

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant les nouveaux articles constitutionnels
sur l'enseignement et la recherche
(art. 27, 27^{bis} et 27^{quater})

(Du 19 janvier 1972)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Le 27 septembre 1971, nous vous avons présenté un rapport sur l'initiative populaire pour la coordination scolaire, déposée le 1^{er} octobre 1969 par le groupe des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois (FF 1971 II 997), et recommandé d'inviter le peuple à rejeter cette initiative. En même temps, nous avons annoncé un message concernant la révision des articles de la constitution relatifs à l'école et un projet d'articles sur l'enseignement et la recherche. Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après des projets d'arrêts.

1 Aperçu introductif

La constitution fédérale de 1874 part du principe de la souveraineté des cantons en matière scolaire. Ce principe, il est vrai, n'a été expressément formulé qu'en 1963, lors de l'insertion dans la constitution de l'article 27^{quater} sur les bourses d'études. L'actuel article 27 confère à la Confédération des attributions limitées dans le domaine des hautes écoles et dans celui de l'école primaire; il contient, en outre, des dispositions en vertu desquelles l'école primaire doit être placée sous la direction de l'autorité civile, et selon lesquelles la liberté de conscience et croyance doit être assurée dans les écoles publiques. L'article 27^{bis} prévoit des subventions pour l'instruction primaire. Jusqu'ici, il n'existait pas de base constitutionnelle formelle pour l'encouragement de la recherche scientifique.

Depuis 1874, les conditions se sont fondamentalement modifiées dans l'enseignement. L'évolution s'est accélérée surtout après la Seconde Guerre mondiale. Il est certain que les mutations de la société et de l'économie nécessi-

teront encore un élargissement de l'enseignement à l'avenir, ainsi que des réformes et des innovations. Ce sont là des faits dont il faut tenir compte dans la constitution. Celle-ci doit permettre d'organiser l'école et l'enseignement d'une manière qui réponde aux exigences des prochaines décennies. En résolvant ces problèmes, nous déterminerons dans une large mesure l'avenir de notre jeunesse et, partant, le destin de notre Etat.

Avant de commenter les nouveaux articles constitutionnels, il nous paraît indiqué de décrire à grands traits la situation dans le domaine de l'enseignement – et cela à tous les degrés, de l'école infantine à l'université et à la formation des adultes – et de donner un aperçu de l'état de la recherche en Suisse. Ce faisant, on est amené à reconnaître que les cantons et les communes ont toujours voué la plus grande attention à l'enseignement. Aujourd'hui encore, notre enseignement occupe une bonne place sur le plan international. On sait généralement que le bon travail de nos écoles publiques a favorisé pendant des décennies la qualité de notre production et, partant, notre essor économique. Il faut relever également que les dirigeants des écoles s'efforcent de tirer parti des découvertes faites en pédagogie et des progrès de la science. Constamment, on procède à des réformes plus ou moins importantes et l'on fait de nouveaux essais. La Conférence des chefs de départements cantonaux de l'instruction publique assume depuis quelques années un rôle dirigeant dans ce domaine. Elle a réussi à mettre sur pied le concordat scolaire intercantonal, qui ne vise pas seulement à unifier la législation scolaire sur des points importants de l'organisation, mais aussi à uniformiser les structures scolaires, et qui sera ainsi à l'origine de réformes internes. En dépit des résultats déjà obtenus, beaucoup de problèmes ne sont pas encore résolus; il est indispensable d'accomplir encore de grands efforts si l'on veut satisfaire aux exigences futures. Des lacunes apparaissent notamment dans les nouvelles formes d'enseignement, dans les écoles spéciales, dans la formation des adultes, dans la formation continue des personnes de toutes les professions et dans les études du troisième cycle. Les cantons financièrement faibles et les cantons de montagne, surtout, ne sont plus guère à même de supporter les charges qu'entraîne un système d'enseignement développé à tous les degrés. D'où le risque qu'il se produise des inégalités de niveau, qui ne sauraient être acceptées ni quant à leurs conséquences directes, ni sous l'aspect politique. Mais les charges deviennent lourdes pour les cantons financièrement forts, eux aussi, surtout parce que les dépenses pour les universités augmentent rapidement. Nous ne devons pas oublier qu'ils assument ces charges non seulement dans l'intérêt de leur population, mais que le nombre des étudiants de l'extérieur formés dans leurs universités dépasse toujours plus celui des étudiants du canton même. Il n'est pas besoin d'insister sur le fait que la recherche est de la plus haute importance pour un Etat industriel moderne. Pour notre pays, pauvre en matières premières, qui ne peut s'imposer sur les marchés mondiaux qu'avec des produits de première qualité, elle est d'une importance vitale. La recherche fondamentale est financée presque exclusivement par les pouvoirs publics. Mais l'Etat doit soutenir aussi la recherche orientée vers les applications pratiques, notamment lorsqu'il s'agit de questions

d'utilité publique telles que la protection de l'environnement, la médecine sociale et préventive, etc. Eu égard à l'importance de ces objectifs, il apparaît indispensable de créer une base constitutionnelle sans faille.

L'enseignement est partout en pleine évolution. Les expériences en cours en Suisse et à l'étranger et surtout les résultats de la recherche en matière d'enseignement engendreront des conceptions nouvelles. C'est dire que la refonte des articles sur l'enseignement doit être étudiée avec circonspection. Il faut avant tout que les dispositions proposées soient assez souples pour permettre de larges améliorations, sans empêcher en aucune façon tout développement ultérieur.

Les innovations essentielles du projet sont les suivantes :

- Il statue sur le droit à une formation correspondant aux aptitudes de chacun. L'insertion de ce droit fondamental dans notre constitution marque sans conteste un progrès important. Les aptitudes individuelles fixent cependant des limites à l'exercice de ce nouveau droit; si chacun peut prétendre recevoir une formation répondant à ses aptitudes, on ne saurait exiger de l'Etat qu'il aide l'individu à acquérir n'importe quelle formation.
- Conformément à l'évolution qui s'est produite et à la nouvelle conception de l'Etat fédératif, l'enseignement est considéré comme une tâche commune de la Confédération et des cantons, qui ont à assumer cette mission essentielle en collaborant étroitement. Une telle manière de procéder donne en outre l'occasion unique d'envisager sérieusement une répartition plus adéquate des tâches de l'Etat, au moins dans certains domaines. Bien que les cantons conservent la responsabilité principale de l'enseignement, la Confédération devra se charger de nouvelles tâches. En lieu et place d'une réglementation des attributions souvent imprécise et fragmentaire, il s'agit de délimiter de manière précise les domaines de responsabilités, compte tenu des possibilités des divers organismes publics qui ont la charge de l'enseignement. C'est de cette manière seulement que l'on obtiendra une plus grande efficacité avec les mêmes prestations financières. Une action commune permettra en outre d'éviter que des réglementations fédérales et cantonales ne coexistent sans coordination.
- La Confédération reçoit la compétence d'établir des règles fondamentales sur l'organisation et le développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de la formation des adultes ainsi que sur l'allocation d'aides financières pour l'instruction. Qu'une législation de base soit nécessaire en la matière, les expériences faites dans l'application de l'ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité, de la loi sur l'aide aux universités et de la loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études le prouvent clairement. Quant à la formation des adultes, domaine nouveau, elle pourra être encouragée par des dispositions d'ordre général de la Confédération et placée ainsi sur des bases solides. Rien n'est changé en ce qui concerne la compétence

en matière de formation professionnelle. L'enseignement au stade préscolaire et pendant la scolarité obligatoire restera du ressort exclusif des cantons.

- Selon le droit constitutionnel actuel, la Confédération peut allouer des subventions pour l'instruction primaire, pour les écoles professionnelles, les universités et pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études. Cette situation s'explique par l'histoire, mais elle doit être revue aujourd'hui sous l'angle d'une répartition adéquate des tâches. Aussi proposons-nous d'attribuer à la Confédération la compétence générale de prendre des mesures d'encouragement dans ce domaine, compétence qui est appelée à ouvrir la voie à un partage fonctionnel des responsabilités pour les différents domaines de l'enseignement.
- La Confédération se voit attribuer la compétence d'encourager la recherche scientifique, ce qui ne représente aucune innovation fondamentale par rapport à la situation actuelle. Dans le domaine de la recherche, la Confédération doit veiller en premier lieu à ce que ses propres besoins de recherche de même que ceux de l'ensemble du pays soient satisfaits et à ce que la recherche puisse se développer dans les établissements d'enseignement supérieur.

Des nouvelles dispositions constitutionnelles, seul l'article 27, 1^{er} alinéa, concernant le droit de chacun d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes produira des effets immédiats. Les autres dispositions n'exerceront leurs effets que lorsque la législation d'exécution aura vu le jour. Pour la préparer, la Confédération collaborera étroitement avec les cantons et avec les milieux intéressés. On ne saurait légiférer à la hâte dans des questions aussi complexes. Il faudra fixer des priorités et établir d'abord une réglementation fédérale pour les domaines dans lesquels on a déjà une expérience suffisante. Viendront donc en premier lieu les dispositions d'exécution concernant la formation professionnelle, les universités, l'enseignement secondaire (réglementation de la maturité), ainsi que les bourses d'études et autres aides financières à la formation. Pour la recherche également, il serait plus réaliste de procéder par étapes que de mettre d'emblée en chantier une loi générale.

Nous vous soumettons des projets d'arrêtés fédéraux distincts sur la révision des articles concernant l'enseignement (27 et 27^{bis}) et sur l'article concernant la recherche (27^{quater}). Il convient de ménager la possibilité d'accepter la révision des articles scolaires tout en rejetant l'article sur la recherche et, inversement, de se prononcer pour l'article sur la recherche et le maintien des articles scolaires actuels.

Enfin, nous ne désignons plus les articles 27 et 27^{bis} comme articles relatifs à l'école, mais comme articles sur l'enseignement. Il s'agit d'exprimer ainsi le changement survenu dans la manière de concevoir l'enseignement. La formation n'est pas un processus qui s'achève une fois pour toutes avec la formation scolaire et professionnelle, mais un effort permanent de l'homme attentif à perfectionner ses connaissances. Encore que la formation continue soit l'affaire de l'individu décidant librement, l'Etat n'en est pas moins appelé à créer les conditions nécessaires.

2 Situation de l'enseignement en Suisse

La situation de l'enseignement et les problèmes qui se posent aux différents degrés de la formation donnent lieu aux considérations suivantes.

21 Degré préscolaire

Nos lois scolaires cantonales – à l'exception de celles de Bâle-Ville et de Genève – ne font pas mention du degré préscolaire. Là où il existe des écoles enfantines, elles sont à la charge de communes, d'institutions d'utilité publique ou religieuses, voire de particuliers. La fréquentation n'en est pas obligatoire. Le canton de Genève fait aussi exception à cet égard; l'instruction préscolaire y est en principe obligatoire et se trouve intégrée à l'école, dont elle partage même souvent les locaux.

Depuis quelques années, la recherche en matière d'enseignement s'occupe davantage de l'instruction préscolaire. On a constaté qu'à ce degré déjà s'engage un processus irremplaçable: la formation que l'enfant reçoit à l'école infantine lui permettra, surtout s'il ne bénéficie pas de conditions favorables chez lui, de suivre plus facilement l'enseignement de l'école. C'est dire que l'école infantine contribue pour une part essentielle à promouvoir cette égalité des chances que l'on réclame de tous côtés. Il faut reconnaître, cependant, que si l'école infantine complète l'éducation donnée par les parents, elle ne peut la remplacer, ni même remédier à des insuffisances datant des premières années de la vie.

Quant à savoir si la matière du programme scolaire – lecture, écriture, calcul – doit déjà être enseignée au stade préscolaire, c'est là une question relevant de la psychologie de l'étude et du développement ainsi qu'une question de méthode qui ne peut guère être tranchée d'une manière générale. La pédagogie moderne cherche à éveiller toutes les facultés intellectuelles et morales de l'enfant déjà au stade préscolaire et à développer en particulier l'aptitude à s'exprimer; c'est là une chose qui mérite attention, notamment en ce qui concerne l'amélioration des chances en matière de formation. Une autre tâche tout aussi importante qui incombe à la formation préscolaire est d'apprendre à l'enfant à s'intégrer à une communauté autre que son foyer et de lui permettre, en jouant et en s'occupant, de s'intéresser aux choses de la nature, possibilité qui ne lui est souvent plus donnée dans son milieu familial en raison des conditions de vie et de logement actuelles.

A considérer la situation dans l'ensemble du pays, le nombre de places qu'offrent les écoles enfantines est insuffisant. Dans les localités d'une certaine importance, la fréquentation doit être limitée à une seule année avant l'entrée à l'école, sans qu'il soit possible de répondre à toutes les demandes. D'ailleurs, de nombreuses communes n'ont pas d'école infantine.

22 Ecole primaire

L'école primaire étant obligatoire en vertu de l'article 27 de la constitution, les problèmes qui se posent à ce degré ont toujours suscité un grand intérêt dans le public. Elle a des racines particulièrement profondes dans notre peuple.

Si l'on excepte ce caractère obligatoire, la Confédération n'a pris que peu de dispositions concernant l'instruction primaire. L'article 27 oblige les cantons à pourvoir à cette instruction, qui doit être suffisante et placée uniquement sous la direction de l'autorité civile. De plus, les écoles publiques doivent pouvoir être suivies par les adhérents de toutes les confessions, sans que leur liberté de conscience et de croyance ait à en souffrir d'une manière quelconque; l'instruction doit y être gratuite. La Confédération a renoncé à établir des critères permettant de déterminer si l'instruction primaire est «suffisante». Étant donné la diversité des langues et des cultures de notre pays, on a estimé juste – et l'expérience a corroboré cette manière de voir – de laisser aux cantons la plus large liberté possible pour déterminer les exigences auxquelles doit satisfaire une instruction primaire suffisante.

L'allocation de subventions pour l'instruction primaire dès l'année 1902 (art. 27^{bis}) n'a pas eu pour conséquence l'attribution à la Confédération du pouvoir d'établir des règles de droit ou d'exercer une surveillance en la matière. Ces subventions ne sont subordonnées qu'à la condition d'être affectées dans une mesure déterminée à la formation d'enfants infirmes. N'ayant plus une très grande importance aujourd'hui, elles servent notamment à financer l'achat de matériel scolaire pour les régions de langues italienne et romanche; elles représentent encore une aide appréciable pour les cantons de montagne, auxquels l'école impose des charges particulièrement lourdes.

Si le niveau général de l'instruction en Suisse n'a pas à craindre une comparaison avec l'étranger, le mérite essentiel en revient à l'école obligatoire. Le fait que les cantons ont en principe façonné leur école «sur mesure» lui a permis de se développer organiquement; cela restera justifié aussi longtemps que les conditions seront vraiment différentes. Depuis le début du siècle, on assiste cependant à un rapprochement progressif des conditions économiques, sociales et culturelles régnant dans les divers cantons. Maintes différences qui étaient sans doute justifiées autrefois ne peuvent l'être que difficilement aujourd'hui.

C'est ainsi que les cantons règlent différemment le temps que tous les élèves doivent passer à l'école primaire. La durée est de trois ans dans le canton de Vaud, de quatre ans dans ceux de Berne et de Bâle-Ville, et de six ans à Zurich et en Suisse orientale. Il s'ensuit que le choix de l'école où l'élève poursuivra ses études, qui est parfois si important pour la vie, s'opère à des âges pouvant différer de trois années entières suivant les cantons. Tant les expériences faites durant de longues années que la recherche moderne en matière d'enseignement montrent qu'il faudrait retarder le plus possible la décision sur le choix d'une carrière, de manière à pouvoir tenir compte des aptitudes qui se révèlent plus

tardivement. En effet, les élèves qui sont appelés à se prononcer plus tôt ont des raisons de se sentir désavantagés. Dans notre rapport du 27 septembre 1971, nous avons déjà mis en relief d'autres différences manifestes.

Outre la diversité des systèmes scolaires cantonaux, d'autres problèmes se posent dans le domaine de l'école primaire. Nous mentionnerons en premier lieu le manque de maîtres. Il affecte particulièrement les régions écartées, dans lesquelles les traitements sont la plupart du temps inférieurs à la moyenne. Même à Zurich, il n'a pas été possible d'attribuer un maître à chaque classe au début de l'année scolaire 1971. Les cours spéciaux que les cantons organisent pour préparer à l'enseignement les personnes exerçant une autre activité n'ont fourni qu'un appoint insuffisant. Il faut encore avoir recours aux services de maîtres qui ont atteint l'âge de la retraite. Il est possible également de recourir à des institutrices mariées. D'autre part, il serait indiqué de prendre des mesures pour rehausser le prestige de la profession. Nous reviendrons à ces questions sous le chiffre 24 (formation des maîtres).

A longue échéance, l'emploi des moyens didactiques fournis par la technique moderne (dispositifs audiovisuels, ordinateurs, télévision scolaire) aura sans doute pour effet de diminuer le nombre de maîtres nécessaire. Mais ces moyens auxiliaires servent d'abord à compléter l'enseignement. Nous n'ignorons pas que leur utilisation n'a tout son sens que s'ils sont mis en œuvre par des spécialistes; or ceux-ci sont issus, du moins dans la majorité des cas, du corps enseignant.

L'encouragement de la relève dans le corps enseignant est certainement l'une des exigences les plus urgentes de la politique en matière de formation. Il ne s'agit pas de l'école primaire uniquement, encore qu'elle mérite une attention particulière du fait que sa bonne marche est indispensable au succès de l'enseignement à tous les autres degrés.

Un problème qui n'affecte de loin pas l'école primaire seulement est celui des locaux. Si les efforts accomplis par les communes et les cantons ont permis jusqu'ici d'assurer à chaque enfant une place à l'école et si de nouveaux bâtiments scolaires spacieux ont été construits depuis la fin de la guerre, il reste encore un retard à rattraper en maints endroits. Sous ce rapport également, la situation des cantons de montagne est particulièrement difficile, car beaucoup de communes n'ont pas les moyens financiers voulus pour construire des bâtiments et installations coûteux.

Les bâtiments scolaires sont une lourde charge pour les collectivités – cantons et communes – qui en sont responsables. Souvent, les découvertes de la pédagogie et de la médecine modernes – intégration plus poussée de l'éducation physique au programme scolaire général, encouragement de la formation artistique, complètement et intensification de l'enseignement à l'aide de moyens techniques – ne peuvent être mises à profit parce qu'il faudrait disposer de bâtiments d'un coût élevé. Il s'agit de trouver le moyen d'assurer un développement de nos écoles primaires qui soit conforme aux exigences de l'heure.

Quelle que soit l'importance de la construction et des installations d'une école pour le succès de l'enseignement, l'atmosphère qui y règne importe bien plus encore; celle-ci est créée par les maîtres et la qualité de l'enseignement. La valeur des ouvrages scolaires joue également un rôle important. On a critiqué la trop grande variété de ces ouvrages. Cette diversité n'est pas sans avoir des inconvénients considérables: un trop grand nombre de maîtres expérimentés doivent être mis à contribution pour la préparation de nouveaux ouvrages. Les tirages étant limités, le prix de l'exemplaire est élevé et l'on est forcé de se contenter d'une présentation qui ne répond plus à toutes les exigences. Pour remédier à cet inconvénient, on est obligé d'augmenter le tirage et de prolonger l'emploi des ouvrages, ce qui fait que des manuels qui vieillissent rapidement doivent être utilisés assez longtemps suivant les circonstances.

Cependant, on ne saurait perdre de vue que notre système décentralisé nous a permis de produire une série d'ouvrages remarquables et donne la possibilité de faire sur un territoire restreint des expériences dont il faudrait s'abstenir si le régime était centralisé.

Eu égard à ces avantages et aussi à la diversité des conditions, il ne paraît pas souhaitable d'éditer les mêmes ouvrages partout et pour toutes les branches dans les diverses régions linguistiques. Mais il faut souhaiter que l'on réalise autant que possible, dans ce domaine, la collaboration intercantonale qui a été amorcée au sein de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique. A noter enfin que les maisons d'édition contribuent à l'unification des moyens d'enseignement en éditant des ouvrages qui répondent aux exigences de plusieurs cantons.

La scolarité obligatoire, dont la durée doit être étendue à neuf ans pour toute la Suisse en vertu du concordat sur la coordination scolaire, peut, dans tous les cantons, ne comprendre que l'école primaire, ou comprendre en partie aussi une école du degré secondaire, raccordée ou non à une école du degré supérieur.

Pour terminer, nous traiterons de l'organisation de nos écoles primaires. Si différentes que soient les règles qui les concernent, il existe cependant une certaine uniformité en ce sens que presque partout les trois ou quatre premières années sont consacrées à l'enseignement de la langue maternelle, aux opérations simples de calcul, à la connaissance du pays et de la nature, à la gymnastique, au chant et au dessin. Cependant, l'enseignement de certaines écoles peut différer de ce type: ces dernières années, l'introduction de l'enseignement de la mathématique moderne a entraîné des différences. Des divergences existent aussi sur le point de savoir quel est le moment le plus favorable pour commencer l'enseignement des langues autres que la langue maternelle: alors qu'en général aucune de ces langues n'est enseignée au degré élémentaire, l'enseignement de l'allemand débute – à titre d'essai d'abord, mais avec un succès remarquable – dès la première classe déjà dans certaines communes de langue française du Valais.

Le degré suivant – généralement de la quatrième à la sixième année – vise des objectifs différents selon qu'il comprend tous les écoliers ou selon qu'une sélection a déjà été opérée, permettant à une proportion plus ou moins grande d'élèves de passer dans une autre école (progymnase, école secondaire, école de district). La tendance est de faire commencer uniformément l'enseignement de la seconde langue à ce degré. La coordination sur ce point est en voie d'être réalisée dans les cantons romands. En revanche, la question de savoir à quel moment doit intervenir la décision de passer dans l'une ou l'autre école du degré suivant ou de rester à l'école primaire n'est pas résolue. On n'est pas d'accord non plus sur les critères qu'il convient d'appliquer en l'occurrence. Le fait de donner un enseignement commun à tous les écoliers durant plusieurs années – ce qui n'empêche nullement que l'on tienne compte des aptitudes des élèves – présente des avantages incontestables du point de vue social; on assure notamment les mêmes chances de s'instruire à tous les jeunes gens, quelle que soit leur origine. Avec leurs six ans d'école primaire commune, les cantons de Suisse orientale sont très près de réaliser l'école intégrée qu'il est question aujourd'hui d'instituer.

Les dernières années de l'école primaire (de la septième à la neuvième année environ) servent à préparer le choix d'une profession. Tandis qu'autrefois il fallait en général une formation secondaire pour faire un apprentissage, ceux qui n'ont suivi que l'école primaire ont accès aujourd'hui à beaucoup de professions. Le degré supérieur de l'école primaire devant être adapté à cette évolution, on travaille à la réforme requise sur ce point. Il s'agit d'établir un juste équilibre entre l'enseignement pratique de caractère artisanal et l'enseignement portant sur la formation générale. L'élève doit se trouver en mesure de choisir sa profession en connaissance de toutes les possibilités qui s'offrent à lui.

23 Enseignement secondaire

Si l'on s'accorde en général sur la définition de l'école primaire, la terminologie appliquée au degré suivant est la source de difficultés considérables qui ne sont pas exclusivement dues à des différences entre les diverses régions linguistiques, mais qui existent aussi au sein de celles-ci. L'«école secondaire» de la Suisse romande ne correspond pas à la «Sekundarschule», le «collège» de Genève est quelque chose de très différent du «Kollegium» de la Suisse centrale, alors que les termes «collège» et «gymnase» désignent la même chose dans divers cantons romands. Dans certains cantons, on entend par «Gymnasium» toutes les écoles préparant à la maturité, dans d'autres seulement celles dont le programme comprend les branches classiques. Cette diversité des notions a engagé la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique à vouer une attention particulière à la recherche d'une terminologie uniforme.

Nous traiterons ci-après de l'enseignement secondaire préparant à la maturité, ainsi que des écoles n'appartenant pas au degré primaire, dont le pro-

gramme permet d'accéder à cet enseignement. Au nombre de ces dernières figurent les écoles secondaires et les écoles de district, les progymnases, dans la mesure où ils permettent à leurs élèves de passer dans une école du degré supérieur. Les écoles normales, qui se considèrent à bon droit comme appartenant à l'enseignement secondaire, font l'objet d'un chapitre spécial du présent message (cf. ch. 24).

Bien que l'enseignement secondaire, à la différence de l'école primaire, ne soit mentionné nulle part dans la constitution, son développement s'est fait dans un sens assez uniforme. Cela est dû pour une part déterminante à la réglementation établie par la Confédération pour les études de médecine et pour la maturité qui est exigée pour ces études.

Selon l'article 33 de la constitution, les cantons peuvent exiger des preuves de capacité de ceux qui veulent exercer des professions libérales, la législation fédérale devant pourvoir à ce que les personnes exerçant ces professions puissent obtenir des actes de capacité valables dans toute la Confédération. Déjà lors de l'adoption de cette disposition, il était prévisible que la loi fédérale définissant les exigences relatives à l'exercice des professions libérales ne verrait pas le jour de sitôt. C'est pourquoi il a été prescrit à l'article 5 des dispositions transitoires de la constitution que les personnes ayant obtenu, avant l'adoption de la loi en question, un certificat de capacité délivré par un ou plusieurs cantons peuvent exercer leur profession libérale dans tous les cantons. En vertu de cette disposition, les avocats ayant leur diplôme, par exemple, sont admis à pratiquer le barreau dans tous les cantons. Cette réglementation a donné satisfaction, de sorte qu'il n'y a pas de raison d'élaborer une loi fédérale sur la profession d'avocat. Les choses ont évolué différemment dans le domaine des professions médicales (médecine humaine, médecine dentaire, médecine vétérinaire, pharmacie). En la matière, la Confédération a légiféré en 1877 déjà, conformément à l'article 33 de la constitution (loi du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse, RS 4 303). Sur la base de cette loi, on a établi le règlement des examens fédéraux pour les professions médicales – plusieurs fois révisé – qui définit les exigences auxquelles doit satisfaire un médecin, un pharmacien, etc. exerçant son art en Suisse. Il s'est alors révélé que les facultés de médecine ne pouvaient assurer une bonne formation d'un niveau égal pour tous les étudiants que si ceux-ci commençaient leurs études avec des connaissances qui soient jusqu'à un certain point du même ordre et répondent à de hautes exigences. Il se justifiait dès lors que la Confédération établît des règles pour l'admission aux dites études, donc sur la maturité. Ce faisant, elle devait s'abstenir de réglementer l'enseignement secondaire, la constitution ne lui conférant pas la compétence requise à cet effet. Elle devait se borner à fixer, par voie d'ordonnance, les conditions auxquelles le certificat de maturité délivré par une école et reconnu par un canton permet de se présenter aux examens fédéraux pour les professions médicales et, par le fait même, d'entreprendre des études de médecine. On était convaincu dès le début qu'une large formation

générale est indispensable pour étudier la médecine et, en particulier, pour exercer une profession médicale.

Les exigences prescrites sur le plan fédéral pour l'admission aux études de médecine ont eu pour effet que les hautes écoles suisses admettent en principe à toutes les études les titulaires de certificats de maturité reconnus par la Confédération. Les écoles polytechniques fédérales sont même tenues par la loi d'admettre les titulaires de tels certificats sans examen d'admission. Ainsi, la maturité fédérale garantit que l'on a les connaissances générales nécessaires aux études supérieures. C'est pourquoi les cantons s'efforcent d'organiser leur enseignement secondaire d'une manière qui soit adaptée au but visé par la Confédération.

L'ordonnance actuelle sur la reconnaissance de certificats de maturité date de 1968 (ORM du 22 mai 1968, RO 1968 717). Trois types de maturité y sont mentionnés; le type A, qui fait une large place aux langues anciennes, le type B, latin et langues modernes, et le type C, mathématiques et sciences. Les trois types donnent la priorité à l'étude de la langue maternelle et d'une seconde langue nationale; ils garantissent tous une large initiation aux valeurs culturelles ainsi qu'aux modes de pensée propres aux disciplines langues-histoire et mathématiques-sciences. Il existe aujourd'hui dans tous les cantons des écoles délivrant des certificats des types A et B reconnus par la Confédération, alors que, dans quelques petits cantons, il n'y a pas encore d'école délivrant le certificat du type C.

S'agissant de la reconnaissance du certificat de maturité, l'ordonnance donne à la Confédération le droit et lui impose même l'obligation de surveiller l'enseignement des écoles et d'assister aux examens. Cette tâche incombe à la Commission fédérale de maturité. En outre, les collectivités qui ont la charge des écoles – pour la plupart les cantons, mais aussi des communes, d'autres collectivités, civiles ou ecclésiastiques – jouissent d'une large liberté en matière d'organisation. La Confédération s'est notamment abstenue jusqu'ici de prescrire la durée minimale et le nombre d'heures d'enseignement dans les différentes branches. Il incombe à la Commission de maturité d'examiner si des changements apportés au programme des études empêchent d'atteindre le but visé, à savoir la maturité générale nécessaire pour faire des études supérieures. Les cantons sont libres d'avoir d'autres types de maturité que ceux qui sont reconnus par la Confédération; il appartient aux différentes universités de décider si elles veulent immatriculer leurs titulaires. A titre d'exemple, nous mentionnerons la maturité commerciale, qui donne accès aux études de sciences économiques dans toutes les universités, alors que certaines réserves de divers ordres sont faites pour les autres facultés.

La réglementation actuelle de la maturité, même si elle peut paraître à l'occasion compliquée au profane, a permis d'obtenir, sans uniformiser l'enseignement secondaire, que celui-ci atteigne dans une certaine mesure un niveau de qualité moyen. Les écoles de ce degré sont parfaitement à même de se développer selon leur «génie propre», ce qui a également une grande valeur

pour le résultat de la formation. Ainsi, en raison de l'existence d'autres types de maturité que ceux qui sont soumis à la surveillance de la Confédération, les cantons contribuent à un développement dynamique de l'enseignement du degré moyen. De la sorte, il est possible d'expérimenter des réformes sur un territoire restreint, avant de les rendre obligatoires partout. On hésiterait peut-être à franchir ce pas si l'on ne pouvait pas se fonder sur des expériences précises. Il importe de tenir compte de ce fait en réexaminant le partage des attributions dans l'enseignement secondaire en vue d'une révision qui se justifie incontestablement.

Nos écoles du degré moyen ont connu un fort développement depuis la fin de la guerre. On n'a pas seulement agrandi des écoles existantes; on a surtout procédé à une décentralisation dans les cantons d'une certaine étendue. De nouvelles écoles sont aujourd'hui à la disposition des jeunes gens des régions écartées. L'augmentation du nombre des titulaires de certificats de maturité (1950: 2424, 1970: 5959) montre que les cantons ont entendu l'appel les invitant à mettre en valeur les réserves non utilisées dans le domaine de la formation, à offrir les mêmes chances dans ce domaine aux habitants de toutes les régions. L'expérience prouve régulièrement que les nouvelles écoles ne doivent pas seulement être conçues d'après les besoins qui se manifestent dans une région donnée, mais qu'il faut aussi tenir compte de l'attrait d'une nouvelle école, qui amènera à l'enseignement du degré moyen des élèves issus de milieux dans lesquels il n'était pas du tout question auparavant d'acquiescer une formation de ce genre. Des écoles pour la construction desquelles on avait cru voir grand, il y a dix ans, n'arrivent plus aujourd'hui à faire face à l'afflux des élèves. Certes, nulle part encore on n'a dû refuser des élèves à cause du manque de locaux. Il n'est pas question d'adapter le nombre des élèves aux locaux disponibles en rendant l'admission plus difficile. Cependant, même dans des villes d'une certaine importance, on ne peut plus garantir que l'enseignement se donnera dans des conditions raisonnables eu égard à la place et aux installations dont on dispose. A cela s'ajoute le manque de maîtres, qui se fait toujours sentir au moins dans les localités éloignées des grands centres, bien que la situation se soit plutôt améliorée dans ce domaine.

D'autre part, le développement des hautes écoles n'a pas été aussi rapide que celui des écoles du degré moyen. Si l'on a pu éviter jusqu'ici de refuser l'admission de titulaires de certificats de maturité, c'est parce qu'on a restreint celle d'étudiants étrangers, qui allait de soi autrefois. Mais les cours et exercices sont suivis parfois par un trop grand nombre d'étudiants pour que l'enseignement puisse encore être donné dans de bonnes conditions. Un large développement de nos écoles du degré moyen sera inévitable. Mais il faut que les hautes écoles se développent au même rythme, car il serait inexcusable de conduire des jeunes gens jusqu'à la maturité et de les empêcher ensuite de continuer leurs études à l'université.

A côté des problèmes financiers relatifs aux locaux et aux installations, il faut aussi considérer les questions d'ordre général qui se posent aujourd'hui à l'école du degré moyen.

La formation générale qu'elle dispense répond-elle à ce dont la jeune génération aura besoin à l'avenir? Faut-il acquérir les connaissances spéciales indispensables pour l'entrée à l'université, si l'école veut dispenser autre chose encore que de simples connaissances? L'école s'acquittera-t-elle de sa tâche qui est de développer aussi les qualités de caractère des élèves? On comprend le désir de réduire la matière à enseigner, si l'on songe à l'extension considérable du domaine des sciences naturelles et à la complexité croissante des sciences humaines, par exemple de la littérature contemporaine. Parallèlement, on demande à juste titre que de nouvelles branches soient introduites dans les programmes d'enseignement et que l'on pousse l'enseignement dans d'autres branches figurant déjà au programme: sociologie, psychologie, instruction civique, musique et beaux-arts, sport.

A notre avis, on ne saurait sortir de ce dilemme en renonçant à quelques disciplines, ce qui reviendrait à sacrifier une maturité générale au profit d'une maturité restreinte adaptée à telle ou telle faculté. On ne prétend pas que tout titulaire d'un certificat de maturité est apte à faire n'importe quelles études universitaires. L'expérience prouvant que près de la moitié des titulaires n'ont pas une idée claire sur les études à entreprendre ou croient en avoir une, il s'agit d'éviter que le choix des études ne doive se faire plus tôt, ce qui serait forcément le cas si l'enseignement secondaire ne préparait plus qu'à une maturité adaptée à quelques facultés. Nous insistons encore sur le fait que les types de maturité actuels correspondent bien à des dons et aptitudes personnels différents, mais qu'ils ne préparent pas aux études dans des disciplines déterminées. Le fait que des porteurs de certificats de maturité de différents types se rencontrent dans les facultés est d'une grande importance pour la qualité de la relève universitaire.

Il est indispensable qu'un dialogue permanent et nourri s'instaure entre école du degré moyen et haute école; à cet effet, des commissions «gymnase-université» ont été constituées ces dernières années dans tous les cantons ayant la charge d'une université et sur le plan suisse en général. Il s'agit de revoir sans cesse l'objectif de l'enseignement secondaire et de revoir aussi les aptitudes exigées pour l'entrée à l'université.

La proportion des élèves qui n'achèvent pas les études du degré moyen est relativement élevée (il n'existe pas de statistique portant sur l'ensemble de la Suisse, mais seulement des enquêtes effectuées en différents endroits). Il est incontestable que l'école du degré moyen doit opérer une certaine sélection. Plus sa pratique en matière d'admissions est large, plus elle se doit d'aiguiller par la suite les élèves qui n'ont pas les aptitudes voulues vers d'autres études. Il est d'une grande importance que les élèves – surtout ceux qui sont issus de milieux où les études ne sont pas répandues – soient conseillés et suivis. Une orientation professionnelle à laquelle peuvent recourir tous ceux qui ont besoin de conseils contribue à aiguiller les élèves vers les études correspondant à leurs aptitudes et à diminuer le nombre des échecs dans les écoles en question.

24 Formation des enseignants

Nous devons nous borner ici pour l'essentiel à quelques remarques au sujet de la formation des enseignants du degré primaire. Mais auparavant, nous aimerions jeter un bref regard sur celle des enseignants des autres degrés.

En règle générale, les maîtres secondaires reçoivent leur formation à l'université, où ils accomplissent un cycle d'études spéciales. Les candidats doivent être titulaires d'un certificat de maturité. Moyennant certaines conditions, les titulaires d'un brevet d'enseignement primaire peuvent cependant aussi être admis. Seul le canton de Saint-Gall a une école normale secondaire indépendante de l'université. Les cantons fixent librement les conditions d'éligibilité de leurs maîtres secondaires, mais, en général, ils exigent la formation mentionnée ci-dessus.

Les maîtres de l'enseignement moyen sont également formés à l'université. Après y avoir fait des études complètes, ils doivent se présenter à un examen d'Etat qui porte tant sur leurs connaissances scientifiques que sur leurs aptitudes didactiques. En raison du manque persistant de maîtres, les cantons ne font plus de cet examen une condition absolue d'éligibilité et considèrent des études sanctionnées par un titre académique comme équivalentes. Compte tenu de ses responsabilités en matière de reconnaissance de certificats de maturité, la Confédération veille pour sa part à ce que les enseignants du degré moyen aient achevé leurs études universitaires.

Les universités de Bâle, Berne et Lausanne ainsi que l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich forment des maîtres de gymnastique pour les écoles dans des cours de quatre à huit semestres se terminant par l'obtention du diplôme fédéral de maître de gymnastique et de sport I ou II. Il convient de mentionner également la formation de maîtres de sport exerçant leur activité surtout en dehors des écoles, c'est-à-dire à l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport de Macolin. Cette formation est donnée dans un cours de deux ans et se termine également par un diplôme fédéral.

L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail organise pour toute la Suisse des cours destinés à la formation de maîtres de l'enseignement professionnel. Nous vous renvoyons à ce sujet au chiffre 25 du présent message.

Les secteurs de formation mentionnés ci-dessus font actuellement l'objet de réformes liées à celles qui concernent l'université, l'école et la formation professionnelle. Il en est de même de la formation des instituteurs. Ce secteur va retenir notre attention, en raison du grand nombre de personnes touchées et vu son importance fondamentale pour tout l'enseignement.

La formation des instituteurs incombe aux cantons. La Confédération ne peut exercer une influence directe que sur leur formation dans le domaine de la gymnastique et de la didactique de la gymnastique (art. 9 de l'ord. du 7 janvier 1947 encourageant la gymnastique et les sports). Les dispositions

contenues dans cette ordonnance seront remplacées par la législation d'exécution de l'article 27^{quinquies} de la constitution. Aucune modification du fond n'est prévue.

La formation que les cantons dispensent aux futurs instituteurs relève des trois types principaux ci-après :

1. L'école normale (internat ou externat) faisant suite à la scolarité obligatoire; durée des études: quatre à cinq ans; condition d'admission: avoir suivi l'école secondaire;
2. L'école normale supérieure: environ trois semestres pour les titulaires d'un certificat de maturité;
3. Les cours donnés dans une université à des titulaires d'un certificat de maturité.

Les établissements relèvent des cantons ou de communautés religieuses. Dans ce dernier cas, l'Etat exerce la haute surveillance. Il lui appartient d'ailleurs également de fixer les conditions d'éligibilité à la fonction d'instituteur.

Dans le domaine de la formation des instituteurs, nous assistons aussi depuis quelque temps déjà à des tentatives de coordination intercantonale. Certains petits cantons confient la formation de leurs instituteurs à des écoles d'autres cantons ou ont créé des écoles communes comme c'est le cas des cantons de la Suisse primitive. Ainsi, une certaine liberté de circulation des enseignants a été réalisée dans une petite partie du pays. En principe, les instituteurs ne sont encore éligibles que dans le canton où ils ont obtenu leur brevet. En fait, la pénurie d'enseignants oblige souvent les autorités scolaires à engager des maîtres titulaires de diplômes d'autres cantons pour satisfaire à tous leurs besoins. Cette évolution est d'autant plus justifiée que la formation des instituteurs s'uniformise de plus en plus.

La pénurie actuelle d'instituteurs n'est pas due simplement à une relève insuffisante. Les établissements qui forment les maîtres, dont certains ont subi d'importants agrandissements ces dernières années, sont loin de manquer d'élèves. Sitôt brevetés ou après avoir exercé leur profession pendant quelque temps seulement, beaucoup d'entre eux, les instituteurs surtout, poursuivent des études qu'ils peuvent entreprendre moyennant certaines conditions (brevet secondaire, études universitaires, formation artistique). Il s'ensuit une diminution du nombre des instituteurs en activité.

Depuis la fin des années 60, les candidates sont plus nombreuses que les candidats dans l'ensemble du pays. Si l'intérêt des femmes pour l'enseignement est louable, il ne faut pas oublier qu'elles l'abandonnent après moins de dix ans en moyenne, privant ainsi la société du bénéfice d'une précieuse expérience professionnelle.

Diverses mesures ont été proposées pour remédier à cette situation. Certaines d'entre elles sont déjà réalisées. Nous mentionnerons notamment les cours de perfectionnement destinés à l'approfondissement des connaissances générales et didactiques. Dans ce domaine, les sociétés pédagogiques et les

autorités scolaires cantonales accomplissent depuis des années déjà un très utile travail de pionnier. On admet aujourd'hui que les cours de perfectionnement permanent doivent être considérés comme indispensables à l'exercice de la profession enseignante. En outre, il y a lieu de signaler les mesures prises par les cantons pour supprimer les disparités de salaire entre les régions rurales et les centres urbains. Pour sa part, le Conseil de l'Europe recommande de confier entièrement à l'université le soin de former les enseignants de tous les degrés. Par conséquent, ceux-ci devraient être tous titulaires d'un certificat de maturité.

D'autre part, les cours spéciaux destinés à ouvrir la voie de l'enseignement primaire à des adultes attirés par la profession d'instituteur ont donné en général de bons résultats. Ces cours permettent à l'école de s'assurer les services de personnes ayant l'expérience de la vie.

Soumettre la formation des instituteurs à des exigences élevées, c'est aussi contribuer à leur promotion sociale, qui est l'un des facteurs assurant leur fidélité à la profession.

25 Formation professionnelle

A l'origine, la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers et le commerce était du ressort des associations professionnelles et des entreprises. Certes, dès 1884, la Confédération a versé des contributions en faveur de l'enseignement professionnel; elle s'est contentée de les subordonner à quelques conditions qui n'ont que peu touché l'autonomie des écoles. Pour qu'elle puisse élaborer une réglementation plus étendue, il eût fallu que la Confédération disposât d'une assise constitutionnelle; or celle-ci faisait défaut. A la suite de certains abus, il a pourtant été nécessaire d'édicter des dispositions impératives de droit public pour protéger les apprentis. C'est pourquoi quelques cantons ont commencé, dans les années nonante du siècle passé, d'élaborer des lois concernant les apprentis; lorsque la première guerre mondiale éclata, presque tous les cantons avaient légiféré en la matière. En 1908, on a comblé la lacune existante et créé la base juridique permettant à la Confédération d'édicter des prescriptions dans le domaine de la formation professionnelle. En effet, on a inséré dans la constitution fédérale l'article 34^{ter}, qui confère à la Confédération le droit d'élaborer des dispositions légales uniformes dans le secteur de l'artisanat. L'encouragement et le développement de l'apprentissage, de l'enseignement et du perfectionnement professionnels figuraient au premier rang des revendications qui ont donné lieu à cette révision constitutionnelle. En raison de diverses circonstances, un long délai s'est cependant écoulé avant que la Confédération fasse usage de ce pouvoir pour édicter une loi; la loi fédérale sur la formation professionnelle n'a été adoptée que le 26 mai 1930 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1933. Lorsque les articles économiques de la constitution ont été révisés en 1946, on a également défini en termes plus précis la base légale de la formation professionnelle; à l'article 34^{ter} révisé, qui récapitulait les pouvoirs de la Confédération dans le domaine social, on a spé-

cifié, à la lettre *g*, que la Confédération est habilitée à édicter des prescriptions sur la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison. Etant donné les changements survenus, la loi de 1930 a été révisée en 1963; compte tenu des expériences, on s'est abstenu de modifier fondamentalement le système de la formation professionnelle.

Ni la loi de 1930 sur la formation professionnelle, ni celle de 1963 ne sont des lois-cadres. Au contraire, la Confédération s'est réservé des attributions essentielles, principalement en matière d'apprentissage. Non seulement elle délimite le champ d'application de la loi, mais elle édicte aussi les règlements d'apprentissage et d'examens de fin d'apprentissage dans les diverses professions, se réserve de déterminer les branches obligatoires et le nombre d'heures de l'enseignement professionnel et fixe quelques règles impératives applicables à cet enseignement. La Confédération est, en outre, chargée de la formation et du perfectionnement des maîtres permanents ou auxiliaires des écoles professionnelles artisanales et industrielles et des écoles de métiers. Elle exerce aussi une influence essentielle sur l'organisation des écoles techniques supérieures. En outre, par le biais des conditions posées en matière de subventions, la Confédération régleme une foule de détails à tous les échelons scolaires. Il appartient aux cantons d'appliquer la loi; leurs attributions se limitent, en l'occurrence, à des mesures d'organisation et de surveillance. A cet égard, la loi leur laisse une grande marge de manœuvre, car elle se borne à disposer que les cantons édictent les prescriptions d'exécution nécessaires dans la mesure où elles ne relèvent pas de la Confédération. Les prescriptions d'exécution cantonales ont une très grande importance pour le bon fonctionnement de l'ensemble de la formation professionnelle. Si elles étaient incomplètes ou inappropriées dans certains domaines, l'apprentissage dans l'entreprise s'en trouverait fondamentalement compromis. Des attributions étendues ont été accordées aux associations professionnelles, surtout pour les examens professionnels et les examens de maîtrise. Les associations sont habilitées à organiser elles-mêmes ces examens sous la surveillance de la Confédération, à condition de respecter les prescriptions légales se rapportant à l'admission aux examens, aux certificats d'examen et aux titres à délivrer. Lorsqu'elle élabore les règlements d'apprentissage et d'examens de fin d'apprentissage, la Confédération consulte les associations professionnelles et celles-ci sont appelées à lui fournir les données techniques. Elles organisent, en outre, les cours d'introduction qui ont pour but d'inculquer aux apprentis les éléments de la profession. D'autre part, il est possible de reconnaître des écoles et des cours d'associations professionnelles en tant qu'écoles professionnelles destinées à donner l'enseignement obligatoire aux apprentis. Au surplus, la Confédération peut charger une association d'organiser les examens de fin d'apprentissage dans toute la Suisse ou dans plusieurs cantons; les cantons ont la même compétence à l'égard d'une association professionnelle cantonale. Les cantons recourent également à la collaboration des associations professionnelles dans d'autres domaines, par exemple pour organiser les examens de fin d'apprentissage, les cours de prépa-

ration à la maîtrise et de formation des experts chargés des examens, pour participer à la surveillance des conditions d'apprentissage, pour collaborer dans les commissions scolaires et les commissions d'experts et pour engager des enseignants de branches professionnelles.

Sans la coopération constante des associations professionnelles et des entreprises, il ne serait pas possible de faire fonctionner notre système de formation professionnelle. Les travaux accomplis jusqu'à présent par la Commission fédérale d'experts pour l'amélioration de l'apprentissage ont permis de constater qu'il convient de maintenir, en principe, l'apprentissage dans l'entreprise, à condition toutefois d'apporter des modifications importantes à sa forme actuelle. Il faudra développer les cours d'introduction, tant en ce qui concerne leur durée que les matières enseignées, et les répartir sur toute la durée de l'apprentissage. Il y a lieu aussi de consacrer davantage de temps à l'enseignement professionnel. L'apprentissage, tel qu'il se pratiquait jusqu'à nos jours, se transformera en un apprentissage combiné dans lequel le temps réservé à l'acquisition des connaissances et des aptitudes pratiques et théoriques par des cours pratiques et par l'enseignement professionnel sera accru; cette partie de l'apprentissage revêtira, dans une certaine mesure, des formes nouvelles. Dans les grandes lignes, la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les associations professionnelles, telle qu'elle existe actuellement, subsistera probablement, encore que certaines mutations dans l'un ou l'autre secteur ne soient pas exclues.

On reconnaît généralement que les attributions de la Confédération en matière de réglementation de la formation professionnelle ont donné satisfaction; la répartition des tâches indiquée ci-dessus y a considérablement contribué. Preuve en soit le fait qu'au moment de la révision de la loi de 1930, aucune proposition n'a été présentée en vue de modifier la répartition des attributions. Rien n'incite non plus à le faire dans le cadre du présent projet, d'autant moins que la procédure de consultation relative à l'avant-projet du Département de l'intérieur concernant les nouveaux articles constitutionnels 27 et 27^{bis} n'a donné lieu à aucune controverse sur le point de savoir s'il convient de modifier les attributions conférées depuis longtemps à la Confédération en matière de formation professionnelle.

En revanche, l'énumération restrictive de groupes de professions à l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre g, de la constitution, qui, par exemple, n'englobe pas les professions paramédicales, ne s'est pas révélée heureuse. La réglementation adoptée ne correspond pas à notre projet initial: nous vous avons en effet proposé, en liaison avec la révision des articles économiques, d'autoriser de façon tout à fait générale la Confédération à édicter des prescriptions en matière de formation professionnelle. En 1946 cependant, le Parlement n'a pas voulu accepter cette proposition. Par la suite, il est apparu que cette restriction n'était pas opportune; elle a, par exemple, compliqué la réglementation sur la formation dans les professions paramédicales. Dans le cadre de la révision constitutionnelle projetée actuellement, il est dès lors envisagé de conférer à la

Confédération une compétence générale; cette proposition n'a rencontré aucune opposition dans la procédure de consultation à laquelle nous faisons allusion ci-dessus.

26 Enseignement universitaire

Non seulement le renom d'un pays, mais aussi son bien-être matériel et le progrès social dépendent toujours plus du niveau de formation de sa population ainsi que de ses efforts et de ses succès dans le domaine scientifique. Les temps modernes sont caractérisés par un accroissement extrêmement rapide des connaissances scientifiques, une intellectualisation des activités professionnelles et des exigences sans cesse accrues à l'endroit de celui qui exerce une profession. C'est précisément parce qu'elle est un petit Etat que la Suisse doit, si elle veut assurer son avenir, consacrer toutes ses énergies à améliorer et à renouveler son système d'enseignement. Toutes les études récentes sur l'avenir, notamment celles du professeur F. Kneschaurek, aboutissent à la conclusion que la pénurie de personnel dans tous les secteurs professionnels demeurera un problème économique et social permanent pour notre pays. En ce qui concerne les professions exigeant une formation universitaire, cette pénurie sera d'autant plus sensible que la croissance du nombre des élèves des degrés moyen et universitaire est inférieure dans notre pays à celle qui est constatée dans d'autres pays fortement industrialisés. Ce retard ne laisse pas d'être très inquiétant, puisqu'il ne s'agit pas seulement de remplacer, de rattraper et de compléter ce qui doit l'être, mais qu'il faut également faire face à des besoins nouveaux créés par d'urgents problèmes d'ordre social ou politique, par exemple dans les domaines de la protection de l'environnement et de l'aide aux pays en voie de développement.

La relève scientifique est assurée actuellement dans notre pays par huit universités cantonales et deux écoles polytechniques fédérales. Cette décentralisation reflète la diversité culturelle de la Suisse et garantit une saine émulation scientifique. Avec une haute école pour environ 630 000 habitants, notre pays présente une densité universitaire extraordinairement forte. Depuis la fin des années 50, la Suisse connaît une expansion universitaire considérable, bien qu'inférieure à celle d'autres pays comparables. Quelques chiffres illustreront ce développement.

Le nombre total des étudiants a passé de 15 624 (dont 3290 pour l'EPF de Zurich) durant le semestre d'hiver 1952/53 à 25 659 (dont 5621 pour l'EPF de Zurich) au cours du semestre d'hiver 1962/63 et à 39 995 (dont 7175 pour les deux EPF) au cours du semestre d'hiver 1969/70. Le nombre des étudiants suisses était de 11 639 en 1952/53, de 17 452 en 1962/63 et de 30 906 en 1969/70. Selon l'étude du professeur Kneschaurek, le nombre des étudiants suisses devrait être de 55 000 à 60 000 d'ici l'année 2000.

Les dépenses universitaires (salaires, constructions, équipements) ont augmenté cependant dans une bien plus forte mesure que le nombre des étudiants,

puisqu'elles ont passé de 155 millions de francs (dont 51 millions pour l'EPF de Zurich) en 1958 à 401 millions (dont 97 pour l'EPF de Zurich) en 1966 et à 606 millions (dont 185 millions pour les deux EPF) en 1969.

La rapidité des progrès scientifiques, la forte augmentation du nombre des étudiants, le coût élevé des nouvelles constructions universitaires et l'accroissement continu des frais d'exploitation, tous ces facteurs réunis ont imposé aux cantons universitaires des charges financières qu'ils n'étaient plus en mesure, à la longue, de supporter par leurs propres moyens. Aussi la Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités (commission Labhardt), instituée en 1962 par le Département de l'intérieur, aboutit-elle, dans son rapport publié en 1964, à la conclusion que le moment était venu de changer le mode de financement des universités cantonales. A son avis, la solution ne pouvait consister que dans l'octroi permanent de subventions fédérales.

Compte tenu des recommandations de la commission d'experts, les chambres fédérales adoptèrent, le 16 juin 1966, une réglementation transitoire pour une aide fédérale aux cantons universitaires, exerçant ainsi pour la première fois pleinement le droit de subventionner des établissements d'instruction supérieure, tel qu'il appartient à la Confédération depuis 1874 en vertu de l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution. Il s'agissait là d'une mesure d'urgence pour les années 1966 à 1968, pendant lesquelles l'aide progressive de la Confédération atteignit un total de 200 millions de francs. Le 1^{er} janvier 1969, la réglementation transitoire a été remplacée par la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités, qui est pour l'essentiel une loi de subventionnement. Cette loi sauvegarde l'autonomie scolaire des cantons, tout en accordant à la Confédération le droit indispensable de coordonner, de conseiller et de contrôler. Conformément aux exigences du fédéralisme coopératif, elle a institué deux organes consultatifs de politique universitaire pour l'application de ses dispositions: la Conférence universitaire, organe des cantons universitaires et des hautes écoles, et le Conseil de la science, organe consultatif de la Confédération. La loi prévoit des subventions de base annuelles pour les dépenses d'exploitation et des subventions accordées de cas en cas pour les investissements. Pour la première période de subventionnement (1969/74), la somme totale des deux types de subventions se monte à 1150 millions de francs.

S'il a fallu, trois ans à peine après sa mise en vigueur, procéder à une révision partielle de cette loi et l'adapter à de nouveaux besoins (autre répartition de la somme totale; mesures destinées à prévenir le *numerus clausus*; collaboration intensifiée de la Confédération à la planification universitaire), c'est bien parce que les conditions évoluent rapidement dans le secteur universitaire. Preuve en soit également la nécessité de procéder, d'ici le 1^{er} janvier 1975, en même temps qu'à une nouvelle répartition des moyens pour la seconde période de subventionnement, à un examen approfondi de toute la législation fédérale concernant les hautes écoles. Le développement nécessaire des universités cantonales exigera une aide fédérale plus importante. Mais il faudra aussi que la Confédération puisse exercer un contrôle plus efficace sur l'utilisation de ses

subventions. Ainsi se pose la question d'une autre répartition des charges et des responsabilités entre les cantons et la Confédération. Jusqu'à ce jour, les problèmes de coordination universitaire (notamment la réalisation en commun de tâches spéciales, la division du travail et la création de points forts, l'harmonisation réciproque des structures et des méthodes) ont été examinés et résolus principalement par la voie du dialogue au sein des organes consultatifs et au moyen de conventions entre les collectivités ayant la charge d'une haute école. Cette coordination horizontale ou coopérative a permis certaines réalisations, notamment en Suisse romande. Il faudra néanmoins examiner si la loi en vigueur offre des moyens permettant de réaliser une intégration suffisante sous l'angle de l'«université suisse» et, au besoin, par quelles mesures cette intégration pourrait être renforcée. Il s'agit notamment de déterminer les attributions que la Confédération ou des organes de caractère national devraient avoir pour participer à l'aménagement du système universitaire et réaliser une meilleure coordination verticale dans le respect de l'autonomie des cantons et des hautes écoles. Le cadre dans lequel la Confédération pourra participer aux responsabilités et, partant, exercer une influence directe, aura des répercussions notamment sur la structure ultérieure de la politique universitaire suisse sur le plan des organes et des autorités responsables. Le deuxième rapport du Conseil de la science sur le développement des universités suisses, qui paraîtra au printemps 1972, contiendra sans doute des éléments importants pour la conception de la future politique universitaire de la Confédération.

Il est aussi apparu indispensable d'intensifier à tous les niveaux une planification universitaire qui avait progressé à un rythme inégal. Le but final de la planification est de proposer à temps aux autorités politiques les mesures propres à augmenter l'efficacité de nos hautes écoles dans la recherche et dans l'enseignement, à assurer une capacité d'accueil suffisante et à prévenir ainsi toute nouvelle menace de *numerus clausus*. Il va de soi que la planification universitaire suisse ne pourra pas se limiter à des questions concernant les constructions et la capacité d'accueil, mais que, compte tenu des buts de l'enseignement universitaire considéré d'un point de vue embrassant tout le domaine de l'instruction, elle devra s'occuper de problèmes ardues, tels que ceux qui concernent la création de nouvelles hautes écoles, de nouvelles formes d'activité universitaire ou d'établissements supérieurs extra-universitaires appelés à décharger les hautes écoles existantes. Lorsque les besoins en matière de politique universitaire auront été définis et, à partir de là, les buts qu'il y a lieu d'assigner au développement des hautes écoles, la planification universitaire devra examiner les structures, les besoins de personnel et les questions financières. Le succès de ce travail de planification dépendra essentiellement de l'existence de données statistiques sûres. C'est pourquoi le développement de la statistique universitaire fait dès maintenant l'objet de soins attentifs. L'organisation de la planification universitaire au niveau national et les moyens mis en œuvre sont étroitement liés à une répartition des attributions dans le domaine universitaire qui tienne compte de notre régime fédératif. La planification devant incomber en première ligne aux diverses collectivités qui ont la charge

d'une haute école, le rôle de la Confédération sera avant tout de coordonner, de conseiller et d'aider.

Il ne suffit cependant pas que les universités soient mieux équipées en constructions, en personnel et en matériel. Dans le domaine de l'instruction, toute mesure de développement doit répondre simultanément à trois exigences différentes: aux désirs individuels, aux besoins de la société et aux impératifs probables de l'avenir. Une rénovation profonde de nos hautes écoles aura évidemment des répercussions sur l'organisation et les structures, la mesure essentielle demeurant toutefois la réforme des études.

Le but primordial de la réforme des études est de concevoir tous les cycles de formation de telle façon que, tout en procurant aux étudiants le bagage professionnel indispensable, ils les rendent surtout aptes à acquérir de manière critique de nouvelles connaissances, à saisir et à résoudre des problèmes et conflits nouveaux. Certes, la formation scientifique doit créer la base de la future activité professionnelle, mais elle ne saurait se borner à préparer à des activités professionnelles étroitement spécialisées. La rapide évolution et la mobilité accrue que l'on constate dans les professions universitaires exigent que les étudiants soient préparés mieux que par le passé à se mouvoir dans de larges champs d'activité. Les cycles d'études devraient donc être aménagés de manière plus souple et permettre diverses combinaisons ainsi que de nouvelles formes de transmission du savoir. Lorsque cela est compatible avec les exigences de la formation scientifique et que la discipline s'y prête, il faudrait instituer plusieurs cycles avec un certain éventail de buts. A longue échéance, il serait ainsi possible de créer un système comprenant des cycles et diplômes successifs ou parallèles, mais toujours en étroite relation.

La réforme des études n'atteindra cependant pas pleinement son but si les hautes écoles n'adaptent pas simultanément leurs structures et leur organisation aux nouveaux besoins. La réforme des études et la réforme dite des structures ont des rapports si étroits qu'on peut les considérer comme les deux aspects du même mouvement de rénovation. En matière de compétence, on peut dire, en simplifiant, qu'en raison même de sa nature, la réforme des études incombe aux hautes écoles, dont les facultés, voire les unités subordonnées, doivent se concerter sur le plan national. Les collectivités responsables leur accorderaient le soutien administratif et l'appui financier nécessaires. En revanche, les problèmes de la réforme des structures doivent être examinés et résolus en commun par les hautes écoles et les collectivités publiques; l'Etat fixe les conditions générales de l'activité universitaire dans le cadre de sa loi sur l'université.

En considérant l'état actuel des réformes de structures dans notre pays, on est frappé par un trait commun: la tendance à prendre son temps avant de choisir une solution déterminée, à procéder à des études approfondies et à des essais, en d'autres termes à avancer par étapes. Cette tendance a été renforcée par le fait que la Conférence universitaire a recommandé aux autorités politiques et aux hautes écoles de faire des essais et de réunir des expériences qui

pourraient être utiles lors de l'élaboration de nouvelles lois universitaires (phase dite d'expérimentation).

Ces brèves considérations sur quelques-uns des problèmes universitaires les plus urgents et les solutions qui pourraient leur être données montrent en tout cas clairement que le développement ultérieur et la réforme interne de nos hautes écoles constituent des tâches à long terme. Si la volonté de rénovation continue à les animer, nos hautes écoles auront ainsi témoigné de leur ouverture d'esprit et apporté la preuve qu'elles sont capables de s'adapter aux exigences des temps modernes.

27 Formation des adultes

La formation des adultes prend toujours plus d'importance. En effet, la conviction est maintenant largement répandue que, compte tenu du rapide développement scientifique et technique, il n'est possible d'être à la hauteur des exigences actuelles qu'en approfondissant systématiquement les connaissances acquises à l'école et dans la pratique. De plus, la réduction de la durée du travail, les réalisations techniques et le progrès social permettent à la plupart de nos concitoyens de jouir de beaucoup de temps libre, qu'il s'agit d'utiliser judicieusement. En outre, dans la plupart des professions, on demande une somme de connaissances générales telle qu'on peut à juste titre parler aujourd'hui d'une intellecttualisation des activités professionnelles, expression déjà employée ci-dessus, qui ne s'applique d'ailleurs pas uniquement au personnel le plus qualifié. Enfin, la formation permanente offre aux adultes la possibilité de s'approprier les connaissances qu'ils n'ont pas acquises ou pu acquérir au cours de leur jeunesse. Dans ce sens, le développement de la formation des adultes contribue à augmenter l'égalité des chances.

Nous nous limiterons ici à la formation générale, non professionnelle, des adultes. Dans notre pays, cette tâche est accomplie pour ainsi dire exclusivement par des institutions privées, notamment de caractère coopératif, ecclésiastique, religieux ou syndical, mais aussi et surtout par des associations privées, dont l'activité est inspirée par le sentiment d'assumer une responsabilité dans ce domaine.

Il n'est pas possible de décrire en détail ici les organisations qui s'occupent de la formation des adultes. Leur diversité est trop grande. L'association de fait, la Fédération suisse pour l'éducation des adultes (FSEA), compte 26 organisations de caractère national, dont le rôle principal est de conseiller leurs sections régionales et locales, de coordonner l'activité de ces groupements et de les soutenir.

Les statuts de la FSEA l'autorisent à accueillir dans ses rangs toute organisation ou institution ayant pour but principal d'organiser des cours de formation générale et professionnelle permanente ou de préparer les adultes à assumer des responsabilités d'ordre culturel, social ou civique.

On ne dispose de données statistiques concernant les cours organisés par les sections de la FSEA que pour douze d'entre elles. Il en résulte qu'au cours des dernières années, ces douze groupements ont, au total, organisé quelque 22 800 cours par an. Le nombre des participants s'est élevé à 440 000 environ, si l'on tient également compte des résultats obtenus par 5 autres organisations.

Jusqu'à ce jour, la formation des adultes a été financée en grande partie par des personnes privées. D'après les estimations de la FSEA, quelque 24,5 millions de francs y ont été consacrés en 1966/67, sans inclure les bibliothèques populaires. Ces moyens provenaient pour 95 pour cent de personnes privées et pour 5 pour cent seulement des pouvoirs publics.

Hormis quelques rares institutions liées à des entreprises économiques, les organisations s'occupant de la formation des adultes ne disposent que de moyens restreints, qui proviennent d'ailleurs en majeure partie des bénéficiaires eux-mêmes. En raison de l'importance croissante de la formation permanente, ces organisations s'efforcent depuis quelque temps déjà d'obtenir une augmentation substantielle de l'aide publique. A cet effet, elles peuvent invoquer les recommandations émanant de conférences internationales. Ainsi, la Conférence européenne pour l'éducation des adultes, organisée en 1962 par l'UNESCO, a invité les gouvernements à faire bénéficier ce domaine de la formation d'un soutien proportionné aux besoins de la société moderne.

En vertu de la souveraineté des cantons dans le domaine culturel, la formation des adultes est une tâche qui concerne en premier lieu les cantons. Les mesures de la Confédération, auxquelles nous reviendrons ci-après, n'ont qu'un caractère complémentaire. L'encouragement de la formation des adultes fait l'objet de dispositions légales particulières dans les cantons des Grisons, du Tessin et du Valais. Cette formation est soutenue en vertu d'une loi de promotion culturelle dans les cantons de Zurich, de Schwyz, de Soleure et d'Argovie, en vertu de dispositions générales de la législation scolaire dans les cantons de Lucerne, d'Unterwald-le-Haut, de Bâle-Ville et de Genève. Dans les autres cantons, il n'existe encore aucune base légale spéciale visant à promouvoir la formation des adultes. Lorsqu'ils s'en occupent, ils le font en vertu d'une compétence d'encourager les activités culturelles qui est reconnue à l'Etat en vertu du droit coutumier.

En ce qui concerne l'aide fédérale en faveur de la formation des adultes, il y a lieu de faire les remarques suivantes.

Depuis 1921 déjà, la Confédération soutient la Bibliothèque populaire suisse par des subventions annuelles qui atteignent actuellement 500 000 francs. Au reste, c'est avant tout à la fondation Pro Helvetia qu'il appartient d'encourager la formation permanente non professionnelle. Elle le fait d'ailleurs depuis sa création en subventionnant des projets précis. De 60 000 francs en 1966, le total des subventions de Pro Helvetia a passé à 420 000 francs en 1971, ce qui représente une augmentation considérable. Ces subventions sont destinées avant tout à venir en aide aux organisations de faite, à contribuer à la mise sur pied de certains cours, mais avant tout à assurer la formation de moniteurs. Il

a toujours été entendu que Pro Helvetia ne s'occuperait de la formation des adultes qu'à titre provisoire, notamment parce que, conformément à son but, cette fondation ne peut en principe accorder des subventions que pour des entreprises isolées. Le versement de subsides réguliers à des organisations s'occupant de la formation des adultes déborde le cadre de ses attributions. C'est pourquoi la fondation a exprimé le désir d'être déchargée dès que possible des tâches qu'elle assume présentement dans ce domaine. La disposition constitutionnelle que nous vous proposons facilitera l'établissement d'une nouvelle réglementation.

A la suite d'interventions parlementaires invitant le Conseil fédéral à exposer les mesures qui pourraient être prises, en collaboration avec les cantons et dans le respect des particularités régionales, en vue d'encourager et intensifier la formation des adultes ainsi que d'assurer la coordination nécessaire, le Département de l'intérieur a adressé, le 26 juin 1969, aux cantons une lettre circulaire leur demandant de le renseigner sur les mesures prises dans ce domaine et de lui dire s'ils estiment souhaitable ou indispensable que la Confédération participe à leurs efforts. Il résulte de cette enquête que les grands centres urbains offrent déjà de nombreuses possibilités de formation permanente. En revanche, les petites communes et surtout les régions rurales isolées n'en offrent que très peu.

Les cantons estiment que la tâche principale de la Confédération est d'aider les organisations nationales de faire à développer leurs activités consistant à donner des conseils, à coordonner l'activité des groupements locaux ou régionaux et à assurer la formation des adultes. Au sujet du congé-éducation, dont l'encouragement est également considéré comme une tâche de la Confédération, nous aimerions relever qu'à l'occasion d'une réunion organisée sur ce problème en juin 1971 par la FSEA et à laquelle participaient également d'importantes associations patronales et syndicales, l'opinion a prévalu qu'il fallait laisser pour le moment aux partenaires sociaux le soin de régler cette question; au demeurant, l'accueil réservé à l'idée même du congé-éducation a été tout à fait favorable. En revanche, ce qui exige une solution rapide, c'est le problème des bourses d'études pour la formation d'éducateurs d'adultes.

Enfin, l'enquête du département a permis de constater qu'à elles seules, les tâches scolaires traditionnelles représentent une charge si lourde pour les cantons financièrement faibles qu'ils ne pourront guère consacrer de grosses sommes pour promouvoir systématiquement la formation permanente. De très nombreux cantons demandent expressément que la Confédération assume une part de leurs dépenses en faveur de ce domaine de la formation, par exemple en les aidant à construire des bâtiments appropriés ou à assurer le fonctionnement des institutions locales. L'avis a même été exprimé que la Confédération devrait prendre à sa charge, avec la collaboration des cantons, l'ensemble du domaine de la formation permanente. Il faudra donc examiner si la Confédération doit accorder non seulement une aide directe aux organisations nationales de faire, mais également son soutien financier aux cantons selon des critères qui resteraient à déterminer.

Dans leur réponse, divers cantons ont insisté sur l'importante contribution que la radio et la télévision peuvent, à leur sens, apporter à la formation permanente. En effet, toutes les possibilités qu'offrent ces deux moyens de communication sociale n'ont pas encore été épuisées. A titre d'essai, la télévision de la Suisse alémanique et rhéto-romane a commencé en 1969, en collaboration avec le troisième programme de la télévision bavaroise, à diffuser de véritables émissions éducatives à l'intention des adultes. Si l'on compare les réalisations de la télévision suisse et celles de quelques autres pays, on doit conclure à la nécessité d'un développement rapide de nos programmes éducatifs. Ce serait aussi, de loin, le moyen le plus efficace de contribuer à augmenter les possibilités de développement culturel dans les régions rurales isolées.

Il faut encore relever que l'instruction des adultes en tant que formation continue aura également des répercussions majeures sur les réformes concernant d'autres degrés de la formation. L'activité de tous les secteurs et degrés de l'enseignement doit être coordonnée de manière que chacun soit préparé et incité à compléter et à renouveler son savoir tout au long de sa vie, les connaissances acquises devant être constamment en évolution.

28 Formation scolaire spéciale

La formation scolaire spéciale d'enfants physiquement et mentalement handicapés est garantie par la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (AI) du 19 juin 1959. C'est une des nombreuses mesures de réadaptation prévues par la loi (telles que les mesures d'ordre médical ou professionnel et la remise de moyens auxiliaires) qui ont, en fin de compte, toutes le même but, qui est d'intégrer l'invalidé dans le circuit économique et dans la société au moment opportun. Bien que la formation scolaire spéciale soit considérée, en règle générale, comme la préparation à la réadaptation professionnelle, le droit aux mesures scolaires spéciales est reconnu même si les bénéficiaires n'ont pas la perspective de se réadapter à la vie professionnelle. On veille cependant à ce que même les enfants les plus gravement handicapés obtiennent, dans la mesure du possible, une occupation adéquate après avoir reçu une formation scolaire spéciale.

Le droit aux prestations pour une formation scolaire spéciale, qui peut donner lieu à une action en justice, appartient à tout mineur ne pouvant fréquenter l'école publique en raison de son invalidité. On ne peut examiner ici en détail le genre et l'étendue des mesures de formation scolaire spéciale dans des cas particuliers (formation scolaire spéciale avec contributions aux frais d'école et de pension, indemnités particulières pour les frais de transport à l'école qui sont occasionnés par l'invalidité; mesures complémentaires de nature pédaogo-thérapeutique). On relèvera toutefois que l'AI assume les frais supplémentaires dus à l'invalidité. C'est la raison pour laquelle la contribution aux frais d'école et de pension est fixée compte tenu d'une participation des cantons et des communes égale aux dépenses qu'ils font pour l'instruction des

enfants valides. Les parents doivent également participer aux frais de logement et de repas lorsque l'enfant invalide est placé dans un internat.

Si l'assurance-invalidité garantit des prestations étendues – depuis l'entrée en vigueur de l'assurance en 1960, elle a versé en tout 177 millions de francs pour des mesures individuelles de formation scolaire spéciale – on ne saurait cependant se passer de critères de délimitation. L'assurance doit déterminer qui est invalide au sens de la loi. Une telle délimitation n'est souvent pas facile à effectuer, surtout pour les mineurs débiles mentaux. Une règle établit que les écoliers qui peuvent satisfaire aux exigences du programme des classes auxiliaires ou de développement, faisant partie de l'école publique, ne sont pas réputés invalides. A cette catégorie appartiennent les enfants dont le quotient d'intelligence est égal ou supérieur à 75. Ainsi, seuls les enfants ayant un quotient d'intelligence inférieur à 75 ont droit à la formation scolaire spéciale prévue par la loi sur l'assurance-invalidité. Dans les régions où les classes auxiliaires et de développement de l'école publique sont suffisamment nombreuses, la délimitation ne présente guère de difficulté. Il n'en va pas de même là où tel n'est pas le cas, car l'enfant qui se trouve, en somme, au même niveau qu'un élève de classe spéciale risque d'être considéré comme un élève exigeant une formation spéciale et, partant, comme un débile mental. Or cela peut avoir des conséquences néfastes sur son développement. D'autre part, dans l'intérêt des débiles mentaux les plus gravement atteints, la notion de la formation scolaire spéciale a été interprétée d'une manière très extensive. Ainsi a-t-on supprimé, lors de la révision de la loi sur l'AI au 1^{er} janvier 1968, le terme «aptitude à recevoir une instruction». En conséquence, sont aptes à recevoir une «formation scolaire spéciale» non seulement les enfants invalides auxquels les disciplines scolaires élémentaires peuvent être enseignées, telles que la lecture, l'écriture, et le calcul, mais également ceux qui ne sont capables de progrès que sur le plan de leur formation pratique (habileté manuelle, contacts avec autrui) ou encore dont l'aptitude à accomplir des actes de la vie quotidienne (toilette, repas) peut être développée.

Il est également tenu compte des cas où des soins spéciaux sont nécessaires. Cela présente le grand avantage que l'on peut, sous forme de mesures pédo-thérapeutiques, commencer déjà à l'âge préscolaire à développer l'enfant pour le préparer à l'enseignement scolaire public ou spécial, ou encore à une formation purement pratique, puisque ces prestations sont accordées par l'AI sans égard à un âge minimum. Ces mesures, qui peuvent être prises très tôt, ont une importance décisive pour toutes les mesures scolaires ou professionnelles futures. Les mesures de nature pédo-thérapeutique mentionnées ci-dessus sont appliquées soit individuellement, soit en groupe et peuvent être accordées encore pendant la durée de l'enseignement scolaire spécial ultérieur, en cas de nécessité. Sont également réputés invalides les enfants présentant des troubles du comportement provoqués par le milieu, lorsque les influences préjudiciables ont déjà atteint leur santé psychique. Les enfants difficiles, qui jouissent d'une bonne santé physique et mentale, mais qui, en raison de leur

éducation déficiente, ne peuvent être tolérés dans une école publique et qui doivent par conséquent séjourner dans un home d'enfants spécialisé, ne sont pas considérés comme invalides au sens de la loi et n'ont dès lors pas droit aux mesures de formation scolaire spéciale. La Confédération soutient cependant les efforts des cantons qui viennent également en aide à ces enfants; pour cela, elle se fonde sur la loi fédérale du 6 octobre 1966 concernant les subventions de la Confédération aux établissements qui servent à l'exécution des peines et mesures disciplinaires et aux maisons d'éducation.

Cependant, il ne suffit pas d'établir des critères de délimitation. Il faut trouver les moyens de donner à tous les ayants droit la possibilité de profiter réellement de mesures scolaires spéciales. L'assurance-invalidité ne connaît pas d'obligation d'annoncer les cas. Lorsque le représentant légal de l'enfant invalide ne fait valoir aucun droit, des mesures de formation scolaire spéciale ne peuvent pas être entreprises. Sans doute la surveillance et le recensement des enfants en âge de scolarité est-elle l'affaire de l'autorité scolaire cantonale; mais il n'existe aucune garantie que les enfants reçoivent dans chaque cas une formation appropriée, car une partie des cantons ne connaît pas d'obligation scolaire pour les enfants invalides, de telle sorte que ces derniers n'ont pas non plus droit à une formation scolaire spéciale. Il arrive dès lors que les autorités scolaires compétentes n'ont aucun moyen d'intervenir dans ce domaine, puisqu'elles ne sont pas tenues de déterminer quels sont les invalides et puisque les parents ne sont pas obligés de les annoncer à l'autorité scolaire. Dans bien des cas, l'initiative est laissée aux parents, qui décident eux-mêmes si leurs enfants invalides doivent bénéficier ou non d'une formation scolaire spéciale. Cela peut avoir pour conséquence que de tels enfants ne bénéficient de mesures appropriées qu'avec un retard considérable et que tout leur développement futur en subit de graves préjudices. Cependant, il faut relever que, depuis l'introduction de l'assurance-invalidité, le chiffre des bénéficiaires de la formation scolaire spéciale a presque doublé. En 1969, il y en avait 13 247.

Outre les mesures de formation scolaire spéciale qui sont accordées individuellement à l'enfant, l'AI connaît encore des mesures collectives qui profitent indirectement à celui-ci. Ne possédant en propre aucune école spéciale, l'assurance-invalidité a délégué l'exécution des mesures à des institutions et personnes étrangères à l'assurance et s'en remet, dans ce domaine, à l'initiative des cantons, communes et institutions privées. L'AI soutient les écoles spéciales publiques ou reconnues d'utilité publique comme tout autre établissement de réadaptation, en tant qu'ils appliquent des mesures de formation scolaire spéciale durant la moitié de l'ensemble des journées de séjour. Des subventions sont accordées pour la construction, l'agrandissement et la rénovation de ces écoles, ainsi que pour l'acquisition d'agencements: en règle générale, un tiers des frais, dans des cas spéciaux jusqu'à 50 pour cent, et, en plus, octroi de prêts sans intérêts; allocation de subventions pour couvrir ou réduire le déficit d'exploitation. Depuis 1960, l'assurance-invalidité a versé au total 141,1 millions de francs pour la construction, l'agencement et les frais d'exploitation.

De ce fait, il y a, à l'heure actuelle, six fois plus d'écoles spéciales que lors de l'introduction de l'assurance, à savoir 370 avec plus de 13 000 places pour enfants invalides au total.

Le nombre de places dans les écoles spéciales est cependant encore insuffisant. Après la réalisation des constructions actuellement projetées, il y aura assez de places pour la majorité des catégories d'invalides.

Les écoles spéciales qui acceptent des enfants invalides doivent remplir certaines conditions fixées par le Département fédéral de l'intérieur afin qu'un enseignement régulier et adéquat soit garanti. Ces conditions, établies en collaboration avec les cantons, consistent en exigences minimales en matière de personnel, d'organisation et d'installations.

Le recrutement du personnel spécialisé dans la formation scolaire spéciale pose un problème particulier. Certes, l'assurance-invalidité subventionne la formation des spécialistes et le perfectionnement de leurs connaissances en matière de formation et de réadaptation professionnelle des invalides ou d'assistance sociale aux invalides; cependant, il est souvent difficile de trouver de tels collaborateurs en nombre suffisant.

29 Aides pécuniaires à la formation et orientation professionnelle

Mesures de nature certes fort différente, les aides pécuniaires à la formation aussi bien que l'orientation professionnelle sont destinées à permettre aux jeunes d'acquérir une formation conforme à leurs goûts et à leurs aptitudes. De plus, elles sont interdépendantes: en effet, si l'individu et l'Etat n'ont, ni l'un ni l'autre, intérêt à financer une formation vouée d'emblée à l'échec – c'est la raison du recours à l'orientation professionnelle – nul ne saurait être empêché pour des motifs financiers d'acquérir une formation correspondant à ses aptitudes. C'est la raison pour laquelle le système des aides pécuniaires à la formation a été développé depuis quelques années.

291 Les aides pécuniaires à la formation

La forme la plus répandue d'aide pécuniaire accordée par les pouvoirs publics en faveur de la formation est la bourse. Celle-ci est en principe allouée compte tenu des conditions matérielles du candidat ou de ses parents, aux fins de permettre au bénéficiaire d'acquérir une formation déterminée sans qu'il ait besoin de rembourser le montant de cette aide. Moyennant certaines conditions, la Confédération participe aux dépenses des cantons en faveur des bourses. Nous reviendrons ci-après à cet aspect du problème.

Les prêts et bourses remboursables ont perdu de leur importance au cours des dix dernières années, mais continuent d'exister; les conditions de remboursement prévues sont en général favorables. La Confédération ne participe pas aux prêts accordés par les cantons.

L'institution de la «bourse d'application» n'a pas réussi à s'imposer en Suisse. Il est apparu impossible dans la pratique de fixer des critères objectifs pour une appréciation permanente des résultats scolaires, notamment au degré universitaire.

Les fondations privées ont perdu de leur importance à mesure que les collectivités publiques augmentaient leurs dépenses en faveur des bourses d'études. Il n'en reste pas moins que ces institutions continuent à rendre de précieux services, surtout dans les cas limites. Nous citons notamment la fondation Pestalozzi et la fondation Pro Juventute.

L'aide fédérale à la formation est accordée en vertu des législations sur la formation professionnelle et sur l'agriculture et, pour les autres domaines, en vertu notamment de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur de bourses d'études.

Cette dernière loi concerne les hautes écoles, les écoles préparant à la maturité, les écoles normales, les instituts préparant aux professions ecclésiastiques, les écoles donnant une formation artistique, les écoles de service social et les écoles pour le personnel paramédical.

Le caractère commun de ces trois lois est qu'elles subordonnent les subventions fédérales à des prestations cantonales et, dans certains cas, à des contributions communales ou autres.

La loi de 1965 répondait à un besoin urgent car, au début des années soixante, les dépenses en faveur de bourses d'études n'avaient pas encore atteint un niveau permettant de parler d'une véritable politique de mise en valeur des aptitudes et d'atteindre les couches sociales moins ouvertes aux préoccupations de l'esprit. En 1969, le total des dépenses des cantons en faveur de bourses d'études avait atteint la somme de 7,2 millions de francs. La loi de 1965 devait les inciter à faire davantage. Pour l'ensemble du pays, elle a sans aucun doute répondu à cette attente, puisque les dépenses cantonales se sont montées à quelque 37 millions de francs en 1966, à 45,4 millions en 1968, à 75,3 millions en 1970. La bourse n'a plus le caractère d'aumône qu'elle avait autrefois, surtout parce que la plupart des cantons ont simplifié les formalités.

Réjouissante dans son ensemble, cette évolution ne doit cependant pas faire oublier que certains problèmes ne sont pas encore résolus.

L'article constitutionnel 27^{quater} sur les bourses d'études reconnaissant formellement l'autonomie des cantons en matière d'instruction, ceux-ci fixent librement les conditions d'octroi et les montants des bourses. C'est là raison pour laquelle les réglementations cantonales présentent une si grande diversité. Alors que, dans certains cantons, les bourses suffisent, compte tenu des ressources dont disposent personnellement les bénéficiaires, à couvrir tant les frais d'entretien que les dépenses strictement scolaires, dans d'autres, elles ne permettent toujours pas de surmonter toutes les difficultés matérielles. Les conditions encore très différentes faites selon les cantons à des personnes se trouvant pourtant dans une situation financière analogue, font obstacle à l'égalité des chances que la politique suivie en matière d'enseignement s'efforce de réaliser.

En outre, les montants des bourses, fixés dans certains cantons au milieu des années soixante, ne sont plus suffisants en raison du renchérissement survenu depuis lors. Il est particulièrement difficile de les adapter lorsque ces montants sont fixés dans la loi.

Ces insuffisances font depuis quelque temps l'objet de critiques parfois violentes. Le principe en vertu duquel le montant des bourses est fixé compte tenu des moyens financiers du candidat et de ses parents est considéré comme une limitation de la liberté qu'a chacun de choisir la voie qui lui convient. L'Union nationale des étudiants de Suisse demande donc un mode de financement assurant à tous les intéressés, quelle que soit leur situation matérielle, une aide qui couvre tous leurs frais, mais qu'ils devraient rembourser selon leurs possibilités dès leur entrée dans la vie active. Le fonds nécessaire à la réalisation d'un tel système devrait être alimenté par la Confédération.

Nous nous prononcerons sur cette proposition lorsque ses auteurs auront déposé l'initiative populaire qu'ils ont annoncée.

Une solution plus nuancée est envisagée par une commission d'experts comprenant des représentants de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique et de l'administration fédérale. Tout en étant favorable au maintien du principe de l'adaptation des bourses à la situation personnelle des bénéficiaires, cette commission demande que les conditions d'octroi et les taux des subventions fédérales garantissent un rapprochement des réglementations cantonales. De plus, elle propose à la Confédération d'alimenter une caisse de prêts qui, moyennant certaines conditions, permettrait de venir en aide à toutes les personnes adultes qui font des études sans le soutien d'une bourse.

292 Orientation professionnelle

En vertu de ses attributions dans le domaine de la formation professionnelle, la Confédération a astreint les cantons à organiser l'orientation professionnelle générale. Celle-ci doit être confiée à des personnes qualifiées; elle est en principe gratuite. La Confédération encourage par des subventions et d'autres mesures l'orientation professionnelle assurée par les pouvoirs publics ou des organismes d'utilité publique.

Il est apparu nécessaire de compléter l'orientation professionnelle générale par une orientation professionnelle universitaire s'occupant des problèmes particuliers qui se posent aux élèves du degré moyen et du degré universitaire. Sa tâche consiste principalement à examiner leurs aptitudes pour les études supérieures qu'ils envisagent de faire ou qu'ils ont déjà entreprises ainsi qu'à les aider dans le choix d'une profession. Il faut mentionner ici que la loi de 1968 sur l'aide aux universités fait obligation aux cantons entretenant une université d'insérer dans leurs lois d'introduction des dispositions concernant l'organisation et les tâches de l'orientation professionnelle universitaire ainsi que des services chargés de conseiller les étudiants. Il serait cependant souhaitable que tous les

autres cantons disposent d'un tel service d'orientation. Dans les régions qui n'ont pas de rapports plus ou moins étroits avec une haute école, un service d'orientation professionnelle universitaire répondrait à un besoin particulièrement urgent.

Dans l'ensemble du pays, l'orientation professionnelle, qu'elle soit générale ou universitaire, est insuffisamment développée. Le personnel qualifié n'est pas assez nombreux pour pouvoir examiner chaque cas avec tout le soin nécessaire. Le développement de l'orientation professionnelle revêt donc un caractère urgent. Il est indispensable de pouvoir y recourir également dans les cas de changement de profession, dont le nombre s'accroît sans cesse parmi les gens d'âge mûr.

3 Situation de la recherche en Suisse

Au cours de la seconde guerre mondiale et des décennies qui ont suivi, il est apparu clairement que les prestations d'un pays dans le domaine de la recherche peuvent déterminer dans une mesure importante la place qu'il occupe dans le monde. Mais l'activité économique aussi est influencée dans une mesure croissante par les progrès de la science et de la technique basés sur la recherche. Nous mentionnerons, à titre d'exemple, les bouleversements survenus dans l'industrie et l'administration à la suite du développement des ordinateurs, bouleversements qui sont encore loin d'avoir pris fin. C'est pourquoi, dans tous les pays industrialisés modernes, aussi bien les autorités que les entreprises privées ont fortement développé leurs recherches depuis la seconde guerre mondiale et consacrent aujourd'hui des sommes considérables à ces fins. Dans les universités, l'industrie et les centres de recherche de l'Etat, un grand nombre de savants et d'ingénieurs s'efforcent d'étendre les connaissances scientifiques, de créer de nouveaux produits et d'établir de nouvelles méthodes. Au cours des dernières années, on s'est toutefois rendu compte que l'utilisation inconsidérée des nouvelles conquêtes de la science et de la technique peut entraîner de graves dommages affectant la nature et même l'homme. Aussi fait-on preuve, aujourd'hui, dans de larges milieux de la population, d'un esprit critique à l'égard de la science et de la technique.

Cependant, dans bien des pays, il s'agit avant tout de créer des conditions humaines de vie pour la majorité des habitants. Même dans notre pays hautement industrialisé, il convient d'améliorer sensiblement les conditions économiques et sociales dans bien des régions (p. ex. les régions de montagne) et pour certaines couches de la population. En outre, il existe dans tout le pays des retards à rattraper dans le développement de l'équipement collectif. Ces exemples, choisis parmi les multiples problèmes que notre société doit résoudre, suffisent à montrer que les méthodes connues et les moyens dont on dispose aujourd'hui ne permettent pas, à eux seuls, de faire face à toutes les difficultés actuelles. C'est pourquoi il faut continuer à encourager intensivement la recherche, tout en tenant compte, plus que jusqu'ici, des exigences de la société.

Avant toute application pratique de nouveaux produits et de nouvelles méthodes, il importe d'étudier minutieusement leurs effets sur l'homme et le milieu ambiant. Les autorités assument à ce propos des responsabilités toujours plus étendues; elles doivent veiller à ce que la relève permette toujours de disposer, en nombre suffisant, de spécialistes hautement qualifiés, à ce que les entreprises s'adonnant à la recherche bénéficient du soutien de l'Etat lorsqu'elles en ont besoin et à ce que les moyens restreints que l'Etat peut affecter à la recherche soient mis en œuvre de la manière la plus rationnelle possible, c'est-à-dire dans le cadre de programmes de recherche coordonnés ayant des objectifs bien définis.

Pour avoir une vue d'ensemble des mesures que les autorités fédérales devraient pouvoir prendre en matière de politique de la recherche, il faut d'abord décrire brièvement la situation présente de la recherche en Suisse et les mesures fédérales prises jusqu'ici pour son encouragement, en traitant séparément la recherche dans les universités, dans l'industrie et dans l'administration.

31 Recherche universitaire

En Suisse comme à l'étranger, ce sont les universités qui assument pour une bonne part la recherche, laquelle joue un rôle essentiel dans la formation des étudiants avancés. En collaborant à des projets de recherche, on établit des contacts directs avec les découvertes les plus récentes de la science et on s'oblige à les assimiler. Pour les professeurs aussi, la recherche est, sinon nécessaire, du moins extrêmement profitable à leur enseignement.

Cependant, depuis la seconde guerre mondiale surtout, la recherche universitaire n'est pas seulement utile à l'enseignement; on la pratique et on la développe aussi en tenant compte des besoins de la collectivité en matière de connaissances nouvelles. Aujourd'hui, l'enseignement et la recherche sont considérés comme des tâches d'une égale importance incombant à l'université.

Au premier plan figure la recherche fondamentale, à savoir la quête de nouvelles connaissances hors de toute perspective d'utilisation pratique. Pour se développer harmonieusement, ce genre de recherche a besoin d'une atmosphère de libre échange des idées, sans obligation de garder le secret, et d'un régime très souple avec horaires peu rigides. C'est pourquoi, à quelques exceptions près, la recherche fondamentale est concentrée en Suisse dans les universités. Seules quelques entreprises, appartenant surtout à l'industrie chimique et pharmaceutique, peuvent se permettre d'exercer également une activité dans ce domaine.

En outre, la recherche appliquée, dont les objectifs sont déterminés par des besoins pratiques, a aussi sa place dans nos institutions universitaires. Cela vaut tout particulièrement pour les deux écoles polytechniques de Zurich et Lausanne, qui, pour assurer la formation des ingénieurs, doivent maintenir des contacts étroits avec la pratique. Les méthodes de travail et les instruments employés dans la recherche appliquée sont, pour une bonne part, les mêmes que ceux auxquels recourt la recherche fondamentale. C'est pourquoi ce genre

de recherche convient également pour maintes disciplines pratiquées dans les universités.

Actuellement, la recherche universitaire est principalement financée par les pouvoirs publics. On estime qu'à peu près un tiers en moyenne des dépenses d'exploitation des universités vont à la recherche. Si l'on se fonde sur cette estimation, on constate que les prestations de la Confédération et des cantons en faveur de la recherche universitaire ont atteint, en 1970, la somme appréciable de 165 millions de francs.

Pour pouvoir développer la recherche universitaire suisse selon le rythme de l'évolution qui se poursuit sur le plan mondial, on a créé, en 1952, le Fonds national suisse de la recherche scientifique. Cette fondation privée, qui tire pratiquement toutes ses ressources de la Confédération, encourage la recherche dans toutes les universités suisses; elle peut aussi encourager des recherches en dehors des universités, à condition qu'elles n'aient aucun but commercial. Les chambres fédérales se sont toujours montrées généreuses à l'égard du Fonds national: les subventions fédérales accordées à la fondation se montaient à 2 millions de francs en 1952; elles ont été augmentées successivement et atteignent, pour l'année en cours, le montant de 88 millions de francs. Avec ces ressources, le Fonds national finance les dépenses pour les collaborateurs scientifiques et le personnel auxiliaire technique, l'acquisition d'appareils et d'instruments, ainsi que d'autres dépenses pour l'exécution de projets de recherche par des scientifiques ayant fait leurs preuves. En 1970, on a traité 714 demandes de subvention et, après un examen minutieux, 604 projets au total ont été retenus et ont bénéficié, en tout, d'un appui financier se montant à 67,3 millions de francs. A côté de cela, la fondation encourage également la relève scientifique à tous les niveaux en allouant des bourses. En 1970, le Fonds national a accordé 215 bourses d'études pour un montant total d'environ 3 millions de francs. En outre, de nombreux scientifiques collaborant à des travaux de recherche sont rétribués au moyen de subventions du Fonds; souvent, ils rédigent à cette occasion une thèse de doctorat. Dans certains cas exceptionnels, le Fonds national peut verser des subventions de caractère personnel en vue de soutenir et de s'assurer le concours de chercheurs éminents.

Il importe tout particulièrement de souligner que le Fonds national n'encourage pas seulement les sciences naturelles, les mathématiques et les sciences médicales, mais qu'il soutient également les lettres et les sciences sociales sur la base d'une complète égalité juridique. Si 13,5 pour cent seulement des ressources sont allés aux lettres en 1970, alors que les sciences naturelles et les mathématiques en ont reçu 45,9 pour cent, la biologie et la médecine 40,6 pour cent, cela s'explique par le fait que, dans la première de ces disciplines, la recherche exige moins d'appareils et d'installations coûteux que dans les autres domaines.

Le Fonds national soutient surtout la recherche fondamentale. La Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques (nommée plus brièvement «Commission Allemann», du nom de son président actuel) s'occupe de la recherche orientée vers l'application pratique dans nos universités. L'ac-

tivité de cette commission, qui a été créée en 1944 déjà, s'exerce aujourd'hui en vertu de la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. En vertu de son règlement du 5 février 1969, elle peut subventionner des projets de recherche orientés vers l'application pratique ou mandater des projets de recherche dans l'intérêt général. Jusqu'à maintenant, elle soutenait principalement des recherches universitaires. Cependant, d'autres institutions scientifiques sans but lucratif immédiat entrent également en ligne de compte comme bénéficiaires de subventions. Alors que le Fonds national décide exclusivement d'après la qualité scientifique des projets qui lui sont soumis, la commission tient également compte de l'importance économique des projets. En 1971, la commission disposait d'un montant global de 3 millions de francs.

Différents milieux de l'économie, les petites et moyennes entreprises plus spécialement, suggèrent que la recherche orientée vers l'application pratique bénéficie d'un plus fort soutien de l'Etat. Aussi, le Conseil suisse de la science s'occupe-t-il actuellement, conjointement avec la commission Allemann, des problèmes soulevés par une nouvelle réglementation de l'aide fédérale dans ce domaine. La commission a déjà formulé des recommandations pour la poursuite et le développement de ces activités. Le rapport y relatif est actuellement examiné par le Conseil de la science; ce document doit être placé dans le contexte plus large des efforts visant à promouvoir un encouragement équilibré de la recherche par l'Etat.

32 Recherche industrielle

L'industrie suisse consacre des sommes importantes à la recherche et au développement. Selon des enquêtes du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, ces dépenses se sont élevées, en 1969, à environ 1,7 milliard de francs, y compris les dépenses considérables faites pour des recherches de *konzern* à l'étranger. En Suisse, l'industrie supporte une part des dépenses pour la recherche sensiblement plus large que les pouvoirs publics, alors que, dans d'autres Etats industrialisés, tels que les USA, la France et la Grande-Bretagne, c'est l'inverse qui se produit. Les statistiques dont on dispose en Suisse sur la recherche montrent cependant que seules quelques branches (industrie chimique et pharmaceutique, industrie des machines et industrie électrique) pratiquent la recherche et le développement sur une grande échelle. Cette situation n'est pas particulière à notre pays seulement; dans d'autres pays également, on constate que l'industrie pharmaceutique investit une proportion considérable de ses ressources (env. 8-10% du chiffre d'affaires) dans la recherche et la mise au point de nouveaux produits.

Une nouvelle direction ayant été imprimée à la politique de la science dans différents grands pays industrialisés, un changement est apparu ces derniers temps dans la situation des branches jusqu'ici peu orientées vers la recherche. La réduction des dépenses pour la recherche dans certains domaines (p. ex. le

secteur militaire) est compensée, partiellement tout au moins, par un encouragement direct de projets de recherche pouvant profiter immédiatement à l'économie. On voue une attention particulière aux développements techniques (méthodes et matériaux de construction, moyens de transport publics, récupération des déchets, etc.) qui peuvent permettre d'améliorer les conditions de vie et de préserver l'environnement. Encouragée par l'aide de l'Etat, une telle recherche conduira également à des innovations dans des branches industrielles plutôt conservatrices. Cette évolution, conjointement à l'introduction à l'étranger de programmes d'encouragement de la recherche industrielle par l'Etat, influe d'une manière croissante sur les perspectives de vente de notre industrie orientée vers l'exportation. A cela s'ajoute le fait que la mise au point d'un nouveau produit devient généralement toujours plus onéreuse, notamment parce que la recherche dont elle procède coûte elle-même toujours plus cher. C'est pourquoi les petites et les moyennes entreprises éprouvent, aujourd'hui déjà, de grandes difficultés à suivre le progrès scientifique et technique.

Une large unanimité règne quant à la nécessité, déjà mentionnée dans le chapitre précédent, d'un renforcement et d'une réorganisation de l'aide fédérale à la recherche orientée vers l'application pratique dans les universités. En revanche, le financement par l'Etat de la recherche dans les entreprises privées soulève des objections de principe. Dans quelques cas exceptionnels, la Confédération a déjà accordé une aide de ce genre; si l'on fait abstraction des projets de recherche entrepris à des fins militaires ou pour d'autres besoins spécifiquement gouvernementaux, il faut mentionner ici avant tout l'encouragement de la recherche en matière de construction et des recherches sur les applications de l'énergie nucléaire. Dans ces deux cas, les entreprises fédérales n'ont pas directement besoin des résultats des recherches pour leur activité. La recherche dans le domaine de la construction est encouragée en égard à l'importance économique et sociale des méthodes de construction rationnelles et bon marché à une époque de pénurie de logements. Le soutien accordé à la technique nucléaire industrielle s'explique par le fait que, dans les grands Etats, ce domaine bénéficie de l'encouragement des pouvoirs publics qui y consacrent des moyens considérables. Les efforts accomplis par l'industrie privée suisse dans les années cinquante pour construire un centre de recherche commun à Würenlingen ont montré très tôt déjà que l'économie n'était pas en mesure de supporter la charge d'entreprises aussi ambitieuses. Aussi la Confédération a-t-elle dû reprendre les installations de l'actuel Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs et assumer en outre la moitié des dépenses de la Société nationale pour l'encouragement de la technique atomique industrielle, fondée par l'industrie. De cette façon, les entreprises intéressées ont pu recueillir de précieuses expériences dans le domaine particulièrement onéreux de la technique des réacteurs. Bien qu'elles aient renoncé à développer elles-mêmes des réacteurs nucléaires, il est bien évident que ces connaissances leur ont été fort utiles lors de la construction de centrales nucléaires commerciales en Suisse, qui s'est faite sans accroc et dans les délais fixés.

Nous avons chargé le Conseil suisse de la science d'étudier d'une manière approfondie les problèmes de l'encouragement de la recherche industrielle en accord avec les milieux intéressés et de nous soumettre, le cas échéant, des propositions. Le rapport, déjà mentionné, de la commission Allemann sur une nouvelle conception d'encouragement à motivation économique de la recherche par la Confédération fournit de précieuses indications à ce sujet. Dans les années à venir, il conviendra d'étendre au domaine de la recherche la coopération, fondée sur la confiance, de la Confédération et de l'économie, qui a déjà donné de bons résultats, notamment en ce qui concerne la garantie des risques à l'exportation.

33 Recherche dans l'administration

Le point fort de la recherche sur le plan de l'administration fédérale se situe dans le domaine de la recherche agricole, ainsi que dans celui des recherches faites pour l'armée et pour les entreprises de transports et de communications. Il faut mentionner aussi l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport, qui dispose du seul institut suisse de recherche dans le domaine du sport.

Les stations de recherches agricoles rattachées à l'administration fédérale remplissent une fonction essentielle dans notre politique de l'encouragement et du maintien de l'agriculture suisse, qui se heurte à de multiples difficultés dans maintes régions du pays.

Notre agriculture compte surtout de petites et moyennes exploitations. C'est pourquoi on ne saurait guère s'attendre que la recherche nécessaire soit financée sur une base privée. Puisque la Confédération doit assumer des responsabilités importantes dans ce domaine, il apparaît opportun qu'elle s'occupe elle-même des installations de recherche. Tout récemment encore, vous avez décidé de développer considérablement les stations de recherches agricoles (AF du 13 décembre 1971 portant sur des crédits d'un montant total d'env. 98 millions de fr.).

Une situation particulière existe également dans le domaine de la recherche militaire. Lors de la création de l'Etat fédéral, la Confédération a reçu des attributions étendues sur ce point. Des considérations relevant de notre neutralité et touchant la politique militaire exigent qu'au moins une partie du matériel de l'armée soit développée et fabriquée en Suisse; il faut tenir compte à ce propos des exigences du secret militaire. Dans ces conditions, des travaux de recherche ne peuvent être exécutés à l'extérieur que dans une mesure restreinte. C'est pourquoi l'administration fédérale doit pouvoir disposer d'un certain potentiel de recherche, qui a été largement concentré et développé au sein du Groupement de l'armement.

Des comparaisons avec d'autres Etats industrialisés montrent qu'à l'exception des deux domaines mentionnés, relativement peu de recherches se font dans des établissements autonomes de l'administration. Le fait s'explique par des circonstances historiques: pendant longtemps, la recherche relevait du domaine culturel, dans lequel la Confédération devait faire preuve d'une cer-

taine retenue eu égard aux compétences cantonales. Aussi, lorsqu'il était nécessaire de prendre certaines initiatives et mesures de coordination sur le plan national, on en laissait, dans la mesure du possible, le soin à des organisations privées. Dans cet ordre d'idées, il faut mentionner en particulier la Société helvétique des sciences naturelles (SHSN), fondée en 1815, et la Société suisse des sciences humaines (SSSH), fondée en 1946, qui se sont chargées dans divers cas de tâches scientifiques d'intérêt national. Celles-ci ont été en partie reprises par la Confédération au cours des années (p. ex. les tâches de caractère national dans le domaine de l'hydrologie et le service météorologique) parce qu'elles ne pouvaient plus être accomplies de façon satisfaisante dans le cadre de l'activité de ces organisations. On examine actuellement s'il n'importerait pas que la Confédération se charge de nouvelles tâches dans le domaine des sciences de la terre.

Dans divers domaines, notamment dans celui du contrôle des matériaux, des établissements annexes ont été créés au sein des écoles polytechniques fédérales. Cela permet de maintenir dans un cadre relativement restreint les installations propres de l'administration, comme celles de l'Office fédéral des poids et mesures, par exemple.

D'une manière générale, cette politique a donné de bons résultats; elle doit cependant être constamment revue à la lumière du rapide développement des sciences et de la technique.

Ne disposant que d'installations de recherche relativement modestes, l'administration fédérale s'intéresse vivement à l'encouragement de la recherche dans les instituts scientifiques. De nombreux offices fédéraux ont à traiter, dans les limites de leur compétence, de questions touchant la politique de la recherche, par exemple en relation avec l'attribution d'études visant à éclaircir certains problèmes qui ressortissent à leur domaine d'activité. Naturellement, il peut en résulter çà et là – par exemple dans le cas des recherches à l'intérieur de l'administration fédérale – des chevauchements d'intérêts qui nécessitent une coordination efficace. Le Conseil fédéral a constitué à cet effet un comité de coordination interdépartemental, dont le secrétariat est assumé par la Division de la science et de la recherche.

34 Collaboration internationale dans le domaine de la recherche

Eu égard à la multiplicité des connaissances nouvelles et au coût toujours plus élevé de la recherche, la Suisse, en sa qualité de petit Etat, ne peut plus participer activement dans tous les domaines à l'acquisition des connaissances scientifiques. C'est pourquoi, peu après la seconde guerre mondiale déjà, des hommes de science suisses se sont engagés très activement en faveur du développement de la collaboration internationale dans la recherche; les autorités fédérales n'ont pas manqué de les soutenir dans la mesure de leurs moyens, car il s'agissait aussi de traduire dans les actes l'idée de solidarité de notre politique de neutralité. La première entreprise qui est résultée de ces efforts et celle qui a obtenu le plus de succès jusqu'ici, l'Organisation européenne pour la recherche

nucléaire (CERN), a été créée à Genève-Meyrin. D'autres projets ont été réalisés dans le cadre de l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OCDE dans le domaine de la recherche nucléaire (projets de réacteurs Dragon et Halden, installation pour le traitement chimique des combustibles irradiés EURO-CHEMIC). Si la Confédération a participé au début à toutes ces entreprises, elle a dû plus tard renoncer à collaborer au projet de Halden, les intérêts de notre pays s'étant modifiés. Dans la recherche spatiale, la Confédération s'est contentée de participer activement à l'Organisation européenne de recherches spatiales (ESRO), qui procure de multiples possibilités de recherche aux hommes de science européens. Quant à la collaboration à l'Organisation européenne pour la réalisation de lanceurs d'engins spatiaux (ELDO), il fallut y renoncer eu égard à d'autres engagements financiers et à l'intérêt limité manifesté par l'économie suisse. En sus du CERN et de l'ESRO, la Confédération a également coopéré d'une façon déterminante à la fondation de l'Organisation européenne de biologie moléculaire (EMBO). Cette organisation a tout d'abord servi à resserrer les contacts entre les spécialistes européens dans ce domaine; depuis peu, les projets – que nous avons soutenus – visant à rattacher à ladite organisation un centre de recherche international commencent à prendre forme.

Pour maintenir leurs travaux de recherche à l'avant-garde du progrès, les entreprises scientifiques internationales doivent, comme les laboratoires de recherche nationaux, s'efforcer de développer et de renouveler constamment leurs installations. C'est ainsi que le CERN a préparé avec soin pour les prochaines décennies la poursuite des efforts européens communs entrepris pour l'exploration des particules et des forces dans le noyau de l'atome. En 1971, il a été décidé de construire un nouvel accélérateur géant en complément des installations existantes du CERN; à cette fin, on a fondé une nouvelle organisation, le SUPERCERN, à laquelle la Suisse participe également. En outre, la poursuite des activités de l'ESRO est actuellement discutée; on prévoit une certaine limitation des programmes scientifiques, afin de permettre la réalisation de projets concernant des satellites à buts utilitaires (satellites météorologiques, de télécommunications et de navigation).

Dans le domaine de la recherche orientée vers les applications pratiques, les six Etats de la Communauté économique européenne ont décidé de réaliser toute une série de projets de recherche en collaboration avec d'autres Etats européens. Les autorités fédérales, les universités et l'économie se sont félicitées de l'occasion qui leur était donnée de collaborer ainsi à l'échelle européenne; elles ont participé activement à l'élaboration de propositions définitives. En novembre 1971, les premiers projets ont pu être soumis pour signature à une conférence des ministres. Sous réserve de votre accord, la Suisse participera à cinq projets sur sept, qui concernent des problèmes de l'informatique, des télécommunications, de la recherche sur les matériaux et sur l'environnement. D'autres projets seront prêts à être signés dans les mois à venir; sans aucun doute, la Suisse collaborera également à quelques-uns d'entre eux. Bien qu'ayant une portée limitée, certains de ces projets ne fourniront pas moins de précieuses

informations pour le développement de méthodes propres à une collaboration européenne.

Dans ce cadre, on s'attachera à mettre en œuvre des formes de recherche coopérative qui ont déjà donné de bons résultats dans divers domaines dont s'occupe l'OCDE, tels que l'étude des questions de circulation routière, la recherche sur les matériaux et l'analyse des conditions de l'environnement. Aussi n'envisage-t-on pas la création de nouveaux centres internationaux de recherche, mais plutôt la participation d'institutions nationales à un programme coordonné de recherches. Dans maints domaines, cette manière de procéder est sans doute la plus rationnelle pour utiliser rapidement et efficacement les forces les meilleures de chaque État participant. Après avoir construit à grands frais leurs propres installations de recherche au cours des dernières décennies, de nombreux pays accordent aujourd'hui, pour des raisons bien compréhensibles, la préférence à la recherche en coopération. La création de nouveaux centres de recherche internationaux continuera cependant d'être nécessaire dans certains cas.

Ces dernières années, le nombre de propositions concernant de nouveaux projets de collaboration scientifique internationale a augmenté. Les autorités compétentes se voient dans l'obligation de s'occuper d'une multitude de suggestions concernant la participation à des projets dans les domaines les plus divers, de la documentation à la recherche pédagogique. Pour des raisons financières surtout, il est bien évident qu'avec la meilleure volonté du monde, la Suisse ne saurait collaborer à tous les projets. Pour faire un choix judicieux, les autorités responsables doivent avoir une vue d'ensemble des problèmes susceptibles d'être résolus par une collaboration internationale; il leur faut également une analyse détaillée des besoins de recherche existants à l'échelle nationale et des possibilités qui existent d'y faire face. C'est de préférence une organisation internationale, comme l'OCDE, qui pourra fournir la vue d'ensemble, tandis que l'analyse de la situation en Suisse devra être faite par le Conseil de la science.

35 Efforts futurs pour le développement de la recherche en Suisse

En donnant l'aperçu qui précède de la situation de la recherche en Suisse, nous avons tenté de montrer, dans les grandes lignes, que nos efforts ont abouti, au cours des années, à des résultats appréciables dans ce domaine. Jusqu'à une époque récente, on n'avait pas cherché à grouper les différents efforts en matière de recherche. Le Conseil de la science s'est maintenant chargé d'élaborer une politique globale de la recherche. Il est cependant nécessaire de disposer à cet effet d'une documentation sur les recherches déjà entreprises et sur les lacunes qui existent encore. C'est pourquoi ce conseil a tout d'abord procédé à une enquête de grande envergure sur les besoins urgents dans le domaine de la recherche. Grâce aux nombreuses réponses et à la collaboration d'experts de renom, on est parvenu à obtenir un premier aperçu sur la recherche en Suisse et les plans de développement de celle-ci. Au printemps 1972, le Conseil de la

science a l'intention de présenter au Conseil fédéral le résultat de ces enquêtes ainsi que des recommandations sur les moyens de combler les lacunes les plus importantes. Aujourd'hui déjà, il apparaît que nos efforts doivent être renforcés, notamment dans la recherche en matière d'environnement, dans l'étude des problèmes sociaux de notre jeunesse et des personnes âgées, ainsi que dans le développement des sciences jouant un rôle particulièrement déterminant dans une multitude d'activités (l'informatique appartient à ce nombre). Nous accordons toute notre attention aux suggestions du Conseil de la science et nous vous ferons rapport conformément à la motion n° 9793 concernant la détermination des objectifs de la recherche nationale (motion Reimann). Dans les années à venir, le Conseil de la science devra compléter son enquête par des analyses détaillées de la situation dans les différents domaines de la recherche; il conviendra notamment de tenir compte du déplacement des points forts vers des recherches dirigées sur les problèmes actuels de notre société, déplacement recommandé à l'échelle internationale. Dans cet ordre d'idées, il importera d'examiner en particulier les besoins futurs du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Eu égard aux efforts considérables qui sont nécessaires pour aménager le système d'enseignement en Suisse, il est déjà certain, à l'heure actuelle, qu'il faudra intensifier la recherche pédagogique orientée vers la pratique. L'Office de coordination pour la recherche en matière d'éducation, à Aarau, fondé par la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, pourra servir de point de départ. Dans ce cas aussi, l'utilisation des possibilités d'une collaboration internationale peut compléter utilement les activités nationales. Nous espérons obtenir ainsi, en échange des résultats d'études suisses, des renseignements précieux sur les expériences et les développements pédagogiques à l'étranger.

Le développement des recherches en Suisse serait peu rationnel si l'on ne s'appliquait pas à créer parallèlement des services de documentation et d'information qui permettent de mettre en valeur systématiquement les connaissances déjà existantes. Malgré de nombreuses réalisations remarquables de nos bibliothèques publiques et de nos centres de documentation privés, notre pays a pris, dans ce domaine, un certain retard qu'il s'agit maintenant de rattraper. Le système suisse de documentation doit en principe tendre à l'utilisation des services de documentation internationaux et rechercher les possibilités de collaborer avec eux. Eu égard aux tâches multiples qu'il s'agit de résoudre dans ce domaine, le projet de création d'un institut des sciences de l'information devra être bientôt réalisé afin qu'il soit possible de former les spécialistes de la documentation, qui font cruellement défaut aujourd'hui, et que les organes responsables puissent être conseillés par des experts.

La collaboration internationale doit être incluse dans la planification du développement de la recherche en Suisse. C'est en effet parfois – et probablement toujours plus fréquemment – le seul moyen d'offrir à nos hommes de science la possibilité de travailler dans des installations de recherche particu-

lièrement coûteuses. C'est pourquoi nous sommes toujours disposés à examiner sans idées préconçues de nouvelles initiatives en matière de collaboration scientifique internationale et de coopérer dans la mesure de nos moyens aux efforts entrepris pour déterminer les possibilités de rationalisation. Il convient cependant de ne pas oublier qu'en sus des frais qu'entraîne la participation à des entreprises internationales, des dépenses supplémentaires sont généralement nécessaires à l'échelon national pour la participation pratique et pour l'exploitation des résultats. Eu égard à ces considérations et compte tenu de la multiplicité des propositions nouvelles, notre pays devra se limiter, à l'avenir plus que par le passé, à ne collaborer activement qu'à certains projets déterminés. Au cours de ces prochaines années, la recherche suisse ne pourra plus maintenir le rythme rapide de croissance qu'elle connut après la seconde guerre mondiale. On constate une disproportion – probablement plus marquée que dans tout autre domaine – entre l'accroissement extraordinairement rapide des besoins en matière de recherche et la limitation des moyens sur les plans du personnel et des finances. Cette disproportion rend absolument indispensable une sélection selon des critères de qualité. Cela signifie que, dans l'encouragement futur de la recherche, la quantité devra céder le pas à la qualité. Il conviendra de retirer le soutien accordé à des projets de recherche qui ne donnent plus des résultats suffisants et de libérer ainsi des forces pour de nouveaux projets importants. Il faudra pour cela introduire également des ordres de priorité, dans lesquels la qualité scientifique des projets sera le premier critère à considérer dans le choix à opérer. Tel qu'il est prévu, le développement systématique de la recherche suisse doit cependant être organisé d'une façon suffisamment souple et généreuse pour que l'encouragement d'idées originales et spontanées puisse y trouver place, même si ces idées ne paraissent pas encore spécialement prometteuses.

4 Partage des responsabilités entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'enseignement et de la recherche

41 Enseignement

Sous chiffre 2, nous avons esquissé les problèmes actuels de notre système d'enseignement. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'à tous les degrés de l'enseignement, il est indispensable de reconsidérer les buts des différents types de formation, ainsi que de revoir leur organisation, leur intégration dans le système d'enseignement et surtout leurs relations réciproques. En outre, les établissements existants ont, à certains degrés, besoin d'être développés ou complétés par de nouvelles institutions. Enfin, il convient d'harmoniser les différents systèmes cantonaux dont les particularités ne découlent pas nécessairement de caractéristiques culturelles et ne peuvent donner aucune impulsion nouvelle au système d'enseignement suisse. De grands efforts sont nécessaires si l'on veut élever assez rapidement le système d'enseignement suisse jusqu'au niveau des exigences actuelles et le développer de telle sorte que chaque indi-

vidu désireux de s'instruire reçoive une formation correspondant à ses aptitudes et que la société puisse disposer en suffisance de personnes ayant reçu une formation adéquate.

Seuls des efforts concertés de la Confédération, des cantons et des communes permettront d'assumer pleinement ces tâches. Les dispositions constitutionnelles actuelles sur l'enseignement prévoient déjà une certaine collaboration entre la Confédération et les cantons, bien que d'une manière très différente et seulement dans certains secteurs bien déterminés. La constitution en vigueur ne confère des attributions (restreintes) à la Confédération qu'au degré primaire et au degré universitaire, ainsi que dans le domaine des bourses. D'autres dispositions de la constitution, à savoir les articles économiques, accordent en outre à la Confédération une compétence étendue d'édicter des normes sur la formation professionnelle. La situation juridique actuelle ne correspond toutefois que jusqu'à un certain point à ce régime constitutionnel, ainsi qu'on l'a montré au chiffre 2 du présent message. D'une part, la Confédération n'a pas épuisé ses compétences constitutionnelles, au niveau de l'enseignement primaire par exemple, où elle n'a jusqu'ici presque jamais exercé le contrôle qui lui incombe; c'est également le cas dans le domaine des bourses, où elle n'a encore pris aucune mesure complémentaire en dehors du subventionnement. D'autre part, il est aussi apparu nécessaire de faire usage d'une manière extensive des attributions constitutionnelles; cela vaut surtout pour l'enseignement secondaire. En conséquence, la Confédération s'abstient aujourd'hui presque complètement d'exercer une influence quelconque sur la formation primaire, cependant que l'enseignement universitaire est, lui aussi – exception faite des écoles polytechniques – largement soustrait à sa sphère d'influence; en revanche, elle exerce une influence considérable sur l'enseignement secondaire et régleme totalement l'enseignement professionnel. A tous les degrés de l'enseignement, une partie importante et souvent même prépondérante de la responsabilité incombe aux cantons; cette responsabilité est même exclusive au niveau préscolaire. A cette seule exception près, la Confédération et les cantons exercent donc conjointement leur compétence dans tous les domaines de l'enseignement, bien que d'une manière très différente; l'obligation expresse de collaborer n'est cependant pas prévue par la constitution.

Une répartition aussi incohérente des attributions entre Confédération et cantons ne permettra pas de satisfaire aux exigences mentionnées au début de ce message. Ce serait certes une illusion de croire que tous les problèmes de notre enseignement seraient résolus si la seule Confédération se voyait accorder une compétence étendue. Une solution aussi radicale pourrait non seulement entraîner un développement de notre système d'enseignement qui ne tiendrait pas compte des besoins fort divers des différentes parties du pays – ce qui aboutirait à un nivellement culturel – mais pourrait avoir également d'autres conséquences fâcheuses; on pourrait craindre qu'après peu de temps déjà, la grande diversité des idées, initiatives et expériences cantonales et communales qui ne cessent d'enrichir notre système d'enseignement ne disparaisse totale-

ment. D'un autre côté, la répartition actuelle des attributions empêche de développer notre enseignement pour en faire un système cohérent et homogène, tant sur le plan horizontal que sur le plan vertical. Il est aussi interdit à la Confédération – exception faite des écoles polytechniques – d'assurer directement le développement de l'enseignement lorsque les cantons sont arrivés à la limite de leur capacité.

La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique a reconnu depuis quelque temps déjà cette déficience des dispositions constitutionnelles actuelles en matière d'enseignement. C'est pourquoi elle a décidé d'y remédier en visant à développer l'harmonisation des régimes d'enseignement par des accords à l'échelon régional et national, garantissant ainsi une certaine formation de base minimum dans toute la Suisse. Il s'ensuivit la conclusion du concordat intercantonal du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire, auquel 18 cantons ont adhéré jusqu'à ce jour. Le ralliement des autres cantons se produira vraisemblablement dans un avenir prochain. Les dispositions du concordat exercent surtout des effets importants sur le niveau de la scolarité obligatoire. Des efforts tendant à une extension des accords de coordination s'appliquant à l'ensemble du pays sont certes en cours; mais il faut prévoir que leur point fort se situera, à l'avenir aussi, dans le domaine de la formation obligatoire. Les cantons sont en effet dans une très large mesure d'accord sur le fait que la Confédération doit assumer une responsabilité plus importante quant à l'harmonisation des systèmes et au développement de l'enseignement aux degrés qui font suite à la scolarité obligatoire.

Il est évident que la charge et le développement des universités deviennent toujours plus une tâche nationale. Jusqu'à maintenant, quelques cantons ont supporté la plus grande partie des charges, mais les universités profitent à tous. Aussi l'ensemble du pays doit-il participer à cette tâche, et cela dans une mesure encore plus grande qu'actuellement; simultanément, la Confédération devra tendre à promouvoir un aménagement suffisant des institutions, tant en ce qui concerne leur capacité d'accueil que la qualité de leurs prestations, ainsi qu'à obtenir la meilleure utilisation possible des moyens. Partant, elle devra stimuler la réforme et la rationalisation de l'activité universitaire. L'enseignement secondaire est lié à l'enseignement universitaire de la manière la plus étroite; c'est à cet état de choses qu'il faut attribuer la grande influence exercée aujourd'hui déjà par la Confédération sur l'organisation de l'enseignement secondaire. En outre, pour les autres domaines de la formation supérieure aussi – notamment la formation des maîtres primaires et secondaires, la formation technique supérieure, la formation supérieure dans les professions commerciales, administratives et sociales ainsi que pour la formation du personnel paramédical – une harmonisation intercantonale des types de formation et des structures apparaît plus nécessaire que jusqu'ici. Il faudra coordonner plus étroitement ces cycles de formation avec l'enseignement secondaire et universitaire. L'exigence en vertu de laquelle tout individu désireux de s'instruire a le droit de recevoir une formation correspondant à ses aptitudes doit être liée à une perméabilité

accrue entre les différents types de formation. D'un autre côté, il faudra s'efforcer d'atténuer la séparation fonctionnelle entre la formation des adultes et l'enseignement secondaire et supérieur qui la précède. Enfin, le système des bourses est fondamentalement tourné vers la formation qui fait suite à l'enseignement primaire.

Dans le développement de notre système d'enseignement, on ne pourra tenir compte suffisamment de l'interdépendance de ces domaines et on ne pourra la renforcer que si la Confédération se voit accorder certaines attributions fondamentales dans chacun d'eux.

Une telle extension des responsabilités assumées par la Confédération permettra de compléter judicieusement – comme cela est indispensable – les efforts des cantons tendant à intensifier leur collaboration principalement au niveau de la scolarité obligatoire. La Confédération pourra se borner à établir des principes pour l'organisation et le développement de l'enseignement, ainsi qu'à accorder des subventions. C'est aux cantons qu'il incombera de concrétiser ces principes en tenant compte de leurs besoins particuliers; mais ils participeront également à la préparation des décisions fédérales et réaliseront ainsi l'idée d'une «tâche commune». C'est seulement dans le domaine de la formation professionnelle qu'il paraît indiqué de laisser subsister la compétence étendue de légiférer qu'a actuellement la Confédération. Au degré de l'enseignement supérieur, surtout universitaire, la Confédération devra avoir, encore plus que jusqu'ici, la possibilité de satisfaire directement aux besoins urgents en matière d'enseignement et de recherche; dans le domaine des bourses enfin, on devrait accorder à la Confédération de plus larges possibilités de remédier à des lacunes et à des insuffisances affectant les systèmes cantonaux.

On aurait certes pu se demander s'il n'eût pas été indiqué d'accorder à la Confédération la compétence d'édicter les principes fondamentaux de la législation dans tout le domaine de l'enseignement; on l'a même demandé de différents côtés en alléguant que tous les degrés de l'enseignement se trouvent actuellement dans une phase de transition et qu'il n'est donc guère sensé de donner un caractère rigide à la structure actuelle de notre enseignement en adoptant de nouvelles dispositions constitutionnelles; on risquerait de compromettre la cohérence du système par une délimitation d'attributions sectorielle entre la Confédération et les cantons. Cette objection est compréhensible, mais elle ne tient pas compte d'une caractéristique essentielle de notre système: plus que tout autre degré d'enseignement, l'instruction primaire est l'objet de l'intérêt le plus vif de toute la population. Nos écoles primaires sont, comme nous l'avons déjà souligné, de vraies «écoles populaires». De ce fait, l'enseignement primaire supporte moins que tout autre degré des interventions d'«en haut», même lorsqu'elles sont de nature générale. C'est pourquoi nous croyons que la répartition des attributions que nous vous proposons permet une délimitation judicieuse entre la coopération conformément au concordat et l'établissement de règles par la Confédération en vue d'assurer l'harmonisation des institutions et le développement nécessaire de notre système d'enseignement.

42 Recherche

A la différence de celle de l'enseignement, la situation actuelle de la recherche en Suisse ne soulève pas de problèmes de délimitation des attributions entre la Confédération et les cantons. En revanche, la question se pose de savoir dans quelle mesure la Confédération doit encourager la recherche privée.

Nous avons toujours été d'avis que la Confédération peut en principe encourager la recherche même sans base constitutionnelle expresse; vous avez approuvé ce point de vue. En fait, la plus grande partie des recherches financées par les pouvoirs publics est aujourd'hui supportée par la Confédération; les cantons encouragent la recherche – exception faite d'activités de recherche limitées dans le cadre d'administrations cantonales ou urbaines importantes – en finançant l'équipement de base nécessaire à la recherche dans leurs universités ainsi que, dans une large mesure, en rétribuant le personnel de recherche. La compétence de la Confédération pour l'encouragement de la recherche, compétence qui n'est pas combattue, devrait être expressément fixée dans la constitution. Cela signifierait que la Confédération n'a pas seulement le droit d'encourager la recherche, mais qu'elle en a aussi par principe l'obligation; l'encouragement de la recherche serait ainsi reconnu explicitement comme une tâche de la Confédération.

Mais il ne s'agit pas seulement de sanctionner aujourd'hui ce que la Confédération a déjà fait jusqu'ici en faveur de la recherche universitaire ainsi que de la recherche au sein de l'administration et dans les instituts fédéraux, recherche commandée par l'intérêt public. L'aperçu qui précède a surtout montré qu'il existe aujourd'hui un besoin urgent que la Confédération renforce son action dans le domaine de l'encouragement de la recherche dont la motivation n'est pas uniquement scientifique. Nous reconnaissons ce besoin; une tâche d'une importance croissante incombe ici à la Confédération. Cette tâche aussi a besoin d'être fixée dans la constitution, car nous touchons ici aux relations entre l'Etat; la société et l'économie, lesquelles représentent un point essentiel dans les constitutions des Etats industrialisés modernes. Il importe donc de charger la Confédération de l'encouragement de la recherche scientifique, sans restrictions de motivation ou de lieu d'exécution. Cela ne signifie pas que la Confédération doive étendre son action à tous les domaines de la recherche nationale; elle interviendra directement lorsque les efforts des cantons et des personnes privées ne suffisent manifestement pas.

5 Nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement et la recherche

51 Genèse des articles constitutionnels

Dans notre rapport du 27 septembre 1971 sur l'initiative populaire pour la coordination scolaire, nous avons déjà exposé les raisons pour lesquelles de nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement et la recherche sont

nécessaires et nous avons fourni des indications sur les travaux préliminaires exécutés par le Département de l'intérieur en liaison avec des experts et avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique. Ces travaux de revision répondent à diverses interventions parlementaires:

- motion Müller-Lucerne concernant la revision de l'article 27 de la constitution;
- motion Wenk concernant une base constitutionnelle pour l'éducation et l'enseignement;
- postulat Haller concernant l'unification des systèmes scolaires cantonaux;
- postulat Meyer-Lucerne concernant la coordination scolaire intercantonale;
- postulat Müller-Lucerne concernant la loi sur l'octroi des bourses d'études;
- postulat Krummenacher concernant les bourses et prêts d'études.

Le contenu de l'avant-projet du Département de l'intérieur peut être résumé comme il suit:

Dans l'article sur l'enseignement, un alinéa était consacré au but visé par cette disposition. Partant du principe selon lequel la Confédération et les cantons ont en commun la responsabilité de l'enseignement, il réglait leurs attributions respectives dans un domaine où leurs activités doivent s'interpénétrer étroitement. En accordant à la Confédération la compétence générale d'encourager la formation, l'avant-projet contribuait à ce que l'organisation et le développement des écoles de tous les degrés puissent satisfaire aux exigences de l'avenir et tiennent compte notamment des progrès réalisés par les sciences pédagogiques. Enfin, il fixait à neuf ans au moins la durée de la scolarité obligatoire; pendant cette période, l'enseignement devrait être gratuit dans les écoles publiques.

L'article sur la recherche devait permettre d'accorder à la Confédération la compétence d'encourager la recherche scientifique, dans la mesure où l'intérêt général du pays le requiert. En outre, la Confédération serait autorisée à créer ses propres centres de recherche.

Dans la procédure de consultation sur l'avant-projet, au sujet de laquelle nous nous sommes déjà exprimés en détail dans le rapport sur l'initiative pour la coordination scolaire, notre intention de créer une nouvelle base constitutionnelle pour l'enseignement et la recherche a rencontré une approbation presque unanime. En revanche, les avis divergèrent considérablement sur différents points de l'avant-projet. Ils se partagèrent en particulier au sujet des questions suivantes:

- L'article sur l'enseignement doit-il être précédé d'une définition des buts?
- La constitution doit-elle établir un «droit à la formation» comme droit fondamental à caractère social? Ce droit devrait-il être lié à une interdiction générale de toute discrimination? Ou bien les mesures envisagées paraissent-elles suffisamment efficaces pour réaliser effectivement l'égalité de chances souhaitée?

- La compétence législative de principe de la Confédération doit-elle englober tous les degrés de l'enseignement ou bien doit-elle se limiter à ceux qui font suite à la scolarité obligatoire?
- La base constitutionnelle de la formation professionnelle doit-elle rester dans les articles économiques, ou bien faut-il l'intégrer aux articles sur l'enseignement?

L'avant-projet de l'article sur la recherche rencontra peu de critiques. Seuls les points essentiels suivants furent discutés:

- L'encouragement doit-il se borner à des projets de recherche qui sont dans l'intérêt général du pays ou convient-il d'établir une compétence générale de la Confédération?
- Certains domaines de la recherche, dont le retard est grand - notamment la recherche pédagogique - doivent-ils être mentionnés expressément?

Ces problèmes primordiaux, ainsi que d'autres questions d'une certaine importance, méritaient d'être étudiés soigneusement. On chargea de cette tâche une commission d'experts qui se composait de trente-deux représentants des cantons, de l'économie, de la science, des associations pédagogiques et culturelles, du comité de l'initiative pour la coordination scolaire et de l'administration fédérale. Cette commission fut présidée par le chef du Département de l'intérieur; le professeur J.-F. Aubert (Neuchâtel) se chargea de la présidence d'un groupe de travail juridique. Partant de l'avant-projet et tenant compte des propositions présentées dans le cadre de la procédure de consultation, ainsi que de nombreuses suggestions émanant des experts eux-mêmes, la commission élaborera une proposition très équilibrée. Nous l'avons reprise pour l'essentiel; elle est à la base de notre message.

52 Commentaires sur les nouveaux articles constitutionnels

L'article 27 contient les dispositions qui ont un caractère fondamental (droit à la formation, garantie de la liberté de conscience et de croyance dans les écoles publiques, contrôle par l'Etat et gratuité de l'enseignement public pendant la scolarité obligatoire). Partant du principe selon lequel l'instruction est du domaine commun de la Confédération et des cantons, l'article 27^{bis} règle la répartition des attributions; l'article 27^{quater} crée la base juridique pour l'encouragement de la recherche par la Confédération. Voici les commentaires qu'appellent ces dispositions:

Article 27

¹ Chaque habitant a le droit d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes.

Le droit à la formation est à différents égards une nouveauté en droit constitutionnel suisse. Il est cependant répandu dans les résolutions et les traités internationaux ainsi que dans le droit constitutionnel des pays étrangers. Il figure ainsi dans la Déclaration des droits de l'homme des Nations Unies et

dans le premier additif du 20 mars 1952 à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que dans diverses constitutions de pays d'Europe occidentale et orientale. En théorie et en pratique, on reconnaît avant tout à de telles garanties la portée juridique suivante: interdiction de toute discrimination dans l'accès à l'instruction en général ou dans des établissements déterminés; interdiction de toute contrainte exercée par l'Etat pour obliger un individu à suivre une formation ne correspondant pas à ses aptitudes et à ses inclinations; gratuité de l'enseignement, particulièrement de l'instruction primaire; occasionnellement aussi, aide financière aux indigents et garantie d'une formation adéquate pour les handicapés.

Quelques-unes de ces normes, mais pas toutes, sont déjà contenues dans le droit en vigueur en Suisse. Ainsi, toute contrainte de l'Etat pour obliger un individu à suivre une formation déterminée allant au-delà de la scolarité obligatoire est exclue en vertu de l'article 31 de la constitution, selon lequel la liberté du choix de la profession et, partant, d'une formation professionnelle déterminée, est garantie. Selon une opinion actuellement répandue, cette liberté est aussi garantie en vertu du droit fondamental, non écrit, que chacun possède de choisir librement la formation qu'il désire acquérir, ce qui signifie que cette formation ne doit pas être nécessairement axée sur une profession déterminée, mais peut n'être que générale. En outre, l'enseignement primaire est gratuit et obligatoire (art. 27, 2^e al., cst.). Des nécessiteux reçoivent l'aide de l'Etat pour leur formation, encore que cette aide ne soit pas toujours suffisante, comme nous l'avons déjà dit. Quant aux écoles et aux maisons pour handicapés, leur nombre, lui aussi, est encore insuffisant.

C'est pourquoi si l'on inclut dans la constitution un droit explicite à une formation conforme aux aptitudes, ce droit doit contenir non seulement les règles déjà en vigueur, mais en outre quelque chose de plus. Voici ce que doit surtout contenir un tel droit:

- Une interdiction générale de toute discrimination, excluant notamment des inégalités juridiques selon le sexe, la race, la nationalité, l'indigénat cantonal (déjà dans l'art. 60 cst.) et la situation sociale. En revanche, on ne pourra empêcher les cantons de faire des différences d'après le domicile de ceux qui désirent s'instruire. Une telle interdiction représentant une des formes essentielles de ce nouveau droit fondamental, il paraît superflu d'en mentionner expressément le principe dans la constitution.
- L'obligation faite à l'Etat d'accorder une aide financière suffisante à tous ceux qui sont doués mais sans ressources; il conviendra avant tout d'améliorer le système des bourses dans son ensemble et de l'amener à un niveau comparable dans tous les cantons.
- Le droit des handicapés à une formation adéquate; il faudra développer et différencier les types de formation et les institutions actuelles.
- Enfin, l'obligation faite aux pouvoirs publics de développer dans la mesure du possible l'enseignement, conformément aux directives de la politique à suivre en matière de formation.

Comme tout droit fondamental accordé à l'«Etat-Providence», le droit de chacun à une formation conforme à ses aptitudes crée au premier chef une obligation pour le législateur. En outre, il constitue également une base juridique permettant de faire valoir des prétentions individuelles par les voies de droit. Le droit à une formation conforme aux aptitudes doit être qualifié de «droit constitutionnel» dans le sens de l'article 113, 1^{er} alinéa, chiffre 3, de la constitution; sa violation peut faire l'objet d'un recours de droit public au Tribunal fédéral.

Le droit à la formation a cependant ses limites aussi bien que tout autre droit fondamental. Il y a surtout deux limites à tracer: d'une part, le droit individuel à la formation n'est reconnu que dans la mesure où il est justifié par les aptitudes de celui qui le fait valoir.

La question des critères qu'il convient d'appliquer pour déterminer l'aptitude est actuellement fort controversée dans les milieux touchant aux sciences de l'éducation. Nous ne saurions entrer ici dans les détails; nous nous contenterons de deux brèves remarques: telle qu'elle est contenue dans le droit à une formation conforme aux aptitudes, l'interdiction générale de toute discrimination doit aussi influencer sur le choix des critères appliqués pour déterminer cette aptitude. C'est ainsi que, lors de la décision, il conviendrait de se fonder plutôt sur les capacités potentielles que sur les connaissances proprement dites, afin de ne pas défavoriser les enfants provenant de milieux qui ne participent guère à la culture. En outre, en portant un jugement sur les aptitudes, il faudra faire preuve d'une certaine réserve, en ayant conscience du fait qu'elles ne sont pas nécessairement innées et qu'elles dépendent pour une très large part de l'éducation. D'autre part, le droit à une formation correspondant aux aptitudes n'oblige nullement l'Etat à accorder à l'individu n'importe quelle formation; il donne à ceux qui sont désireux de s'instruire et qui ont les aptitudes nécessaires la faculté de recevoir une formation dans le cadre du système d'enseignement existant. La façon dont ce système lui-même doit être développé et modifié ne dépend pas seulement des souhaits de ceux qui veulent s'instruire, mais elle est également déterminée par les besoins de la société, c'est-à-dire le besoin général de personnes ayant reçu telle ou telle formation. Si l'on négligeait complètement les exigences de la société et de l'économie à l'endroit du système d'enseignement, on compromettrait l'exécution des tâches primordiales qui incombent à l'Etat. Le droit à une formation correspondant aux aptitudes ne saurait constituer une base juridique pour interdire le *numerus clausus* dans un établissement d'instruction quelconque. Les établissements n'auront que l'obligation d'accueillir ceux qui ont les aptitudes nécessaires, sans discrimination, aussi longtemps qu'ils ont de la place. En conséquence, on ne peut pas non plus déduire du droit fondamental un droit inconditionnel au libre choix de l'établissement, par exemple d'une université déterminée. Il faut certes tout entreprendre pour éviter un *numerus clausus* en Suisse; mais c'est là une tâche de la politique de la formation et non du droit constitutionnel.

L'objet de ce droit est la «formation conforme aux aptitudes» et non la «culture», ainsi qu'on l'a demandé de divers côtés. Dispenser la culture à chacun représente une tâche beaucoup plus étendue que celle de garantir simplement une «formation»; on ne peut imposer à l'Etat, comme nous l'avons déjà souligné dans l'introduction de ce message, d'assurer à l'individu la «culture». La formation continue qu'implique une interprétation moderne de la notion de formation est également l'objet du droit fondamental; des organisations privées s'en occupent aujourd'hui dans une large mesure, ainsi que nous l'avons montré. Cela ne signifie cependant pas que l'Etat (Confédération et cantons) ne doive pas renforcer sensiblement ses efforts dans ce domaine.

Chaque habitant peut faire valoir le droit à la formation. Il ne serait politiquement et humainement pas justifiable de limiter le cercle des ayants droit aux citoyens suisses.

On ne saurait mieux formuler l'idée en vertu de laquelle une formation optimale doit être garantie à l'individu qu'en garantissant à chacun un droit fondamental à une formation en rapport avec ses aptitudes. Pour la première fois, un droit fondamental ayant, du moins en partie, le caractère d'un droit social, trouve ainsi place dans notre constitution fédérale.

² Les écoles publiques doivent pouvoir être suivies par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'il soit porté atteinte d'aucune façon à leur liberté de conscience ou de croyance.

Cette disposition est reprise telle quelle de l'article 27 en vigueur. Il est vrai que l'article 49 de la constitution suffirait en soi à garantir la liberté de conscience et de croyance dans les écoles. Nous conservons cependant cette disposition pour souligner qu'aucune modification de l'état de choses actuel ne doit intervenir dans ce domaine.

Pour la même raison, l'alinéa suivant n'a été modifié que dans une mesure insignifiante:

³ Durant la période de scolarité obligatoire, l'enseignement est placé sous le contrôle des cantons. Il est gratuit dans les écoles publiques.

Les dispositions actuelles déclarent que l'enseignement primaire se trouve «exclusivement sous la direction de l'autorité civile». Nous considérons la notion de «contrôle» comme plus appropriée à la fonction de l'Etat dans ce domaine. On ne change ainsi rien pour le fond à l'état de choses actuel en ce qui concerne l'enseignement primaire; en revanche, le nouveau libellé répond à un désir exprimé dans les milieux les plus divers lors de la procédure de consultation sur l'avant-projet. Ce qui est nouveau, c'est que la Confédération exige que le contrôle exercé par le canton soit étendu à l'enseignement durant toute la période de la scolarité obligatoire, même lorsque cet enseignement n'est pas dispensé dans une école primaire. Sous réserve de ce contrôle, la réglementation de l'enseignement privé demeure de la compétence exclusive des cantons.

A la différence des dispositions actuelles, le projet de révision prévoit la gratuité, non seulement de l'enseignement primaire, mais également de l'enseignement dans les écoles publiques durant la période de scolarité obligatoire. Cela représente moins un progrès que la confirmation d'une évolution: de même qu'en 1874, la plupart des cantons avaient introduit la gratuité de l'enseignement primaire lors de l'entrée en vigueur de l'actuel article 27 de la constitution, de même presque tous les cantons ont, au cours des dernières années, étendu la gratuité à toutes les écoles lorsque l'enseignement y est donné pendant la période de scolarité obligatoire, et, en maints endroits, également aux écoles publiques qui lui font suite. Si le législateur de 1874 a accordé aux cantons, à l'article 4 des dispositions transitoires de la constitution, un délai de cinq ans pour introduire l'enseignement primaire gratuit, un délai de la même durée devrait suffire aujourd'hui pour appliquer partout le principe contenu dans le nouvel article 27.

Nous n'avons pas tenu compte, dans le projet que nous vous proposons, de demandes allant plus loin encore et tendant à déclarer gratuit tout enseignement public, y compris celui qui est donné dans les gymnases et les universités. Mais l'évolution va dans ce sens et la Confédération ne doit pas y faire obstacle. Pour le reste, la législation fédérale qui sera édictée en vertu de l'article 27^{bis} 4^e alinéa, lettre *b*, et 5^e alinéa, devra veiller à ce que personne ne soit obligé de renoncer à une formation conforme à ses aptitudes pour des raisons financières. Sans aucun doute, nous obtiendrons d'aussi bons résultats en recourant à des mesures judicieusement conduites qu'en proclamant la gratuité générale de l'enseignement.

Article 27^{bis}

¹ L'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons.

Jusqu'ici, la politique de la formation était régie, en Suisse, par le principe de la souveraineté cantonale en matière scolaire. La responsabilité commune de la Confédération et des cantons doit désormais être fixée dans la constitution. A l'appui de ce nous avons dit plus haut (ch. 2), il convient de relever que l'on sanctionne ainsi dans une très large mesure un état de fait: la souveraineté intégrale des cantons en matière scolaire n'a jamais existé depuis la fondation de l'Etat fédéral et les attributions subsidiaires de la Confédération ont toujours été importantes. Le principe formulé dans l'article 27^{bis}, 1^{er} alinéa, a surtout pour effet d'attirer l'attention de la Confédération et des cantons sur la nécessité de collaborer étroitement dans le domaine de l'enseignement. Le partage des attributions selon l'article 27^{bis}, 2^e alinéa et suivants, et l'article 27^{bis}, 6^e alinéa, n'est pas affecté par ce principe. Ce que le 1^{er} alinéa veut dire, c'est que même dans les limites de leur propre compétence, la Confédération et les cantons doivent agir non pas séparément, mais en étroite collaboration. Selon cet alinéa, la Confédération et les cantons peuvent créer conjointement des organismes dans le domaine de la politique de la formation. Nous pensons ici au conseil de l'enseignement préconisé de différents côtés.

De tels organes n'auraient toutefois qu'un caractère consultatif, car les décisions devraient appartenir comme jusqu'ici aux autorités politiques compétentes des cantons, des communes et de la Confédération. En matière de formation, la responsabilité principale doit continuer à incomber aux cantons.

Il est cependant conforme à l'esprit qui anime notre régime fédératif de fixer d'une manière explicite les tâches communes en matière de formation, comme c'est déjà le cas dans d'autres domaines, tels que la protection de la nature, la construction des routes nationales et l'aménagement du territoire.

² La formation relève des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire, sous réserve du 4^e alinéa et de l'article 27^{quinties}, 1^{er} alinéa. Les cantons veillent à coordonner leurs activités en matière d'enseignement.

Cet alinéa est le fruit d'un accord général sur la nécessité d'un enseignement scolaire obligatoire pour chacun.

Il est par conséquent superflu de reprendre dans le nouvel article sur l'enseignement l'obligation qu'ont les cantons de pourvoir à une instruction primaire suffisante. Le pouvoir constituant peut désormais partir du fait que tous les cantons dispensent un enseignement primaire obligatoire et suffisant, chacun d'entre eux étant le mieux en mesure de déterminer ses propres besoins. Le fait que les cantons sont déclarés responsables de la formation durant la scolarité obligatoire ou conservent cette responsabilité – de même que pour l'enseignement préscolaire – garantit que les écoles se développeront selon la volonté de ceux qui en ont la charge. Partout où cela se justifie, les cantons sont autorisés à déléguer certaines tâches aux collectivités, districts et communes qui leur sont subordonnés.

La compétence des cantons n'est cependant pas non plus totale dans ce domaine: elle trouve ses limites, d'une part, dans les dispositions du 4^e alinéa – commentées plus loin – et dans celles de l'article sur l'enseignement de la gymnastique et du sport (art. 27^{quinties}) ainsi que, d'autre part, dans l'obligation de coopérer exprimée par la phrase: «les cantons veillent à coordonner leurs activités en matière d'enseignement». Le texte de l'avant-projet statuait uniquement l'obligation de coordonner leurs dispositions légales en la matière; il a été modifié eu égard au fait qu'une coordination réellement efficace doit consister également en une harmonisation des conditions qui régissent l'enseignement dans la pratique, et non point seulement en une adaptation de règles juridiques. Il est ainsi tenu compte du concordat sur la coordination scolaire, actuellement en vigueur, dont les objectifs, comme on le sait, vont au-delà d'un simple ajustement au plan de l'organisation.

Les cantons ont l'obligation de coordonner l'enseignement. De toute façon, la Confédération aurait la possibilité de mesurer parcimonieusement ses contributions (v. plus loin 5^e al.) dans le cas où des cantons prendraient des mesures manifestement contraires à la coordination. La coordination en matière d'enseignement répondant à une nécessité politique évidente, on peut toutefois s'attendre que ces dispositions aient des conséquences favorables, même si aucune sanction n'est prévue. Cette opinion se trouve d'ailleurs ren-

forcée par les efforts intensifs entrepris par la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique pour coordonner les systèmes scolaires.

³ La formation professionnelle relève de la Confédération.

Les avis exprimés dans la procédure de consultation sont partagés sur la question de savoir où devraient être fixées les attributions fédérales en matière de formation professionnelle. Alors que la majorité de ces avis préconisent l'intégration des dispositions nécessaires aux articles sur l'enseignement, les organisations d'employeurs se prononcent en faveur du statu quo, soit leur incorporation aux articles économiques de la constitution (art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. g). L'opinion publique s'est aussi vivement préoccupée de cette question; on avait le sentiment que le fait d'incorporer la réglementation de la formation professionnelle aux articles sur l'enseignement impliquerait en quelque sorte l'abandon du système actuel de formation au sein de l'entreprise («Meisterlehre») et menacerait la répartition des tâches entre Confédération et cantons telle qu'on la connaît présentement.

Cette opinion n'est pas fondée: le fait que la compétence fédérale soit réglée par les articles économiques ou par les articles sur l'enseignement n'a juridiquement aucune importance et n'exerce pas davantage d'influence sur l'organisation de la formation professionnelle. Le système de la formation dans l'entreprise, complété par l'enseignement à l'école professionnelle, apparaît généralement efficace; il doit être maintenu. Cela ne signifie d'ailleurs pas que des améliorations ne puissent être faites à l'avenir. Les problèmes soulevés ici ne seront cependant pas réglés dans la constitution elle-même, mais dans les lois et ordonnances d'exécution qui, de leur côté, ne seront aucunement préjudiciées par l'endroit où se trouvera la base constitutionnelle dont ils procéderont. Si nous proposons d'insérer les dispositions relatives à la formation professionnelle dans l'article 27^{bis} sur l'enseignement, c'est parce que nous voudrions souligner la nécessité de considérer notre politique de la formation comme un tout et mettre en outre l'accent sur le fait que la formation professionnelle occupe une place équivalente à celle de tous les autres genres de formation et qu'elle mérite par conséquent le même encouragement. Par là doit s'exprimer en particulier la volonté d'améliorer l'accès à la formation professionnelle, notamment au niveau supérieur (écoles techniques supérieures), ainsi que les relations avec les autres types de formation.

A la différence de l'article 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre g, qui limite la compétence de la Confédération à la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce, l'agriculture et le service de maison, le nouvel article 27^{bis}, comme nous l'avons déjà dit sous chiffre 25, étend cette compétence à l'ensemble de la formation professionnelle. Pareil élargissement a principalement pour effet que la formation du personnel soignant, exclue naguère intentionnellement par le législateur, est maintenant aussi prise en considération, ce que tous ceux qui ont pris part à la consultation ont estimé nécessaire.

N'est pas comprise la formation dans les professions libérales et scientifiques. Les mesures que la Confédération pourrait prendre à cet égard seraient fondées sur ses attributions dans le domaine des hautes écoles (v. ci-après 4^e al., let. b et c). L'exercice de ces professions continue d'être régi par l'article 33 de la constitution et l'article 5 de ses dispositions transitoires.

Au sens de cet alinéa, la formation professionnelle comprend aussi bien la formation de base (apprentissage) et le perfectionnement (qui consiste à approfondir les connaissances acquises) que la formation complémentaire (qui permet d'accéder à une catégorie professionnelle supérieure). La Confédération n'exercera aucune influence directe sur la formation complémentaire au sein de l'entreprise.

La Confédération prendra toujours ses mesures en étroit contact avec les cantons et l'économique. Les principes énoncés actuellement à l'article 32, 2^e et 3^e alinéas, ont été repris dans le 6^e alinéa du nouvel article. On tient compte ainsi des particularités régionales tout en sauvegardant l'interdépendance de la formation professionnelle et de la pratique. Comme jusqu'ici, les cantons et les groupements économiques intéressés peuvent être appelés à coopérer à l'application des prescriptions fédérales.

⁴ La Confédération peut en outre:

- a. Fixer la durée de la scolarité obligatoire;
- b. Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de la formation des adultes, ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation;
- c. Créer et reprendre entièrement ou en partie des établissements d'enseignement supérieur;
- d. Encourager la coordination entre les cantons.

ad a. Les avis recueillis dans la procédure de consultation rejettent en majorité l'idée d'introduire dans notre charte une disposition fixant à neuf ans la durée de la scolarité obligatoire; bien que cette durée n'ait en elle-même pas soulevé d'objection – son introduction constitue l'un des objectifs du concordat sur la coordination scolaire – on a voulu éviter d'ancrer une fois pour toutes dans la constitution un chiffre dépendant tout à la fois de réalités politiques et de connaissances pédagogiques et sociologiques variables.

En revanche, on ne s'est pas opposé, dans l'intérêt de la coordination, à l'idée selon laquelle la durée de la scolarité devrait être la même, dans la mesure du possible, sur l'ensemble du territoire. Si une harmonisation ne pouvait être réalisée par la voie du concordat, la Confédération serait alors autorisée à introduire une telle réglementation, qui ne porterait toutefois que sur la durée minimum de la scolarité obligatoire.

La formule choisie donne à la Confédération la possibilité de fixer, si cela devait se révéler nécessaire, non seulement le nombre des années d'école, mais également celui des semaines de scolarité par année. Cette réglementation, qui fut adoptée également dans le concordat, correspond à une opinion fréquemment exprimée dans les avis recueillis lors de la procédure de consultation:

la fixation d'un nombre d'années d'école n'aurait que peu d'effet si l'on ne réglementait pas en même temps la durée de l'enseignement à dispenser durant ces années.

ad b. Ainsi qu'il ressort du texte figurant sous cette lettre, les attributions de la Confédération dans les domaines mentionnés et celles qui lui sont dévolues sur le plan de la formation professionnelle sont de nature sensiblement différente. Alors que la Confédération dispose d'une totale compétence législative, en matière de formation professionnelle, qui peut également s'étendre à la réglementation de questions de détail, ses attributions consistent uniquement, dans le domaine mentionné sous la lettre *b*, à énoncer des principes qui doivent ensuite être concrétisés par les cantons et les communes. Quant au caractère hétérogène des domaines mentionnés sous cette lettre, il trouve sa justification dans le principe de la responsabilité commune de la Confédération et des cantons.

Les domaines mentionnés sous la lettre *b* appellent les commentaires suivants:

Enseignement secondaire. En utilisant la notion relativement neutre d'enseignement secondaire, nous voudrions éviter de perpétuer jusqu'à un certain point, en les nommant dans la constitution, des types d'écoles qui pourraient être appelés à se transformer à l'avenir. Au sens des présentes dispositions, on entend par enseignement secondaire toutes les écoles se situant entre l'enseignement primaire et l'université. Outre les écoles préparant à la maturité et les écoles normales (formation des instituteurs), cet enseignement comprend des écoles professionnelles moyennes (soumises à la législation fédérale sur la formation professionnelle), qui ont été créées au cours des dernières années; précisons qu'il s'agit ici d'écoles pour cadres moyens ne conduisant pas à la maturité. L'évolution ne peut d'ailleurs être encore clairement définie dans ce domaine. Les attributions fédérales en la matière contribueront à créer dans l'ensemble du pays des possibilités de formation en rapport avec les besoins.

Dans tous les cantons, les classes inférieures de l'enseignement secondaire sont du domaine de la scolarité obligatoire. Il est cependant entendu que les attributions constitutionnelles de la Confédération doivent s'étendre à ce degré également. Relevons toutefois que, pour des raisons pratiques et de principe, la compétence cantonale en la matière ne sera en fait que très peu limitée; les restrictions n'interviendront qu'en cas de nécessité absolue.

En incluant la formation des maîtres dans la compétence fédérale de principe, nous donnons suite à un point de l'initiative pour la coordination scolaire, qui a d'ailleurs été également approuvé par la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique eu égard aux tâches très lourdes qui incombent aux cantons dans ce domaine.

En raison de la complexité de l'enseignement secondaire dans son ensemble, la Confédération ne saurait édicter dans un proche avenir des prescriptions sur toutes les parties de cet enseignement. Il devient urgent d'élargir les dispositions

légal sur la maturité, qui sont actuellement assez étroites – elle est régie par la législation sur les professions médicales – de telle sorte qu'on ne doit plus, juridiquement, la considérer seulement sous l'angle d'un certificat d'accès aux études de médecine. En outre, il appartiendra au législateur, au niveau fédéral comme au niveau cantonal, de se préoccuper des problèmes relatifs à la perméabilité réciproque des différentes écoles de ce type. A ce propos, nous nous référons également au chiffre 6 du présent message (législation d'exécution).

Enseignement supérieur. Ici également, on a choisi le terme général d'«enseignement supérieur» pour ne pas faire obstacle à toute évolution future. Cette désignation englobe les écoles polytechniques fédérales et les universités, et comprend aussi bien la formation universitaire elle-même que les études dites du 3^e cycle. Cependant, en matière de politique de la formation, il convient également de tenir compte, par rapport à l'organisation et au développement des hautes écoles, des besoins et possibilités de l'enseignement technique supérieur (écoles techniques supérieures, écoles supérieures de commerce et d'administration). Une répartition raisonnable des tâches entre ces deux genres d'établissements constitue l'un des problèmes les plus importants qui se poseront dans un proche avenir. La compétence dont la Confédération dispose pour régler la formation professionnelle et établir des principes dans le domaine de l'enseignement secondaire et supérieur l'autorise à intervenir au sujet de l'organisation et de la coordination à ce niveau des études.

Formation des adultes. Ainsi que nous l'avons relevé plus haut, la Confédération se fondera sur le 3^e alinéa du présent article lorsqu'elle édictera des prescriptions sur la formation continue des adultes. Elle n'est pas intervenue jusqu'ici dans la formation générale des adultes qui n'est pas en rapport avec la profession. La compétence d'établir des principes concernant l'organisation et le développement de ce domaine de la formation doit être conçue comme une faculté donnée à la Confédération d'encourager la formation des adultes, pour compléter et au besoin soutenir les efforts entrepris par les cantons sur ce plan. Dans les dispositions y relatives, il conviendrait de définir non seulement les œuvres ou les mesures pouvant être encouragées par la Confédération, mais encore de fixer certaines conditions minimums auxquelles serait subordonné cet encouragement. Il importe ici de prendre pleinement en considération l'autonomie traditionnelle des organismes responsables de la formation des adultes, de même que leur caractère, leurs méthodes de travail et leurs objectifs extrêmement variés.

Comme le demandent diverses interventions parlementaires, la compétence fédérale proposée permettrait aussi, sous certaines conditions minimums, d'influer sur l'enseignement par correspondance.

Aides pécuniaires à la formation. Il s'agit ici de bourses, de prêts destinés à la formation et d'autres prestations financières telles que la prise en charge d'écolages et de frais de transport. Les attributions fédérales introduites sous cette rubrique, jointes aux mesures d'encouragement définies au 5^e alinéa, vont

au-delà des dispositions actuelles de l'article 27^{quater}, 1^{er} alinéa, de la constitution. La Confédération pourra dorénavant établir des principes sur l'octroi des bourses d'études et contribuer ainsi à améliorer et harmoniser les réglementations existantes.

ad c. La compétence fédérale énoncée sous cette lettre correspond dans une large mesure aux attributions conférées à la Confédération par l'actuel article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution. Si les écoles polytechniques ne sont plus mentionnées expressément, c'est dans l'idée que leur exploitation et leur développement procèdent de la compétence générale qu'a la Confédération de créer de tels établissements.

Comme nous l'avons dit plus haut, le terme collectif d'«établissements d'enseignement supérieur» comprend en premier lieu les hautes écoles. Il est donc superflu de les mentionner spécialement. Pour reprendre l'Ecole polytechnique de l'université de Lausanne, la Confédération s'est fondée sur le droit de créer de tels établissements que lui confèrent les dispositions actuelles. La compétence de reprendre des établissements d'enseignement supérieur doit maintenant être énoncée expressément dans la constitution. S'il est également fait mention d'une reprise partielle, c'est parce qu'il pourrait se révéler nécessaire de décharger les cantons de certaines facultés ou domaines d'enseignement particulièrement onéreux.

La faculté accordée à la Confédération de subventionner les établissements existants n'a plus été mentionnée expressément; elle découle dorénavant de ses attributions générales en matière d'encouragement dans tous les domaines de l'enseignement, qui sont énoncées au 5^e alinéa.

ad d. La coordination scolaire se heurte à des considérations d'ordre sentimental qu'il ne faut point ignorer et qui traduisent souvent le profond attachement du peuple à son école. D'autres motifs, d'ordre financier ceux-là, s'opposent aussi fréquemment à la coordination. C'est pourquoi on a toujours insisté dans les cantons sur le fait que l'efficacité du concordat scolaire demeurerait insuffisante si ses adhérents n'étaient pas mis en mesure de se conformer à ses règles et recommandations.

La compétence formulée sous lettre *d* devra être interprétée par la Confédération comme une obligation d'encourager la volonté de coordination des cantons. Pareil encouragement ne portera pas uniquement sur des mesures générales de coordination dans l'ensemble du pays, mais il s'étendra également aux efforts régionaux. Cela ne signifie pas que la Confédération doive attendre, pour intervenir, que les cantons aient eux-mêmes pris des mesures. Il lui appartient au contraire de suggérer de son propre chef des mesures de coordination et de participer à la réalisation des arrangements cantonaux.

⁵ La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons en faveur de l'enseignement et des aides pécuniaires à la formation. Elle peut également accorder elle-même de telles aides.

Selon le texte de l'avant-projet, la Confédération pouvait subordonner l'octroi des subsides à la condition que la coordination intercantonale soit assurée, et le libre passage ainsi que l'accès aux universités garantis. Cette disposition a suscité des critiques lors de la procédure de consultation. On y a vu l'extension de la compétence fédérale à un domaine qui doit demeurer sous l'entière responsabilité des cantons. Au surplus, les cantons universitaires ont signalé qu'ils éprouveraient de sérieuses difficultés à garantir à eux seuls l'accès aux universités.

Le texte proposé ci-dessus ne mentionne plus ces conditions. Le libre passage est garanti dans le cadre du droit à la formation. Dans le domaine de la scolarité obligatoire, la coordination est imposée par le 2^e alinéa. Sur le plan de la formation professionnelle et dans les domaines mentionnés au 4^e alinéa, les attributions de la Confédération auront un effet coordinateur. Il va de soi en outre que le versement des contributions allouées aux termes du 5^e alinéa pourra être également lié à certaines exigences relatives à la coordination. Ces exigences seront définies par la législation d'exécution, établie elle-même avec la collaboration des cantons.

L'alinéa précité remplace les dispositions relatives au subventionnement contenues dans les articles 27, 1^{er} alinéa, 27^{bis} et 27^{quater}, qui seront ainsi groupées sous une seule rubrique. Ce qui est nouveau, c'est que la Confédération peut désormais accorder des subventions dans tous les domaines de l'enseignement afin d'obtenir, par la coopération, une répartition adéquate des responsabilités qui tiennent compte des capacités financières et des possibilités d'action des diverses collectivités publiques qui ont la charge de l'enseignement.

Dans le régime des bourses d'études, la responsabilité principale continue d'être assumée par les cantons. Les prestations fédérales doivent cependant être suffisamment élevées pour permettre également aux cantons financièrement faibles d'accorder des bourses dont les montants, ajoutés aux moyens propres des bénéficiaires, couvrent véritablement le coût des études.

Le nouveau texte s'écarte des dispositions en vigueur de l'article 27^{quater}, 2^e alinéa, en ce sens que la Confédération peut accorder elle-même des aides financières pour l'enseignement conformément aux vœux exprimés de divers côtés. Nous pensons ici plus spécialement aux bourses d'études destinées à favoriser le recrutement d'une relève qualifiée dans les carrières universitaires, ainsi que d'enseignants dans des domaines spéciaux d'autres degrés de l'enseignement. Cependant, nous examinons également la possibilité de créer une caisse fédérale de prêts, proposée par plusieurs interventions parlementaires, qui serait appelée à dispenser une aide financière en l'absence de bourses cantonales, lorsque l'octroi d'une telle aide, tout au moins passagère, semblerait justifié.

La compétence générale en matière d'encouragement donnée à la Confédération au 5^e alinéa doit créer, à long terme, des possibilités de développement suffisantes. Il ne faut cependant pas s'attendre qu'elle prenne prochainement une forme concrète dans tous les domaines.

Les dépenses relatives à l'enseignement, qui absorbent une part considérable des deniers publics, devront encore être accrues au cours des prochaines années. La Confédération – comme d'ailleurs les cantons et les communes – devra nécessairement opérer un choix très strict entre ce qui est urgent et ce qui est simplement souhaitable, afin d'adapter ses contributions à ses propres possibilités financières.

Rédigé en termes généraux, cet alinéa laisse au législateur fédéral une certaine latitude qui lui permettra d'arrêter en temps opportun les mesures d'encouragement nécessaires. Quelles seront-elles? On ne peut encore le dire avec certitude. La nouvelle disposition constitutionnelle n'a aucune conséquence financière directe. Seule la législation d'exécution peut entraîner un surcroît de dépenses.

⁶ Les cantons seront appelés à coopérer à l'élaboration et à l'application de dispositions d'exécution. Dans le domaine de la formation professionnelle, les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Ils pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

Deux idées sont à la base de cet alinéa : tout d'abord, la position-clé des cantons en matière d'enseignement est confirmée par le fait qu'à chaque phase de l'élaboration de la législation fédérale, ils seront non seulement consultés, mais également appelés à participer aux travaux et chargés, en règle générale, de l'exécution des prescriptions. Lors de la mise au point des dispositions d'exécution, nous nous proposons de consulter également les associations et institutions pédagogiques et culturelles, ainsi que d'autres milieux intéressés aux questions d'enseignement. Leur collaboration aura donc un caractère purement consultatif, tandis que les cantons seront appelés à participer véritablement aux travaux, ce qui ressort nettement de la rédaction proposée.

La seconde idée est ensuite d'inclure dans cet alinéa le droit de l'économie d'être consultée lors de l'élaboration de la législation d'exécution dans le domaine de la formation professionnelle. Ce droit, qui découle actuellement de l'article 32, 3^e alinéa, de la constitution, ne sera plus réglé dans les articles économiques. Rien n'est cependant changé quant au fond; les groupements économiques pourront également être appelés à coopérer à l'exécution.

L'avant-projet des articles constitutionnels 27 et 27^{bis} établi au printemps 1971 a subi de profondes modifications, aussi bien matérielles que rédactionnelles, dont la plus évidente est la disparition des dispositions sur les objectifs de l'enseignement. La commission chargée d'examiner cet avant-projet dut se convaincre – et nous partageons cet avis – qu'il est impossible de définir, en quelques lignes, le but de l'enseignement, tout en n'étant ni trop vague ni trop précis. Des dispositions purement déclamatoires n'ont pas leur place dans notre constitution. Si toutefois cette notion de but était liée à des effets juridiques positifs, des difficultés d'interprétation seraient inévitables. C'est pourquoi nous pensons qu'il convient de renoncer à énumérer des objectifs dans la constitution et d'en laisser, comme jusqu'ici, le soin à la législation cantonale; nous partons en effet de l'idée que ces buts doivent être définis par ceux qui sont en contact immédiat avec les réalités scolaires.

Nous ne voyons pas la nécessité de garantir la liberté de l'enseignement – liberté d'instruire et de s'instruire – par une disposition constitutionnelle. Pareille notion se trouve dans différentes constitutions cantonales. Rélevons qu'en Suisse, le corps enseignant dispose traditionnellement, à tous les degrés, d'une large liberté d'action quant à l'application des méthodes d'enseignement. La liberté du choix des matières à enseigner n'est limitée que par les programmes d'enseignement ou les cahiers des charges des maîtres. L'article 4 de la constitution offre une protection suffisante contre des atteintes arbitraires que les autorités scolaires pourraient porter à cette liberté d'enseigner. La liberté de s'instruire – de choisir librement les matières et le maître – constitue un droit inaliénable des personnes majeures qui suivent un enseignement. Pour des raisons pratiques et juridiques, il n'est pas possible d'étendre cette liberté, en tant que droit individuel de l'élève, à tous les domaines de l'enseignement.

Il est, à notre avis, superflu de fixer, dans les articles relatifs à l'enseignement, une compétence fédérale relative à la réglementation et à l'encouragement des écoles suisses à l'étranger, comme l'a proposé un avis recueilli lors de la procédure de consultation; en effet, la Confédération dispose déjà de la compétence voulue en vertu de l'article 45^{bis} de la constitution concernant les Suisses de l'étranger.

Article 27^{quater}

¹ La Confédération encourage la recherche scientifique.

Cet alinéa donne à la Confédération une compétence constitutionnelle générale en matière de recherche. Les consultations qui ont eu lieu sur l'avant-projet du Département de l'intérieur ont montré que la majorité des personnes ou organismes consultés souhaitent limiter cette compétence le moins possible. Elle permettrait à la Confédération de prendre des mesures d'encouragement dans tous les domaines de la recherche fondamentale ou à motivation industrielle. On estime avec raison qu'il appartient à la Confédération de formuler une politique fondamentale de la recherche; elle doit évidemment disposer pour cela de la compétence nécessaire.

L'aide fédérale en matière de recherche ne saurait se limiter à des projets offrant la perspective d'une application pratique immédiate. Un pays hautement industrialisé tel que le nôtre se doit de contribuer à élargir les connaissances fondamentales de l'humanité. C'est pourquoi le nouvel alinéa est destiné à servir de base constitutionnelle au subventionnement du Fonds national, qui est chargé de l'encouragement de la recherche fondamentale; pareille disposition a d'ailleurs été déjà maintes fois réclamée.

Dans l'application des mesures d'encouragement, il conviendra évidemment de garantir la liberté de recherche des hommes de science. Cela ne signifie pas, toutefois, que la Confédération s'engage à financer tout projet de recherche dont la qualité scientifique serait démontrée, quelle que soit la dépense. Dans ses mesures d'encouragement, elle doit veiller à ce que les moyens limités dont elle dispose soient utilisés d'une manière rationnelle. Il s'agira par conséquent

de déterminer, outre la qualité, d'autres critères pour fixer le choix des projets de recherche devant bénéficier de l'aide fédérale. Tous les milieux intéressés seront appelés à collaborer à cette tâche.

A l'encouragement de la recherche appartiennent également les mesures de soutien des services auxiliaires, indispensables à l'exécution de toute recherche moderne et rationnelle; il n'est que de mentionner ici les services de documentation et d'information, ou encore les réseaux d'ordinateurs et les centres de calcul de grande puissance. C'est pourquoi il apparaît superflu de mentionner expressément dans la constitution l'encouragement de la documentation et de l'information scientifique.

Nous renonçons en outre à nommer explicitement certains domaines de recherche particulièrement actuels ou importants, tel que celui de la recherche en matière d'enseignement. Pareille énumération ne laisserait pas d'être arbitraire et incomplète. Il convient au surplus de relever qu'en raison du développement rapide des progrès scientifiques et techniques, on assiste souvent à un déplacement d'intérêt dans un temps relativement court. Les règles constitutionnelles doivent être formulées à long terme et ne peuvent suivre les changements rapides d'opinion.

La compétence d'encourager la recherche comprend également celle de reconnaître et soutenir les organisations faitières de la science qui rendent à la Confédération de précieux services en matière de politique de la recherche.

² Elle peut créer et reprendre entièrement ou en partie des établissements de recherche.

Cette compétence est analogue à celle qui est fixée à l'article 27^{bis}, 4^e alinéa, lettre c, en ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur. Ainsi définie, elle autorise la Confédération à prendre elle-même des initiatives lorsque des établissements de recherche doivent être créés dans l'intérêt de l'ensemble du pays. Pareille compétence ne sera toutefois utilisée que si la Confédération a un intérêt majeur à pouvoir disposer d'un centre de recherche qui ne peut être créé dans les universités. L'unité de la recherche et de l'enseignement dans nos hautes écoles ne saurait donc en aucune façon être compromise. Les établissements qui se vouent exclusivement à la recherche n'ont pas de liens directs avec les jeunes gens qui peuvent assurer la relève scientifique; le danger existe donc qu'ils perdent après un certain temps leur vitalité et leur esprit d'initiative. Dans la mesure du possible, il faudra créer, à l'avenir également, de nouvelles installations de recherche en collaboration avec les cantons et les universités, et maintenir d'étroits contacts avec les établissements d'enseignement supérieur. Pour les recherches appliquées, on veillera à ce que des liens de coopération soient établis avec les milieux économiques intéressés.

La compétence de reprendre entièrement ou en partie des établissements de recherche ne sera utilisée qu'à titre exceptionnel, lorsque les circonstances le justifient et seulement en accord avec les organismes ou autorités dont ils dépendent.

La création de centres appartenant à la Confédération pose également certains problèmes d'organisation. Jusqu'ici, on a trouvé des solutions ad hoc pour établir le statut et la structure administrative des laboratoires, peu nombreux d'ailleurs, qui ont été créés en dehors des universités en vue d'exécuter des travaux de recherche d'intérêt national. Cette manière de procéder ne pouvait donner satisfaction à la longue; elle risque d'isoler les nouvelles institutions. Le Conseil suisse de la science a chargé un groupe de travail d'établir des propositions relatives à une réglementation générale portant sur les attributions et l'organisation de tels centres de recherche. Dès que ces propositions seront disponibles, nous examinerons si des prescriptions peuvent être insérées à ce sujet dans les dispositions d'exécution afférentes à l'article en question.

6 Dispositions d'exécution

Le présent message n'a pas à proposer un programme pour la mise en œuvre de la législation d'exécution ni à se prononcer sur son contenu. Avant que des projets de lois puissent être élaborés, les nouveaux articles constitutionnels doivent être acceptés par le peuple et les cantons dans leur version définitive. Cependant, lors de la plupart des révisions constitutionnelles, l'intérêt se porte très rapidement sur les lois d'exécution qui, seules, produisent les effets attendus. Parmi les nouveaux textes constitutionnels sur l'instruction et la recherche, seules les dispositions de l'article 27, 1^{er} alinéa, qui déclarent que chaque habitant a le droit d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes, ont des répercussions immédiates. Il n'en demeure pas moins que les lois d'exécution seront appelées, ici également, à jouer un rôle important. Le droit à la formation ne peut être appliqué que dans le cadre du système d'enseignement existant. Aussi le développement des établissements d'instruction est-il une condition nécessaire à l'efficacité pleine et entière du droit fondamental.

Dans le chapitre consacré à la situation de l'école en Suisse (v. ch. 2 ci-dessus) et dans nos commentaires sur le projet de révision (v. ch. 52 ci-dessus), nous avons déjà attiré l'attention sur la nécessité de réorganiser notre système d'enseignement. Le présent chapitre ne peut ni ne doit d'ailleurs brosser un tableau complet de la législation qui sera fondée sur les nouveaux articles. Ceux-ci sont rédigés de telle façon qu'ils laissent au législateur une large liberté de mouvement; ils n'ont pas été conçus pour donner la solution de tâches prioritaires déterminées. A longue échéance, ils doivent permettre un développement systématique de notre instruction ainsi que de l'encouragement de la recherche.

Dans l'intérêt des élèves, il importe qu'une certaine constance soit observée dans le domaine de l'enseignement. De fréquents changements de structures ou de méthodes nuiraient à la formation des jeunes générations. C'est pourquoi les lois d'exécution doivent être préparées systématiquement et avec beaucoup de soin. De concert avec les cantons, nous établirons un ordre de priorité après l'adoption des articles constitutionnels. Etant donné que le domaine de l'enseignement sera placé à l'avenir sous la responsabilité de la Confédération et des

cantons, un Conseil commun de l'éducation devrait être créé. Cet organisme aurait également un rôle déterminant à jouer lors de l'élaboration des lois d'exécution. Il est bien entendu que nous consulterons également les organisations économiques, les associations à but culturel et pédagogique ainsi que d'autres milieux intéressés.

La législation future devra se dégager des expériences. C'est pourquoi de nouvelles règles seront instituées assez rapidement pour remplacer les dispositions qui se seront révélées insuffisantes, mais qui n'avaient pu être modifiées jusqu'ici faute de compétence sur le plan fédéral.

La loi fédérale sur l'aide aux *universités* a le caractère d'une loi de subventionnement, car l'article 27 de la constitution actuellement en vigueur ne permet que des mesures de soutien en faveur des universités. Cette réglementation facilite sans aucun doute le développement des universités cantonales; la coordination elle-même peut être renforcée par les conditions mises à l'octroi des subsides. On considère comme une lacune le fait que les organes responsables de la politique universitaire en Suisse ne peuvent pour ainsi dire prendre aucune initiative vraiment efficace. Ils doivent attendre les propositions des cantons universitaires et approuver ou refuser ensuite l'octroi de l'aide fédérale. Cette manière de procéder ne nous paraît pas satisfaisante car les lacunes existant dans nos établissements d'enseignement et de recherche peuvent être plus aisément décelées du point de vue de l'ensemble du pays que par les cantons. On se heurte aujourd'hui à de sérieuses difficultés lorsqu'on tente d'introduire de nouvelles branches d'enseignement et de recherche qui permettraient d'assurer à notre pays une position favorable dans la concurrence scientifique internationale et de donner à nos jeunes gens la possibilité de recevoir une bonne formation dans des disciplines modernes. Ces graves lacunes peuvent être éliminées grâce aux nouveaux articles constitutionnels, car la Confédération aura la compétence de mettre sur pied une législation de base sur l'enseignement supérieur. La Confédération pourra fixer les principes essentiels dont l'application est indispensable à une politique universitaire adaptée aux besoins futurs du pays. Elle devra assurer non seulement la coordination interuniversitaire, mais aussi le développement des établissements d'enseignement supérieur, dans la mesure où ce développement correspond à l'intérêt général du pays. Les nouvelles attributions, qui lui permettront d'intervenir dans notre système scolaire, devront être accompagnées d'une aide fédérale accrue. Dans ce cadre, les cantons conserveront la responsabilité de leurs universités; ils pourront donc également édicter des prescriptions sur l'organisation et la forme de l'enseignement.

L'ordonnance fédérale sur la reconnaissance de certificats de maturité a eu pour effet de relever le niveau de nos gymnases et elle a abouti également à une large coordination, alors qu'on s'efforce seulement de la réaliser dans les autres secteurs de notre système scolaire. Une faiblesse manifeste de cette réglementation réside dans le fait qu'elle est juridiquement fondée sur la législation médicale. Lors de la mise au point de l'ordonnance et de son application pratique, les organes compétents se sont certes toujours efforcés de veiller à ce que le

certificat de maturité offre une base suffisante pour toutes les études universitaires; il atteste d'une manière générale la maturité nécessaire aux études supérieures et non seulement celle qui est requise pour les études des professions médicales. On peut aussi élever des objections justifiées contre le fait que la Confédération édicte des prescriptions détaillées sur les examens de maturité, ce qui l'amène à exercer une influence indirecte, mais cependant assez grande, sur l'enseignement dispensé dans les gymnases. Il serait certainement plus juste que la Confédération édicte des principes valables pour toutes les écoles du degré secondaire, ce qui assurerait la coordination indispensable entre les gymnases et la préparation adéquate des élèves aux études universitaires; il conviendrait également d'harmoniser les études secondaires avec d'autres types de formation. Les cantons conserveraient la responsabilité principale de l'enseignement secondaire et on laisserait le champ libre à leurs initiatives.

La Confédération dispose déjà d'une compétence législative étendue pour réglementer la *formation professionnelle* dans l'industrie, les arts et métiers, le commerce et les services qui s'y rattachent. L'intégration de ces dispositions constitutionnelles dans l'article sur l'enseignement n'entraîne aucune modification des mesures prévues. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la loi de 1963 sur la formation professionnelle doit être complètement révisée. Si les travaux préparatoires se déroulent normalement, on peut admettre que le projet pourra être soumis aux Chambres fédérales à la fin de 1973 ou au début de 1974. L'extension de la compétence fédérale à toute la formation professionnelle répond à un besoin évident. C'est ainsi que la réglementation actuelle de la formation dans les professions paramédicales est considérée comme peu satisfaisante, et l'on peut s'attendre à des propositions visant à élaborer une nouvelle législation dans ce domaine.

Dans les *dispositions sur les bourses d'études*, la situation est comparable à celle qui existe dans le domaine universitaire. Selon l'article 27^{quater} de la constitution, la Confédération ne dispose pour l'instant que d'une compétence lui permettant de prendre des mesures d'encouragement. La loi fédérale sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études a certes déterminé une évolution réjouissante; on note en effet une sensible augmentation, aussi bien du nombre des boursiers que des montants accordés dans chaque cas particulier. Ce qui est en revanche moins réjouissant, c'est le fait que des différences considérables subsistent entre les réglementations cantonales, différences que la diversité des situations ne suffit pas à expliquer.

Lors de changements de domicile, il arrive qu'aucun canton ne veuille reconnaître sa compétence pour le financement des études, de sorte qu'un candidat qui aurait besoin d'une aide se retrouve les mains vides. Une compétence législative autorisant la Confédération à édicter des dispositions de principe au sujet des bourses d'études et des aides pécuniaires à l'enseignement pourrait apporter les améliorations nécessaires et permettrait de faire un nouveau pas vers l'égalité de chances.

Il conviendra aussi de reviser à l'occasion la loi fédérale de 1953 subventionnant l'école primaire publique. Selon les dispositions en vigueur, il n'est guère possible d'aider efficacement les cantons, exception faite toutefois des réglementations spéciales applicables aux régions de langue italienne et romanche. Etant donné que la Confédération disposera à l'avenir de la compétence générale de prendre des mesures d'encouragement, tout le régime du subventionnement dans le domaine de l'enseignement devra être reconsidéré. Les subventions fédérales doivent être engagées là où les besoins sont les plus grands et où l'on peut en attendre un effet maximum. Il paraît inévitable que, dans l'ensemble, les subventions fédérales augmentent à longue échéance. Il appartiendra au législateur de déterminer l'ampleur de l'augmentation, compte tenu de la situation financière de la Confédération et des cantons.

Ce n'est qu'à la suite de l'évolution sociale des dernières décennies – développement rapide des connaissances, d'une part, augmentation des heures de loisir, de l'autre – que la formation des adultes est devenue une tâche publique. La Confédération doit se charger de certaines obligations qui concernent l'ensemble du pays, telles que les conseils, l'information, la coordination et la recherche. Il apparaît en outre que les cantons financièrement faibles ne peuvent mettre en œuvre les moyens nécessaires à cette tâche nouvelle, parce que les dépenses en faveur des écoles traditionnelles représentent déjà un fardeau très lourd pour eux; ils en sont réduits à compter sur l'aide de la Confédération. C'est pourquoi il serait recommandable, après des études approfondies, d'édicter des dispositions de base combinées avec des mesures d'encouragement, ce qui aurait pour effet de développer ce nouveau domaine important de l'enseignement et d'assurer la consolidation indispensable des progrès réalisés.

Dans le cadre de la législation d'exécution du nouvel article 27^{quater}, il conviendra de s'occuper dans les années à venir de diverses questions de politique de la recherche. A longue échéance, la mise sur pied d'une loi sur la recherche serait opportune, mais son élaboration demandera des études approfondies. On ne peut cependant pas attendre le résultat de ces études pour réglementer certains domaines de la recherche.

Nous rappellerons pour l'instant que l'arrêté fédéral du 16 décembre 1969 concernant la subvention annuelle au «Fonds national suisse de la recherche scientifique» prévoit que les subventions fédérales augmenteront graduellement jusqu'en 1974 pour atteindre un maximum de 100 millions de francs par année, alors qu'elles resteront les mêmes après cette date. Bien qu'il paraisse impossible de maintenir la progression rapide que l'on connaît actuellement, un plafonnement pur et simple ne tiendrait compte ni de l'importance primordiale du Fonds national pour la recherche fondamentale, ni des exigences futures posées par un encouragement judicieux de la relève scientifique. Le subventionnement du Fonds national devra donc faire l'objet d'une nouvelle réglementation vers le milieu de la décennie en cours.

Le Conseil suisse de la science élabore actuellement un plan pour l'encouragement de la recherche orientée vers l'application pratique. Ici également, il s'agit d'une tâche d'une grande importance. La nouvelle réglementation

n'aura plus besoin, comme jusqu'ici, de se fonder exclusivement sur les articles économiques de la constitution fédérale, car on disposera de la compétence générale d'encouragement formulée à l'article 27^{quater}.

La Société helvétique des sciences naturelles (SHSN) et la Société suisse des sciences humaines (SSSH) ont demandé au Département de l'intérieur d'être reconnues officiellement comme académies scientifiques et elles désirent que leurs activités bénéficient d'un financement à longue échéance. Ces organisations remplissent des tâches importantes, aussi bien comme sociétés faitières pour de nombreux comités spécialisés et associations scientifiques qu'en qualité d'interlocuteurs des académies étrangères. Il est cependant indispensable de délimiter au préalable avec précision le domaine d'activité de la Société helvétique des sciences naturelles par rapport à celui du Fonds national de la recherche scientifique. Comme cette délimitation est sur le point d'être achevée et que rien ne fait obstacle à la reconnaissance de la Société des sciences humaines, un arrêté fédéral fondé sur le nouvel article concernant la recherche serait recommandable pour fixer le statut des académies scientifiques.

L'organisation et l'intégration administrative d'installations de recherche qui ne peuvent être incorporées à une université en raison de leur caractère national et qu'aucun canton universitaire ne désire reprendre constituent un problème complexe. Même la loi sur les universités, qui doit remplacer le régime de subventionnement actuel, ne traitera pas cette question. Le Conseil de la science s'occupe de ce domaine important de notre politique de la recherche et présentera des propositions dans un avenir assez rapproché; elles seront aussi réalisées dans le cadre d'une loi sur la recherche.

La statistique de la recherche ainsi que l'information et la documentation scientifiques prennent une importance considérable, encore qu'il s'agisse ici de questions particulières. Les données statistiques sur la recherche dont nous disposons en Suisse sont rudimentaires en comparaison de celles des autres Etats industrialisés. Il est impossible d'établir des pronostics valables sur le développement de la recherche en Suisse en l'absence de données statistiques suffisantes; de telles informations constituent en effet la base indispensable des décisions à prendre en matière de politique de la recherche. Il conviendra donc d'étudier l'opportunité de rendre obligatoire la communication de certaines données statistiques en matière de recherche. Eu égard au développement quasi explosif des sciences, des services efficaces d'information et de documentation deviennent des instruments de travail indispensables. De tels services peuvent être soutenus par la Confédération dans le cadre de la loi sur l'aide aux universités. Mais si l'on ne peut arriver à une solution satisfaisante de cette manière et que la Confédération doive, par voie de conséquence, prendre l'initiative, il conviendra de créer une base légale appropriée au moyen d'une loi spéciale ou de la loi sur la recherche déjà mentionnée.

Ces considérations sur la future législation d'exécution ne sauraient être définitives; elles n'ont qu'une valeur indicative et justifient également la nécessité de la revision constitutionnelle proposée.

7 Remarques finales

71 Questions de procédure

Pour respecter le principe de l'unité de la matière, nous annexons au présent message les projets séparés de deux arrêtés fédéraux. L'un concerne les articles relatifs à l'enseignement (art. 27, 27^{bis} et art. 4 disp. trans. cst.), l'autre l'article sur l'encouragement de la recherche scientifique (art. 27^{quater}). Les articles concernant l'enseignement forment un tout; à l'article 27 ont été fixés des principes fondamentaux, qui prennent la forme de droits subjectifs et seront appliqués dans le cadre des attributions dévolues par l'article 27^{bis}; l'article 4 des dispositions transitoires en vigueur doit être adapté aux nouvelles dispositions de l'article 27, 3^e alinéa, 2^e phrase. Certes, l'article sur la recherche est étroitement lié aux articles sur l'enseignement, notamment dans le domaine universitaire; toutefois, l'interdépendance n'est pas nécessairement suffisante, de sorte que la publication d'un seul arrêté fédéral ne serait guère en accord avec le principe de l'unité de la matière. Les deux arrêtés seront toutefois soumis en même temps à la votation du peuple et des cantons.

72 Classement de motions et postulats

Nous vous proposons de classer les motions et postulats suivants:

- Motion n° 10129 des 26/23 septembre 1969
(Müller-Lucerne) concernant la revision de l'article 27 de la constitution;
- Motion n° 10141 des 23/26 septembre 1969
(Wenk) concernant une base constitutionnelle pour l'éducation et l'enseignement;
- Postulat n° 8960 du 3 juin 1964
(Haller) concernant l'unification des systèmes scolaires cantonaux;
- Postulat n° 10246 du 26 septembre 1969
(Meyer-Lucerne) concernant la coordination scolaire intercantonale;
- Postulat n° 10073 du 13 mars 1969
(Müller-Lucerne) concernant la loi sur l'octroi des bourses d'études;
- Postulat n° 10688 du 17 décembre 1970
(Krummenacher) concernant les bourses et prêts d'études.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter les projets de lois ci-joints.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 19 janvier 1972

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Celio

Le chancelier de la Confédération,
Huber

Arrêté fédéral modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1972¹⁾,

arrête:

I

Les articles 27, 27^{bis}, 27^{quater} et 34^{ter}, 1^{er} alinéa, lettre g, de la constitution ainsi que l'article 4 des dispositions transitoires sont remplacés par les dispositions suivantes:

Art. 27

¹ Chaque habitant a le droit d'acquérir une formation conforme à ses aptitudes.

² Les écoles publiques doivent pouvoir être suivies par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'il soit porté atteinte d'aucune façon à leur liberté de conscience ou de croyance.

³ Durant la période de scolarité obligatoire, l'enseignement est placé sous le contrôle des cantons. Il est gratuit dans les écoles publiques.

Art. 27^{bis}

¹ L'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons.

² La formation relève des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire, sous réserve du 4^e alinéa et de l'article 27^{quinquies}, 1^{er} alinéa. Les cantons veillent à coordonner leurs activités en matière d'enseignement.

³ La formation professionnelle relève de la Confédération.

⁴ La Confédération peut en outre:

a. Fixer la durée de la scolarité obligatoire;

¹⁾ FF 1972 I 368

- b. Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur et de la formation des adultes, ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation;
- c. Créer et reprendre entièrement ou en partie des établissements d'enseignement supérieur;
- d. Encourager la coordination entre les cantons.

⁵ La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons en faveur de l'enseignement et des aides pécuniaires à la formation. Elle peut également accorder elle-même de telles aides.

⁶ Les cantons seront appelés à coopérer à l'élaboration et à l'application de dispositions d'exécution. Dans le domaine de la formation professionnelle, les groupements économiques intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Ils pourront être appelés à coopérer à l'application des prescriptions d'exécution.

Art. 27^{quater}

Abrogé

Art. 34^{ter}, 1^{er} al., let. g

Abrogé

Dispositions transitoires

Art. 4

Les cantons ont un délai de cinq ans pour introduire la gratuité de l'enseignement dans les écoles publiques (art. 27) durant la période de scolarité obligatoire.

II

¹ Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

(Projet)

Arrêté fédéral
complétant la constitution par un article
sur l'encouragement de la recherche scientifique

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 85, chiffre 14, 118 et 121, 1^{er} alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1972 ¹⁾,

arrête:

I

Les dispositions suivantes sont insérées dans la constitution fédérale:

Art. 27^{quater} (nouveau)

¹ La Confédération encourage la recherche scientifique.

² Elle peut créer et reprendre entièrement ou en partie des établissements de recherche.

II

Si la revision constitutionnelle relative à l'enseignement devait être rejetée, le présent article porterait le numéro 27^{sexies}.

III

¹ Le présent arrêté sera soumis à la votation du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement et la recherche (art. 27, 27bis et 27quater) (Du 19 janvier 1972)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11111
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.02.1972
Date	
Data	
Seite	368-438
Page	
Pagina	
Ref. No	10 100 101

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.