

Feuille Fédérale

Berne, 15 novembre 1976 128^e année Volume III

N^o 45

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois.
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

76.083

Message

concernant l'aide aux hautes écoles et la recherche

Du 4 octobre 1976

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message sur l'aide aux hautes écoles et la recherche (partie A), nous avons l'honneur de vous présenter

- le projet d'une loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche, ainsi que
 - le projet d'un arrêté fédéral ouvrant des crédits pour l'aide aux hautes écoles durant la première période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche,
- et de vous proposer de les accepter.

Nous vous prions également de prendre acte des informations données dans la partie B, qui tiennent lieu de rapport au sens de l'article 21 de la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités.

Nous vous proposons en outre de classer:

- les interventions parlementaires
 - 1972 P 11277 Aide aux universités (E 26. 9. 72, Herzog)
 - 1972 P 11259 Aide aux universités (N 20. 12. 72, Hofer-Berne)
 - 1974 P 11833 Universités. Contributions fédérales (E 6. 3. 74, Wenk)
 - 1975 P 75322 Universités. Coordination (E 3. 6. 75, Wenk)
- l'initiative du canton de Berne (11002) du 19 mai 1971 concernant la modification de la loi sur l'aide aux universités.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 4 octobre 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération,
Gnägi
Le chancelier de la Confédération,
Huber

Vue d'ensemble

En Suisse, l'essor économique des années soixante a également suscité un développement dans le domaine de l'éducation et de la recherche. C'est pourquoi les dépenses publiques (Confédération, cantons et communes) consacrées à ces tâches ont passé de 1,16 milliard de francs en 1960 (17,5 % des dépenses globales) à 7,4 milliards en 1974 (21 %).

C'est également durant cette période que la Confédération a participé pour la première fois aux dépenses des cantons pour les universités, tout d'abord en vertu de l'arrêté fédéral du 16 juin 1966 instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités, puis, dès le 1^{er} janvier 1969, conformément à la loi fédérale du 28 juin 1968 sur l'aide aux universités. Nous constatons aujourd'hui que le système de subventionnement et l'ensemble de mesures institué par cette loi ne suffisent plus, d'une part, à sauvegarder ce qui a été acquis grâce à cet essor réjouissant et, d'autre part, à maîtriser les problèmes qui se poseront dans un proche avenir.

La loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche, dont nous vous soumettons ci-joint le projet, créera les conditions permettant d'engager les moyens disponibles pour les hautes écoles d'une manière coordonnée et le plus judicieusement possible. Elle contribuera également à améliorer la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre de structures adaptées aux nouveaux besoins. Afin d'assurer l'unité de la recherche et de l'enseignement, nous avons inclus dans le projet de loi les dispositions d'exécution de l'article 27^{sexies} de la constitution fédérale. Ces dispositions créent les conditions dont dépend une coordination efficace de toutes les activités de recherche financées au moyen de fonds mis à disposition par la Confédération. Elles fixent en outre les responsabilités dans la répartition de ces subsides. On a d'autre part fixé dans la loi les tâches publiques confiées depuis sa fondation au Fonds national suisse de la recherche scientifique. Nous avons également donné suite aux demandes des deux sociétés scientifiques faitières, la Société helvétique des sciences naturelles et la Société suisse des sciences humaines, qui souhaitent que l'on reconnût officiellement et que l'on encourageât d'une manière durable leur activité s'exerçant au service du pays. Les fonds nécessaires au subventionnement des hautes écoles durant une première période devront être accordés lors de l'approbation du projet de nouvelle loi.

En outre, conformément à l'article 21 de la loi actuelle sur l'aide aux universités, nous vous présentons un rapport sur les mesures prises en vertu de cette loi, sur les constatations résultant de son application ainsi que sur le développement probable des universités suisses.

Nous considérons enfin qu'en vous présentant le présent message, nous avons exécuté le mandat que vous nous avez donné de présenter un rapport sur l'initiative du canton de Berne demandant une modification de la loi sur l'aide aux universités.

A Message

1 Partie générale

11 Rétrospective

111 Situation initiale

111.1 *Questions fondamentales*

A une époque où l'on demande fermement de tous côtés que la Confédération limite ses activités aux tâches essentielles et n'assume plus de nouvelles obligations, il importe de justifier d'une manière approfondie le projet d'une loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche. L'éducation et la recherche sont-elles réellement si importantes pour l'avenir de notre pays? La Confédération doit-elle prendre dans ces deux domaines des engagements considérables comme elle le fait déjà actuellement, et accroître encore ses prestations à l'avenir, conformément au présent projet de loi?

111.2 *Importance de l'enseignement et de la recherche dans le monde actuel*

Pour répondre à ces questions, il convient tout d'abord de rappeler que le bien-être dont jouit notre pays n'est pas fondé sur les richesses naturelles de notre sol, mais qu'il procède bien plutôt des prestations intellectuelles et du travail de sa population. Un système d'enseignement judicieux et une recherche moderne et efficace sont les conditions indispensables dont dépend un tel développement. Dans un monde profondément marqué par la science et la technique, une démocratie directe telle que la nôtre, dans laquelle toute décision importante relève de la coopération bienveillante des citoyens et citoyennes, va au-devant de sérieuses difficultés si elle ne repose pas sur de solides assises. C'est tout spécialement le cas dans le domaine de l'enseignement et de la recherche.

L'idée, unanimement admise, selon laquelle l'enseignement et la recherche déterminent dans une large mesure l'avenir d'une nation a conduit tous les Etats industrialisés à entreprendre des efforts considérables pour développer cet important domaine. L'enseignement et la recherche ont été partout fortement encouragés dans le cadre des mesures de reconstruction prises après la deuxième guerre mondiale, notamment sous l'effet de la politique de croissance économique intensive suivie à l'époque presque partout dans le monde.

Jusqu'à présent, le bien-être s'est accru parallèlement aux exigences posées sur le plan de la formation. Cette évolution apparaît très clairement dans le fait que les jeunes consacrent plus de temps à leur formation et dans l'intérêt croissant que l'on porte à l'éducation des adultes.

111.3 *Développement récent de l'enseignement secondaire et supérieur*

Pour faire face à l'augmentation du nombre des élèves et encourager la deuxième voie de formation, on a développé partout en Suisse les écoles du degré secondaire. Le développement des hautes écoles est venu plus tard, encore que les dépenses publiques les concernant se fussent considérablement accrues au cours des dernières années. Pareille évolution eut pour conséquence le surpeuplement des salles d'études ainsi qu'une détérioration des rapports entre les étudiants et le corps enseignant dans nombre de disciplines. Au cours des dernières années, la situation des hautes écoles s'est notablement améliorée en ce qui concerne les locaux grâce aux prestations importantes des cantons ayant une université et de la Confédération, qui subventionne depuis 1966 les dépenses des cantons en faveur des hautes écoles. Parallèlement, on a élargi le corps professoral et augmenté les fonds réservés aux dépenses d'exploitation. Bien que le nombre des nouveaux bâtiments construits et les statistiques des dépenses permettent de constater que de notables progrès ont été réalisés, beaucoup d'installations sont encore insuffisantes et désuètes. Les discussions portant sur la limitation du nombre des étudiants (*numerus clausus*) montrent également que nos hautes écoles continueront d'éprouver beaucoup de difficultés à satisfaire toutes les demandes de ceux qui entendent bénéficier d'un enseignement supérieur.

Si les pouvoirs publics ont à ce point encouragé le développement de l'enseignement secondaire et supérieur au cours des dernières décennies, ils l'ont fait avant tout pour répondre aux besoins de l'économie et de l'Etat dans le domaine de la relève universitaire. En période d'intense activité, l'économie demandait que la formation supérieure fût élargie afin de disposer d'un plus grand nombre de jeunes gens de formation universitaire dans l'appareil de production, la vente et la recherche. Diverses analyses et prévisions des besoins ont montré que la relève sera également insuffisante à long terme dans les professions exigeant une telle formation.

L'expansion économique, ayant fait place à une stagnation, puis à la récession, il faut évidemment examiner soigneusement dans quelle mesure les efforts faits en matière d'enseignement et de la recherche peuvent et doivent être poursuivis ou si des modifications s'imposent. Quelle importance doit-on attribuer à l'enseignement dans notre pays à une époque où l'agriculture et la production industrielle ont besoin de moins de main-d'œuvre et où le nombre des personnes occupées dans les services s'accroît constamment, de telle sorte que le secteur tertiaire occupe aujourd'hui déjà plus de travailleurs que les deux autres? La Suisse doit pouvoir offrir à l'étranger des produits et des services hautement qualifiés. C'est à ce prix que nous parviendrons à maintenir ou même améliorer notre niveau de vie, à la condition toutefois que nous ne ménagions aucun effort pour mettre en valeur le potentiel intellectuel du pays par un système de formation adéquat.

111.4 *Nombre trop élevé de diplômés de formation universitaire*

Il est cependant bien évident que d'importants investissements dans le domaine de l'enseignement ne se justifient pleinement que si les jeunes gens émouls des universités trouvent un emploi convenable à l'issue de leurs études. Les expériences faites à l'étranger montrent clairement que la «production d'universitaires» ne peut être réglée de façon qu'elle corresponde toujours exactement aux besoins, même si l'Etat parvient à influencer sur la relève par des mesures limitant les admissions. Il apparaît cependant qu'en Suisse, les candidats aux études ont jusqu'ici toujours réagi promptement aux changements intervenus sur le marché du travail; c'est pourquoi, dans le passé, les porteurs de diplômes universitaires n'ont été en surnombre que durant des périodes relativement brèves et dans certaines branches seulement.

111.5 *Difficulté de diriger le choix des études*

L'adoption par l'Etat de mesures limitant les admissions aurait sans doute pour corollaire des tensions politiques et sociales. Etant donné que huit cantons disposent d'une haute école alors que dix-sept n'en ont pas, la tentation serait grande d'appliquer en premier lieu certaines restrictions aux ressortissants de cantons «non universitaires». Pareille situation aurait pour conséquence des pressions politiques exigeant une large intervention de la Confédération, ce qui desservirait le fédéralisme.

Il ne faut pas oublier non plus que nos écoles du degré secondaire, qui conduisent au baccalauréat, dispensent un enseignement essentiellement axé sur la préparation aux études universitaires. Les écoles préparant au baccalauréat donnent très peu de connaissances susceptibles d'être immédiatement utilisées dans une activité professionnelle. L'université mise à part, le bachelier n'a en Suisse que relativement peu de possibilités de se préparer à exercer une activité professionnelle. C'est pourquoi l'adoption de mesures visant à restreindre les admissions serait contraire à la politique suivie jusqu'ici par les cantons et la Confédération dans le domaine de l'enseignement secondaire.

Pour toutes ces raisons, la Confédération doit continuer d'encourager le développement des hautes écoles cantonales et fédérales, et faire en sorte que ces institutions demeurent ouvertes à tout candidat aux études ayant les qualifications nécessaires.

111.6 *Importance actuelle de la recherche*

Si, en période d'essor économique, l'introduction de nouveaux produits dans le programme de fabrication peut paraître moins nécessaire, ce n'est certainement plus le cas lorsque la concurrence s'accroît en période de récession. Une recherche moderne et efficace crée les bases de telles innovations industrielles.

Dans la mesure où elle se fait dans les hautes écoles, cette recherche sert également à assurer la relève de personnel hautement qualifié dont a précisément besoin l'industrie moderne.

Dans le domaine de la recherche, notre pays est en compétition constante avec les autres nations industrialisées. Si nos hommes de science ne disposent pas de moyens suffisants pour exécuter leurs travaux, ils courent le risque de perdre du terrain sur le plan de la recherche internationale de pointe. Il faut donc suivre attentivement les tendances qui se manifestent à l'étranger dans l'encouragement de la recherche. Il est intéressant de relever à cet égard que les Etats-Unis ont accru leurs dépenses publiques consacrées à la recherche après plusieurs années de stagnation et de restrictions budgétaires. Dans ce pays, qui se situe à la pointe du progrès scientifique, l'encouragement de la recherche est développé, malgré des budgets fortement déficitaires, comme un moyen spécialement efficace de surmonter la crise actuelle. La recherche bénéficie également d'une aide publique très importante dans d'autres nations industrielles. Si la Confédération devait ralentir ses efforts dans ce domaine, cela aurait sans aucun doute pour conséquence de compromettre sérieusement la position de la Suisse dans le développement scientifique international. Une telle politique ne manquerait pas de priver notre économie – et d'une manière plus générale l'Etat – d'importants éléments nécessaires à son expansion.

112 Responsabilité de la Confédération dans le domaine de l'enseignement et de la recherche

112.1 Attributions actuelles de la Confédération dans le domaine de l'enseignement, aide aux hautes écoles exclue

Dans le domaine de l'enseignement, la Confédération s'occupe au premier chef des tâches qui ne peuvent être assumées sur le plan local ou régional. Elle intervient à titre compensatoire lorsque les charges résultant des offres de formation ne sont pas réparties d'une manière équitable entre tous les cantons. Cela signifie qu'elle doit s'occuper de la formation professionnelle, de l'apprentissage aux écoles techniques supérieures, car il est indispensable que la formation de la relève professionnelle destinée à l'agriculture, à l'industrie, au commerce et aux arts et métiers fasse l'objet d'une réglementation uniforme s'appliquant à l'ensemble du pays. La formation professionnelle est une partie autonome de notre système de formation. Les problèmes qui se posent dans le domaine du marché du travail exigent de manière générale que ce système ait une grande souplesse. C'est en effet en période de récession économique que ses structures, qui comportent des cloisons de tout genre, tant sur le plan horizontal que vertical, apparaissent préjudiciables.

La perméabilité entre les domaines de formation prend donc une importance particulière. Le message concernant la loi sur la formation professionnelle

traitera d'une manière plus détaillée de cette question. Les deux hautes écoles techniques fédérales assurent la formation des ingénieurs, architectes, pharmaciens ainsi que des spécialistes des sciences naturelles. Il s'agit donc de professions pour lesquelles un haut niveau de qualification doit être garanti dans l'ensemble du pays. En ce qui concerne les professions médicales, pour lesquelles les mêmes exigences existent, la Confédération a pu en revanche se limiter à réglementer les études dans sa législation sur les professions médicales. La formation des médecins est si étroitement liée à l'activité hospitalière des cantons ayant la charge d'une université qu'il ne serait guère possible de séparer les compétences en raison des difficultés que présenterait pareille délimitation. C'est pourquoi les cantons qui disposent d'une grande université s'occupent eux-mêmes des possibilités d'accueil dans les facultés de médecine. La compétence conférée à la Confédération dans le domaine de la formation des médecins a conduit à une harmonisation des examens de maturité dans l'ensemble du pays. Bien qu'en vertu de ses attributions légales, la Confédération ne puisse prescrire que la formation générale que doit avoir tout étudiant suisse désireux d'être admis dans une faculté de médecine, l'ordonnance du Conseil fédéral du 22 mai 1968 sur la reconnaissance des examens de maturité (ORM, RS 413.11) revêt une importance toute particulière pour l'ensemble des études universitaires. Reconnaisant la grande valeur de normes d'un niveau élevé, généralement fixées pour les candidats aux études universitaires, les hautes écoles suisses permettent à tous les titulaires de certificats fédéraux de maturité ou de certificats de maturité reconnus par la Confédération d'entreprendre des études dans toutes les disciplines relevant d'elles.

Un autre domaine dans lequel une harmonisation s'étendant à l'ensemble du pays serait particulièrement souhaitable est celui des allocations d'étude financées par les pouvoirs publics. En acceptant, en 1963, l'article sur les bourses d'étude (art. 27^{quater}) de la constitution fédérale, le peuple suisse a manifesté sa volonté de voir la Confédération aider les cantons à développer et harmoniser leurs systèmes de bourses d'études qui étaient à ce moment-là encore très insuffisants et fort différents. Cette décision concorde d'ailleurs avec l'opinion qui prévaut actuellement chez nous, selon laquelle personne en Suisse ne devrait être empêché, pour des raisons matérielles, de bénéficier d'une formation correspondant à ses capacités. Dans ce domaine, la Confédération se limite essentiellement, selon la loi, à accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction. Ces subventions ont permis aux cantons d'accroître très sensiblement leurs prestations en faveur des bourses d'études au cours des dernières années (37 millions de francs en 1966 et 137 millions en 1975). Éliminer les disparités parfois choquantes qui existent encore dans la fixation des montants versés par les cantons à des candidats de même condition est un objectif important qui ne saurait cependant être atteint sous la législation actuelle, ainsi que l'ont montré les constatations faites jusqu'ici dans ce domaine.

112.2 *L'aide aux hautes écoles cantonales*

Bien que la Confédération ait tendance à s'engager davantage dans le domaine de l'enseignement, elle se limite, en matière d'aide aux hautes écoles cantonales, à allouer des subventions aux cantons. Nous donnerons dans un chapitre ultérieur des informations plus détaillées sur les montants versés jusqu'ici par la Confédération en vertu de la loi fédérale sur l'aide aux universités du 28 juin 1968 (LAU, RS 414.20). Ainsi qu'on l'a déjà relevé, cette aide fédérale a certes été profitable, bien qu'elle n'ait permis de résoudre qu'une partie des problèmes qui se posent aux hautes écoles suisses.

Comme pour les bourses d'étude, les dispositions constitutionnelles ne donnent à la Confédération qu'une faible possibilité d'intervenir dans ce domaine. La responsabilité de procéder à la réforme des études et des structures, qu'exigent les besoins nouveaux, incombe notamment aux cantons et à leurs hautes écoles. Dans ce domaine, les lois universitaires cantonales fixent d'une part, les attributions des autorités cantonales dont relève l'instruction publique et, d'autre part, celles des hautes écoles. C'est la raison pour laquelle la Confédération ne peut elle-même prendre en considération des demandes visant, par exemple, à augmenter les prestations des hautes écoles dans l'intérêt d'une meilleure utilisation des moyens disponibles, ou encore à fournir une meilleure assistance aux nouveaux étudiants.

La répartition actuelle des responsabilités permet à chaque haute école de développer son caractère autonome en tenant tout spécialement compte des besoins locaux et régionaux. Pour que puissent être satisfaites les exigences concernant l'ensemble du pays et intéressant par conséquent au premier chef la Confédération, celle-ci doit cependant s'en remettre aux cantons ayant la charge d'une haute école. La position qu'elle occupe en tant qu'autorité de subventionnement ne lui permet d'exercer ici qu'une influence limitée. C'est ainsi qu'elle ne peut se charger qu'en partie de la sauvegarde des intérêts des cantons sans université. En l'absence d'une modification constitutionnelle correspondante, la Confédération ne saurait empêcher les cantons universitaires de donner la préférence à leurs ressortissants dans l'admission aux études, en particulier lorsque l'offre de places est insuffisante. Dans un cas semblable, elle pourrait tout au plus leur retirer ses subsides. Les années prochaines, qui s'annoncent relativement difficiles pour les hautes écoles, montreront si la réglementation actuelle des attributions est suffisante.

Des critiques se sont élevées récemment de diverses parts au sujet du fait que les montants versés par la Confédération en faveur des hautes écoles représentent une fraction importante des dépenses qu'elle consacre à l'enseignement. Pareille situation résulte de la répartition des tâches, voulue par la constitution, entre Confédération et cantons; elle ne résulte aucunement d'une méconnaissance de l'importance des autres secteurs de la formation. Dans le domaine des hautes

écoles, on attend de la Confédération qu'elle augmente ses contributions pour alléger les finances cantonales d'une manière sensible. Les cantons seraient ainsi en mesure de mieux assurer le financement des autres secteurs de la formation.

112.3 Nécessité de nouveaux articles sur l'enseignement

Il est peu satisfaisant de constater qu'en raison de ses compétences limitées dans le secteur de la formation, la Confédération ne peut encourager que très modestement de nouveaux développements importants. Des exemples typiques nous sont fournis par la formation permanente, qui prend toujours plus d'ampleur, et par la deuxième voie de formation. La Confédération ne peut en effet soutenir que faiblement les efforts privés entrepris dans ces domaines. Seule l'adoption de nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement élargissant la compétence de la Confédération lui permettrait d'apporter dans ces domaines une aide réellement efficace, comme elle devrait être en mesure de le faire dans d'autres secteurs de la formation. Dans nos directives sur les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la période de législature en cours, nous avons prévu de vous présenter une proposition dans ce sens avant la fin de la présente décennie.

Nous pensons toutefois que nous ne pourrions attendre jusqu'à l'entrée en vigueur de ces modifications constitutionnelles pour améliorer nos dispositions légales en la matière. En effet, le développement rapide que connaît cet important secteur de notre vie nationale exige que nous envisagions, à brève échéance, une amélioration de la législation fédérale y relative, en épuisant toutes les possibilités que nous offre la constitution. C'est pourquoi nous envisageons de vous soumettre également dans un proche avenir le projet d'une nouvelle loi sur la formation professionnelle et, plus tard, celui d'une nouvelle loi sur les écoles polytechniques fédérales.

112.4 Principes devant régir la participation de la Confédération au maintien et au développement de la recherche

Dans le domaine de la recherche, les partenaires de la Confédération sont avant tout les hautes écoles et l'industrie. Les cantons ne revendiquent ici aucune participation, bien que ceux d'entre eux qui disposent d'une haute école contribuent d'une manière non négligeable à créer et à entretenir les installations servant à la recherche. Une importante part (entre 20 et 40% selon des estimations) de leurs dépenses universitaires vont notamment à la recherche sous ses différentes formes. A la différence des «Länder» de la République fédérale d'Allemagne, qui sont en moyenne plus grands, les cantons n'ont créé aucun organe administratif chargé des questions touchant la recherche. Il appartient donc aux autorités fédérales responsables en matière de politique de la recherche de prendre en considération les besoins spécifiques des cantons dans ce domaine.

Bien que la Confédération ne dispose que depuis 1973 d'attributions tout à fait générales en matière d'encouragement de la recherche ensuite de l'adoption de l'article 27^{sexies} de la constitution fédérale, elle assume depuis longtemps déjà diverses responsabilités dans ce domaine. Financièrement parlant, ses tâches d'encouragement de la recherche sont de trois ordres: elle finance directement des activités de recherche par la voie du budget (appelées ci-après recherche fédérale); elle accorde des subventions au titre des dépenses des hautes écoles cantonales pour la recherche, en vertu de la loi sur l'aide aux universités actuellement en vigueur, et soutient financièrement des institutions de droit privé s'occupant d'encourager la recherche (Fonds national suisse de la recherche scientifique et sociétés scientifiques faitières, p. ex.). Le fait qu'il existe plusieurs organes d'encouragement de la recherche s'explique par la diversité des recherches subventionnées, qui vont de la recherche fondamentale aux recherches scientifiques orientées vers des applications pratiques immédiates.

112.5 *Considérations fondamentales sur le problème de l'encouragement de la recherche par la Confédération*

En raison de l'obligation tout à fait générale qu'a la Confédération de contribuer à l'épanouissement de la vie culturelle du pays, elle supporte depuis longtemps une part importante du financement de la recherche fondamentale qui, dans notre pays, s'effectue principalement dans les hautes écoles. Comme nous l'avons déjà relevé, elle devra veiller, à l'avenir également, à ce que la Suisse contribue, dans la mesure de ses moyens, à l'approfondissement des connaissances scientifiques.

Dans l'intérêt d'un développement harmonieux de la recherche fondamentale, la Confédération doit respecter le principe de la liberté de la recherche dans les mesures d'encouragement qu'elle prend. Le chercheur capable doit avoir l'occasion de choisir lui-même les objectifs de ses travaux et les méthodes qu'il utilise. Le respect de la liberté de la recherche n'oblige toutefois aucunement la Confédération à soutenir un projet scientifique.

En encourageant la recherche fondamentale, la Confédération est tenue de veiller également à ce que les diverses branches scientifiques puissent se développer d'une manière équilibrée. Etant donné que la science se subdivise de plus en plus en un grand nombre de domaines particuliers, un petit Etat tel que le nôtre ne saurait intervenir partout. Il s'agit bien plutôt de faire en sorte que les trois grands groupes scientifiques: les sciences humaines et sociales, les sciences naturelles et de l'ingénieur ainsi que les sciences médicales soient encouragées d'une manière équilibrée. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique (Fonds national) s'en est tenu dès le début à ce principe. Nous en ferons de même pour les autres mesures que nous prendrons en matière d'encouragement, en veillant notamment à ce que les sciences humaines et

sociales puissent également se développer d'une manière harmonieuse. Cela est absolument nécessaire si nous voulons conserver notre précieux héritage intellectuel et trouver une solution convenable à nombre de problèmes qui se posent à notre société.

D'autres critères entrent en jeu lorsqu'il s'agit d'encourager la recherche orientée vers des applications pratiques. L'opportunité de cette recherche est déterminée au premier chef par les besoins pratiques. C'est pourquoi l'ampleur d'une aide de l'Etat dans ce domaine dépend en premier lieu de l'importance qu'il convient d'accorder, dans la liste des tâches incombant à la Confédération, à la question qui doit être résolue grâce à l'apport de la recherche. Il faut en outre apprécier soigneusement l'intérêt que présente une telle recherche comparativement à d'autres mesures fondées sur des connaissances acquises.

Il est cependant nécessaire d'harmoniser la recherche orientée vers les applications pratiques avec l'encouragement de la recherche fondamentale, ne serait-ce que pour tenir compte du fait que, dans les deux cas, il faut tirer parti de la capacité de recherche restreinte de notre pays. Lorsque des moyens considérables sont engagés dans la réalisation de projets déterminés, il peut en résulter que les hommes de science et les installations de recherche nécessaires ne soient plus disponibles pour d'autres tâches tout aussi importantes. Une bonne coordination des mesures prises dans les deux catégories de recherche est la condition indispensable d'un emploi judicieux des moyens à disposition. C'est ainsi qu'un organe administratif peut, dans certaines circonstances, obtenir plus rapidement les données dont il a besoin s'il confie ses mandats de recherche à des institutions universitaires qui ont déjà pu acquérir les connaissances scientifiques nécessaires dans le domaine de la recherche fondamentale.

Compte tenu des déficits budgétaires élevés de la Confédération, il paraît donc nécessaire de renforcer sensiblement la «coordination horizontale» entre les mesures prises en faveur de la recherche fondamentale libre et celles qui s'appliquent à la recherche orientée vers les applications pratiques, en veillant également à ce que l'aide fédérale soit répartie judicieusement entre ces deux domaines. Dans l'intérêt même de notre développement économique et culturel, nous ne pouvons nous permettre de négliger la recherche fondamentale, ni d'ignorer les besoins de la recherche appliquée. Ce dernier point soulève d'ailleurs un problème que nous examinerons plus en détail sous chiffre 113.6, qui traite de l'aide fédérale en faveur de la recherche industrielle privée.

113 Problèmes les plus importants qui se poseront ces prochaines années dans le domaine des hautes écoles et de la recherche

Acquérir une formation et chercher à résoudre de nouveaux problèmes scientifiques exige de nos jours beaucoup de temps. Ces tâches en matière de formation et de recherche ne visent pas uniquement des objectifs à court terme: la

formation doit, en particulier, donner à chacun les moyens d'exercer son activité, professionnelle notamment, au sein de la société sa vie durant; la recherche, pour sa part, est appelée à fournir les éléments permettant d'acquérir une connaissance toujours plus poussée de l'homme et du monde ambiant, ainsi qu'à trouver une solution durable aux problèmes qui se posent à la communauté. C'est pourquoi elles ne devraient pas être développées uniquement en fonction d'un proche avenir. Toutefois, à une époque où le monde occidental s'interroge sur la voie à suivre après une période de croissance économique aussi soudaine qu'imprévue, il est difficile, sinon impossible d'établir des prévisions à long terme. C'est pourquoi nous estimons que nous devons nous limiter aux problèmes de ces prochaines années, en sachant bien que les mesures prises devront être complétées et, le cas échéant, modifiées à bref délai.

113.1 Accroissement du nombre d'étudiants; comment y faire face?

En raison de l'accroissement du chiffre des naissances au cours des deux dernières décennies, il faut prévoir que le nombre des candidats aux études universitaires continuera d'augmenter jusque vers le milieu des années quatre-vingt. Cette évolution apparaît clairement dans les prévisions ci-après, établies par le Conseil suisse de la science pour son troisième rapport sur le développement des universités suisses, qui doit paraître l'année prochaine.

Nombre de certificats de maturité donnant accès aux études universitaires

Certificats délivrés		Prévisions	
1969	5 440	1976	8 550
1970	6 048	1977	8 900
1971	6 728	1978	8 950
1972	6 916	1979	9 400
1973	7 345	1980	9 950
1974	7 918	1981	10 500
1975	7 950	1982	10 800
		1983	11 400
		1984	11 450
		1985	11 150
		1986	10 750
		1987	10 300
		1988	10 100
		1989	9 900

En raison de la précarité des données utilisées pour l'établissement de ces prévisions, il ne peut s'agir ici que d'hypothèses ayant quelques chances d'être exactes; c'est ainsi qu'il est très difficile de prévoir l'évolution du nombre des diplômés de la seconde voie de formation, qui suscite un intérêt accru précisément en période de récession. Une statistique scolaire suffisamment détaillée est actuellement en préparation. Exécutée en vertu de la loi fédérale du 27 juin 1973 (RS 431.411.1) concernant les relevés statistiques sur les écoles, elle permettra sans doute d'établir des prévisions plus sûres. On ignore également comment réagiront les élèves de l'enseignement secondaire face aux nouvelles perspectives professionnelles s'offrant aux jeunes diplômés des universités. Toutefois, étant donné que le système suisse d'éducation n'offre, comme nous l'avons déjà relevé, que relativement peu d'autres possibilités de formation à des jeunes gens ayant achevé leurs études secondaires, il ne faut pas, pour cette seule raison, s'attendre en l'occurrence à de grands changements.

Plus de 80 pour cent des étudiants sont admis dans une haute école au vu d'un certificat de maturité. C'est pourquoi les chiffres indiqués ci-dessus autorisent à admettre avec quelque certitude que le nombre des candidats aux études universitaires ne cessera de s'accroître jusque vers le milieu de la prochaine décennie. Si cette évolution devait suivre celle qui est prévue pour les certificats de maturité, le nombre des étudiants augmenterait de près de la moitié de l'effectif actuel d'ici à 1985 environ.

Les perspectives d'un recul du nombre des étudiants après cette date permettent d'envisager pour ces prochaines années certaines mesures d'urgence, qui ne seraient cependant guère acceptables à la longue. Il s'agira de mettre à disposition les nouvelles places d'étude nécessaires en prenant des mesures sur le plan de l'organisation et du personnel, plutôt qu'en procédant à l'agrandissement ou à la construction de bâtiments. Dans maintes disciplines, une utilisation plus rationnelle des locaux et installations actuellement disponibles permettrait d'augmenter sensiblement le nombre de places d'étude sans de gros investissements, à la condition cependant que les effectifs du corps professoral soient accrus en conséquence. En assurant une meilleure organisation des études et en donnant en particulier une assistance plus efficace aux étudiants des premiers semestres, on contribuerait à réduire la durée des études et par là même à augmenter la capacité d'accueil des hautes écoles.

113.2 Besoins à long terme dans le domaine de l'enseignement post-obligatoire

Bien que, ces prochaines années, les efforts tendront essentiellement à pallier le manque de places d'étude, les objectifs à long terme ne devront pas être négligés pour autant. C'est ainsi que, dans l'enseignement qui suit l'école obligatoire, deux tâches devront être prioritaires: créer de plus nombreuses possibilités de remplacement des études universitaires et développer la formation permanente. Les constatations faites jusqu'ici montrent que les hautes

écoles, dans leur forme traditionnelle tout au moins, ne conviennent à la formation que d'un nombre relativement faible de jeunes gens. Elles exigent qu'on donne au critère de qualité le pas sur le critère de quantité. En outre, il faut attendre des étudiants qu'ils fassent preuve d'une grande indépendance et qu'ils aient la ferme volonté de mener leurs études à bonne fin. C'est pourquoi on s'efforce actuellement, dans beaucoup de pays industrialisés, de créer, à l'issue de l'enseignement secondaire, d'autres possibilités de formation adaptées aux besoins accrus d'instruction. De nouvelles formes intéressantes d'enseignement ont déjà été développées; elles vont de l'établissement technique supérieur, qui a fait chez nous ses preuves, aux universités populaires (les «open universities» des pays anglo-saxons).

Sans formation permanente, l'individu aura de plus en plus de difficultés à répondre aux exigences professionnelles et à trouver sa voie dans un monde toujours plus marqué par la technique. Poursuivre une telle formation après la période de scolarité obligatoire peut également contribuer à avancer l'entrée dans la vie active. Cela suppose toutefois une pleine intégration de la formation permanente dans le système existant, ce qui n'a guère été fait en Suisse jusqu'ici, en particulier dans les professions universitaires. Au lieu de prolonger les études pour permettre aux intéressés de maîtriser une matière scientifique sans cesse plus abondante, ne vaudrait-il pas mieux considérer d'emblée la formation permanente comme partie intégrante du système de formation?

En raison des structures fédéralistes de notre pays, l'introduction de telles innovations se heurte chez nous à des difficultés particulières; il apparaît en effet que ces innovations ne peuvent être réalisées judicieusement que sur une échelle suffisamment large et qu'elles ne doivent pas représenter une charge financière trop lourde pour les communautés responsables. C'est pourquoi, dans son troisième rapport sur le développement des universités suisses, le Conseil de la science a entrepris l'examen des deux importantes tâches précitées, compte tenu de l'évolution future de l'enseignement supérieur; il se propose d'élaborer des recommandations à ce sujet. Ce n'est qu'après la parution de ce rapport que ces problèmes pourront être abordés d'une manière plus concrète.

113.3 Encouragement de la recherche fondamentale et de la recherche orientée vers des applications pratiques

Dans le domaine de la recherche, il s'agit avant tout pour la Confédération de maintenir le haut niveau que la recherche universitaire suisse a atteint sur le plan international et d'utiliser dans une plus large mesure le potentiel scientifique disponible pour résoudre les problèmes qui se posent actuellement à notre pays. L'encouragement de la recherche fondamentale pure, qui contribue à accroître les connaissances scientifiques mises à la disposition de tous, ne constitue pas seulement de la part de la Suisse un acte de solidarité internationale; la recherche fondamentale fournit également les bases indispensables à la re-

cherche orientée vers des applications pratiques et à la formation d'une relève scientifique hautement qualifiée. C'est elle qui, dans le passé, a surtout permis l'important enrichissement des connaissances humaines.

Cela ne signifie pas, toutefois, que la recherche ne doive pas aussi être orientée vers des buts pratiques qui lui sont imposés de l'extérieur. Ce mode de procéder a donné depuis longtemps d'excellents résultats dans la recherche industrielle. Il serait d'autre part difficilement compréhensible que la recherche ne serve qu'à atteindre des objectifs aussi spectaculaires que l'atterrissage des hommes sur la lune et que l'on n'ait pas recours à elle pour résoudre des problèmes aussi importants que la mise en danger croissante de notre espace vital par la pollution de l'environnement.

113.4 Le développement de la recherche dans l'administration

Responsable de la sauvegarde de l'intérêt général, l'administration a aussi de plus en plus besoin de disposer des résultats de travaux de recherche. Lorsqu'elle doit disposer à court terme des résultats de travaux de recherche pour assumer ses tâches, l'administration fédérale exécute en général elle-même ces travaux ou en charge des spécialistes de l'extérieur. En raison des buts pratiques visés par cette recherche, qui est souvent appelée «recherche du secteur public», il est certainement judicieux que les moyens financiers nécessaires soient gérés par l'autorité responsable d'autres tâches dans le même secteur.

A la différence des pays étrangers, la Confédération n'a que rarement créé des établissements pour satisfaire à ses besoins de recherche. Des établissements de ce genre n'ont été fondés que si les conditions étaient vraiment particulières ou si un intérêt public important l'exigeait, par exemple dans le domaine de la défense nationale ou bien pour satisfaire les besoins de l'agriculture. Dans un petit pays comme le nôtre, les moyens financiers disponibles pour la recherche seraient par trop fragmentés et la grandeur minimale nécessaire à une unité de recherche efficace ne serait pas atteinte dans beaucoup de domaines si la Confédération entretenait de nombreux établissements de recherche en sus du soutien qu'elle accorde à la recherche universitaire. C'est pourquoi, toutes les fois que c'est possible, elle a recours à la recherche universitaire ou à des établissements de recherche privés pour satisfaire les besoins de l'administration en matière de recherche. Cette pratique, qui a donné de bons résultats, continuera à être appliquée à l'avenir.

113.5 Continuation des programmes nationaux de recherche

La recherche orientée vers la solution des problèmes pratiques se posant à notre pays fait depuis peu l'objet des «programmes nationaux de recherche», dont l'exécution a été confiée au Fonds national; cet organisme doit utiliser à cet effet une partie des moyens financiers mis à sa disposition par la Confédération. Les

thèmes en sont déterminés par le Conseil fédéral d'après des suggestions faites par l'administration et les milieux scientifiques. Dans le cadre de l'encouragement de la recherche par la Confédération, les programmes nationaux comblent une lacune qui était devenue toujours plus manifeste entre les activités traditionnelles du Fonds national et la recherche du secteur public. C'est pourquoi il importerait à l'avenir de mettre des moyens financiers suffisants à disposition de ces programmes.

113.6 Le problème de l'aide fédérale à la recherche industrielle

La question du soutien futur à accorder à la recherche orientée vers l'application pratique soulève également le problème de la recherche industrielle, déjà mentionné sous chiffre 112.5. L'industrie suisse dépense des sommes considérables pour la recherche et le développement. (Selon certaines estimations, elle a dépensé en 1974 plus de 2 milliards de francs à cet effet). Alors que, dans d'autres pays industrialisés, la recherche industrielle est soutenue dans une large mesure par l'Etat, la Confédération ne l'a jusqu'ici co-financée qu'à titre exceptionnel, par exemple pour le développement d'une technique suisse des réacteurs nucléaires. Cette politique, qui a jusqu'ici été approuvée par l'économie privée, a dû être modifiée en raison de la situation difficile de certaines branches. L'encouragement de projets de recherche de l'industrie horlogère, de l'industrie des textiles et de l'industrie des machines, prévu par le Département fédéral de l'économie publique, mais dans une mesure modeste pour le moment, répond aux préoccupations exprimées il y a quelques années déjà dans plusieurs interventions parlementaires (postulats 8094 recherches dans le domaine de l'électronique, N 9.3.61, Wyss; 9827 promotion de la recherche appliquée, E 13.3.68, Choisy; 10979 recherches économiques, E 2.12.71, Reimann). Dans les années à venir, il s'agira de trouver de manière pragmatique une voie permettant aux entreprises de ne pas se laisser distancer par le développement scientifique et technique rapide des autres pays industrialisés.

113.7 Participation aux entreprises scientifiques internationales

Eu égard aux charges croissantes que représentent pour la Confédération les dépenses pour la recherche, il convient d'arriver, dans la mesure du possible, à une répartition des charges. La collaboration scientifique internationale peut, à cet égard, représenter pour un petit pays comme la Suisse un allègement de ses charges. Certaines installations de recherche coûtent aujourd'hui si cher que la Suisse ne pourrait à elle seule les acquérir, sans parler du fait que leur utilisation à plein temps dépasserait nos possibilités, en personnel et en matériel. En outre, nombre de recherches d'une grande envergure ne peuvent être accomplies qu'en collaboration avec d'autres pays. C'est pourquoi la participation active de la Confédération aux entreprises scientifiques internationales – actuellement et à l'avenir – ne constitue pas seulement un acte de solidarité internationale, mais correspond également à l'intérêt bien compris de notre pays.

Pour qu'il soit possible d'en retirer un profit aussi grand que possible, cette participation doit être étroitement liée aux activités de recherche nationales. Les entreprises scientifiques internationales, telles que l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) à Genève ou l'Agence spatiale européenne (ESA), ne font que mettre à disposition de grands instruments pour les expériences. Les groupes de chercheurs qui désirent utiliser les installations doivent fournir eux-mêmes le personnel et le matériel et financer tant la préparation de leurs expériences que la mise en valeur des résultats obtenus.

Pour former les spécialistes hautement qualifiés nécessaires à l'exploitation et à l'utilisation de telles installations internationales, il faut disposer d'instituts de recherche nationaux qui soient en mesure – bien qu'avec un équipement plus modeste – de procéder à des recherches dans les disciplines correspondantes. Dans de tels centres, il est possible d'engager avec profit une partie des chercheurs qui ont acquis une précieuse expérience dans des entreprises internationales. L'Institut suisse de recherches nucléaires à Villigen fournit un excellent exemple d'institut de ce genre: grâce à ses installations modernes de haut rendement, il complète en effet admirablement le CERN sur le plan national et même sur le plan international.

La participation aux entreprises scientifiques internationales requiert fréquemment la mise en œuvre de moyens considérables au niveau national. C'est pourquoi, en raison du grand nombre des projets intergouvernementaux dont la réalisation est proposée, il faut procéder à un choix judicieux. Ces prochaines années, nous devons nous borner dans une large mesure à remplir les engagements que nous avons déjà contractés. Il ne sera possible de s'écarter de cette règle que s'il s'agit, comme pour la recherche dans le domaine de l'énergie, de résoudre, par la réalisation de projets de recherche intergouvernementaux, des problèmes importants pour l'avenir d'une communauté de pays et plus particulièrement de la Suisse.

113.8 Considérations finales

Ce bref aperçu des conditions dont doit dépendre l'aménagement de la politique universitaire et de la recherche de la Confédération au cours des années à venir, ainsi que l'exposé de nos intentions à cet égard, visent à montrer qu'en dépit des difficultés financières actuelles, nous considérons qu'un immobilisme dans ces deux domaines serait lourd de conséquences. Se borner à poursuivre simplement ce qui a déjà été entrepris en renonçant à prendre de nouvelles initiatives, n'aboutirait pas seulement, eu égard au développement rapide de la science, à une stagnation; un recul sensible ne tarderait pas à se faire sentir. Pour ouvrir la voie à de nouvelles initiatives, il faudra, en raison de la modicité des moyens financiers à disposition, se résoudre à renoncer aux activités qui ne portent plus de fruits. De telles décisions difficiles à prendre exigent une bonne vue générale sur les besoins en matière de recherche et sur les activités exercées en Suisse dans

ce domaine. C'est pourquoi la Confédération doit disposer d'un ensemble de moyens d'action lui permettant d'assurer une utilisation rationnelle des fonds à disposition de la recherche. Il sera donc impossible de se passer d'une planification judicieuse, qui soit toutefois assez souple pour tenir compte de ce qu'il y a de spontané et d'imprévisible dans l'enseignement supérieur et la recherche.

114 Aperçu des prestations financières de la Confédération en faveur des universités et de la recherche

L'importance croissante des dépenses pour l'enseignement supérieur et la recherche se manifeste clairement par la forte augmentation des crédits budgétaires afférents.

Si l'on considère l'ensemble, on obtient l'image suivante:

Dépenses de la Confédération pour l'enseignement supérieur¹⁾

(en millions de francs)

(sans les contributions en faveur de la recherche)

	1967	1971	1975
Ecoles polytechniques fédérales	59	149	252
Aide aux universités	45	81	255

Dépenses de la Confédération pour la recherche¹⁾

(en millions de francs)

	1967	1971	1975
Fonds national suisse	50	75	106
Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques	2,5	2,2	3,3
Collaboration scientifique internationale ..	16	23	54
Instituts annexes des écoles polytechniques fédérales (IFR, SIN, EAWAG, EAFV; l'EMPA n'est pas pris en considération étant donné que la part de la recherche y est relativement minime)	25	51	88
Stations de recherches agronomiques	19	27	43
Autre recherche du secteur public (sans la recherche militaire)	32	41	67

115 Genèse du projet

Les faiblesses et les lacunes de l'actuelle loi sur l'aide aux universités ne tardèrent pas à se manifester après son entrée en vigueur. En raison du taux élevé du

¹⁾ Sans les investissements.

renchérissement, les universités cantonales se sont en particulier développées autrement qu'on ne pouvait le prévoir lorsque la loi fut édictée. C'est pourquoi une révision partielle apparut nécessaire dès 1971; elle se borna toutefois à quelques corrections, étant donné qu'à l'époque, on estimait déjà indispensable de revoir la conception qui est à la base de la loi à l'expiration de la première période de subventionnement. Un avant-projet de loi fut élaboré en 1973 par une commission comprenant des représentants de tous les milieux intéressés et placée sous la présidence du chef du Département fédéral de l'intérieur; mais les grandes divergences qui se firent jour au cours de la procédure de consultation nous amenèrent à abandonner ce projet et à vous proposer de prévoir en 1971, sur la base de la loi révisée, une deuxième période de subventionnement, toutefois plus courte que la première. C'est ensuite seulement que le régime en vigueur devait être remplacé par une nouvelle loi.

Par l'arrêté fédéral du 28 juin 1974 (RS 414.202), vous avez donné votre accord à une période de subventionnement allant jusqu'au 1^{er} janvier 1978 au plus tard. La même année, le chef du Département de l'intérieur chargea l'Office de la science et de la recherche de préparer une nouvelle loi sur l'aide aux universités en partant de thèses sur lesquelles un accord avait été réalisé avec les présidents de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de la Conférence universitaire suisse. Afin de ne pas surcharger la nouvelle loi, il avait été envisagé d'élaborer en même temps l'avant-projet d'une loi sur la recherche fixant les principes de l'encouragement de la recherche et établissant en même temps une base légale pour le Conseil suisse de la science et les organisations d'encouragement de la recherche (notamment le Fonds national et les sociétés scientifiques faitières).

Pour préparer la nouvelle loi sur l'aide aux universités, le Département fédéral de l'intérieur constitua un groupe de travail comprenant des spécialistes de l'administration fédérale et des administrations cantonales. L'élaboration de l'avant-projet de loi sur la recherche fut confiée à un second groupe de travail au sein duquel les organes de politique de la science les plus importants, tels que le Conseil de la science, la Conférence universitaire, le Fonds national et les sociétés scientifiques faitières étaient représentés à côté des services que ce projet concernait directement.

Les avant-projets mis au point avec les milieux intéressés firent à nouveau l'objet d'une large procédure de consultation en hiver 1975/76. Il en résulta une nouvelle fois des avis très divergents et en partie opposés. Certains milieux rejetèrent les avant-projets pour des raisons de principe en faisant valoir qu'il convenait d'insérer au préalable dans la constitution de nouveaux articles sur l'enseignement. La majeure partie des milieux consultés entrèrent cependant en matière sur les avant-projets, tout en présentant de nombreuses propositions de modification. Pour ce qui est de l'avant-projet de nouvelle loi sur l'aide aux universités, les avis divergèrent surtout en ce qui concerne la conception de

l'enseignement supérieur en tant que tâche commune de la Confédération et des cantons, la planification universitaire ainsi que la composition et les tâches des organes dont relève la politique universitaire. En outre, le faible montant du supplément de subvention accordé pour les étudiants non domiciliés dans le canton et les taux de subventions d'exploitation furent considérés comme insuffisants. Les petites universités exprimèrent leur crainte d'être défavorisées en ce qui concerne l'aide fédérale par rapport aux universités des cantons financièrement forts. On considéra également comme inacceptable l'absence de limitation de la période transitoire au cours de laquelle, eu égard à la situation financière de la Confédération, des taux réduits devraient être appliqués aux subventions d'exploitation. Quant à l'avant-projet de loi sur la recherche, c'est surtout la procédure de planification qui fut considérée comme trop compliquée et comme allant trop loin. En outre, on exprima le désir que la répartition des tâches entre les divers organes soit délimitée de manière plus précise et, en partie, différemment et qu'elle soit plus détaillée. Enfin, certaines réserves furent faites quant à la constitutionnalité de l'avant-projet.

Le Département fédéral de l'intérieur nous fit rapport en mai de cette année sur le résultat de la procédure de consultation. En même temps, il nous précisa sous forme de thèses ses intentions touchant la marche à suivre. Comme certains avis exprimés dans la procédure de consultation marquaient la crainte qu'avec deux lois différentes, l'unité de l'enseignement et de la recherche ne soit mise en danger, le département décida de faire remanier fondamentalement les deux avant-projets et, notamment, de les fondre en une seule «loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche». Le 19 mai 1976, nous avons approuvé les thèses du département.

Le département chargea ensuite un petit groupe de travail présidé par le professeur Thomas Fleiner, professeur ordinaire de droit public et constitutionnel à l'Université de Fribourg, de remanier les avant-projets et de les réunir en un seul. Le nouveau projet fut terminé à la fin juin et soumis aux organes directement intéressés, à savoir le Conseil suisse de la science, le Fonds national, la Conférence universitaire suisse, la Conférence des recteurs des universités suisses et les sociétés scientifiques faitières. Il apparut à cette occasion que le nouvel avant-projet était mieux accueilli que les deux premiers (cf. ch. 14).

12 Evolution de l'enseignement supérieur et de la recherche en Suisse

121 Evolution de l'enseignement supérieur en Suisse

Le message du 28 novembre 1967 concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales (FF 1967 II 1393) contient un exposé sur l'évolution de l'enseignement supérieur en Suisse, auquel nous vous renvoyons. C'est pourquoi nous nous bornerons ici à faire les considérations suivantes.

Comparativement aux autres pays étrangers, la Suisse entretient un nombre appréciable d'universités. Pour un million d'habitants, nous disposons en moyenne de 1,7 université, alors que les chiffres correspondants sont de 0,8 pour la République fédérale d'Allemagne, de 1,3 pour la France, de 1,7 pour l'Autriche, de 1,1 pour la Belgique, de 1,0 pour les Pays-Bas et de 1,8 pour la Suède. Cette évolution est pour une large part imputable à la structure fédéraliste de notre pays, où l'enseignement est essentiellement de la compétence des cantons. Il faut en outre relever qu'aujourd'hui encore, l'université ne sert pas seulement chez nous à l'enseignement et à la recherche, mais qu'elle remplit également des tâches importantes en tant que centre culturel de la région où elle se trouve. C'est pourquoi l'enseignement supérieur suisse ne doit pas seulement être considéré dans la perspective des possibilités d'études universitaires qu'il s'agit de fournir le plus rationnellement possible à notre population.

Cela vaut tout spécialement pour les projets de création de nouvelles institutions universitaires que nourrissent actuellement les cantons d'Argovie, de Lucerne, de Soleure et du Tessin. Le désir de fournir à la Suisse centrale de meilleures possibilités d'étude joue certes un rôle important dans le cas de l'université de Lucerne. Mais l'idée maîtresse qui est à la base de ces projets qui, tous à leur façon, sont caractéristiques des quatre cantons intéressés, est de créer un centre jouant un rôle stimulant pour la région. Le désir d'apporter une contribution positive à l'enseignement supérieur suisse constitue également un élément essentiel de ces efforts, ce qui est réjouissant.

Jusqu'à ces derniers temps, l'idée dominante était que les tâches universitaires doivent être réparties clairement entre la Confédération et les cantons; la Confédération devrait avant tout s'occuper de la formation des ingénieurs et des architectes, alors que les cantons doivent fournir les possibilités de formation dans les autres professions exigeant des études universitaires. C'est pourquoi, en dépit de différentes tentatives, il n'a jamais été fait usage de la compétence de créer une université fédérale, déjà insérée dans la constitution du jeune Etat fédéral.

La charge particulière que leur université impose aux cantons responsables a cependant, depuis la fin du siècle dernier déjà, été la cause de plusieurs interventions en faveur d'une aide fédérale dans ce domaine. Mais il a fallu attendre un postulat accepté par le Conseil national en 1960 pour assister à une modification fondamentale de la politique universitaire de la Confédération. A partir de 1967, les cantons universitaires ont reçu, en vertu de l'arrêté fédéral du 16 juin 1966 instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités (RO 1966 1399), des subventions fédérales s'élevant à 200 millions de francs au total, et cela jusqu'à la fin 1969. Ce régime provisoire fut ensuite remplacé par la loi sur l'aide aux universités, toujours en vigueur, qui a été partiellement révisée en 1971. Avec cette loi, l'enseignement

supérieur suisse devint de plus en plus une tâche commune de la Confédération et des cantons ayant la charge d'une université. Dans l'ensemble, la Confédération supporte aujourd'hui environ 45 pour cent des charges que les universités imposent à notre pays, écoles polytechniques fédérales y comprises.

122 Situation actuelle des universités cantonales

D'une manière générale, les universités cantonales ont jusqu'ici réussi à augmenter l'offre de places d'étude d'une manière correspondant au nombre croissant de candidats. Chaque Suisse a ainsi pu choisir librement le genre de ses études et le lieu où il voulait les faire, à condition qu'il possédât la formation préliminaire exigée. En médecine seulement, il est apparu nécessaire, ces dernières années, de diriger des étudiants vers une autre université que celle de leur choix pour le début de leurs études. Les universités cantonales accueillent aussi un nombre appréciable d'étudiants étrangers, de sorte qu'avec environ un cinquième d'étudiants étrangers, la Suisse vient en tête des pays européens. Au cours des dernières années, les cantons ayant la charge d'une université ont, avec l'aide de la Confédération, entrepris de grands efforts pour développer leurs universités. Mais de nombreux indices montrent que certains cantons du moins éprouvent actuellement des difficultés croissantes à faire face aux exigences toujours plus grandes posées à leurs universités.

123 Développement des écoles polytechniques fédérales

Le développement des écoles polytechniques fédérales a suivi des voies quelque peu différentes de celles des universités cantonales, tant à cause des liens plus étroits qui les unissent à l'industrie qu'en raison du fait qu'elles sont exclusivement financées par la Confédération. Grâce à la compréhension que vous avez manifestée pour ces problèmes, l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, puis après la reprise par la Confédération de l'Ecole d'ingénieurs de Lausanne, celle de Lausanne ont pu être développées conformément aux besoins. Eu égard à l'importance des sciences naturelles et des mathématiques pour la technique, l'enseignement et la recherche n'ont pas seulement été développés dans les sciences de l'ingénieur, mais également dans ces deux autres domaines. Jusqu'ici, il a toujours été possible de trouver comme professeurs des scientifiques et des ingénieurs éminents, tant suisses qu'étrangers, ainsi que de fournir un équipement et des bâtiments satisfaisant aux exigences modernes. Les prestations remarquables des deux hautes écoles sur le plan de la formation de spécialistes hautement qualifiés pour l'industrie, l'administration et les instituts universitaires, de même que leur contribution notable au développement des connaissances scientifiques, leur ont assuré au cours des ans un grand renom, tant en Suisse qu'à l'étranger.

L'espace qu'exige le développement des écoles faisant défaut aux emplacements primitifs, de nouveaux terrains offrant largement l'espace requis ont été acquis, au Hônggerberg pour Zurich et à Ecublens pour Lausanne. Grâce aux crédits que vous avez accordés par diverses décisions, il a été possible d'entreprendre au cours des dernières années un important développement des deux hautes écoles et même de l'achever en partie. Ainsi, les écoles polytechniques fédérales sont relativement bien équipées pour accomplir les tâches difficiles qui les attendent, et il n'y a pas lieu de craindre de sérieux goulots d'étranglement.

124 **Coordination entre hautes écoles suisses**

Dans la mesure où les mêmes disciplines figurent au programme d'enseignement et de recherche des hautes écoles fédérales et des universités cantonales, la Confédération doit, pour sa part, s'efforcer d'obtenir une bonne coordination permettant de réduire les dépenses. Une étroite collaboration est déjà réalisée avec les universités des deux cantons où les Ecoles polytechniques fédérales ont leur siège, à savoir Zurich et Vaud; cette collaboration va jusqu'à la création de chaires communes et à la fusion de cours et d'installations de recherche. Un pas supplémentaire important doit être franchi dans cette direction par l'inclusion des Ecoles polytechniques fédérales dans la coordination et la planification universitaires communes, telles qu'elles sont prévues dans le présent projet de loi.

Une répartition rationnelle des tâches et une coordination efficace avec les autres hautes écoles ne signifient pas que les hautes écoles doivent renoncer au niveau qu'elles ont atteint sur le plan de la qualité. La Confédération, en tant que seule responsable des Ecoles polytechniques fédérales, devra particulièrement veiller à ce que ce principe continue de s'appliquer à ses propres hautes écoles. La mise sur pied de centres de formation et de recherche ayant une réputation mondiale exige que des efforts constants soient poursuivis pendant des décennies aux fins de trouver des professeurs éminents et d'acquérir des installations de recherche et d'enseignement modernes. Les résultats de ces travaux peuvent toutefois être réduits à néant en un laps de temps relativement bref par une politique de réduction et de restrictions. Les Ecoles polytechniques fédérales remplissant des tâches vitales pour notre pays, la Confédération ne saurait admettre une perte de qualité des prestations que fournissent ces établissements.

En raison du développement rapide, toujours plus large et plus diversifié de la science et de la technique, les universités doivent assumer des tâches très difficiles dans l'enseignement et la recherche. Même les plus grandes universités suisses ne peuvent plus satisfaire à l'idéal, qui s'exprime dans leur nom même, d'une représentation des sciences dans leur ensemble; les moyens limités dont elles disposent sur le plan du personnel et du matériel les obligent à procéder à un choix entre les multiples domaines de la connaissance. Notre pays devrait

cependant se tenir au courant de tous les progrès scientifiques et techniques importants et, dans la mesure du possible, participer à ces progrès par des prestations. Mais les universités et hautes écoles suisses ne peuvent fournir à cet effet une contribution optimale que si elles mettent en œuvre leurs forces limitées dans le cadre d'une répartition efficace des tâches. C'est dans ce sens qu'est née la conception de l'« Université suisse »: il s'agit de garantir sur le plan national un enseignement et une recherche universitaire d'un niveau optimal aussi diversifiés que possible, grâce à une collaboration poussée pouvant aller jusqu'à l'utilisation commune du corps enseignant et du matériel disponibles. Les universités de la Suisse romande ont déjà fait œuvre de pionnier dans ce domaine. Mais un petit pays comme le nôtre ne saurait se borner à une coordination régionale, indépendamment du fait que cela pourrait porter préjudice aux relations entre les différentes régions linguistiques, qui jouent pourtant un rôle si important.

125 La loi actuelle sur l'aide fédérale aux universités

Comme nous l'avons déjà relevé, la loi sur l'aide aux universités (LAU) a remplacé, dès le 1^{er} janvier 1969, le régime transitoire (arrêté fédéral du 16 juin 1966, instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités), en vigueur de 1966 à 1968. Le 17 décembre 1971, vous avez partiellement modifié cette loi pour l'adapter à de nouvelles exigences (notamment croissance des dépenses d'exploitation, introduction imminente de mesures restreignant l'admission aux hautes écoles).

La LAU est essentiellement une loi réglant le versement de subventions. Elle doit donner aux cantons ayant la charge d'une haute école la possibilité de fournir les prestations supplémentaires propres à assurer le développement des universités. Dès lors, il est apparu indispensable de choisir un système de subventions différencié, visant des objectifs spécifiques et efficaces. Ce système prévoit deux espèces de contributions: les subventions de base attribuées chaque année aux fins de soutenir l'exploitation des universités et les subventions pour les investissements accordées pour des projets déterminés d'agrandissement ou pour des acquisitions (p. ex. appareils, mobilier ou nouvelles installations).

Un développement de chaque université en vase clos ne saurait plus se défendre dans notre pays. Aussi l'objectif visé par la LAU était-il de permettre à nos universités d'atteindre un niveau comparable dans leur développement et dans leur équipement. C'est à cette condition que les cantons et leurs hautes écoles seront en mesure de devenir des partenaires tout en conservant leur autonomie. Une extension des universités concertée au niveau national doit permettre une concurrence équilibrée et une collaboration fructueuse. Le rôle de la Confédération à l'égard des cantons ayant une université se borne, selon la LAU, à aider, à conseiller et à assurer la coordination nécessaire.

Bien que les compétences de la Confédération en la matière soient limitées par la constitution, la LAU veut créer les conditions nécessaires à une politique universitaire suisse qui s'inspire du fédéralisme coopératif. Le législateur a cherché à réaliser la coordination requise notamment par l'amélioration de l'information (rapports, échanges d'avis et d'expériences, statistiques universitaires), par une planification financière globale des dépenses universitaires, par l'octroi de subventions supplémentaires en faveur d'investissements particuliers (augmentation sensible, dans un bref délai, de l'offre de places d'étude) ainsi que par l'institution de deux organes consultatifs, la Conférence universitaire suisse et le Conseil suisse de la science.

La Conférence universitaire manifeste, sur le plan de l'organisation, la volonté de trouver un équilibre judicieux entre la sauvegarde de l'autonomie cantonale et les exigences d'une meilleure collaboration entre les hautes écoles sur le plan national. Son action se fonde sur la conviction que nos problèmes universitaires pourront être largement résolus par l'institution d'un dialogue permanent et par la voie d'ententes librement consenties. En conséquence, la Conférence universitaire a été organisée, tant sur le plan de ses attributions qu'en ce qui concerne sa composition, comme une institution typique du fédéralisme coopératif. Sa tâche principale consiste à réaliser la collaboration interuniversitaire. La Conférence groupe les représentants des cantons ayant la charge d'une université et ceux des autorités responsables des hautes écoles, qu'elles soient cantonales ou fédérales; en outre, elle comprend des représentants des cantons sans université, des corps universitaires et de la Confédération.

Les tâches qu'assume le Conseil de la science, en tant qu'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions de politique scientifique nationale et internationale, sont encore plus vastes. Les problèmes universitaires constituent une partie spécialement importante de ses activités. D'une part, il donne son avis au Conseil fédéral sur les propositions de la Conférence universitaire (en particulier en ce qui concerne les demandes de subventions); d'autre part, il élabore de sa propre initiative des recommandations et des études relatives à la politique universitaire.

Le caractère propre à chacun de ces organes devrait permettre une répartition judicieuse des tâches. Le Conseil de la science se voit surtout confier par la loi des tâches d'ordre général et des travaux de conception, alors que la Conférence universitaire doit assumer des fonctions d'ordre plutôt pratique visant à assurer une meilleure coordination.

Bien que la LAU ne cite que ces deux organes, la complexité que présente la politique universitaire suivie dans notre pays (densité élevée d'établissements, multilinguisme, diversité des structures politiques et universitaires, ainsi que des besoins régionaux) requiert la collaboration d'autres organismes. Mentionnons

ici en particulier la Conférence des recteurs des universités, la Conférence des secrétaires généraux des universités, les associations du corps intermédiaire et les sociétés d'étudiants.

126 Encouragement de la recherche depuis la deuxième guerre mondiale

En Suisse, comme dans les autres pays industrialisés, on constate que, depuis 1945, les choses ont fortement changé dans le domaine de la recherche, par rapport à la période antérieure. Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, on s'est rendu compte, lors de l'élaboration des mesures destinées à combattre la crise économique à laquelle on s'attendait, que la Confédération devait encourager la recherche davantage que par le passé, de manière à éviter, dans le domaine scientifique, un retard sur l'étranger pouvant avoir de graves répercussions pour l'avenir de la Suisse. C'est en 1944 que fut créé l'organisme qui a précédé l'actuelle Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique (commission Allemann). Quelques années plus tard, les milieux scientifiques se sont entendus sur un projet de fondation privée, appelée à encourager la recherche scientifique. Il s'agissait de gagner à cette cause non seulement les universités en tant que lieux prééminents de la recherche, mais aussi d'obtenir l'accord des sociétés scientifiques faïtières et des académies (la Société helvétique des sciences naturelles, la Société suisse des sciences humaines et l'Académie suisse des sciences médicales) en leur qualité de principaux représentants de la communauté scientifique. Grâce à l'esprit d'initiative et à la clairvoyance de personnalités telles que le professeur A. von Muralt, il a été possible, en 1952, de constituer, avec l'appui de la Confédération, le Fonds national suisse de la recherche scientifique qui, en quelques années, est devenu l'organisme le plus important de notre pays dans le domaine de l'encouragement de la recherche scientifique. S'élevant à 2 millions de francs au cours de l'année de la fondation, la contribution fédérale annuelle au Fonds national fut rapidement accrue grâce à l'ouverture d'esprit des membres du parlement fédéral. Pour 1976, elle se monte à 116 millions de francs.

Le très grand nombre de requêtes présentées aujourd'hui au Fonds national en vue d'obtenir des subsides de recherche exprime en premier lieu une évolution dans le sens d'un élargissement de la recherche universitaire. Cette évolution apparaît d'autant plus réjouissante qu'elle est indispensable si nous entendons prendre part au progrès scientifique. Cela montre que nous n'avons pas seulement assisté à une croissance quantitative, mais que la qualité a, elle aussi, été améliorée. L'ampleur des moyens financiers engagés par la Confédération en faveur de la recherche a en outre permis d'améliorer sensiblement les conditions existant dans nombre d'instituts universitaires qui ne disposent normalement que de ressources modestes, rendant possible la formation d'étudiants avancés ainsi que celle d'étudiants venant d'obtenir un premier diplôme: à ce stade en effet, les recherches personnelles constituent un élément essentiel de l'enseignement.

Pour modestes qu'elles aient été pendant de nombreuses années, les subventions fédérales n'en ont pas moins permis aux deux sociétés scientifiques faitières et à l'Académie suisse des sciences médicales de fournir une importante contribution à la recherche suisse. Grâce au travail remarquable de leurs membres, souvent à peine rémunérés, ces institutions ont pu, en recourant largement à leurs propres ressources, assumer maintes missions scientifiques de valeur, sans pour autant grever les finances publiques au-delà d'un strict minimum. Ce n'est que tout récemment que les subventions fédérales annuelles à la Société suisse des sciences humaines et à la Société helvétique des sciences naturelles ont doublé le cap d'un million de francs. Quant à l'Académie suisse des sciences médicales, elle a reçu jusqu'ici une contribution annuelle de 400 000 francs en faveur du service de documentation qu'elle a constitué à Berne, surtout à l'intention des médecins; en revanche, elle finance toutes ses autres activités au moyen des dons de l'industrie pharmaceutique.

Ce n'est pas seulement leur «système de milice» fonctionnant sans faille qui fait des deux sociétés faitières des institutions typiquement suisses. A la différence des académies étrangères, leurs homologues sur le plan international, elles reposent, avec les quelque 20 000 membres des sociétés réunies en leur sein, sur une très large base, puisqu'elles représentent des milieux allant du profane cultivé au titulaire d'un prix Nobel.

127 Développement de la coopération scientifique internationale

L'engagement croissant de la Confédération dans la coopération scientifique internationale est une autre caractéristique de la politique de recherche de l'après-guerre. La Suisse a joué un rôle actif dans la constitution de la plupart des entreprises scientifiques internationales communes existant actuellement. C'est ainsi que la première d'entre elles, le CERN, dont il a déjà été question et qui est encore aujourd'hui l'une des institutions de recherche les plus importantes du genre, a été créé à Genève en 1953 par une convention conclue entre douze gouvernements européens.

La Confédération a aussi participé, en qualité de membre fondateur, aux trois projets suivants: celui d'Eurochemic en Belgique, qui a pour objet le retraitement d'éléments de combustibles irradiés de réacteurs nucléaires, celui du réacteur de recherche Halden en Norvège et celui de l'Institut pour le développement de la technique du réacteur à hautes températures «Dragon» en Grande-Bretagne. Ces trois projets sont une contribution aux efforts en vue du développement de la technique des réacteurs nucléaires au niveau européen. Cette activité s'est poursuivie avec la participation de la Confédération à la création, en 1962, de l'Organisation européenne de recherche spatiale (ESRO), devenue il y a peu l'Agence spatiale européenne (ESA). En 1969 fut instituée la Conférence européenne de biologie moléculaire, fondation suivie, en 1973, de

celle du Laboratoire européen de biologie moléculaire à Heidelberg. A cet égard, nous mentionnerons aussi la participation de la Confédération à huit projets de collaboration scientifique et technique entre Etats de la Communauté économique européenne et d'autres pays européens non membres de la communauté.

Dans l'ensemble, la participation de la Confédération à de multiples projets internationaux s'est révélée très utile pour l'activité scientifique de la Suisse. Toute une série de spécialistes suisses ont fait usage de la possibilité qui leur était offerte de collaborer à des entreprises communautaires. Bon nombre d'études scientifiques suisses ont pu être menées à bien avec l'aide des institutions de recherche internationales. L'économie suisse a en outre retiré un bénéfice certain de ces participations de la Confédération; celles-ci lui ont valu d'intéressantes commandes qui ont permis aux entreprises de développer et de tester de nouvelles techniques.

128 Développement de la recherche industrielle suisse

Parallèlement au développement de la recherche exécutée avec l'aide financière de la Confédération, l'industrie suisse a, depuis la deuxième guerre mondiale, étendu ses activités de recherche, presque exclusivement avec ses propres moyens financiers. Etant donné qu'il n'a pas été possible, jusqu'ici, de faire des enquêtes systématiques sur les dépenses en faveur de la recherche et du développement dans ce domaine, et que peu d'entreprises donnent des indications à ce sujet dans leurs rapports d'activité, on ne possède pas de renseignements précis sur cette évolution.

Les renseignements pris en 1970 par le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie auprès des entreprises membres ont montré que l'industrie suisse a dépensé, en 1969, 1,7 milliard de francs pour ses projets de recherche et de développement. Près des deux tiers de ce montant sont fournis par l'industrie chimique et pharmaceutique, compte tenu des dépenses pour les recherches effectuées à l'étranger. Comme dans d'autres pays, la majeure partie de ce montant provenait d'un petit nombre de grandes entreprises. Les pronostics concernant la recherche et le développement qui ont été également recueillis au cours de l'enquête indiquaient la persistance d'une croissance marquée. La récession économique de ces deux dernières années a apporté, il est vrai, quelques corrections vers le bas. Cela ressort déjà des restrictions annoncées dans l'engagement de nouveaux collaborateurs scientifiques. Etant donné que beaucoup de recherches durent longtemps et qu'elles ont une grande importance quant au maintien de notre compétitivité sur les marchés internationaux, toute une série d'entreprises n'ont cependant soumis leur budget de recherche et de développement qu'à des restrictions moins sévères que celles frappant d'autres domaines de leur activité.

Les résultats de l'enquête du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie montrent en outre qu'en Suisse l'industrie supporte une part bien plus importante (env. 80 %) des dépenses totales engagées dans la recherche et le développement que dans d'autres pays industriels (République fédérale d'Allemagne: env. 55 %, USA: env. 40 %, France: env. 35 %).

Dans un seul cas, à savoir la technique des réacteurs nucléaires, la Confédération a accordé une aide directe à l'industrie des machines et l'industrie électrotechnique, à la fin des années cinquante et au cours des années soixante. Cette contribution leur a permis l'accès à une technique nouvelle faisant appel à des moyens exceptionnels. Bien qu'on ne soit finalement pas parvenu à mettre au point un réacteur nucléaire suisse susceptible d'être offert sur le marché comme on l'avait initialement prévu, les travaux financés pour moitié par la Confédération n'en ont pas moins permis de donner aux spécialistes une formation pratique et l'occasion de faire des expériences très utiles. De ce fait, des entreprises suisses ont pu prendre une part active à la fourniture d'éléments pour la construction de centrales nucléaires en Suisse et à l'étranger.

Parmi les techniques modernes faisant appel à des moyens exceptionnels, très coûteux, celle des réacteurs n'est qu'un exemple. De plus en plus, certaines entreprises se voyaient incapables d'en payer le prix. Jusqu'à présent, la Confédération n'est pas intervenue dans les cas de ce genre, à l'exception de l'exemple cité, de sorte que plusieurs technologies de pointe, telles que l'électronique et la construction d'avions, n'ont pu être reprises et développées en Suisse que dans une modeste mesure.

129 Organisation de la politique suisse de la recherche

En Suisse, la structure que présente l'organisation de la recherche est le résultat d'une évolution historique; par sa diversité, cette organisation reflète la structure de notre pays, la grande variété du travail scientifique ainsi que celle des besoins de travaux scientifiques qu'éprouve un Etat industriel moderne.

Les principaux partenaires de la politique suisse de la recherche sont la Confédération, les institutions d'encouragement de la recherche, les hautes écoles et l'industrie.

A l'échelon fédéral, tous les départements participent à la recherche dans une mesure plus ou moins large, soit qu'ils l'encouragent, soit qu'ils assument des responsabilités en matière de politique de la recherche. C'est ainsi que le Département politique est par exemple compétent pour les questions scientifiques internationales. Au Département militaire, le Groupement de l'armement

dispose d'un crédit assez important pour les recherches qui relèvent de sa compétence. Au Département de justice et police, il convient de mentionner la Division de la justice, le Délégué à l'aménagement du territoire et le Bureau de la propriété intellectuelle; au Département des transports et communications et de l'énergie, c'est en premier lieu l'Office de l'économie hydraulique, l'Office des transports et l'Office de l'économie énergétique qui s'occupent de problèmes touchant la recherche, tandis qu'au Département de l'économie publique, la Division de l'agriculture, ainsi que la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques ont principalement à traiter de questions relevant de la recherche. Au Département de l'intérieur, enfin, ce sont l'Office de la protection de l'environnement, le Service de l'hygiène publique, le Service des routes et des digues, l'Inspection des forêts, l'Institut suisse de météorologie et surtout l'Office de la science et de la recherche qui ont à résoudre des problèmes ayant trait à la recherche. Ce département comprend en outre une série d'institutions telles que le Bureau de statistique, la Bibliothèque nationale, les Archives fédérales et le Musée national, qui rendent d'importants services à la recherche et à la politique de la recherche. L'Office de la science et de la recherche s'est notamment vu confier, au moment de sa création en 1969, les tâches suivantes: examen de questions de principe relatives à la politique universitaire et de la science; information et documentation sur les activités scientifiques et la recherche en Suisse et à l'étranger; traitement de problèmes concernant le domaine de la recherche fondamentale; traitement de problèmes relatifs à la recherche appliquée, dans la mesure où celle-ci ne vise pas un but économique, en relation avec les départements intéressés; enfin, traitement de questions concernant l'encouragement de la recherche et du développement en matière d'énergie atomique. En 1965, le Conseil fédéral a institué le Conseil de la science en qualité d'organe consultatif pour toutes les questions relatives à la politique de la science sur le plan national et sur le plan international. Ce conseil a notamment pour tâche de préparer les bases d'une politique universitaire et de la recherche à l'échelon national et de proposer les mesures propres à assurer sa réalisation. Enfin, les importantes institutions d'enseignement et de recherche que sont les Ecoles polytechniques fédérales relèvent elles aussi de la Confédération.

A l'échelon cantonal, il y a lieu de mentionner les huit universités cantonales.

Parmi les *institutions chargées d'encourager la recherche*, le *Fonds national suisse de la recherche scientifique* mérite de figurer au premier rang en raison de ses vastes activités. Travaillant presque exclusivement avec les fonds de la Confédération, il fait bénéficier de ses mesures d'encouragement de la recherche les travaux de chercheurs éprouvés. A cet effet, il accorde des subsides pour la publication de travaux scientifiques, ainsi que des subsides personnels permettant l'engagement à long terme de chercheurs particulièrement qualifiés; enfin, il octroie des bourses à des chercheurs débutants et avancés. En 1975, le Fonds national s'est vu confier l'exécution des programmes nationaux de recherche.

La *Société helvétique des sciences naturelles*, fondée à Genève en 1815, est aujourd'hui une organisation faîtière englobant 27 sociétés d'érudition, 28 sociétés cantonales et régionales ainsi que 27 commissions. La société se met au service de la science et se fixe les buts suivants, en collaboration avec ses sociétés membres :

- encourager les sciences naturelles par l'enseignement et la recherche;
- diffuser les résultats de la recherche scientifique;
- participer à l'élaboration d'une politique suisse de la science;
- représenter les sciences naturelles auprès des autorités et du public;
- encourager les relations avec les milieux scientifiques internationaux, et garantir notamment la représentation des sciences naturelles suisses à l'étranger.

La fondation de la *Société suisse des sciences humaines* remonte à 1946. En tant qu'organisation de faîte, elle réunit 31 associations spécialisées qui se consacrent aux sciences humaines et sociales sur le plan suisse. La société vise notamment les buts suivants :

- encourager la recherche dans le domaine des sciences humaines;
- rehausser le prestige de l'enseignement et de la recherche dans les sciences humaines;
- soutenir les efforts entrepris aux fins d'assurer la relève scientifique;
- développer les relations et assurer la représentation des sciences humaines suisses sur le plan national et sur le plan international.

Il convient de mentionner encore l'Académie suisse des sciences médicales, fondée en 1943, bien qu'elle ne constitue pas une institution pour l'encouragement de la recherche au sens de cette loi. Cette fondation a principalement pour tâche d'encourager la recherche médicale en Suisse et à l'étranger.

L'industrie dispose d'un grand nombre d'institutions qui s'intéressent à la politique de la recherche. Mentionnons ici en particulier le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, ainsi que sa commission de la science et de la recherche. Celle-ci assure la liaison entre les commissions de recherche des divers secteurs (industrie des machines, industrie chimique, industrie textile). Les entreprises de l'industrie pharmaceutique, groupées au sein d'Interpharma, accordent des fonds considérables à la recherche universitaire. La Fondation pour l'encouragement des sciences économiques en Suisse (Fondation économique) alimentée par les banques, les sociétés d'assurance et des entreprises industrielles, accomplit également un travail important. D'autres secteurs industriels financent les recherches dans leur propre domaine, au sein même des entreprises et d'instituts de recherche spécialisés. C'est le cas, par exemple, du Laboratoire suisse de recherches horlogères et du Centre électronique horloger.

13 **Appréciation de la législation actuelle et aperçu des besoins actuels d'une nouvelle réglementation**

131 **Nécessité de régler à nouveau l'aide aux hautes écoles**

131.1 *Remarques préliminaires*

Bien que la loi sur l'aide aux universités n'ait pas pu répondre à toutes les espérances, comme on eut tôt fait de s'en apercevoir, elle n'en a pas moins été, en 1966 et 1967, la meilleure solution législative qui pût se concevoir à l'époque, compte tenu du régime constitutionnel d'alors et des impératifs politiques. A la suite des changements qui sont intervenus dans le secteur universitaire, il apparaît désormais nécessaire de remédier, dès que possible, aux défauts que comporte la loi en vigueur et de combler les lacunes qui se sont manifestées. Nous allons exposer ci-après la nature de ces insuffisances.

131.2 *Insuffisances d'ordre financier, notamment en ce qui concerne les subventions*

D'une façon générale, il faut relever que, dans la loi sur l'aide aux universités, l'accent est mis sur l'encouragement des investissements, compte tenu des besoins considérables de rattrapage dans le domaine de la construction au cours des années soixante. Actuellement, la Confédération devrait cependant aider les cantons universitaires à assumer les frais d'exploitation croissants, afin de résoudre les problèmes d'ordre qualitatif et quantitatif qui se poseront au cours de ces prochaines années.

Les dépenses pour l'ensemble des hautes écoles de notre pays ont considérablement augmenté à cause de l'introduction de nouvelles disciplines universitaires, des modifications apportées aux méthodes d'enseignement, des besoins de la recherche universitaire tant sur le plan du personnel que de l'équipement, ainsi que de l'accroissement constant du nombre d'étudiants. Entre 1962 et 1974, ces dépenses ont passé de 212 à 1439 millions de francs. Les chiffres correspondants pour les seules hautes écoles cantonales sont de 162 et 1014 millions de francs. Sur ces montants, les frais d'exploitation sont de 143 pour 1962 et de 851 millions de francs pour 1974. Cette année-là, la Confédération a versé 134 millions de francs à titre de contribution de base aux frais d'exploitation, qui se chiffraient à 851 millions de francs.

Les cantons «universitaires» considèrent que cet appui financier est insuffisant. Ils s'en prennent aussi au plafonnement du crédit global pour chaque période de subventionnement, qui ne permet pas de tenir compte de certains développements imprévus tels que le renchérissement, ainsi qu'à la procédure compliquée de répartition des sommes annuelles fixées à l'avance pour les contributions de base. D'autre part, l'établissement des plans financiers et des budgets dans les

cantons ayant la charge d'une université est rendu difficile du fait que le calcul des contributions aux frais d'exploitation des universités ne permet aucune estimation préalable des prestations fédérales. Enfin, une autre catégorie de bénéficiaires, les huit institutions spéciales subventionnées, subissent les inconvénients du partage des «sommes annuelles fixes» avec les cantons ayant la charge d'une université.

131.3 Difficultés affectant la coordination universitaire sous le régime actuel

Par coordination universitaire, on entend en premier lieu les efforts qu'entreprennent les universités et les autres institutions scientifiques d'enseignement et de recherche ainsi que les collectivités ayant la charge d'une haute école en vue de coordonner le développement et l'exploitation au moyen d'accords permettant une rationalisation, de résoudre certains problèmes en commun et d'harmoniser les structures et les méthodes. Ce principe, qui est à la base de toute politique universitaire, doit être observé par tous les organes dans chaque cas particulier. Cette tâche permanente est d'autant plus importante que le monde universitaire est appelé à résoudre des problèmes d'adaptation et de développement d'une complexité toujours plus grande, et qu'un petit Etat ne dispose que de moyens financiers limités pour s'acquitter de ces tâches.

Bien que les limites de la coordination et de la rationalisation apparaissent d'emblée (différences régionales et linguistiques, formation de base complète assurée dans chaque université, etc.), on peut constater que l'effet exercé par la législation en vigueur sur la coordination universitaire ne va pas aussi loin qu'on le supposait à l'origine. Il n'empêche que la loi sur l'aide aux universités aura été la première à amorcer une politique universitaire à l'échelon national et qu'elle a créé un climat favorable à un échange d'expériences et d'informations dans l'ensemble du pays. Dans le domaine de l'information universitaire précisément, plusieurs améliorations méritent d'être signalées, ainsi la communication réciproque de tous les projets d'agrandissement, les rapports que les bénéficiaires de subventions doivent soumettre chaque année et le développement de la statistique universitaire.

En ce qui concerne la planification universitaire globale, la loi sur l'aide aux universités offre plusieurs possibilités: ainsi, les bénéficiaires de subventions sont tenus d'établir, pour la période de subventionnement suivante, à titre d'indicateurs des besoins financiers, des plans directeurs qui seront mis à jour chaque année; ces plans doivent contenir un aperçu des frais d'exploitation, des investissements et des besoins accrus de personnel enseignant et de personnel de recherche. Dans leurs arrêtés portant introduction de la loi sur l'aide aux universités, les cantons «universitaires» doivent en outre régler l'organisation et la procédure qu'ils comptent suivre dans l'application des plans d'extension de leur université. En outre, la loi sur l'aide aux universités confie à la Confédération la tâche de coordonner les diverses mesures de planification

des universités, y compris celles des écoles polytechniques fédérales, et d'obtenir que les collectivités ayant la charge des universités soient dûment conseillées quant à la planification et à la construction des bâtiments universitaires.

Or l'expérience a montré que les dispositions de la loi précitée ne permettent pas d'assurer une planification efficace des universités. On a compris qu'il faut disposer d'une procédure de planification qui puisse garantir la comparabilité des buts et des données de planification des différentes universités, et qui soit conçue compte tenu d'objectifs précis touchant le développement des universités. A cet effet, il faut institutionaliser une planification menée conjointement par les universités, les cantons et la Confédération; c'est précisément ce que nous proposons dans notre projet de loi.

131.4 *Accès aux universités et garantie de l'offre de places d'étude*

Si l'on admet l'hypothèse d'une augmentation du nombre des étudiants dans les dix années à venir, et le principe traditionnel déjà exposé selon lequel nos universités doivent rester ouvertes, on reconnaîtra que des mesures extraordinaires doivent être prises aux fins de remédier au manque de places qui se produira inéluctablement. Lors de la revision partielle de 1971, on avait déjà tenu compte de la possibilité d'apporter des restrictions à l'admission. La Confédération reçut alors la compétence d'encourager toutes les mesures permettant d'éviter un *numerus clausus*. A cette fin, plusieurs dispositions provisoires ont été prévues lors de la revision partielle. D'abord, on fixa une quote-part spéciale de la contribution de base, quote-part réservée aux cantons qui acceptaient d'appliquer les directives édictées par la Conférence universitaire enjoignant de renoncer aux restrictions d'admission. Ensuite, la revision de la loi nous a amenés à utiliser une partie du crédit d'engagement destiné aux subventions d'investissement pour accorder un soutien supplémentaire aux mesures qui permettaient d'accroître sensiblement et à court terme le nombre des places d'étude ou pour couvrir, en tout ou partie, les dépenses supplémentaires causées par un accroissement extraordinaire de l'effectif du corps enseignant, aux fins d'augmenter la capacité d'accueil.

Si ces mesures prises aux fins de fournir une aide spéciale aux universités ont sans aucun doute eu certains effets positifs, ces résultats sont cependant insuffisants par rapport aux besoins futurs de places d'étude. A mesure que la situation devenait plus critique, les cantons ayant la charge d'une université ont été contraints de combler les lacunes que comporte la loi en vigueur en concluant des conventions spéciales, par exemple sur la préinscription imposée aux débutants en médecine, et sur la non-discrimination (voir ch. 211.6). De telles conventions intercantionales, dont la portée devrait encore s'accroître, dépassent le cadre de la loi sur l'aide aux universités. Il s'ensuit que la Confédération ne dispose d'aucun moyen d'intervention à l'encontre des bénéficiaires de subventions n'ayant pas adhéré à ces accords. La Confédération

ne saurait toutefois se contenter de faire de simples déclarations en l'occurrence, puisqu'elle est chargée de représenter aussi dans le domaine de l'enseignement supérieur, les intérêts des cantons n'ayant pas d'université.

131.5 Défauts de l'organisation

Nous avons exposé sous chiffre 121.5 les tâches et les particularités des organes consultatifs – le Conseil de la science et la Conférence universitaire suisse – institués par la loi sur l'aide aux universités. Le premier de ces organes devant se consacrer principalement à l'élaboration d'une conception, on attendait de la Conférence qu'elle assure une coordination pratique. Cette répartition des tâches n'a en fait pu être réalisée que partiellement. Les dispositions relatives à la composition ne permettent pas, par exemple, une nette séparation entre ces deux organes, puisque plusieurs personnalités sont d'office membres de l'un et de l'autre. Il en résulte fréquemment que considérations scientifiques et aspects politiques sont étroitement mêlés.

En ce qui concerne la Conférence universitaire, le grand nombre de ses membres ainsi que la multiplicité des intérêts souvent opposés qui y sont représentés en font un appareil très lourd, où les décisions ne peuvent être prises qu'avec difficulté. De plus, cet organe cumule plusieurs fonctions bien distinctes: fonction politique en tant que représentant des directions cantonales de l'instruction publique, et scientifique en tant que conseil des universités réunissant les recteurs, les assistants et les étudiants; enfin, elle exerce la fonction de centre de rencontre et d'échange de vues en matière de politique académique, où s'affrontent la politique, les universités, l'économie privée et d'autres milieux intéressés. La Conférence est ainsi un lieu où se déroule le jeu des rapports et tensions caractérisant la politique universitaire (cantons – Confédération, cantons «universitaires» – cantons sans université, Etat – université, universités cantonales – hautes écoles fédérales, corps enseignant – étudiants).

Le Conseil de la science, organe appelé à établir des principes directeurs, a toutefois été mis à trop forte contribution par des tâches d'importance mineure telles que l'examen d'un grand nombre de demandes de subventions peu élevées; le traitement des problèmes généraux qui se posent en matière de politique universitaire et de recherche en a été rendu plus difficile.

132 Nécessité de compléter l'article 27^{sexies} de la constitution fédérale par un règlement d'application

132.1 Besoin de coordination

Comme nous l'avons déjà indiqué, il est nécessaire de mobiliser toutes les forces disponibles pour que la Suisse puisse suivre le rythme rapide du développement

scientifique international. Cela exige tant une coordination efficace des organes fédéraux chargés de la politique de la recherche qu'une harmonisation des activités que la Confédération exerce dans ce domaine avec la recherche industrielle. Jusqu'ici, cette exigence n'a pu être satisfaite que partiellement. A vrai dire nous avons toujours cherché à faire en sorte que les commissions qui assument, au nom de la Confédération, les tâches relevant de la politique de la recherche, regroupent des personnes représentatives des milieux intéressés, et à obtenir ainsi une bonne information réciproque. En particulier, nous nous sommes assuré la collaboration de personnalités qualifiées de l'industrie au sein du Conseil suisse de la science et au Conseil national de la recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique. Les efforts entrepris jusqu'ici en vue de réunir les informations permettant d'assurer une coordination aussi large que possible n'ont pas été poursuivis d'une manière assez systématique. Il est par exemple nécessaire de planifier l'équipement de base de la recherche universitaire en ce qui concerne le personnel, les bâtiments et les installations. En outre, les besoins de la recherche du secteur public à l'égard des services des universités doivent être davantage pris en considération; la Confédération ayant, pour une large part, renoncé à créer des instituts de recherche intégrés à l'administration, elle est contrainte de recourir au bon vouloir des universités suisses pour l'exécution d'études et d'analyses.

Une autre tâche importante, qui n'a été que partiellement remplie jusqu'ici en matière de coordination, a trait aux conditions dans lesquelles l'aide fédérale à des travaux de recherche est octroyée. Il s'agit aussi bien de l'appréciation de la qualité scientifique des requêtes présentées et des recherches exécutées, que des indemnités à verser aux chercheurs et à leurs collaborateurs. Le Fonds national et la commission Allemann se sont efforcés, depuis longtemps, en grande partie avec succès, d'arriver à harmoniser leurs activités entre elles, ainsi qu'avec celles des universités. En revanche, il importe de développer encore la coordination avec les services chargés d'encourager la recherche au sein de l'administration fédérale. Cela vaut en particulier pour les contrôles de qualité effectués sur les travaux de recherche financés par la Confédération.

Enfin, il convient de signaler un problème de coordination particulièrement important pour notre pays, qui concerne tous ceux qui participent à la recherche: la constitution de «points forts». Une telle concentration s'impose si l'on veut constituer des groupes de chercheurs suffisamment étoffés pour réaliser certains projets de recherche, et apporter une contribution originale de notre pays à un éventail adéquat de spécialisations scientifiques, en dépit de moyens financiers restreints. La création de points forts à laquelle tend la Confédération dans le cadre de sa politique d'encouragement de la recherche doit satisfaire aux besoins de l'enseignement universitaire, de l'économie privée ainsi que de l'administration publique aux échelons fédéral et cantonal. Jusqu'ici, on n'a enregistré dans la recherche suisse que quelques amorces d'un choix délibéré de domaines. En établissant son rapport sur la recherche de 1973, le Conseil suisse

de la science a jeté l'une des bases d'une telle politique de sélection. Dans son activité visant à encourager la recherche, le Fonds national a de même favorisé une concentration des efforts.

132.2 Besoins en matière de planification

Dans notre pays, les avis sur la nécessité d'établir une planification dans le domaine de la recherche diffèrent beaucoup. Souvent, on avance l'argument que la recherche ne peut être planifiée puisqu'elle représente toujours une incursion dans l'inconnu. Dans le camp adverse, on affirme que, de nos jours, la réalisation de beaucoup de projets de recherche exige de longues années de préparation, cela surtout pour la mise à disposition de spécialistes, ainsi que des locaux et des appareils adéquats. En règle générale, les travaux de recherche ne sont pas le fruit de l'improvisation, mais d'une préparation minutieuse. Il s'agit non pas de planifier des résultats encore inconnus, mais de prévoir l'utilisation des fonds destinés à la recherche. Ainsi, le refus d'une planification repose le plus souvent sur un malentendu quant à son objet.

Selon les particularités d'une recherche, elle devra nécessairement être planifiée à plusieurs niveaux. En effet, une planification centralisée des thèmes de la recherche et des méthodes de travail à l'intention de chaque chercheur étouffe l'initiative des chercheurs créatifs. C'est pourquoi, dans le domaine de la planification, les tâches doivent être judicieusement réparties entre les organes responsables de la politique de la recherche (tels que le Conseil de la science, le Fonds national, les rectorats des universités et les offices fédéraux) et la communauté des chercheurs (instituts de recherche, groupes de recherche ou même chercheurs individuels).

Il incombe aux organes dont relève la politique de la recherche de planifier dans les grandes lignes le développement et l'utilisation des fonds disponibles pour la recherche. Il s'agit en l'occurrence de déterminer l'orientation générale après avoir procédé à un inventaire critique des besoins dans les divers milieux intéressés. Les questions qui se poseront à ce sujet sont: l'importance relative qu'il convient d'accorder à la recherche fondamentale pure et à la recherche appliquée, la prise en considération de certains domaines scientifiques d'actualité; la mise à disposition d'installations de recherche particulièrement coûteuses et polyvalentes, pour ne citer que ces exemples.

Par ailleurs, la planification de la recherche ne doit pas être rigide, mais pouvoir s'adapter à des changements qui se produisent parfois de façon inattendue. Aussi importe-t-il d'accorder une certaine marge de manœuvre aux organes chargés de répartir les fonds destinés à la recherche pour leur permettre de réagir rapidement aux idées et aux tendances nouvelles qui se manifestent dans les divers domaines scientifiques en ce qui concerne le développement. Si l'on veut aboutir à des résultats qui puissent être intégrés en un ensemble équilibré, on ne saurait procéder à une répartition des tâches de planification entre plusieurs

organes sans prévoir une certaine organisation, une base de départ commune et des directives claires quant au mode de procéder. Jusqu'à présent, la loi ne prescrivait pas de mesures y relatives. Lorsqu'on a recouru à une planification, celle-ci n'a souvent eu lieu que dans un cadre relativement restreint. De ce fait, on a parfois manqué d'une vue d'ensemble permettant d'apprécier toutes les conséquences découlant de la prise en considération de nouveaux plans de recherche. Le présent projet de loi doit apporter des améliorations substantielles à cet égard. Il est vrai qu'il faut beaucoup de temps pour mettre au point une planification praticable et réaliste. Les principes à la base de cette planification et le mode de procéder doivent être établis peu à peu, à la faveur d'une étroite collaboration prêtée par tous les intéressés. Ce n'est qu'au prix d'une planification approfondie, qui seule permettra de justifier valablement ses revendications, que la recherche pourra obtenir des pouvoirs publics les moyens financiers qui lui sont nécessaires.

132.3 Réglementation du financement

Au moment où l'on s'efforce d'empêcher l'accroissement du déficit budgétaire de la Confédération par une meilleure planification financière, il est indispensable que le financement de la recherche soit lui aussi planifié et présenté de manière claire et systématique. Dans l'ensemble, la méthode des crédits-cadres fixés à moyen terme et répartis en tranches annuelles, appliquée pour le Fonds national, s'est révélée avantageuse. Recourir à de tels crédits-cadres pour toutes les mesures de politique de la recherche dépassant un certain volume, qui peuvent être judicieusement intégrées dans un plan pluriannuel, constituerait un progrès sensible dans la planification financière en matière de recherche. La simple extrapolation des besoins financiers futurs pour la réalisation de projets de recherche approuvés dans le passé, telle qu'on la pratique actuellement, ne rend pas pleinement justice au caractère dynamique de la recherche. En effet, elle favorise les activités de recherche en cours, même si elles se révèlent beaucoup moins dignes de soutien que certains projets déposés entre-temps. Le mode de planification actuel, qui se fonde essentiellement sur des considérations de politique financière, risque de conduire à un manque de souplesse affectant les mesures que les autorités fédérales prennent aux fins d'encourager la recherche. C'est là une évolution qui ne saurait, à long terme, répondre aux besoins. Il importe donc d'asseoir solidement la planification financière sur une planification pluriannuelle systématique de la recherche, qui puisse offrir de bonnes chances de succès aux nouvelles initiatives. Le projet de loi tient compte de cette exigence.

132.4 Complètement des moyens d'action de la politique fédérale en matière de recherche

Sous le régime légal en vigueur, la Confédération dispose, pour le soutien qu'elle accorde à la recherche, d'attributions fort diverses, limitées à des domaines

spécifiques. Avant l'insertion dans la constitution de l'article sur la recherche, la situation était semblable à ce qu'elle est dans le domaine de l'enseignement. Maintenant, la constitution offre la possibilité de combler, par la voie législative, les lacunes que présentent les moyens d'intervention assurant l'application d'une politique de la recherche.

A titre d'exemple, nous signalerons les lacunes suivantes :

- Il n'y a pas de base légale générale qui permette à la Confédération d'attribuer des mandats de recherche à des groupes de recherche extérieurs. Il serait utile de disposer à l'échelon législatif d'une telle compétence générale, car de nouveaux besoins pourraient alors être pris rapidement en considération au fur et à mesure qu'ils se manifestent; cela vaut en particulier pour les secteurs de l'industrie les plus durement touchés par la récession.
- Actuellement, la Confédération ne dispose encore d'aucune compétence légale l'autorisant à financer des mesures visant à mettre en valeur les résultats des recherches ayant bénéficié de l'aide de la Confédération. Comme d'autres pays industriels, elle devrait toutefois avoir les moyens d'encourager les efforts tendant à assurer une information permanente des entreprises et des services administratifs pouvant s'intéresser aux résultats de recherches qui offrent un intérêt pratique.
- Les efforts entrepris jusqu'ici aux fins de disposer dans le domaine de la recherche de données statistiques comparables sur le plan international ont clairement montré le besoin d'une compétence légale pour l'exécution des enquêtes nécessaires. Dans notre Etat libéral, seul celui qui reçoit une aide de la Confédération pour une recherche peut être contraint de fournir des informations y relatives.
- Sous le régime actuel d'encouragement de la recherche, les services auxiliaires, notamment ceux qui assurent la documentation et l'information, ne bénéficient pas d'un appui suffisant. Or, un bon service de documentation abrège et facilite le travail de recherche, car il est en mesure de renseigner rapidement sur les expériences faites ailleurs et les résultats obtenus. Cependant, tant que la Confédération n'accorde pas une aide directe, la formation de services de documentation modernes et efficaces se heurte à de grandes difficultés, ainsi que l'expérience l'a montré. C'est pourquoi elle devrait disposer d'une compétence légale l'autorisant à accorder un soutien adéquat aux services auxiliaires, proportionné à ses autres engagements en matière de politique de la recherche.

Le projet de loi contient les dispositions qui permettront de combler ces lacunes. Toutefois, nous reconnaissons que, dans les années à venir, les dépenses de la Confédération en faveur de la recherche ne pourront pas être sensiblement augmentées, de sorte qu'il faudra trouver dans le cadre financier existant les fonds nécessaires à l'exécution des mesures qui pourraient être prises dans ce

domaine. C'est dire qu'une loi d'application de l'article 27^{sexies} de la constitution fédérale devrait donner à la Confédération une plus grande marge de manœuvre et lui permettre de mieux adapter les moyens disponibles aux besoins de la recherche.

132.5 *Protection juridique*

Lors des débats parlementaires sur le crédit destiné au Fonds national pour les années 1975 à 1979, certains se sont demandés s'il ne faudrait pas transformer cette fondation de droit privé en une fondation de droit public. Un argument de poids avancé à l'appui de cette thèse était que divers milieux estimaient que le requérant ne bénéficie pas d'une protection juridique suffisante contre une appréciation arbitraire de son cas. Une question, en particulier, n'était pas élucidée: la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) est-elle ou non applicable aux décisions du Fonds national? Lors de l'élaboration du projet de loi, le chef du Département fédéral de l'intérieur donna par conséquent mandat à M. J.-P. Müller, professeur ordinaire de droit constitutionnel, administratif et international à l'Université de Berne, d'examiner la question de la forme juridique du Fonds national suisse, et de l'applicabilité de la loi sur la procédure administrative. Dans son avis de droit, l'expert parvint à la conclusion qu'aujourd'hui déjà, la loi sur la procédure administrative doit être considérée comme applicable. M. Ch.-A. Junod, professeur ordinaire de droit constitutionnel et administratif à l'Université de Genève, soutint l'avis contraire dans une expertise que lui avait demandé d'entreprendre le Fonds national. Les deux experts sont toutefois tombés d'accord sur un point, à savoir qu'il n'est pas souhaitable, dans l'intérêt de la recherche en Suisse, que la loi sur la procédure administrative soit appliquée sans restriction aux décisions du Fonds national.

Dès lors, l'un des buts du présent projet est de résoudre cette question dans la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche. Pour plus de détails, nous renvoyons au chiffre 211.7 ainsi qu'au commentaire des articles 57 à 59 et 64 du projet de loi.

14 **Résultat des consultations**

Le nouveau texte du projet de loi sur l'aide aux universités et la recherche, élaboré par le groupe chargé de sa rédaction, fut soumis pour avis, jusqu'à mi-juillet 1976, aux organes directement intéressés (Conférence universitaire suisse, Fonds national suisse, Conseil des écoles polytechniques fédérales, Société helvétique des sciences naturelles, Société suisse des sciences humaines, Conseil suisse de la science et Conférence des recteurs des universités suisses), ainsi qu'aux organes qui sont chargés de la recherche exécutée dans le secteur public.

Les avis exprimés montrent que le nouveau projet a généralement reçu un accueil favorable. C'est ainsi que le Conseil suisse de la science a déclaré, dans les conclusions de sa prise de position:

Aujourd'hui plus que jamais, nous devons employer judicieusement et rationnellement les moyens financiers que la Confédération met à la disposition des hautes écoles et de la recherche. Le projet de loi nous paraît créer les conditions nécessaires pour atteindre ce but. Les procédures prévues et les mesures en matière d'organisation devraient permettre une activité coordonnée de tous les organes intéressés. Le Conseil de la science constate avec une satisfaction particulière que le projet de loi peut être considéré comme une expression de la volonté de maintenir le libre accès aux hautes écoles pour tous les candidats aux études universitaires. Cette politique ne peut cependant être maintenue que si l'on dispose des moyens financiers nécessaires. Tout dépend de la priorité que l'Assemblée fédérale est disposée à accorder à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Dans la mesure du possible, les propositions d'amendement contenues dans les divers rapports ont été prises en considération dans le projet de loi.

2 **Partie spéciale**

21 **La loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la recherche**

211 **Caractéristiques du projet de loi**

211.1 *But de la loi*

Plusieurs raisons ont déterminé l'élaboration du présent projet de loi. Parmi celles-ci, nous mentionnerons le mandat constitutionnel, les difficultés de plus en plus grandes que rencontrent les cantons dans le financement de leurs hautes écoles, la situation financière de la Confédération, qui exige un emploi judicieux et efficace des ressources financières, enfin le manque prévisible ces années prochaines de places d'étude dans plusieurs branches à cause de l'accroissement du nombre des étudiants (cf. ch. 113.1).

Pour les hautes écoles, le projet part de l'idée directrice que, dans les limites des attributions restreintes que lui confère la constitution (art. 27, 1^{er} al.), la Confédération devrait continuer à financer entièrement ses deux écoles polytechniques et à subventionner les hautes écoles cantonales existantes.

Dans le domaine de la recherche, l'article 27^{sexies} de la constitution donne, outre certaines attributions spéciales que lui confèrent d'autres dispositions constitutionnelles, une large compétence en matière d'encouragement et de coordination de la recherche et, partant, lui impose des obligations dans ce domaine. Dans ces conditions, la Confédération peut subordonner son aide à la condition

que la coordination soit assurée. En outre, elle a le pouvoir de créer elle-même des établissements de recherche ou d'en reprendre, soit entièrement, soit partiellement.

L'accomplissement des tâches dans le domaine des hautes écoles requiert une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. La présente loi doit donc fournir à la Confédération les moyens d'action qui lui permettront de garantir un engagement coordonné de ses moyens financiers dans ce domaine et sur le plan de la recherche. En outre, compte tenu des diverses attributions constitutionnelles, la loi doit assurer la coordination entre les hautes écoles cantonales et fédérales, entre l'encouragement de la recherche et l'aide aux hautes écoles, enfin, entre l'encouragement de la recherche et la recherche fédérale. C'est là une tâche ardue.

211.2 Structure de la loi

Le projet de loi embrasse deux domaines: l'enseignement dans les hautes écoles et la recherche soutenue par des moyens financiers de la Confédération. Une étroite liaison entre ces deux domaines est créée par la recherche effectuée dans les hautes écoles. Partout où cela a été possible, nous avons systématiquement commencé par poser les principes et établir les réglementations s'appliquant aux deux domaines, puis fixé séparément les dispositions concernant en particulier soit les hautes écoles, soit la recherche.

Respectant quant à sa structure les règles de la technique législative, le projet commence par énoncer les dispositions générales et les principes fondamentaux; suivent les dispositions spéciales, plus particulièrement celles qui règlent les questions de procédure et d'organisation. Enfin, il contient des dispositions transitoires et finales.

La loi est subdivisée en six titres: Dispositions générales; Coordination dans les domaines des hautes écoles et de la recherche; Aide aux hautes écoles et encouragement de la recherche; Organisation; Dispositions spéciales; Dispositions finales et transitoires.

Sur un total de 69 articles, 27 sont consacrés à la coordination dans les domaines des hautes écoles et de la recherche. Ce fait démontre l'importance accordée aux problèmes y relatifs. La planification, considérée comme moyen d'action essentiel pour assurer la coordination et garantir le libre accès aux hautes écoles, y occupe une position de tout premier plan.

Le régime d'encouragement est également traité de manière très détaillée. Dix-sept articles définissent les conditions régissant le versement des subventions aux cantons «universitaires» et aux institutions chargées d'encourager la recherche, ainsi que la procédure.

La base constitutionnelle étant étroite, il a fallu déterminer avec précision, sous le titre «Organisation», les attributions de la Conférence gouvernementale pour les questions universitaires. Le projet de loi établit également la base légale sur laquelle se fonde l'activité du Conseil de la science.

Quant aux dispositions relatives à la protection juridique, au remboursement des subventions, ainsi qu'à l'établissement d'un système d'information indispensable à l'application de la loi, elles font l'objet d'un autre titre.

211.3 Collaboration et coordination dans les domaines des hautes écoles et de la recherche

Nous avons souligné à plusieurs reprises dans la partie générale de ce message combien une collaboration étroite et une coordination efficace sont nécessaires dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche. Comme moyen de coordination, le projet de loi propose la planification commune, l'échange d'informations, des accords et des recommandations (art. 4), la planification étant l'élément-clé. C'est pourquoi, la loi doit déterminer en quoi consiste la planification, qui en porte la responsabilité, comment elle se déroule et, finalement, quel en est le caractère contraignant. La réglementation prévue veille à dissiper toute crainte de voir s'instaurer une planification centralisatrice, bureaucratique et rigide.

Le régime de planification règle aussi bien l'activité des services chargés de réaliser les plans et les programmes établis que celle des organes ayant pour tâche de traiter des questions fondamentales touchant l'avenir de nos hautes écoles et de la recherche au niveau suisse. Ainsi se trouve garanti l'équilibre nécessaire entre les objectifs d'une politique de développement à long terme et les possibilités réelles qui se dégagent des conditions locales, régionales ou propres à chaque branche d'étude. Une claire répartition des tâches, ainsi qu'un échelonnement dans le temps devraient permettre d'éviter tout parallélisme inutile et générateur de conflits.

A un premier niveau, la planification part des objectifs et principes généraux établis pour l'ensemble de la Suisse avec l'appui de tous les milieux intéressés. Il s'agit d'exigences générales déterminées d'après les résultats d'une très large analyse des besoins nationaux, sans qu'une limite soit nécessairement fixée dans le temps. Les principes ainsi établis doivent assurer la coordination, puis garantir la comparabilité des diverses planifications autonomes.

Au niveau suivant, la planification porte sur l'établissement des plans de développement des hautes écoles et des plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche ainsi que, dans une certaine mesure, sur la recherche fédérale. La responsabilité d'élaborer ces plans incombe à leurs organes compétents. S'ils doivent tenir compte dans leurs plans des objectifs et

des principes généraux de la planification, ces organes n'en disposent pas moins d'une liberté d'action considérable, étant donné que les idées directrices n'entrent pas dans les détails.

Pour éviter tout désaccord, le projet de loi prévoit que chaque plan dressé pour une période de plusieurs années est revu par la Conférence gouvernementale, qui examine les problèmes se posant sur le plan de la coordination et procède le cas échéant à l'harmonisation requise. A cet effet, un programme pluriannuel national est établi à l'intention des hautes écoles.

Le programme pluriannuel de l'enseignement supérieur constitue aussi bien pour la Confédération que pour les cantons «universitaires» la base sur laquelle ils peuvent se fonder pour déterminer leurs prestations financières et ouvrir les crédits à moyen terme. Si les autorités politiques compétentes approuvent le programme en accordant les crédits requis, les hautes écoles pourront poursuivre leur activité durant plusieurs années sur de solides assises. Il en va de même des mesures prévues dans le cadre de plans pluriannuels qui sont prises par les institutions chargées d'encourager la recherche et par les services dont relève la recherche fédérale. Il est important pour les hautes écoles et la recherche de pouvoir connaître à l'avance les moyens qui seront mis à leur disposition, car les problèmes toujours plus difficiles qui se posent dans ces domaines ne pourront être résolus qu'au prix de longs préparatifs.

A un dernier niveau de planification, nous trouvons la répartition détaillée des moyens financiers prévus par le programme et les plans pluriannuels, entre les activités figurant au programme annuel de travail et au budget. Les institutions chargées d'encourager la recherche doivent fournir à cet effet chaque année un plan de répartition précis, semblable à celui que le Fonds national présente selon une pratique éprouvée. A ce niveau, ce sont également les responsables de l'exécution des plans qui se chargent de la planification et non pas un service centralisé.

Le projet prévoit que les objectifs et les principes généraux de planification ainsi que les divers plans pluriannuels peuvent, selon les besoins, être adaptés aux circonstances nouvelles.

D'après les dispositions du projet, le caractère contraignant des plans et des programmes diffère: la Confédération ne peut ordonner et imposer la planification que dans ses propres secteurs: recherche fédérale et Ecoles polytechniques fédérales. Dans les autres cas, la Confédération doit compter sur la volonté de coopérer de ses partenaires. Elle peut tout au plus exercer un effet stimulant en créant des conditions favorables. Celui qui renonce à des subventions fédérales ne peut être légalement assujéti à la planification. Sans doute, les Chambres fédérales et les parlements cantonaux sont-ils libres d'approuver le programme pluriannuel national en ouvrant les crédits correspondants ou de refuser entièrement ou partiellement les contributions requises. Toutefois, il est

souhaitable que le programme pluriannuel, dont les données sont le fruit de synthèses minutieusement élaborées, ne soit pas mis en péril sans raison majeure au niveau cantonal ou à l'échelon fédéral.

Le processus de planification que nous venons de décrire doit permettre de satisfaire aux besoins de coordination. Celle-ci exige que tous les organes intéressés soient rapidement informés et qu'une répartition judicieuse des tâches et des attributions ait été convenue. Les plans précités, des plans de développement des hautes écoles jusqu'aux plans annuels de répartition, de même que l'exposé des objectifs constituent des éléments indispensables de cette information réciproque. La préparation des plans fournit l'occasion d'harmoniser les activités et d'organiser la coopération.

Selon le projet de loi, la responsabilité suprême en matière de coordination incombe à la Conférence gouvernementale pour les questions intéressant les hautes écoles, au Conseil fédéral s'il n'y a pas participation financière des cantons. La Confédération et les cantons assumant une tâche commune dans le domaine des hautes écoles, la Conférence gouvernementale est chargée de veiller à la coordination des hautes écoles entre elles, ainsi qu'avec les institutions chargées d'encourager la recherche, notamment le Fonds national. En outre, elle doit faire en sorte que le principe de la liberté de l'enseignement et de la recherche soit garanti dans les hautes écoles (art. 3, 2^e al.) et encourager l'unité de l'enseignement et de la recherche.

Pour sa part, le Conseil fédéral doit assurer la coordination dans les limites de la recherche fédérale, puis la coordination entre celle-ci et les institutions chargées d'encourager la recherche et les hautes écoles. Il décide en dernier lieu lorsque la Conférence gouvernementale ne réussit pas à s'entendre en matière de coordination avec les institutions chargées d'encourager la recherche.

Le fait que le Conseil de la science propose aussi bien les objectifs de la politique de l'enseignement supérieur que ceux de la recherche et de la recherche fédérale, devrait en principe garantir une bonne coordination et permettre d'harmoniser les bases de la planification des hautes écoles et de la recherche.

211.4 Organisation

Malgré la complexité et la diversité des tâches à assumer en matière de politique universitaire et de la recherche, nous nous sommes efforcés d'établir, dans le projet de loi, une structure de l'organisation qui respecte autant que possible les exigences suivantes: procédure simple, délimitation claire des compétences et participation des milieux touchés ou intéressés. Compte tenu des expériences faites jusqu'à ce jour, il a été décidé de créer des organes séparés, l'un chargé des tâches d'ordre essentiellement politique, l'autre des tâches de nature plutôt scientifique et technique. Cette distinction se retrouve également dans la composition des divers organes. En outre, il a fallu prendre en considération, plus

particulièrement dans le domaine de la recherche, l'évolution des structures de l'organisation, structures qui ont d'ailleurs donné de bons résultats.

Dans le domaine des hautes écoles, des innovations d'une certaine importance ont été introduites sur le plan de l'organisation. Nous mentionnerons en premier lieu la Conférence gouvernementale pour les questions intéressant les hautes écoles, qui est appelée à jouer un rôle de premier plan dans l'application de la loi. Pour qu'elle dispose de la plus grande liberté d'action possible, la Conférence gouvernementale a été dotée d'un pouvoir de décision dans les limites du droit constitutionnel.

En tant que principal bailleur de fonds, la Confédération est seule à disposer d'un droit de veto, que n'ont pas les cantons «universitaires». Cette mesure devrait faciliter les décisions au sein de la Conférence gouvernementale. Si certains représentants des cantons ayant la charge d'une université craignent d'être mis en minorité, ils seront peut-être davantage disposés à coopérer. Les décisions de la Conférence gouvernementale ayant une très grande portée, il est souhaitable qu'elles soient appuyées par une forte majorité de représentants des cantons. A cet effet, la loi prévoit qu'une majorité qualifiée des trois quarts des voix cantonales est requise pour chaque décision. Ainsi seulement, la perspective existe que même les représentants mis en minorité useront de tout leur poids personnel pour que les décisions de la Conférence gouvernementale soient appliquées par les autorités cantonales.

Le projet de loi attribue à la Conférence gouvernementale un ensemble de tâches que la Confédération et les cantons peuvent étendre d'un commun accord. Un développement dans ce sens ne sera cependant possible que si la Conférence gouvernementale donne des preuves de son efficacité et que les cantons ayant la charge d'une université soient politiquement prêts à l'accepter.

Pour s'acquitter de ses multiples obligations, la Conférence gouvernementale doit disposer d'organes compétents. Elle possède son propre secrétariat; en outre, elle pourra faire appel à des commissions et services spéciaux. En raison de l'importance attachée à la planification, le projet de loi prévoit l'institution d'une commission pour la planification des hautes écoles; un article spécial (art. 54) en définit les tâches et la composition. Pour le reste, il est loisible à la Conférence gouvernementale d'instituer les organes d'état-major qui lui paraissent nécessaires.

La Commission pour la planification des hautes écoles est chargée de préparer à l'intention de la Conférence gouvernementale, selon les instructions de celle-ci, toutes les affaires en rapport avec la planification des hautes écoles. Elle se compose de représentants des organes des cantons «universitaires» chargés de l'élaboration des plans de développement des hautes écoles, d'un représentant du Fonds national et d'un représentant du Département fédéral de l'intérieur. Le but visé par cette réglementation est de réunir des personnalités familiarisées

avec les tâches de la commission. Elle facilite d'autre part la coordination entre les organes cantonaux et fédéraux responsables des hautes écoles et tient compte de l'exigence d'une planification s'exécutant du bas vers le haut.

Outre ces organes communs à la Confédération et aux cantons, qui assument la principale responsabilité sur le plan de la coordination entre les hautes écoles et la recherche, le projet désigne, comme l'actuelle loi, le Conseil de la science en tant qu'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions touchant la politique de la science. Le Conseil de la science a pour mandat d'examiner la situation des hautes écoles et de la recherche dans l'ensemble du pays et d'élaborer d'après ses appréciations des propositions relatives aux mesures que l'Etat doit prendre. A la différence de la réglementation actuelle, le Conseil de la science ne s'occupe pas de l'application de la loi. Il dispose ainsi du recul nécessaire pour se livrer à des considérations sur la politique générale que doivent suivre la Confédération et les cantons, sans être importuné par les affaires courantes de caractère urgent. Sa principale tâche consiste à élaborer des propositions touchant les objectifs à atteindre quant au développement de l'enseignement supérieur ainsi qu'en ce qui concerne l'encouragement de la recherche. S'ils sont approuvés par la Conférence gouvernementale et le Conseil fédéral, ces objectifs représentent la base de toutes les planifications en la matière. Ainsi que nous l'avons déjà exposé plus haut, le Conseil de la science contribue à assurer la coordination entre les hautes écoles et la recherche. Pour mener à bien cette tâche, il doit collaborer avec les organes dont les activités pourraient être influencées par ses propositions.

Le Conseil de la science ne pourra remplir son mandat que s'il est amplement informé de toutes les questions relevant de la politique universitaire et de la recherche. A cet égard, nous pensons notamment aux divers plans, mais plus encore au programme pluriannuel national de l'enseignement supérieur et aux plans de développement des institutions chargées d'encourager la recherche. Il est certain qu'avant de se forger une opinion définitive sur ces plans, le Chef du Département fédéral de l'intérieur souhaitera connaître l'avis du Conseil de la science.

De manière tout à fait générale, nous attendons du Conseil de la science qu'en sa qualité d'organe consultatif, il adopte une attitude indépendante et critique à l'égard de tous les problèmes relevant de l'enseignement supérieur suisse et de la recherche. De plus, nous escomptons non seulement qu'il se prononce sur les questions que nous lui soumettons, mais également qu'il formule de sa propre initiative des recommandations à notre intention sur des affaires importantes.

211.5 Le système de subventionnement

La réglementation proposée s'applique aux organes responsables du subventionnement des hautes écoles (cantons et institutions autonomes du degré universitaire) ainsi qu'aux institutions chargées d'encourager la recherche. Les

subventions sont versées à la condition que nous ayons approuvé le programme et les plans pluriannuels et que vous ayez ouvert les crédits nécessaires ou voté le budget. Si les crédits étaient refusés, les plans pluriannuels devraient être modifiés par les organes compétents et adaptés aux nouvelles circonstances.

Etant donné qu'elle décide des crédits, l'Assemblée fédérale conserve la possibilité d'influer indirectement sur les programmes et les plans pluriannuels. Elle ne peut cependant ni modifier le contenu de la planification, ni inscrire de nouvelles tâches ou de nouveaux projets dans les plans.

Nous avons estimé opportun de conserver, dans le domaine des hautes écoles, les deux genres actuels de subventions, à savoir les subventions d'exploitation et les subventions pour les investissements. Ce système a été maintenu afin d'assurer la continuité avec le régime en vigueur. Néanmoins, d'importantes innovations ont été apportées dans la nouvelle réglementation. L'accent principal est désormais mis sur l'aide fédérale à l'exploitation des hautes écoles; ainsi que nous l'avons déjà signalé, cette aide ne se révèle plus suffisante. De plus, le plafonnement des subventions d'exploitation a été aboli; cela assurera non seulement une plus grande souplesse mais permettra également d'appliquer une méthode de calcul des subventions plus directe, qui donnera de surplus la possibilité d'évaluer de manière sûre le montant des subventions fédérales. Enfin, on pourra mieux distinguer entre les frais d'exploitation et les dépenses d'investissement. Quant aux subventions pour les investissements, nous avons étendu la liste des dépenses pouvant être mises en compte, afin de répondre aux nouveaux besoins.

211.6 La garantie du libre accès aux hautes écoles

C'est l'un des principaux objectifs du projet de loi, mais également l'expression de notre ferme volonté que d'éviter à tout prix l'adoption de mesures restreignant l'admission dans les hautes écoles. Les articles 14 à 16 correspondent à trois degrés de difficultés pouvant entraver l'accès à l'enseignement supérieur. Il est évident que, selon le projet de loi, les cantons sont tenus moralement d'épuiser toutes les possibilités d'accueil qu'offre leur université, même en recourant à des moyens non usuels. De plus, la disposition transitoire de l'article 66, 3^e alinéa, du projet de loi garantit l'accès à l'université à tous les titulaires d'une maturité reconnue par la Confédération; il s'agit là d'une condition générale dont dépend l'octroi des subventions. Cette disposition consacre également la pratique suivie jusqu'ici en matière d'admission sans qu'il en résulte pour autant une augmentation des charges.

Si l'on veut assurer le libre accès aux hautes écoles, il faut déceler à temps les risques d'engorgement. Il est possible d'arriver à mieux prévoir de telles évolutions en améliorant la statistique des effectifs des écoles du degré moyen. A vrai dire, il y aura toujours des changements dans le choix des branches d'étude

qui rendront difficile un pronostic exact. La planification universitaire devra en tenir compte. Jusqu'ici, nos hautes écoles ont toujours su s'adapter aux besoins de plus en plus grands de places d'étude.

Si, grâce à l'information et à la planification, de graves risques d'engorgement peuvent être décelés à temps dans certaines hautes écoles, il incombe à la Conférence gouvernementale de procéder, pour l'ensemble de ces établissements et selon des critères communs, à un relevé des places d'étude disponibles dans les disciplines entrant en ligne de compte; la Conférence gouvernementale déclare alors que les hautes écoles sont liées par le nombre des places déterminées (art. 14, 1^{er} al.). Dans une telle situation, la Conférence gouvernementale établit également des directives en vue d'harmoniser les conditions d'admission, et fixe en particulier les exigences minimales à satisfaire (art. 14, 2^e al.). Les directives de la Conférence gouvernementale doivent s'en tenir au droit fédéral en matière de certificats de maturité. Il convient d'accorder à cette mention expresse dans le projet de loi une signification spéciale sur le plan de la formation en ce sens que l'ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité est pour la première fois assise sur une plus large base légale que celle que fournit jusqu'ici la législation fédérale sur l'exercice de la médecine.

Si les capacités d'accueil qu'offrent une ou plusieurs hautes écoles sont épuisées dans l'une ou l'autre des disciplines, la Conférence gouvernementale doit attribuer aux étudiants débutants qui ne trouvent pas de place dans l'établissement de leur choix, les places d'étude disponibles dans d'autres hautes écoles (art. 15). Cela signifie que la liberté du choix du lieu d'étude est sacrifiée au profit de la liberté du choix des études; dans ces circonstances, il y a lieu d'admettre que l'étudiant qui commence ses études acceptera cette mesure. Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, une telle procédure de répartition est déjà appliquée sous la forme du système d'inscription préalable pour les étudiants en médecine. Afin que le système de l'attribution de places fonctionne de manière satisfaisante, il est indispensable que les cantons appliquent le principe de l'égalité de traitement selon l'article 5, 2^e alinéa, à cette phase déjà.

Si malgré tout, la demande de places d'étude devait dépasser sur le plan suisse l'offre disponible et si cette carence exigeait l'introduction du *numerus clausus* dans certaines disciplines, il nous incomberait, sur proposition de la Conférence gouvernementale, de vous demander de prendre des mesures d'urgence, en sus de l'aide ordinaire aux hautes écoles, pour remédier à cette situation de crise (art. 16).

Enfin, il convient de rappeler que l'observation des décisions de la Conférence gouvernementale touchant les questions que posent l'offre de places d'étude dans chaque haute école, les directives générales relatives aux conditions d'admission ainsi que l'attribution des places d'étude (art. 15), constitue pour les cantons une condition particulière dont dépend l'octroi des subventions.

211.7 *Protection juridique*

Lorsqu'ils prennent des décisions dans l'exécution des tâches de droit public qui leurs sont confiées par la présente loi, le Fonds national et les sociétés faitières sont, à notre avis, soumis en principe à la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (cf. art. 1^{er}, 2^e al., let. e). Soumettre toutes les décisions des organes du Fonds national à la procédure de recours, conformément à la loi susmentionnée, pourrait rendre pratiquement illusoire le régime autonome dont on a précisément voulu faire bénéficier l'encouragement de la recherche en créant une fondation. En effet, en vertu des articles 47 et 49 de la loi fédérale sur la procédure administrative, c'est le Département de l'intérieur ou nous-mêmes qui devrions en principe statuer librement, en dernière instance, sur l'octroi ou le refus d'un subside. Au sujet de l'examen des recours par nous-mêmes ou par le Tribunal fédéral, nous remarquerons qu'il est devenu usuel que le Tribunal fédéral ou nous-mêmes ne nous écartions pas, sans nécessité, d'une décision prise par une autorité et, partant, par un expert qui dispose de connaissances spéciales. Laisser l'autorité de recours faire un plus large usage de ce pouvoir d'examen compromettrait l'indépendance de la recherche à l'égard de l'Etat. La liberté de la recherche pourrait éventuellement en souffrir. En outre, il est à craindre que les possibilités de recours très étendues accordées par la loi sur la procédure administrative ne portent préjudice à l'encouragement de la recherche, plus particulièrement à sa planification. Les moyens financiers qui peuvent être consacrés à la recherche actuellement et dans un proche avenir étant limités, de nombreuses demandes de subsides devraient sans doute faire l'objet d'une réduction ou même être refusées. Dans ces conditions, il faudrait redouter qu'à certaines périodes tout au moins, les organes chargés d'encourager la recherche ne disposent pas, étant donné le nombre de recours en suspens, d'une vue d'ensemble sur les moyens financiers disponibles.

Pour ces raisons, il nous paraît opportun d'adopter pour le Fonds national et les sociétés scientifiques de fait une solution qui s'écarte partiellement de la loi sur la procédure administrative. Nous prévoyons la création d'une commission de recours autonome pour les institutions chargées d'encourager la recherche. Les recours seront ainsi soumis à des experts indépendants de l'administration fédérale. La loi sur la procédure administrative s'applique en principe à la procédure à suivre par la commission. Pour tenir compte des réticences justifiées du Fonds national, l'article 59 du projet de loi prévoit certaines précisions et des dérogations à la loi sur la procédure administrative: ainsi, le droit de recours n'est accordé qu'au requérant (cf. commentaire relatif à l'art. 59, 4^e al.); toutefois, la consultation des dossiers est régie par l'article 28 de la loi sur la procédure administrative (cf. commentaire relatif à l'art. 59, 5^e al.). L'article 49 de la loi sur la procédure administrative, qui s'applique aux motifs de recours, est remplacé par l'article 104, lettres *a* et *b* de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 173.110); de plus, l'article 105 de cette même loi s'applique par analogie à la commission de recours (cf. commentaire relatif à

l'art. 59, 6^e al.). De surcroît, les institutions chargées d'encourager la recherche sont autorisées à fixer dans leurs propres règlements la manière de prendre leurs décisions et la procédure de recours en première instance. Dans ces cas, ces règlements devront satisfaire aux exigences essentielles posées par la loi sur la procédure administrative (cf. commentaire relatif à l'art. 58).

212 **Commentaire des articles du projet de loi**

Nous nous bornerons, ci-après, à mentionner les articles et leur titre médian sans indiquer les grandes subdivisions du projet de loi auxquelles ils se rapportent.

Article premier: But

Cet article destiné à faciliter l'interprétation ne constitue aucune base légale pour des mesures qui ne sont pas expressément mentionnées dans la loi.

La *lettre a* précise les obligations et les pouvoirs qui, pour l'essentiel, sont déjà attribués à la Confédération par la constitution. L'obligation d'encourager la recherche procède d'un mandat constitutionnel étendu alors que, pour l'aide aux hautes écoles, il ne s'agit que de fixer dans la loi une règle prise en vertu d'une disposition constitutionnelle potestative. La Confédération doit à l'avenir également assumer ses obligations dans le domaine des hautes écoles en accordant son aide à ces établissements. Dans les mesures qu'elle prend en vue d'encourager les hautes écoles et la recherche, la Confédération doit évidemment tenir compte d'exigences d'ordre quantitatif et qualitatif.

S'agissant d'utiliser au mieux les moyens limités dont on dispose, la coordination – fréquemment mentionnée ci-dessus – de toutes les activités dans le domaine des hautes écoles et de la recherche financées entièrement ou partiellement par la Confédération, constitue, selon la *lettre b*, l'un des principaux objectifs de la loi. Les termes «enseignement supérieur suisse» signifient que les autorités sont également tenues d'étendre les mesures de coordination aux hautes écoles fédérales, sans les limiter aux universités cantonales. En ce qui concerne la recherche, celle qui n'est pas financée par la Confédération, la recherche industrielle, notamment, n'est pas visée par la *lettre b*. Selon l'article 17, 2^e alinéa, la Confédération doit toutefois en tenir compte.

En fixant dans la loi comme troisième objectif principal, à la *lettre c*, l'obligation d'assurer le libre accès aux hautes écoles, nous retenons le principe du libre choix des études universitaires pour quiconque remplit les conditions d'admission fixées par les hautes écoles. Pareille disposition n'implique aucun droit général à la formation ni, pour les cantons, aucune obligation légale de s'abstenir d'instituer le *numerus clausus* dans leurs écoles. Il s'agit plutôt en l'occurrence

d'un mandat donné aux autorités chargées de l'exécution de la loi, mandat concrétisé par les articles 14 à 16. Relevons cependant que la garantie de l'accès aux hautes écoles ne doit pas porter préjudice à la qualité de l'enseignement, car il y aurait contradiction avec l'objectif mentionné sous *lettre a*.

Article 2: Champ d'application

La *lettre a* définit d'une manière générale le champ d'application de la loi en précisant notamment quelles sont les autorités et institutions dont le législateur entend coordonner les activités. Il s'agit, d'une part, de tous ceux qui reçoivent directement des fonds de la Confédération, soit les cantons ayant la charge d'une haute école, les institutions autonomes du degré universitaire ainsi que les organes d'encouragement de la recherche et, d'autre part, d'établissements tels que les hautes écoles cantonales ainsi que des particuliers qui bénéficient indirectement de ces fonds. Les cantons qui disposent d'une haute école ainsi que les institutions mentionnées doivent transmettre, s'il le faut, les responsabilités qu'ils assument en vertu de la présente loi aux organismes et personnes auxquels ils confient l'administration des subventions fédérales reçues. En transmettant ces responsabilités, ils veillent à ce que les conditions dont dépend l'octroi des subventions soient remplies.

Selon la *lettre b*, les deux écoles polytechniques fédérales et leurs instituts annexes (ainsi que leur autorité supérieure, le Conseil suisse des écoles) sont également subordonnés à la loi. Etant donné qu'il s'agit d'établissements appartenant à la Confédération, les dispositions relatives au versement d'une aide fédérale à des tiers (art. 31 à 47) ne leur sont évidemment pas applicables. Nous continuerons à obtenir les fonds nécessaires à ces établissements par la voie du budget et de crédits spéciaux. Les travaux de recherche des hautes écoles et de leurs établissements annexes subventionnés directement par la Confédération sont désignés, selon l'article 18, sous le terme de «recherche fédérale» et compris sous *lettre c*. Nous avons toutefois mentionné expressément à la *lettre b* les hautes écoles fédérales et leurs établissements annexes, afin qu'elles puissent être considérées comme institutions d'enseignement dans le cadre de la politique universitaire suisse.

Selon la *lettre c*, la loi s'applique également aux services chargés de la recherche fédérale. Les diverses dispositions y relatives du projet précisent elles-mêmes dans quelle mesure la loi s'étend à ces services. En outre, conformément à l'article 28, nous réglerons l'application de la présente loi à la recherche fédérale.

Article 3: Principes

Cet article contient les principes essentiels auxquels doivent s'en tenir les autorités chargées d'appliquer la loi. Il peut s'agir, d'une part, de prescriptions à

observer lors de l'adoption de toutes les mesures prises directement par la Confédération et, d'autre part, de conditions fixées pour l'octroi de l'aide fédérale aux cantons.

Les obligations que fixe le 1^{er} alinéa ont une importance toute particulière en raison de la situation financière difficile des collectivités publiques. Les autorités fédérales sont d'ailleurs déjà tenues d'agir en conséquence par la loi sur les finances. Les cantons ont également l'obligation de tenir compte de ces impératifs d'ordre économique, au titre de l'une des conditions dont dépend l'octroi de subventions.

En garantissant, dans le 2^e alinéa, la liberté de l'enseignement et de la recherche dans les hautes écoles, on n'introduit pas dans la loi une disposition étrangère au droit constitutionnel écrit. C'est la raison pour laquelle toute précision touchant le champ d'application de ce droit serait superflue. On veut uniquement dire que la liberté de l'enseignement et de la recherche dans les hautes écoles est garantie lors de l'application de la loi. Si cette liberté contribue à préserver l'indépendance intellectuelle, elle ne va pas, par exemple, jusqu'à dispenser les professeurs de respecter les programmes d'enseignement.

Le principe énoncé au 2^e alinéa ne saurait être appliqué sans réserve, en dehors des hautes écoles, en particulier dans les stations de recherche de l'administration fédérale et dans les établissements annexes des écoles polytechniques fédérales. Etant appelés à fournir des prestations de service, ces établissements doivent en effet exécuter des tâches bien définies.

Article 4: Moyens de coordination

Il s'agit en l'occurrence de la coordination dans les domaines des hautes écoles et de la recherche, ainsi qu'entre ces deux secteurs. L'article 4 énumère les moyens de coordination dont disposent la Confédération et les cantons, mettant ainsi en évidence les possibilités et les limites d'une telle coordination. Pour des raisons relevant du droit constitutionnel, cette coordination ne saurait évidemment faire l'objet de règles impératives s'appliquant aux cantons qui ont la charge d'une haute école, aux institutions universitaires autonomes ainsi qu'aux organismes d'encouragement de la recherche.

Article 5: Principes s'appliquant au développement des hautes écoles

L'obligation de déterminer en commun le champ d'activité et le développement des hautes écoles, telle qu'elle est prévue au 1^{er} alinéa, signifie que la planification doit porter également sur les questions d'ordre matériel en général et non seulement sur les aspects financiers. Confédération et cantons sont tenus de favoriser la coopération en coordonnant les domaines d'activité des différentes hautes écoles. La répartition actuelle des tâches n'est pas fixée d'une manière définitive, car la possibilité doit être laissée de grouper certaines activités dans

une ou plusieurs hautes écoles. La Conférence gouvernementale doit veiller à ce que ce principe soit appliqué lors de l'établissement des objectifs de l'enseignement supérieur et dans le programme pluriannuel.

Ainsi que nous l'avons relevé dans la partie générale, sous chiffre 131.4, le principe de non-discrimination fixé au 2^e alinéa est une exigence politique primordiale dans notre Etat fédératif. En tant que garant des intérêts des cantons sans université, la Confédération ne peut subventionner les cantons qui ont la charge d'une haute école sans se soucier de la pratique que leurs hautes écoles suivent en matière d'admission à l'égard des candidats aux études d'autres cantons. C'est pourquoi cette disposition établit d'une manière tout à fait générale l'égalité de traitement des Suisses sur le plan de l'admission aux hautes écoles. En incluant les étrangers établis en Suisse, nous nous en tenons au droit de réciprocité observé par la plupart des pays qui assimilent nos compatriotes établis sur leur territoire à leurs propres ressortissants en ce qui concerne l'accès aux établissements d'enseignement supérieur. L'égalité de traitement est assurée aux réfugiés selon les traditions humanitaires de notre pays. Quant aux citoyens de la Principauté de Lièchtenstein, ils ont à cet égard les mêmes droits que les ressortissants suisses en vertu des liens particuliers qui unissent nos deux pays. Il va sans dire que ce principe de non-discrimination s'applique aussi bien aux femmes qu'aux hommes. A l'instar de l'article 1^{er}, lettre c, ce 2^e alinéa n'établit aucune obligation légale dont pourrait se prévaloir l'étudiant pour s'opposer à toute discrimination. Un tel droit ne pourrait tout au plus être invoqué qu'en vertu de l'article 4 de la constitution. Cet alinéa fixe en revanche une condition que doivent remplir les cantons pour bénéficier des suppléments pour étudiants non domiciliés dans le canton, versés conformément à l'article 37, 1^{er} alinéa.

Articles 6 à 8: Cantons ayant la charge d'une haute école – nouvelles hautes écoles – institutions autonomes du degré universitaire

On a renoncé, dans la loi, à donner une définition des hautes écoles et des institutions autonomes du degré universitaire. L'article 6 énumère les cantons qui ont droit aux subventions, alors que l'article 7 donne à vos conseils la compétence de reconnaître de nouvelles hautes écoles. Deux possibilités peuvent être envisagées en l'occurrence: créer une nouvelle haute école dans un canton déjà «universitaire» ou fonder un tel établissement dans un canton qui n'en dispose pas encore. L'Assemblée fédérale doit décider dans les deux cas. S'il s'agit d'une haute école implantée dans un canton qui n'en a pas, il appartient à vos conseils de régler la subordination de ce canton à la loi par un arrêté fédéral simple. Il faudra notamment déterminer quand et comment doit être appliquée la procédure de planification et quels seront les droits du canton en question au sein de la Conférence gouvernementale; il s'agira en particulier de déterminer s'il convient de modifier les dispositions réglant les modalités selon lesquelles la Conférence gouvernementale prend ses décisions.

La reconnaissance de nouvelles hautes écoles soulève des problèmes particuliers quant à l'application de la loi et peut avoir d'importantes conséquences financières pour la Confédération. C'est pourquoi il se justifie que les décisions y relatives soient prises par l'Assemblée fédérale.

En revanche, la création et la reconnaissance d'institutions autonomes du degré universitaire ont moins d'importance à cet égard. Aussi l'article 8 nous accorde-t-il la compétence de reconnaître des institutions. Lors de leur reconnaissance, nous déterminerons la manière dont elles doivent être intégrées au système de planification et selon quels critères l'aide fédérale leur sera accordée. Etant donné que la loi ne tranche pas la question du statut juridique de ces institutions du degré universitaire (officielles, semi-officielles ou privées), nous pouvons nous prononcer librement sur l'application des taux de subventionnement. Il paraît cependant évident que, pour les institutions du degré universitaire dont les cantons assument complètement la charge, ce sont les articles 35 et suivants qui doivent être appliqués.

Il ressort également de l'article 8 que nous devons en l'occurrence faire preuve d'une certaine retenue. Seules doivent en effet être reconnues les institutions qui ne peuvent être intégrées à aucune haute école existante. Les institutions qui se consacrent d'une manière prépondérante à la recherche doivent être soutenues conformément aux dispositions des articles 29 et 30.

Aux termes des dispositions transitoires (art. 66, 2^e al.), les institutions spéciales ayant droit aux subventions reconnues en vertu de la LAU actuellement en vigueur sont considérées, dans le nouveau système, comme des institutions autonomes du degré universitaire. Cette concession faite par souci d'assurer la continuité ne signifie pas, toutefois, que le statut obtenu en vertu de la reconnaissance pourra être maintenu en toutes circonstances. Selon l'article 8, 3^e alinéa, la Conférence gouvernementale est tenue de s'assurer périodiquement que toutes les institutions autonomes remplissent encore les conditions fixées pour leur reconnaissance. Si tel n'est plus le cas, elle en informe le Conseil fédéral, qui doit alors réexaminer la question et, au besoin, révoquer sa décision de reconnaissance.

Article 9: Plans

L'article 9 énumère les différents niveaux de planification par ordre chronologique. Les objectifs du développement de l'enseignement supérieur proposés par le Conseil de la science et fixés par la Conférence gouvernementale constituent, pour les organes locaux responsables des plans de développement des hautes écoles, les bases qui leur permettront de planifier le plus judicieusement possible leur activité, compte tenu des conditions et des exigences nationales ou régionales. Les plans de développement des différentes hautes écoles forment à leur tour la base du programme pluriannuel national de l'enseignement supérieur.

La coordination entre les hautes écoles et avec la recherche s'opère principalement à deux niveaux de cette procédure de planification: lors de la préparation des objectifs de l'enseignement supérieur, le Conseil de la science doit tenir compte des objectifs de l'encouragement de la recherche et de la recherche fédérale. Puis, lors de l'élaboration du programme pluriannuel, la commission pour la planification des hautes écoles a pour tâche d'harmoniser les plans de développement entre eux ainsi qu'avec les plans pluriannuels des organes d'encouragement de la recherche et avec les plans de la recherche fédérale. La Conférence gouvernementale et nous-mêmes devons veiller à ce que la coordination soit assurée lors de la planification et régler les différends.

En raison de l'importance qu'a le programme pluriannuel dans l'établissement des budgets (art. 12, 4^e al.) de la Confédération et des cantons, et compte tenu de la coordination effectuée au niveau de ce programme, il est superflu d'inclure les budgets dans la planification en tant que moyens de coordination.

Article 10: Objectifs du développement de l'enseignement supérieur

Alinéa 1^{er}: Les objectifs du développement de l'enseignement supérieur constituent la base de toute planification dans le domaine des hautes écoles. Ces objectifs doivent renseigner sur l'évolution, à l'échelon national, des principaux facteurs qui déterminent l'avenir des hautes écoles suisses. Il s'agit de donner un aperçu général de la conception de notre enseignement supérieur à long terme, mais sans perdre pour autant de vue le rapport avec les conditions actuelles. Il importe que les objectifs contiennent toutes les données disponibles sur le plan suisse qui pourraient servir principalement à assurer la coordination des planifications. Dans nombre de cas, ils contribueront de la sorte à éviter que des problèmes ne se posent sur le plan de la coordination. Bien que les objectifs doivent, dans une large mesure, être élaborés d'après des prévisions comportant nécessairement une part d'incertitude, ils n'en ont pas moins le caractère de lignes directrices en tant qu'ils reflètent l'opinion commune des autorités fédérales et cantonales représentées au sein de la Conférence gouvernementale. Pour que les objectifs demeurent pertinents, il importe de les adapter aux développements qui peuvent se produire.

Alinéa 2: Caractérisant de manière générale la portée des objectifs, cet alinéa détermine aussi dans quelle mesure ils sont obligatoires. Les modalités du développement des hautes écoles n'étant pas prévues, cette disposition laisse une marge considérable à l'appréciation des organes chargés de la planification des diverses hautes écoles.

Les 3^e et 4^e alinéas règlent la préparation et l'adoption des objectifs. L'élaboration des propositions doit être confiée à un organe national ayant une vue d'ensemble sur l'activité des hautes écoles et la recherche, en l'occurrence, le Conseil de la science. Quant au choix des objectifs qui sont retenus, il s'agit en

définitive de décisions politiques exigeant l'accord de la Confédération et des cantons; dès lors, il incombe à la Conférence gouvernementale de prendre les décisions y relatives.

Article 11: Plans de développement des hautes écoles

Alinéa 1^{er}: Les plans de développement représentent le résultat de la planification à moyen terme de chacune des universités, compte tenu des objectifs du développement de l'enseignement supérieur et des principes de la planification. Ils doivent renseigner, de façon suffisamment détaillée, sur le développement prévu de chaque haute école, afin de permettre une appréciation et une coordination à l'échelon national, pour une durée correspondant aux programmes pluriannuels en cours. Cela implique une planification des objectifs qui tienne également compte des besoins de personnel et des aspects financiers.

Selon le 2^e *alinéa*, le plan d'exécution comprend les principaux domaines d'activité des universités dont font partie, outre l'enseignement et la recherche, les services prêtés à des tiers, la propre administration et l'assistance sociale aux étudiants (par ex. conseiller d'études, réfectoires pour les personnes attachées aux universités).

Il serait bien entendu peu réaliste de fixer dans le détail, quatre ou cinq ans à l'avance, le développement de chaque chaire et de chaque institut. Bien au contraire, la pratique démontrera la nécessité de ménager, en réunissant les éléments constitutifs de la planification, une liberté de manœuvre raisonnable aux autorités compétentes des hautes écoles. C'est pourquoi, selon la *lettre c* du 3^e *alinéa*, des réserves pourront être prévues pour financer les besoins qui dépassent la limite indiquée dans les plans ou qui n'ont pas encore été pris en considération.

Les plans de développement sont des moyens de coordination devant permettre aux hautes écoles d'assumer plus facilement les multiples tâches qui sont les leurs. Aussi faut-il non seulement qu'ils soient harmonisés entre eux lors de la coordination, mais qu'ils soient aussi adaptés au fur et à mesure des changements que subissent les conditions. Ainsi seulement, ils resteront en rapport avec la réalité et assureront une saine gestion des hautes écoles.

Article 12: Programme pluriannuel national de l'enseignement supérieur

Le programme pluriannuel défini dans cet article a une importance capitale pour l'encouragement donné aux hautes écoles par la Confédération. En effet, il constitue la base sur laquelle se fondent l'octroi et le versement des contributions de la Confédération aux cantons ayant la charge d'une haute école ainsi qu'aux instituts universitaires autonomes. Le programme pluriannuel n'est pas la somme pure et simple de tous les plans de développement, mais doit être le résultat d'une harmonisation de ces plans dans une perspective nationale. Les

principes qu'établit la présente loi (art. 3) et les objectifs du développement de l'enseignement supérieur jouent un rôle déterminant à cet égard.

Selon le 1^{er} et le 2^e alinéas, la Conférence gouvernementale est responsable de l'établissement du programme pluriannuel et de sa coordination avec les autres plans. En approuvant le programme pluriannuel préparé par son service d'état-major, la Commission de planification des hautes écoles (art. 54), la Conférence gouvernementale propose implicitement son adoption au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux (3^e alinéa). Une fois adopté, le programme pluriannuel constitue la base des demandes de crédits qui seront soumises aux Chambres fédérales et aux parlements des cantons ayant la charge d'une haute école (4^e alinéa). Les gouvernements cantonaux ne devront adopter que les parties des programmes pluriannuels qui concernent leur haute école. En adoptant un programme pluriannuel, un canton s'engage, au risque de perdre la subvention fédérale, à exiger de son université qu'elle assume les tâches prévues.

Comme les buts et les plans de développement, le programme pluriannuel doit être constamment adapté aux nouvelles conditions.

Article 13: Règles de planification pour l'enseignement supérieur

Pour qu'il soit possible d'harmoniser entre eux les plans et d'obtenir qu'ils soient comparables à chaque niveau, les organes de planification doivent travailler en respectant des règles portant sur le contenu et la structure des plans. Dans l'intérêt d'une répartition judicieuse des tâches, il importe aussi de coordonner l'élaboration des plans.

Il appartiendra à la Conférence gouvernementale de fixer ces règles de planification.

Article 14: Offres de places d'étude et conditions d'admission

Pour déterminer l'offre de places d'étude, on ne peut s'en tenir à la libre appréciation des cantons et des hautes écoles; il faut au contraire recourir à des critères valables pour l'ensemble du pays, fixés par la Conférence gouvernementale en vertu de l'article 13, 2^e alinéa, lettre c. Les capacités d'accueil établies ont un caractère obligatoire. Le respect de ces normes constitue, au même titre que l'application des directives du 2^e alinéa, une condition dont dépend le subventionnement.

Les directives prévues au 2^e alinéa, qui concernent les conditions d'admission aux hautes écoles, sont de simples prescriptions-cadres que les cantons devront concrétiser dans leur législation sur l'enseignement supérieur et les hautes écoles dans leurs règlements d'immatriculation et d'admission. Etant donné que le droit fédéral en matière de certificats de maturité a le pas sur les directives précitées, celles-ci porteront surtout sur les autres certificats d'admission et sur des questions d'ordre technique.

Article 15: Attribution de places d'étude

L'attribution de places d'étude requiert une procédure très détaillée, qui devra être mise au point par la Conférence gouvernementale de manière à parer à toutes les éventualités. Cette procédure pourrait notamment porter sur les points suivants: organisation d'un service central d'inscription, conditions d'admission pour les étudiants débutants (notamment indication des lieux d'étude préférés), critères pour l'attribution des places d'étude vacantes et possibilité de réexaminer les cas difficiles. Il s'agit également, en l'occurrence, de conditions auxquelles le subventionnement sera subordonné.

Article 16: Mesures de la Confédération

Lorsque les mesures prises en vertu des articles 14 et 15 ne permettent pas d'assurer l'accueil des étudiants dans les hautes écoles, la Conférence gouvernementale nous demandera, en nous soumettant des propositions, de prendre les mesures qui lui paraissent nécessaires.

Nous serons alors tenus de vous présenter un message par lequel nous vous proposerons d'adopter les dispositions qui nous paraîtraient opportunes et d'ouvrir les crédits nécessaires. Ainsi que nous l'avons déjà relevé, l'intervention de la Confédération, si elle doit avoir lieu, se limitera à des mesures temporaires qui ne resteront en vigueur que durant l'état de crise. Il convient en l'occurrence de s'en tenir à la répartition actuelle des tâches entre Confédération et cantons dans le domaine des hautes écoles. La Confédération pourvoit par ses propres moyens à la création de nouvelles places d'étude dans ses hautes écoles. Elle peut soutenir et encourager les prestations cantonales qui visent les mêmes objectifs en augmentant le taux de subventionnement. Au surplus, il appartient à la Conférence gouvernementale d'émettre des recommandations invitant les cantons à collaborer d'une manière plus étroite en période de crise.

Article 17: Principes s'appliquant à la recherche

Cet article établit les principes dont la Confédération doit tenir compte en prenant des mesures en faveur de la recherche. En l'occurrence, il s'agit principalement d'assurer un encouragement et un développement équilibrés de la recherche suisse qui, pour la Confédération, servent les divers intérêts des hautes écoles, de la collectivité, de l'économie et de la coopération scientifique internationale. Ces principes sont en partie précisés dans d'autres dispositions. Pour le reste, ils devront être établis plus en détail par les organes chargés d'appliquer la loi.

Au sujet de la coordination de la recherche avec l'aide aux hautes écoles, dont il est question à la *lettre a* du 1^{er} alinéa, il convient en particulier de relever que l'unité de l'enseignement et de la recherche ne doit pas être entravée par les

mesures d'encouragement en faveur de la recherche dans les hautes écoles. Dès lors, les organes compétents sont tenus de soutenir dans la mesure de leurs forces toutes les initiatives tendant à coordonner recherche et enseignement, et de faciliter ainsi la formation universitaire à l'échelon supérieur.

Pour permettre de comprendre plus aisément le sens de la *lettre b*, nous rappellerons la signification donnée aux termes «recherche fondamentale» et «recherche appliquée». La recherche fondamentale vise à l'acquisition de connaissances nouvelles à partir de motivations purement scientifiques. La recherche appliquée part de problèmes pratiques et cherche à obtenir les connaissances scientifiques qui permettent de les résoudre. Les deux catégories de recherche sont étroitement liées: la recherche fondamentale est la base de la recherche appliquée, ces deux genres de recherche n'étant d'ailleurs pas absolument distincts. Un équilibre est réalisé entre eux lorsque les activités s'exerçant sur un plan ou sur l'autre ont des dimensions telles – c'est le cas en Suisse – qu'on peut, selon les besoins, passer sans difficulté d'un genre de recherche à l'autre.

Quant à l'importance des domaines mentionnés sous *lettres c et d*, nous renvoyons aux explications données aux chiffres 113.2 et 113.7 du présent message.

Il y a lieu d'accorder une attention spéciale au développement des services scientifiques auxiliaires mentionné à la *lettre e*. Si l'on veut que, dans notre pays, la recherche reste à la hauteur de l'actualité et du niveau atteint sur le plan international, il faut qu'elle soit dotée de services scientifiques auxiliaires modernes. Il est urgent de disposer d'un service de documentation efficace, capable de renseigner rapidement et complètement sur l'état le plus récent de la science dans le monde entier. Les services auxiliaires doivent être accessibles à tous les chercheurs. C'est pourquoi il importe de veiller à ce que le développement des services auxiliaires aille de pair avec l'évolution de la recherche en Suisse.

La recherche dont il est fait état au 2^e *alinéa* comprend notamment celle, fort importante, que l'industrie suisse finance par ses propres moyens. Ne serait-ce que sous l'angle de l'intérêt général de notre économie, il est indiqué de tenir compte de ce secteur de la recherche dans la mesure où la Confédération a connaissance des travaux qui y sont exécutés.

Article 18: Encouragement de la recherche et recherche fédérale

Il ressort du caractère général de cette loi dont l'objet est le subventionnement et l'organisation, que les recherches financées avec l'aide de la Confédération doivent être classées en deux catégories, à savoir «l'encouragement de la recherche» au sens du 1^{er} *alinéa*, et la «recherche fédérale» au sens du 2^e *alinéa*.

Ces notions sont définies dans ces deux alinéas. Pour les besoins de cette loi, l'acception du premier terme, «encouragement de la recherche», s'écarte de celle qu'il a usuellement; en effet, elle est limitée aux mesures prises par les institutions chargées d'encourager la recherche (art. 20). La recherche fédérale, quant à elle, est définie par une énumération des activités auxquelles s'applique cette expression. Celle-ci recouvre les recherches pour lesquelles des moyens financiers sont mis directement à disposition par la voie du budget annuel.

Les institutions chargées d'encourager la recherche peuvent aussi être considérées comme organes d'autogestion des chercheurs suisses. Leurs activités sont essentiellement déterminées par des considérations scientifiques. De ce fait, elles se prêtent particulièrement bien à l'exécution de mesures où l'aspect scientifique et le respect du principe de la liberté en matière de recherche doivent avoir le pas, comme c'est par exemple le cas pour l'encouragement de la recherche fondamentale. Nous renvoyons à ce propos au chiffre 113.3 du présent message.

Selon le 2^e alinéa, la recherche fédérale comprend trois groupes d'activité: la recherche relevant du secteur public, à laquelle l'administration fédérale procède elle-même (en particulier les offices) ou dont elle confie l'exécution à des tiers, les recherches effectuées par les institutions subordonnées au Conseil des écoles dans la mesure où elles sont financées par les crédits figurant au budget de la Confédération et, enfin, la recherche soutenue directement par les autorités fédérales. Celle-ci comprend les projets pour l'exécution desquels le Département fédéral de l'économie publique verse des fonds fédéraux, sur proposition de la Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique. Selon l'article 28, 1^{er} alinéa, du projet de loi, il nous incombe de régler l'application de la loi à la recherche fédérale. Pour les recherches des deux écoles polytechniques fédérales, qui tombent sous la catégorie «recherche fédérale», il faut tenir compte du fait qu'elles sont comprises dans la coordination et la planification déjà prévues par le projet de loi dans le domaine des hautes écoles; en pareil cas, il n'est pas fait de distinction entre les activités d'enseignement et les activités de recherche dans la mesure où elles sont financées par le budget courant de ces établissements

Article 19: Mise en valeur des résultats de la recherche

Les fonds fédéraux ne doivent être engagés que dans l'intérêt public. Les résultats de la recherche obtenus avec l'aide de moyens financiers fédéraux devraient par conséquent pouvoir être utilisés sur une base aussi large que possible, soit pour l'avancement de la science, soit sur le plan pratique. C'est pourquoi, aux termes de l'article 19, quiconque peut justifier d'un intérêt est légalement autorisé à consulter les résultats des recherches obtenus avec l'aide financière fédérale. Une demande présentée à cet effet ne peut être refusée que si l'institution ou le particulier sollicité peut faire valoir des intérêts publics ou privés dignes d'être protégés. En cas de litige, les dispositions générales du droit fédéral sont applicables. La communication d'informations par l'administration

fédérale est en principe réglée par le statut des fonctionnaires. Si la mise en valeur de résultats de recherche entraîne une exploitation économique, ce sont les dispositions de l'article 47 qui s'appliquent.

Article 20: Institutions chargées d'encourager la recherche

Dans la mesure où elle n'exécute pas elle-même le mandat constitutionnel qui la charge d'encourager la recherche, la Confédération a confié ce soin à diverses institutions privées qui, en raison de leur organisation et de leur expérience, sont particulièrement qualifiées pour le faire. L'article 20 crée à leur intention la notion juridique d'«institution chargée d'encourager la recherche». Ce concept recouvre les institutions de droit privé qui reçoivent et recevront à l'avenir des appuis financiers fédéraux aux fins d'encourager la recherche (Fonds national, Société helvétique des sciences naturelles et Société suisse des sciences humaines). Aux termes de la *lettre b*, nous avons en outre la compétence de comprendre dans ce groupe d'institutions d'autres sociétés faitières et académies. Il va de soi que seules pourront être prises en considération les institutions qui se spécialisent dans des domaines de recherche autres que ceux des institutions reconnues, et qui ont par ailleurs marqué leur désir d'être reconnues comme telles. Pour apprécier des requêtes de ce genre, il faudra notamment déterminer si le requérant exerce une activité d'intérêt public profitable à la science suisse.

Selon la *lettre c*, la reconnaissance peut encore s'étendre à d'autres organisations. Une condition supplémentaire à laquelle est subordonnée la reconnaissance prévoit que ces organisations ne doivent pas être rattachées à une société faitière ou à une académie existante. Cette disposition vise à obtenir que la Confédération n'ait à traiter qu'avec un petit nombre d'institutions chargées d'encourager la recherche, afin d'assurer une bonne vue d'ensemble et de simplifier les tâches administratives. Nous tenons aussi à soutenir de la sorte les efforts des sociétés faitières tendant à grouper toutes les institutions privées exerçant leurs activités dans ce domaine, qui peuvent entrer en considération.

Sur le plan pratique, la reconnaissance d'une institution implique que la présente loi est applicable à cette institution et que celle-ci a notamment droit aux contributions fédérales ainsi que le devoir de coordonner ses activités et d'en rendre compte dans le cadre de la planification à l'échelon national.

Article 21: Tâches de recherche d'intérêt national

Cet article s'applique aux tâches dont il paraît indiqué de confier l'exécution à des chercheurs qualifiés sous le régime de l'autogestion, tâches qui, par conséquent, ne devraient pas être assumées directement par l'administration fédérale. A titre d'exemple, nous citerons les programmes nationaux de recher-

che expressément mentionnés dans cet article, qui sont soutenus financièrement en relation étroite avec l'encouragement de la recherche fondamentale pure. En l'occurrence, le Conseil fédéral et les institutions chargées d'encourager la recherche, se partageront les responsabilités de la façon suivante: nous-mêmes déterminerons s'il y a un intérêt national qui justifie l'emploi de moyens financiers fédéraux pour l'exécution d'une tâche scientifique donnée et choisirons le thème qui doit faire l'objet d'un programme national de recherche. L'institution chargée d'encourager la recherche qui en recevra le mandat élaborera un programme de recherche correspondant et en assurera l'exécution après avoir obtenu notre accord. Cette procédure garantit la meilleure utilisation possible des compétences scientifiques en présence.

Article 22: Plans

Pendant de l'article 9, qui règle la planification des hautes écoles, l'article 22 permet de fixer le déroulement de la planification en matière d'encouragement de la recherche, réglementation qui doit également être appliquée à la recherche fédérale lorsque cela est justifié. S'il convient, dans l'intérêt d'une bonne coordination, d'obtenir une structure de planification sensiblement pareille à celle des hautes écoles, il faut veiller à dûment tenir compte des différences de conditions existant entre les deux domaines. C'est ainsi que les programmes pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche ne seront pas réunis en un plan d'ensemble comme les plans de développement des hautes écoles puisqu'en matière de recherche, il n'est pas nécessaire d'harmoniser l'activité de plusieurs partenaires assurant le financement comme c'est le cas pour les hautes écoles (Confédération et cantons). En l'occurrence, la Confédération, qui est le principal bailleur de fonds publics peut, en relation directe avec les institutions chargées d'encourager la recherche, procéder à la coordination des plans dont dépend le subventionnement (art. 25).

Les plans de répartition annuels, qui renseignent de façon détaillée et motivée sur l'utilisation des fonds disponibles, ont une grande importance du moment que le développement de la recherche comporte de nombreuses incertitudes et qu'il faut se limiter à une planification globale dans les programmes pluriannuels. C'est pourquoi les plans sont mentionnés en tant qu'élément distinct, ce que n'exige pas la planification de l'enseignement supérieur (art. 26).

Article 23: Objectifs visés par l'encouragement de la recherche et par la recherche fédérale

Selon les explications données sous chiffre 211.3 du présent message, où il est question des principes généraux régissant la planification, les conceptions générales mentionnées au 1^{er} alinéa s'appliquent aux grandes lignes que doit suivre la Confédération en renforçant les mesures qu'elle prend pour encourager

la recherche à court et à moyen terme. A cet égard, la disposition exigeant que les objectifs indiquent les priorités à observer dans l'encouragement de la recherche et en matière de recherche fédérale revêt une importance particulière. Pour assurer une bonne coordination dans le domaine de la recherche, il importe tout spécialement que la recherche fédérale soit prise en considération lors de la fixation des objectifs qui sont à la base des autres planifications en matière de recherche. De la sorte, nous sommes également tenus de fixer les priorités nécessaires et de répartir les tâches dans le domaine de la recherche.

Aux termes du 2^e alinéa, il nous appartient d'édicter des prescriptions s'appliquant aux objectifs dont la planification de la recherche fédérale doit tenir compte. On ne saurait inclure la recherche fédérale dans la planification sans garantir une certaine souplesse, étant donné que cette recherche ne peut, dans tous les cas, être rationnellement intégrée dans un plan pluriannuel.

Le caractère coopératif de la planification prévue par la loi exige que le Conseil de la science prépare les objectifs avec l'étroite coopération de tous les intéressés, en particulier les hautes écoles, les institutions chargées d'encourager la recherche et les organes de la recherche fédérale. Ce principe est expressément énoncé au 3^e alinéa.

Étant donné que, dans le domaine de la recherche, c'est essentiellement la Confédération qui est le bailleur de fonds public, nous sommes compétents pour prendre les décisions et fixer les objectifs. Pour éviter que des difficultés ne surviennent lors de la réalisation des programmes dans le domaine des hautes écoles, le 4^e alinéa prévoit que la Conférence gouvernementale doit être préalablement entendue. A l'instar de la consultation des institutions chargées d'encourager la recherche, cela doit permettre de déterminer une dernière fois si les objectifs sont pertinents, à savoir dans le cas concret si les hautes écoles disposent de l'infrastructure permettant d'exécuter les projets des institutions chargées d'encourager la recherche.

Article 24: Plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche

Les plans pluriannuels que les institutions chargées d'encourager la recherche seront appelées à élaborer correspondent, dans les grandes lignes, aux plans de développement des hautes écoles. Le plan d'exécution décrit les projets de recherche dans les diverses branches scientifiques dont on envisage d'encourager la réalisation. Ce plan ne porte toutefois que sur les projets importants qui, à long terme, exigent l'acquisition d'appareils et d'installations très coûteux et de grande capacité; il ne saurait contenir des indications sur les projets de recherche particuliers, le chercheur n'étant souvent pas en mesure de prévoir, plusieurs années à l'avance, les moyens dont il aura besoin pour ses travaux. C'est pourquoi le plan d'exécution se bornera à indiquer, sur la base de considérations intéressant la politique de la recherche, le volume de recherche,

exprimé en unités de personnel et en équipement, dont il faudrait disposer pour chaque branche scientifique pendant la période de planification. Certaines réserves doivent être constituées pour les imprévus. En outre, il conviendra de songer à l'élaboration d'autres mesures visant à favoriser la recherche, notamment l'encouragement de la relève scientifique ainsi que le soutien à accorder aux publications scientifiques. Le plan financier exposera les besoins financiers résultant du plan d'exécution.

Des circonstances nouvelles peuvent, soit conduire à un nouvel examen des objectifs de la recherche, soit – s'il s'agit de recherches d'une portée limitée – n'exiger qu'une simple modification au niveau des plans pluriannuels. L'adaptation se fera sur notre initiative ou sur celles des institutions chargées d'encourager la recherche. Dans l'un et l'autre cas, nous devons toutefois approuver les plans pluriannuels modifiés.

Article 25: Examen des plans pluriannuels

Cet article fixe les contrôles auxquels nous devons, dans l'intérêt de la coordination, soumettre les plans pluriannuels avant de les approuver. L'harmonisation dont il est question à la *lettre a* ne porte pas seulement sur les plans pluriannuels d'encouragement de la recherche, mais aussi sur ceux de la recherche fédérale.

La Conférence gouvernementale étant déjà chargée de déterminer, avec l'aide de sa commission de planification des hautes écoles, si la coordination avec le programme pluriannuel de l'enseignement supérieur, selon la *lettre c*, est assurée, nous nous bornerons en général à exercer un ultime contrôle formel à cet égard.

Les travaux à exécuter sur ce plan seront confiés au Département de l'intérieur, qui sera assisté par le Conseil de la science.

Article 26: Plans de répartition des institutions chargées d'encourager la recherche

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, seule une attribution globale des moyens financiers à disposition pourra être envisagée pour les plans pluriannuels, en raison du caractère incertain des prévisions sur l'évolution future dans le domaine de la politique de la recherche. Pour planifier l'utilisation des crédits annuels, il faudra en revanche disposer d'un système de répartition suffisamment détaillé. A cet effet, un plan dit de répartition sera établi, compte tenu des indications préalables fournies par les objectifs et les plans pluriannuels. Les plans de répartition des diverses institutions indiquent donc dans quelle mesure les points fixés dans les objectifs et les plans pluriannuels sont atteints dans les détails.

La forme des plans de répartition doit correspondre à la situation particulière des institutions chargées d'encourager la recherche. Elle sera prescrite dans une ordonnance, qui établira aussi exactement le mode de procéder pour l'élaboration des plans de répartition.

Article 27: Règles de planification pour l'encouragement de la recherche

Les règles de planification doivent être établies de telle sorte que les données contenues dans chaque plan pluriannuel soient comparables. Lors de leur élaboration, nous sommes tenus de consulter non seulement les institutions chargées d'encourager la recherche, qui sont directement intéressées, mais aussi la Conférence gouvernementale (qui assure la coordination avec l'enseignement supérieur) et le Conseil de la science.

Article 28: Application de la loi à la recherche fédérale

Le 1^{er} alinéa nous oblige à régler l'application de la présente loi à la recherche fédérale, en tenant compte d'exigences particulières telles que la nécessité de garder le secret. En outre, la loi projetée ne l'emportera pas sur d'autres législations, par exemple la loi sur l'agriculture, dans la mesure où celles-ci s'appliquent à la recherche, mais sera mise sur le même pied qu'elles. En cas de conflit, nous déciderons quelle loi doit être appliquée.

Le 2^e alinéa part du principe que la Confédération ne peut créer de propres institutions de recherche que si des circonstances spéciales l'empêchent de satisfaire de façon appropriée à ses besoins de recherche en confiant des mandats à des tiers. Ce principe a été largement appliqué, ce qui explique que la Suisse possède moins d'institutions de recherche d'Etat que les autres pays industrialisés.

Article 29: Mandats de recherche

Hormis les tâches de recherche d'intérêt national qui, en raison d'étroites relations avec la recherche fondamentale pure, sont exécutées, selon l'article 21, sous la responsabilité des institutions chargées d'encourager la recherche, il en est d'autres dont les services compétents de l'administration fédérale devraient s'occuper, en raison de l'intérêt pratique que présentent leurs résultats. C'est notamment le cas de la recherche s'exécutant dans les secteurs de l'industrie durement touchés par la récession, que la Confédération entend soutenir en vertu des mesures qu'elle prend pour combattre le fléchissement de l'activité économique. Dans des domaines partiels, la législation en vigueur a déjà conféré à la Confédération les attributions nécessaires. Le 1^{er} alinéa nous donne une large compétence qui étendra fortement nos moyens d'intervention, notamment

en cas de développements imprévus. Lorsque l'intérêt national le justifie, nous pourrions donc confier des mandats de recherche à des hautes écoles ou à des institutions de recherche privées, ou encore subventionner leurs travaux de recherche. Nous avons en outre la possibilité de contribuer à assurer l'existence d'institutions de recherche privées telles que des centres de recherche communs de l'industrie suisse.

Article 30: Etablissements de recherche de la Confédération

Aux termes de l'article 27^{sexies} de la constitution fédérale, la Confédération peut déjà créer des établissements de recherche et en reprendre, soit entièrement, soit en partie. L'article 30 précise qu'il appartient à vos conseils de prendre les décisions y relatives.

Article 31: Crédits pluriannuels

Le présent article dispose que l'Assemblée fédérale ouvre les crédits nécessaires à la réalisation du programme pluriannuel et des plans pluriannuels. Ce programme et ces plans ne vous seront pas soumis pour approbation, mais vous seront remis comme pièces justificatives jointes à nos demandes de crédits. Vous aurez ainsi, lors de l'octroi des crédits, la faculté d'exercer une influence déterminante sur le programme pluriannuel et les plans pluriannuels.

Article 32: Versement

Cet article prescrit que les subventions ne doivent être versées que pour des dépenses prévues (y compris les réserves) dans le programme pluriannuel et dans les plans pluriannuels.

Articles 33 et 34: Droit aux subventions et genres de subventions

Ces deux articles donnent une énumération exhaustive des bénéficiaires de subventions et des genres de subventions. En sus des cantons ayant la charge d'une haute école et des institutions autonomes du degré universitaire, les cantons qui entreprennent des travaux de planification en vue de créer de nouvelles hautes écoles disposeront d'un droit aux subventions (art. 33, let. c, et art. 43). Les subventions d'exploitation et les subventions pour les investissements seront, comme par le passé, les contributions fédérales les plus importantes. Outre les contributions qui viennent d'être signalées, l'article 34 prévoit, en liaison avec l'article 44, que les frais de planification de nouvelles facultés ou sections de hautes écoles existantes (art. 34, let. c) pourront aussi donner droit à des subventions.

Article 35: Calcul des subventions

A l'avenir, les subventions allouées aux hautes écoles au titre de l'exploitation, ne seront plus réparties selon une clé de répartition complexe, mais calculées d'après les dépenses effectives de l'année précédente pouvant être mises en compte (1^{er} al.); ces dépenses d'exploitation résultent de l'addition des traitements et des frais de matériel et doivent être prévues, au moins globalement, dans le programme pluriannuel (2^e al.).

Selon le 3^e alinéa, nous nous réservons la possibilité d'établir des règles spéciales pour la détermination des dépenses pouvant être mises en compte pour la formation des étudiants en médecine clinique. Il est nécessaire de faire cette réserve car ces dépenses, estimées selon le système de subventionnement de la LAU, ont pris trop d'importance par rapport aux autres dépenses de l'enseignement supérieur. Depuis longtemps, on demande expressément de rétablir de justes proportions et d'éviter ainsi que l'aide fédérale aux hautes écoles ne devienne en fait un subventionnement de la santé publique dans les cantons «universitaires». Des recherches visant à élucider la situation et à trouver de meilleures méthodes de délimitation sont actuellement en cours. Le problème étant fort complexe, nous ne sommes pas encore en mesure de préciser s'il faut recourir à une méthode nouvelle ou à la solution préconisée aux articles 36 à 39.

Article 36: Taux

Le 1^{er} alinéa détermine le taux minimum et le taux maximum des subventions d'exploitation (taux de base) et crée ainsi le cadre exigé par la loi fédérale sur la péréquation financière entre les cantons (échelle mobile des taux pour les cantons à capacité financière moyenne); l'obligation de prendre en considération la capacité financière des cantons est constituée par l'article 42^{ter} de la constitution. Les taux indiqués à cet alinéa sont un objectif qui ne sera atteint que lorsque la situation financière de la Confédération sera améliorée. Pour l'instant, ce sont les taux prévus à l'article 68, 1^{er} alinéa, qui sont applicables. Ces taux de caractère temporaire s'appliqueront en tout cas pendant trois ans à compter de l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation financière fédérale; à partir de ce moment, les taux pourront être majorés graduellement compte tenu de la situation financière de la Confédération.

Rappelons toutefois que ces taux ne sont que des chiffres de base qui sont majorés selon l'article 37 (taux pondérés). En outre, il y a lieu de tenir compte d'autres correctifs: d'une part, en vertu de l'article 66, 1^{er} alinéa, les cantons ne recevront pas, selon la nouvelle loi, de subventions en valeur réelle inférieures à celles qu'ils avaient obtenues selon la LAU; d'autre part, la subvention que reçoit chaque canton, selon le taux pondéré, ne doit en aucun cas être inférieure à 25 pour cent (2^e al.) ou à 15 pour cent (art. 68, 1^{er} al.) des dépenses pouvant être mises en compte pour l'exploitation, ni supérieure à 50 pour cent de celles-ci

(2^e al.). Cette limite supérieure garantit le respect du principe de la subsidiarité de l'aide fédérale. Enfin, les modalités de subventionnement ordinaires s'appliquent également, en principe, aux nouvelles hautes écoles reconnues. Comme il est désirable de favoriser, sur le plan des subventions, ces nouveaux établissements durant la période de démarrage, le 3^e alinéa vous laisse la faculté de majorer, en pareil cas, les taux de base de 10 pour cent au maximum pendant les huit premières années d'exploitation.

Article 37: Supplément pour les étudiants non domiciliés dans le canton

Cette disposition vise à compenser de façon adéquate les prestations fournies en matière de formation par les huit cantons ayant la charge d'une université, surtout au profit des dix-sept cantons n'entretenant pas de haute école, mais aussi de l'étranger. En outre, ces suppléments doivent permettre aux cantons ayant la charge d'une haute école de prendre des mesures pour accroître l'offre de places d'étude, pour assurer l'admission d'étudiants provenant d'autres cantons, mesures qu'il incombe spécialement à la Confédération de soutenir.

L'importance du supplément résulte notamment du rapport qui existe, pour chaque haute école, entre le nombre des étudiants non domiciliés dans le canton qui en a la charge et le nombre total des étudiants. Par étudiants non domiciliés dans le canton, on entend tous les étudiants immatriculés confédérés, réfugiés et étrangers qui ne sont pas établis dans le canton où ils suivent les cours d'une haute école. Le rapport susmentionné est multiplié par la moitié du taux de subvention de base applicable au canton intéressé; le produit s'ajoute au taux de base; on obtient ainsi le taux pondéré définitif (2^e al.).

Le calcul d'un taux de subventionnement pondéré est illustré ci-après par l'exemple de Genève (chiffres pour 1974):

Nombre total des étudiants de l'Université de Genève (a)	7012
Etudiants non domiciliés dans le canton (b)	3675
Relation (b) : (a) = (c)	$3675 : 7012 = 0,524$
Taux de base pour le canton de Genève (d)	20 %
(c) multiplié par la moitié du taux de base (d) = supplément (e)	$0,524 \times 10 \% = 5,24 \%$
Taux de base (d) et supplément (e) = taux de subvention pondéré	$20,0 \% + 5,24 \% = 25,24 \%$

Si l'on a recouru à une formule donnant des suppléments relativement élevés, c'est pour les raisons suivantes: tout d'abord, on ne pouvait se contenter d'une rémunération purement symbolique pour récompenser les efforts que certains

cantons font dans l'intérêt national; en second lieu, ce système permet d'améliorer l'aide aux petites universités qui forment toutes un nombre relativement important d'étudiants non domiciliés dans le canton; finalement il importait de faire respecter les principales exigences de la politique universitaire actuelle: maintien de la capacité d'accueil des hautes écoles, principe de l'égalité de traitement en matière d'admission aux hautes écoles, notamment pour tous les étudiants suisses. C'est pourquoi l'observation du principe de non-discrimination et des décisions de la Conférence gouvernementale définies à l'article 49, 1^{er} alinéa, lettres *b* à *d*, constituent, pour les cantons, des conditions dont dépend l'octroi des suppléments. Le tableau suivant renseigne sur l'importance des suppléments exprimée en pour cent (calculs fondés sur les données de 1974):

Cantons	Réglementation définitive (art. 36 et 37)			Réglementation transitoire (art. 68, 1 ^{er} al., et art. 37)		
	Taux de base ¹⁾	Supplément	Taux de subvention pondéré	Taux de base ²⁾	Supplément	Taux de subvention pondéré
	en pour cent			en pour cent		
Bâle	20	6,7	26,7	10	3,4	15,0 ⁴⁾ (19,0) ⁵⁾
Berne	34	6,2	40,2	23	4,2	27,2
Fribourg	40	15,8	50 ²⁾	30	11,9	41,9
Genève	20	5,2	25,2	10	2,6	15,0 ⁴⁾
Neuchâtel	31	8,9	39,9	21	6,0	27,0 (34,5) ⁵⁾
Saint-Gall	31	12,5	43,5	21	5,4	26,4
Vaud	29	7,3	36,3	19	4,8	23,8
Zurich	20	5,2	25,2	10	2,6	15,0 ⁴⁾

¹⁾ Taux de base de 20 à 40 pour cent selon la capacité financière du canton (art. 36, 1^{er} al.).

²⁾ Le taux de subvention pondéré s'élèverait à 55,8 pour cent; l'article 36, 2^e alinéa prescrit un taux de subvention de 50 pour cent au maximum.

³⁾ Taux de base de 10 à 30 pour cent selon la force financière du canton (art. 68, 1^{er} al.).

⁴⁾ Le taux de subvention pondéré s'élèverait pour Bâle à 13,4 pour cent, pour Genève et Zurich à 12,6 pour cent; l'article 68, 1^{er} alinéa prescrit un taux minimum de 15 pour cent.

⁵⁾ Correction actuellement prévisible compte tenu de la garantie minimale prévue à l'article 66, 1^{er} alinéa.

Article 38: Traitements pouvant être mis en compte

Etant donné que les subventions d'exploitation seront calculées en pour-cent des dépenses effectives, tous les traitements (y compris ceux du personnel administratif et technique des universités) seront en principe pris en considération (1^{er} al.). Les exceptions sont énumérées au 2^e alinéa; il en ressort que seuls les

traitements servis par les cantons et les traitements versés pour des activités d'enseignement, de recherche et d'administration universitaire peuvent être subventionnés.

Article 39: Frais de matériels pouvant être mis en compte

Cet article énumère et définit les diverses catégories de dépenses faites pour le matériel qui rentrent dans le deuxième groupe des frais d'exploitation; il établit ainsi une délimitation précise entre les dépenses pour le matériel et les investissements (art. 42, 1^{er} al.). Les petits investissements qui n'atteignent pas les montants que nous fixerons selon l'article 42, 2^e alinéa, lettre c, seront désormais considérés comme dépenses d'exploitation. Rappelons finalement que les loyers, qui étaient traités comme investissements, figureront à l'avenir parmi les frais de matériel.

Article 40: Calcul des subventions

Cet article précise que le calcul des subventions pour les investissements doit se fonder sur les indications que le programme pluriannuel contient pour chacun des investissements; il s'ensuit que, pour l'essentiel, seuls peuvent faire l'objet de subventions les investissements figurant dans le programme pluriannuel.

La procédure d'examen des requêtes sera considérablement simplifiée et abrégée. Il n'y aura plus d'obligation de soumettre séparément à la procédure d'expertise et d'autorisation chaque projet de quelque importance; la procédure d'examen des requêtes coïncide, dans ses grandes lignes, avec la procédure de planification. A l'avenir, c'est en cours d'élaboration des programmes pluriannuels (art. 12) que seront prises les décisions de principe sur l'opportunité d'accorder des subventions aux projets présentés globalement, et sur les coefficients déterminant leur montant.

Article 41: Taux

Les taux applicables au calcul des subventions d'investissement restent les mêmes; 40 pour cent pour les cantons à forte capacité financière, 60 pour cent pour les cantons à faible capacité financière, et une échelle mobile applicable aux cantons à capacité financière moyenne, selon la loi fédérale sur la péréquation financière entre les cantons. La possibilité de compléter les subventions d'investissement ordinaires prévue actuellement aux articles 12, 3^e alinéa, et 24^{ter} LAU est supprimée, car l'application de cette mesure n'a guère donné satisfaction dans la pratique; les mesures d'encouragement spéciales prévues à l'article 16 aux fins d'encourager la mise à disposition de places d'étude offrent une solution de rechange.

Article 42: Investissements

La réglementation proposée délimite de façon plus précise que la loi en vigueur, par rapport aux dépenses pour l'exploitation, les investissements pour lesquels le subventionnement est autorisé. Aux termes du *1^{er} alinéa*, seuls seront désormais considérés comme investissements les constructions d'une certaine importance, les acquisitions d'appareils et de mobilier, le rééquipement ou l'agrandissement extraordinaire de bibliothèques ainsi que la création de services de documentation. En nous fondant sur le *2^e alinéa, lettre c*, nous fixerons les sommes minimales qui doivent être affectées à des travaux de construction et à des acquisitions pour qu'elles soient considérées comme investissements donnant droit à subvention. Les dépenses pour l'entretien des bâtiments, les petits travaux de transformation, les travaux ou acquisitions d'un montant inférieur à celui qui est indiqué, les loyers ainsi que les acquisitions courantes seront considérés comme frais de matériel pouvant être mis en compte (art. 39).

Parmi les innovations qu'apporte la liste des investissements pouvant être subventionnés, il faut mentionner:

- la planification de constructions universitaires (*1^{er} al., let. a*); elle comprend toutes les dépenses pour la planification ou l'élaboration de projets entraînant directement un investissement dans le domaine de la construction;
- l'acquisition ou l'utilisation d'installations pour le traitement des données (*1^{er} al., let. d*): au cours de ces dernières années, l'importance du traitement des données s'est fortement accrue dans nos hautes écoles; les dépenses des cantons ont augmenté d'autant. L'exécution de projets de traitement des données, sur le plan national, est caractérisée par le recours à des solutions techniques et à de nombreuses formes d'organisation très différentes, ce qui accentue encore la nécessité d'une coordination et d'un examen des formes d'utilisation les plus avantageuses du point de vue économique. Outre l'acquisition d'installations de traitement des données, on envisagera aussi, à l'avenir, la location à temps partiel ou à plein temps d'installations et d'appareils, ou l'achat de «temps-machine»;
- la création de services de documentation (*1^{er} al., let. e*): le flot d'informations scientifiques sans cesse croissant et l'éventail des méthodes de transmission des informations exigent la création de services de documentation perfectionnés. D'une part, le subventionnement de nouvelles installations et de travaux d'agrandissement de bibliothèques universitaires doit avant tout assurer un plus grand choix d'ouvrages et autres imprimés. D'autre part, les centres de documentation permettront de donner rapidement des informations sur toutes les publications scientifiques intéressant l'enseignement et la recherche. Il pourra s'agir de services centraux d'information et de référence ou de collections de documents autres que des textes.

Selon le 3^e alinéa, il devrait être possible, en prenant en considération des valeurs indicatives à l'unité de volume et de surface, généralement reconnues pour les investissements dans le bâtiment, d'obtenir une harmonisation et une rationalisation dans la construction des hautes écoles suisses. On contribuerait ainsi à assurer une utilisation aussi efficace et économique que possible des moyens financiers selon le principe énoncé à l'article 3, 1^{er} alinéa.

Article 43: Frais de planification

Outre l'agrandissement des hautes écoles, la fondation de nouveaux établissements du degré universitaire est un moyen efficace d'augmenter l'offre de places d'étude et d'enrichir qualitativement notre enseignement supérieur. C'est pour-quoi, une planification judicieuse de la création de nouvelles hautes écoles et des agrandissements importants, exécutée en temps opportun, prend aujourd'hui une signification toute spéciale. C'est dire qu'il est justifié d'encourager de tels efforts par un régime de subventionnement autonome. Etant donné que, jusqu'ici, les nouvelles universités ne pouvaient faire reconnaître leur droit aux subventions qu'au lendemain de la décision cantonale relative à leur fondation, les travaux de planification qui précédaient ne pouvaient être subventionnés qu'en dehors du cadre de la loi (LAU), c'est-à-dire par des crédits spécialement ouverts par les autorités fédérales. L'article 43 nous autorisera à accorder à un canton qui a l'intention de créer une haute école des subventions allant jusqu'à 50 pour cent, pour la phase de planification. Cette réglementation doit, équitablement, s'appliquer aussi à la création de nouvelles facultés ou sections dans les hautes écoles existantes. Etant donné que, dans ces cas, l'infrastructure est déjà en place et qu'il existe souvent un embryon de la faculté ou de la section à créer, les problèmes à résoudre sont, comme l'expérience l'a montré, beaucoup plus simples que lors d'une fondation.

Article 44: Droit aux subventions

Deux conditions doivent être remplies pour le versement des subventions fédérales au titre d'«encouragement de la recherche» (art. 18); les bénéficiaires doivent appartenir au groupe des institutions chargées d'encourager la recherche (art. 20). De plus, les dispositions de leurs statuts et règlements qui visent à assurer l'accomplissement des tâches légales confiées à ces institutions doivent avoir été approuvés par le Conseil fédéral, qui détermine si elles satisfont aux exigences requises.

Article 45: Subventions au Fonds national

De même que l'article 46, cet article n'énumère pas de façon exhaustive les tâches pour l'exécution desquelles les institutions chargées de l'encouragement

de la recherche reçoivent des contributions fédérales. Nous pouvons confier au Fonds national d'autres tâches découlant du projet de loi et en financer l'exécution au moyen des crédits que vous ouvrirez à cet effet.

La *lettre a* concerne le financement de projets de recherche que le requérant soumet, en règle générale de sa propre initiative, au Fonds national en vue de leur réalisation.

Quant à la *lettre b*, nous renvoyons aux observations relatives à l'article 21.

La *lettre c* a trait avant tout aux bourses versées aux jeunes chercheurs titulaires d'un premier diplôme universitaire au moins, et aux subsides pour chercheurs avancés qui se destinent à une carrière universitaire.

La *lettre d* a trait à l'octroi de subsides dits personnels, accordés à des chercheurs reconnus, pour leur permettre d'exercer, dans une haute école ou un autre cadre adéquat, une activité vouée en particulier à la recherche.

La *lettre e* concerne les subventions en faveur des frais de publication de travaux scientifiques et de la mise en valeur de résultats de recherche (p. ex. frais pour le dépôt de brevets).

La participation à la coopération scientifique internationale mentionnée à la *lettre f* consisterait à couvrir des frais d'exécution de projets scientifiques suisses, à verser des subsides en faveur de chercheurs étrangers faisant un séjour en Suisse et des contributions aux organes communautaires internationaux d'institutions s'occupant de promouvoir la recherche.

Article 46: Associations scientifiques

Au sens de cet article, le terme d'«associations scientifiques» recouvre les institutions chargées de l'encouragement de la recherche selon les lettres *b* et *c* de l'article 20. Les remarques liminaires concernant l'article 46 valent également pour la liste de leurs tâches. Ces tâches étant décrites de façon assez détaillée au 1^{er} alinéa, il paraît superflu de commenter le texte de chaque lettre. Les chevauchements qui se dessinent avec les tâches du Fonds national ne sont qu'apparents, les responsabilités étant partagées d'un commun accord. C'est ainsi que les sociétés faitières soutiendront des périodiques scientifiques (*let. e*) en accordant des subventions destinées à couvrir des déficits probables, tandis que le Fonds national (art. 45, *let. e*) ne prendra à sa charge, partiellement ou complètement, que les frais de publication de certains textes scientifiques.

En ce qui concerne les tâches définies aux lettres *c*, *d*, *f* et *g*, nous remarquerons que les associations scientifiques exercent sur le plan privé une activité qui complète celle de la Confédération. Dans les domaines relevant de la politique

de la science, les sociétés scientifiques faitières sont, en raison du nombre élevé de leurs membres, des interlocuteurs importants des organes fédéraux, notamment du Conseil de la science.

Le 2^e *alinéa* nous donne la faculté de confier aux associations scientifiques des tâches qu'elles sont mieux à même d'effectuer.

Article 47: Remboursement

Il est en général extrêmement difficile, sinon impossible, de faire des prévisions sûres quant aux possibilités d'exploiter commercialement des résultats de recherches. C'est pourquoi les subsides en faveur de projets de recherche sont accordés sans obligation de remboursement ni de paiement d'intérêts. Toutefois, comme il s'agit de moyens financiers fournis par les pouvoirs publics, on peut attendre des bénéficiaires des subsides qui tirent une source de revenus de l'exploitation de leurs recherches, qu'ils remboursent dans la mesure du possible l'aide financière reçue et, le cas échéant, qu'ils accordent aux organes entrant en considération une participation aux bénéfices. Selon les constatations du Fonds national et de la Commission Allemann, on ne saurait établir à cet égard des prescriptions légales générales; toutefois, selon le caractère des recherches pour lesquelles des subsides sont accordés, une réglementation spéciale peut se révéler nécessaire. C'est pourquoi cet article se borne, dans son 1^{er} *alinéa*, à établir une disposition potestative.

La prescription du 2^e *alinéa* devrait inciter les personnes entrant en considération à opérer un remboursement, étant donné que ces montants profiteront à nouveau à la recherche.

Articles 48 à 56

Ces articles traitent de l'organisation de l'aide aux hautes écoles et de l'encouragement de la recherche. Leurs traits marquants ayant déjà été exposés sous chiffre 211.4 de la partie spéciale, nous pouvons renoncer à les réexaminer en détail ci-après. Aussi nous bornerons-nous à donner les précisions complémentaires.

Article 48: Principe

Cet article définit la responsabilité particulière qu'assume la Conférence gouvernementale dans l'application des principes énoncés à l'article 3. Il lui incombe avant tout d'assurer la collaboration entre la Confédération et les cantons à tous les niveaux et dans tous les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche qui entrent en considération.

Article 49: Attributions

Cet article établit, sous réserve de l'article 50, les attributions de la Conférence gouvernementale, en distinguant pour l'essentiel entre trois catégories: le droit de décision, le droit de proposition et le droit de donner son avis.

La Conférence peut prendre des décisions de manière autonome surtout dans les domaines de la planification (objectifs et principes de la planification de l'enseignement supérieur) et de l'admission aux hautes écoles. Ses décisions sont, pour les cantons, autant de conditions dont dépend l'octroi de subventions (*1^{er} alinéa*).

Le droit de proposition de la Conférence s'étend, outre les programmes pluriannuels, aux mesures prises en faveur de nouvelles hautes écoles et en rapport avec la garantie du libre accès aux hautes écoles cantonales. Dans le cas des programmes pluriannuels, les propositions sont adressées au Conseil fédéral et aux gouvernements cantonaux compétents (*2^e et 3^e al.*).

Enfin, le Conseil fédéral est tenu de consulter la Conférence gouvernementale dans toutes les autres affaires qui relèvent du domaine de celle-ci. Nous-mêmes et les gouvernements cantonaux pouvons en outre soumettre à la Conférence gouvernementale d'autres questions pour qu'elle se prononce à leur sujet (*4^e al.*).

Article 50: Autres tâches

Les attributions de la Conférence gouvernementale peuvent être étendues de deux manières:

En vertu du *1^{er} alinéa*, nous pourrions, par voie d'ordonnance, lui confier des tâches relatives à l'exécution de la loi.

Selon le *2^e alinéa*, la Confédération et les cantons peuvent, d'un commun accord, lui attribuer des tâches, même non prévues par la loi, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les organes habilités par la constitution fédérale et celles des cantons à conclure des conventions administratives seraient compétents pour passer des accords sur l'attribution de tâches supplémentaires. Ceux-ci doivent évidemment ne pas dépasser le cadre fixé par le préambule et respecter les limitations de compétence déterminées par la constitution fédérale.

Article 51: Composition

Il ressort de la composition de la Conférence gouvernementale qu'il incombe exclusivement aux magistrats responsables de définir les options fondamentales

à prendre en matière de politique universitaire. Cela explique que cet organe ne comprend que les directeurs de l'instruction publique des cantons ayant la charge d'une haute école – huit pour le moment – et le chef du Département fédéral de l'intérieur. Etant donné que les cantons n'entretenant pas de haute école sont également touchés par les décisions de la Conférence gouvernementale, ils doivent aussi être représentés au sein de cette conférence. Cependant, le nombre de sièges qui leur est accordé ne doit pas être trop élevé pour éviter que plusieurs cantons «universitaires» – lesquels ont une plus grande responsabilité en matière d'enseignement supérieur – ne soient mis en minorité par une décision de la Conférence gouvernementale. Cette représentation se limite donc à deux membres pour éviter que plus de deux cantons «universitaires» ne soient mis en minorité, étant donné qu'en vertu de l'article 53, il faut réunir les voix de huit cantons pour qu'une décision soit valable. Dans ces conditions, la Conférence gouvernementale comprend pour le moment onze membres, ce qui représente une diminution importante par rapport au nombre de membres (36) de l'actuelle Conférence universitaire.

En vertu de la loi, le président du Conseil des écoles polytechniques fédérales participe avec voix consultative aux séances de la Conférence gouvernementale afin de pouvoir conseiller directement la conférence lorsque celle-ci examine des problèmes concernant les écoles polytechniques fédérales. La Conférence gouvernementale peut prévoir dans son règlement (art. 52, 4^e al.) qu'elle peut inviter d'autres personnalités à prendre part à ses séances avec voix consultative, afin d'obtenir directement les informations nécessaires et de faciliter la coordination. Il s'agirait en premier lieu du président de sa commission de planification universitaire et d'un représentant du Fonds national.

Article 52: Organisation

La présidence de la Conférence gouvernementale revient de manière permanente au représentant de la Confédération, le Chef du Département fédéral de l'intérieur, parce qu'il doit défendre non seulement les intérêts des hautes écoles fédérales, mais encore ceux de la Confédération en tant que bailleur de fonds et pouvoir responsable des affaires de politique universitaire sur le plan national.

La Conférence gouvernementale dispose d'une grande liberté quant à son organisation et à sa gestion. Elle peut prendre sous sa propre responsabilité les mesures d'organisation et d'ordre technique devant permettre de résoudre efficacement et en connaissance de cause les problèmes qui se posent. La loi règle notamment la présidence et le financement de la Conférence gouvernementale ainsi que la compétence et la composition de la Commission de planification des hautes écoles, la plus importante des commissions permanentes qui sont subordonnées à la Conférence. Pour assumer ses nombreuses tâches, la Conférence gouvernementale doit disposer d'un secrétariat et pouvoir créer des commissions d'experts et des services spécialisés lorsqu'il s'agit de résoudre des

problèmes particuliers. Les membres de ces services d'état-major sont nommés par la Conférence gouvernementale, qui devra veiller à ce que les corps universitaires (professeurs, assistants, étudiants, personnel scientifique, administratif et technique) soient représentés de manière équitable. Pour ce qui est des frais de la Conférence gouvernementale, le projet prévoit qu'ils seront assumés à parts égales par la Confédération et les cantons, comme c'est déjà le cas pour la Conférence universitaire suisse.

Article 53: Décisions de la Conférence gouvernementale

La loi prévoit une majorité qualifiée pour les décisions que rend la Conférence gouvernementale, cela pour les raisons suivantes: la Conférence gouvernementale est un organe qui peut prendre des décisions lourdes de conséquences pour tous les intéressés ou pour certains d'entre eux. La Confédération ne pouvant pas imposer directement des obligations aux cantons «universitaires», ou aux hautes écoles des cantons, elle doit présumer que les intéressés se conformeront de leur plein gré aux décisions de la Conférence gouvernementale. Une décision sera normalement précédée d'une harmonisation des intérêts entre partenaires. Mais un tel équilibre ne peut se réaliser que par un accord auquel souscrit un nombre de partenaires aussi grand que possible. En revanche, l'exigence de l'unanimité pour les décisions pourrait bloquer les travaux de la Conférence gouvernementale.

Il est nécessaire que le président de la Conférence approuve les décisions des représentants des cantons car celles-ci peuvent avoir des conséquences d'une grande portée pour la Confédération, notamment sur le plan financier. Tout d'abord, les hautes écoles fédérales doivent être directement liées aux dispositions et aux décisions prises par la Conférence gouvernementale en matière de planification. En outre, plusieurs décisions de la Conférence constituent des conditions à l'observation desquelles est en particulier subordonné le versement du supplément pour étudiants non domiciliés dans le canton, alloué en vertu de l'article 37.

Article 54: Commission de planification des hautes écoles

Des tâches importantes incombent à cette commission dans le domaine de la planification commune des hautes écoles. Au nombre de ces tâches, l'article mentionne expressément l'obligation d'élaborer les règles de planification de l'enseignement supérieur et de préparer à l'intention de la Conférence gouvernementale des avis sur les objectifs du développement de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la recherche fédérale. En outre, il lui incombe d'élaborer le programme pluriannuel. D'autres tâches peuvent aussi lui être attribuées par la conférence; toutefois, compte tenu de son mandat principal, la commission devrait avant tout s'occuper de résoudre des problèmes de planification.

La commission est subordonnée à la Conférence gouvernementale et liée par ses directives. La loi prévoit qu'un représentant de chaque organe responsable de l'élaboration des plans de développement des hautes écoles en fait partie. Aux fins d'assurer la liaison avec les autorités fédérales qui s'occupent des problèmes de planification universitaire, elle comprendra en outre un représentant du Département fédéral de l'intérieur. La présence d'un représentant du Fonds national au sein de cette commission s'impose aussi étant donné que son plan pluriannuel est coordonné avec les plans de développement des hautes écoles. Pour le reste, la Conférence gouvernementale fixe de manière plus précise l'organisation et les méthodes de travail de cette commission.

Article 55: Tâches

La tâche principale incombant au Conseil de la science, qui est déjà fixée dans la loi actuelle sur l'aide aux universités, continuera d'être celle d'un organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions relevant de la politique de la science qui ont trait à l'enseignement supérieur ou à la recherche. Cependant, on prévoit que, dans son nouveau cahier des charges, l'accent sera mis sur son activité consistant à établir la conception qui déterminera la planification des hautes écoles et de la recherche au niveau national. Il importe de libérer entièrement ce conseil de ses tâches actuelles relatives à l'exécution de l'aide aux universités. Il va de soi qu'il devra être renseigné sur l'évolution dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche; c'est pourquoi, il devra être tenu au courant de tous les plans d'une certaine importance. Nous le consulterons sur tous les problèmes majeurs de politique universitaire et de politique de la recherche qui exigeront une décision de notre part (notamment l'approbation du programme pluriannuel relatif à l'enseignement supérieur et des plans pluriannuels des institutions chargées de l'encouragement de la recherche).

La tâche la plus importante du Conseil de la science consistera cependant à établir des propositions relatives aux objectifs du développement de l'enseignement supérieur (art. 10), de l'encouragement de la recherche et de la recherche fédérale (art. 23). A cette fin, il doit collaborer avec tous les organes qui doivent tenir compte de ces objectifs dans leur planification. Son activité peut ainsi contribuer à éviter des difficultés de coordination entre les hautes écoles et la recherche. Organe consultatif du Conseil fédéral, dont l'autonomie garantit une attitude suffisamment critique, le Conseil de la science, qui est chargé de défendre surtout des intérêts de caractère national, ne doit pas borner son activité à se prononcer sur les problèmes qui lui sont soumis, mais doit prendre l'initiative de présenter des propositions et des suggestions.

Pour que les tâches qu'assume le Conseil de la science puissent, s'il le faut, être rapidement adaptées aux besoins, nous devons avoir, comme cela a été exposé plus haut, la compétence de les régler, ainsi qu'en dispose le 2^e alinéa.

Article 56: Composition

Pour faire pendant à la Conférence gouvernementale, qui ne comprendra que des représentants des autorités politiques de la Confédération et des cantons, le Conseil de la science ne se composera plus, selon le projet de loi, que de personnalités des milieux scientifiques, de l'économie et de l'administration. Les milieux de la politique n'y seront donc plus représentés. Cette solution respecte le principe d'une nette séparation entre les organes politiques et les organes spécialisés, qu'établit la nouvelle loi.

Pour la désignation des membres de ce conseil, il ne sera pas seulement tenu compte des points mentionnés dans les 1^{er} et 2^e alinéas, mais encore de l'exigence voulant qu'il s'agisse de personnalités familiarisées avec la politique de la science et prêtes à payer de leur personne. De plus, le Conseil de la science doit être composé de telle façon qu'il puisse défendre avec compétence et autorité les intérêts nationaux de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Article 57: Règle générale

Comme nous l'avons relevé sous chiffre 211.7, les dispositions de la loi sur la procédure administrative et de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire s'appliqueront en principe à la présente loi.

Les articles 58 et 59 du projet prévoient cependant les dérogations nécessaires pour les institutions chargées d'encourager la recherche.

Article 58: Institutions chargées d'encourager la recherche

Cet article autorise les institutions chargées d'encourager la recherche à fixer dans leurs propres règlements leur procédure en matière de décisions dans les limites de la protection juridique. Il leur confère également la compétence de constituer, s'il le faut, des commissions internes de recours. Les prescriptions de ces règlements doivent toutefois satisfaire à certaines exigences minimales de la loi sur la procédure administrative, à savoir les prescriptions relatives à la notification des décisions (art. 34 à 38), à l'obligation de se récuser (art. 10) et au droit d'être entendu (art. 28 à 33). Ces exigences minimales garantissent que la commission de recours compétente pour le contrôle des décisions ait la possibilité d'examiner si les décisions attaquées en vertu de la loi sur la procédure administrative sont légitimes. Mais il va de soi que les institutions chargées d'encourager la recherche sont elles aussi liées par les principes généraux qui régissent la procédure dans un Etat fondé sur le droit.

Article 59: Commission de recours en matière d'encouragement de la recherche

Les constatations faites jusqu'ici dans le domaine de l'encouragement de la recherche ont montré qu'une commission de recours composée de spécialistes peut le mieux se prononcer sur les recours interjetés contre les institutions chargées d'encourager la recherche.

Le 1^{er} alinéa prévoit par conséquent que les décisions prises par les institutions chargées d'encourager la recherche peuvent être déférées à une commission fédérale de recours indépendante, qui doit rendre une décision définitive. Dans la plupart des cas, il s'agit de toute façon d'affaires qui ne peuvent être portées devant le Tribunal fédéral, étant donné que les recours ont généralement pour objet des décisions concernant l'octroi de subventions que l'on n'est pas en droit de prétendre (art. 99, let. h, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire).

Les décisions de commissions de recours qui ne peuvent être déférées au Tribunal fédéral sont définitives étant donné qu'en vertu de l'article 74, lettre c, de la loi sur la procédure administrative, le Conseil fédéral n'entre pas non plus en ligne de compte comme instance de recours. Dans certains cas exceptionnels, il est toutefois concevable que des décisions de la commission de recours, concernant par exemple l'obligation de rembourser les subsides, puissent néanmoins être attaquées et déférées au Tribunal fédéral. C'est pourquoi le législateur doit préciser que la commission de recours décide de manière définitive. Il est donc nécessaire de modifier l'article 100, lettre k, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire (art. 64 du projet de loi). Les décisions relatives à l'encouragement de la recherche ne doivent pas pouvoir être portées devant le Tribunal fédéral.

Le 3^e alinéa prévoit que la commission de recours rend valablement ses décisions lorsque au moins cinq de ses membres sont présents, le président ou le vice-président devant être un juge de carrière et les autres membres des experts. La commission de recours comprend quinze membres au total afin que le président ou le vice-président ait toujours la possibilité de faire appel aux experts les plus qualifiés pour l'examen des divers recours.

Le réexamen des expertises portant sur la qualité des projets de recherche exige des connaissances étendues dans la branche en question. Pour se prononcer sur des recours dans le domaine de l'encouragement de la recherche, il faut connaître soi-même les problèmes qui se posent en matière d'octroi de subventions à des chercheurs indépendants. Il importe également de garantir que les institutions chargées d'encourager la recherche utilisent les fonds mis à disposition par la Confédération en observant les règles de procédure qui sont celle de l'Etat fondé sur le droit. Le réexamen exigeant des connaissances juridiques, la commission de recours doit être composée d'experts spécialement qualifiés et de juges expérimentés.

Les 4^e et 5^e alinéas précisent les modalités d'application de la loi sur la procédure administrative. Il doit être évident que seul le requérant peut présenter un recours. Son assistant, par exemple, ne saurait user du droit de recours. La responsabilité de l'exécution du projet de recherche incombe au requérant (l'exécution de projets de recherche est à ce point liée à la personne du requérant qu'une autre réglementation du droit de recours ne serait pas judicieuse).

Un autre point doit également être précisé: celui de la consultation des documents. Les projets de recherche doivent être examinés par des experts. Ces experts doivent pouvoir être assurés que le requérant n'aura pas connaissance de leur participation à l'examen du cas. Sinon ils pourraient avoir tendance à établir leur rapport d'expertise de manière à ne pas entrer en conflit avec le requérant. C'est pourquoi, dans la procédure de recours, celui-ci ne devrait pas avoir la possibilité de consulter les rapports des experts. Toutefois, il doit pouvoir connaître l'essentiel du contenu de l'expertise, dans la mesure où celui-ci est déterminant pour le rejet de la demande ou du recours. C'est pourquoi seul l'article 28 de la loi sur la procédure administrative s'applique à la procédure de recours.

Le pouvoir qu'a la commission de connaître des recours correspond à celui du Tribunal fédéral à l'égard des décisions de tribunaux cantonaux de dernière instance ou de commissions fédérales de recours; il ne découle donc pas de l'article 49 de la loi sur la procédure administrative. La commission de recours n'a pas le droit de statuer sur l'appréciation des institutions chargées d'encourager la recherche. Selon l'article 104, lettres *a* et *b*, de la loi fédérale sur l'organisation judiciaire, le pouvoir d'examen ne peut porter que sur la violation du droit fédéral, l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation ainsi que sur la constatation inexacte ou incomplète des faits.

Pour ce qui concerne l'examen des faits, la compétence de la commission de recours est, au sens de l'article 104, limitée de la même manière que l'est la compétence du Tribunal fédéral à l'égard des décisions cantonales.

Cela signifie qu'en principe la constatation des faits, établie par les institutions chargées d'encourager la recherche, lie la commission de recours lorsque celle-ci ne parvient pas à la conclusion que cette constatation est manifestement inexacte ou incomplète. Si la commission de recours avait un droit de regard intégral, la loi placerait au-dessus de ces institutions une autorité supplémentaire en matière d'encouragement de la recherche. La commission de recours devrait alors examiner aussi minutieusement que les autorités dont elle dépendrait tous les projets de recherches qui lui sont soumis dans le cadre de la procédure de recours. Le droit de recours doit de toute manière respecter l'application du droit fédéral, notamment les dispositions en matière de procédure. Il incombe en revanche aux institutions chargées d'encourager la recherche d'établir et d'apprécier les faits.

Article 60: Restitution de subventions

Cette disposition fait partie des sanctions administratives servant, le cas échéant, à exercer la contrainte nécessaire ou à exiger la réparation d'une injustice ou

d'un dommage. Outre le principe, l'article fixe le délai de prescription et déclare le Tribunal fédéral seul compétent en cas de litiges relatifs à la restitution de subventions (action de droit administratif).

Article 61: Relevés statistiques

Une information fiable et exacte sur la situation de l'enseignement supérieur constitue une condition indispensable dont dépend une politique efficace dans le domaine de la science, notamment sur le plan de la coordination et de son moyen d'action le plus important, la planification. Selon le projet, il incombera au Département de l'intérieur de procéder aux enquêtes statistiques qu'exige l'application de la loi et de veiller à ce que les informations obtenues soient systématiquement mises en valeur. A cet effet, le département chargera l'Office de la science et de la recherche d'établir les bases nécessaires et le Bureau fédéral de statistique d'assurer les travaux d'exécution. Selon le 1^{er} alinéa, le Département de l'intérieur est tenu de consulter à ce sujet les autres milieux intéressés (notamment la Conférence gouvernementale, le Conseil de la science, les institutions chargées d'encourager la recherche, les services de la recherche fédérale) afin de connaître leurs besoins d'informations.

La statistique des hautes écoles constituera, avec la statistique scolaire (loi fédérale du 27 juin 1973 concernant des relevés statistiques sur les écoles), une statistique générale de l'enseignement.

On s'efforce actuellement d'établir des liens fonctionnels entre ces deux secteurs. Ainsi, le fichier des étudiants renseignera sur les particularités du diplôme de fin d'études secondaires. Quant à la statistique sur la recherche du degré universitaire, élément important de la statistique de la recherche, elle sera incorporée à la statistique des hautes écoles.

Les personnes physiques ou morales et les autorités directement soumises à la loi en vertu de l'article 2 sont tenues, selon le 2^e alinéa, de fournir les renseignements requis. Les cantons ayant la charge d'une université doivent en particulier veiller à ce que l'administration de leur université communique aux offices fédéraux compétents les indications qui leur sont demandées sur les professeurs, assistants et étudiants. Cette obligation d'informer constitue en tout état de cause une condition générale dont dépend l'octroi des subventions. Le Département de l'intérieur peut en outre conclure avec d'autres organisations qui ne sont pas soumises à la loi des accords sur l'inclusion de leurs données dans la statistique fédérale. De tels accords auront surtout une importance particulière dans le domaine de la statistique de la recherche, eu égard à celle qui est exécutée dans les laboratoires de l'industrie.

Selon le 3^e *alinéa*, les résultats des relevés statistiques sont en principe à la disposition des intéressés. Sont considérés comme intéressés les autorités et les services qui exercent une activité dans les domaines de l'enseignement et de la recherche ainsi que les institutions et les personnes pouvant être touchées par des décisions prises en vertu de la future loi. En cas de litige, le Département de l'intérieur peut statuer sur l'accès à l'information; il établira des directives sur la transmission d'informations particulières, sur le contenu, la forme et la distribution de publications statistiques.

Une loi qui règle l'établissement de statistiques doit également définir les limites de leur utilisation. Il s'agit avant tout d'assurer la protection de la personne et de sauvegarder les intérêts publics, mais aussi d'empêcher une interprétation erronée ou abusive des données statistiques. C'est pourquoi le 4^e *alinéa* contient des dispositions sur la protection de la personnalité et le maintien du secret, tandis que le 1^{er} *alinéa* précise de manière générale que les données ne doivent être utilisées qu'à des fins statistiques pour l'exécution de la présente loi. La remise de résultats d'ensemble, de tableaux ou de commentaires est subordonnée à cette condition. Les données fournissant des indications d'ordre individuel et de caractère privé tombent en revanche sous le coup des dispositions s'appliquant au secret professionnel (réglementation dans la loi sur le statut des fonctionnaires et dans le code pénal).

Article 62: Rapport

Outre les données fournies par des enquêtes statistiques, les bénéficiaires de subventions (cantons ayant la charge d'une université, institutions autonomes du degré universitaire, institutions chargées d'encourager la recherche) ainsi que les écoles polytechniques fédérales sont tenus de remettre à la Confédération des rapports périodiques renseignant sur leurs activités et sur l'exécution des programmes et des plans pluriannuels. Dans le domaine universitaire, la Conférence gouvernementale réunit les divers rapports et élabore à notre intention un rapport général; pour l'encouragement de la recherche, ce sont les institutions compétentes qui nous renseignent directement (1^{er} *al.*). Nous fixerons les exigences essentielles auxquelles les rapports des bénéficiaires de subventions doivent satisfaire quant à leur contenu et à la forme (2^e *al.*). Vous serez informés régulièrement par notre rapport annuel de gestion sur les modifications apportées à notre politique de la science et sur l'évolution de la situation en matière d'aide aux hautes écoles et d'encouragement de la recherche. Au surplus, il est évident que chacune de nos demandes de crédits pluriannuels (art. 31) et de crédits pour des mesures qui viseraient à garantir les places d'étude (art. 16) contiendra également des renseignements plus détaillés sur l'exécution de la loi.

Article 64: Modification du droit antérieur

Les modifications à apporter à la loi fédérale sur la procédure administrative et à la loi fédérale d'organisation judiciaire sont une conséquence directe de l'insertion dans la loi de dispositions sur la protection juridique. Nous nous référons ici à nos commentaires relatifs aux articles 57 et 59.

Article 66: Relation avec le droit antérieur

Ces prescriptions ont pour objectif d'assurer la transition entre la législation en vigueur et la nouvelle réglementation de l'aide aux hautes écoles.

Le but visé par le 1^{er} alinéa est d'empêcher que les cantons ayant la charge d'une haute école ne reçoivent, après l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche, des subventions d'exploitation inférieures à celles qu'ils obtiendraient selon la législation actuelle. C'est pourquoi le montant des subventions d'exploitation qui leur est garanti par la loi doit, au minimum, correspondre à celui des subventions de base accordé pour l'année 1977 (garantie minimale); pour éviter aux bénéficiaires un préjudice financier, les subventions minimales garanties ne sont pas fixées en valeur nominale, mais calculées en valeur réelle, donc compte tenu du renchérissement.

Le 2^e alinéa prescrit, comme nous l'avons déjà mentionné, que les institutions ayant droit aux subventions, reconnues en vertu de l'article 3 de la loi sur l'aide aux hautes écoles, sont considérées comme des institutions autonomes du degré universitaire conformément à l'article 8 du présent projet. Ainsi, cette catégorie de bénéficiaires n'est plus exposée au risque de perdre le droit aux subventions lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Le 3^e alinéa prévoit, comme condition générale de l'octroi de subventions, que les cantons ayant la charge d'une haute école devront pourvoir à ce que les certificats de maturité reconnus par la Confédération donnent le droit d'accéder à toutes les branches enseignées dans leurs hautes écoles. Cette prescription tient lieu de disposition transitoire qui restera en vigueur jusqu'à ce que la Conférence gouvernementale ait émis les directives prévues à l'article 14, 2^e alinéa, et jusqu'à ce que celles-ci soient reprises par les cantons dans leur législation sur les affaires universitaires et par les hautes écoles dans leurs règlements d'immatriculation et d'admission.

Article 67: Programmes et plans pluriannuels pendant la période transitoire

En principe, le premier programme pluriannuel et les premiers plans pluriannuels devront être élaborés de manière que la période sur laquelle ils portent débute le 1^{er} janvier 1980. D'ici là, il faudra également clarifier la situation quant aux crédits à ouvrir pour la première période. Nous vous soumettrons en temps opportun nos demandes de crédits y relatives.

Comme l'état d'avancement des planifications est fort différent selon les hautes écoles suisses et que, sur le plan national, nous manquons pour l'instant d'expérience en matière de planification commune dans ce domaine, il n'est pas exclu qu'il faille différer d'une année le début de l'application du premier programme pluriannuel (2^e al.). Nous vous demandons dès lors de nous autoriser à prolonger au besoin d'un an la première période de subventionnement pour l'aide aux hautes écoles selon la nouvelle loi et, le cas échéant, d'accorder les crédits nécessaires pour cette année supplémentaire.

Article 68: Subventions pour l'exploitation pendant la période transitoire

Nous nous permettons à ce sujet de vous renvoyer à nos remarques touchant l'article 36, à nos commentaires sur le projet d'arrêté fédéral ouvrant des crédits pour la première période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche (ch. 22), ainsi qu'au chapitre consacré aux conséquences financières du projet de loi (ch. 31).

22 Arrêté fédéral ouvrant des crédits pour la première période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux hautes écoles et la recherche

221 La première période de subventionnement

221.1 Durée de la première période de subventionnement

Selon l'article 69, 2^e alinéa du projet, la nouvelle loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1978. Etant donné que l'application du premier programme pluriannuel devrait débiter le 1^{er} janvier 1980, conformément à l'article 67, la première période de subventionnement se limitera en principe aux années 1978 et 1979. Faute d'expérience dans le domaine de la planification, on ne saurait affirmer dès à présent que deux ans suffiront pour élaborer le premier programme pluriannuel et pour vous présenter une nouvelle demande de crédit. C'est pourquoi l'article 67, 2^e alinéa, de la nouvelle loi nous autorisera à différer d'un an l'entrée en vigueur du premier programme pluriannuel; par conséquent, la première période de subventionnement comprendrait également l'année 1980.

221.2 Dépenses des hautes écoles durant la première période de subventionnement

Selon l'article 15 de la loi actuelle, les cantons et les institutions ayant droit aux subventions doivent faire connaître au moins une année et demie avant la fin de la période de subventionnement en cours leurs dépenses pour la période suivante

à la Conférence universitaire. Cet organe examine les plans d'ensemble sous l'angle de la coordination interuniversitaire et communique le total des besoins financiers au Conseil de la science, à l'intention du Département de l'intérieur.

Le Secrétariat général de la Conférence universitaire a procédé à l'enquête y relative en janvier 1976; au mois de juillet, il a dépouillé les données communiquées par les bénéficiaires de subventions et transmis les résultats obtenus au Département de l'intérieur. De manière à se faire une image aussi fidèle que possible de la situation réelle de l'enseignement supérieur en Suisse et afin de disposer des informations comparables nécessaires à une planification globale des hautes écoles, il a paru opportun d'étendre cette enquête aux écoles polytechniques fédérales. Ci-après, nous vous donnons connaissance, sous forme de tableaux, des chiffres globaux que les cantons ayant la charge d'une université, les institutions bénéficiaires de subventions, les cantons désireux de fonder une université (Argovie, Lucerne) ainsi que les écoles polytechniques fédérales ont établis pour le Secrétariat de la Conférence universitaire en se fondant sur leurs plans financiers:

Dépenses d'exploitation, y compris les dépenses des cliniques universitaires pouvant être mises en compte *
Hautes écoles existantes

(en millions de francs)

(Niveau des prix en 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total 1978-1980	dont pour la médecine humaine clinique ⁴⁾	1981 ²⁾	1982 ²⁾
Bâle ¹⁾	142,0	141,4	140,8	140,9 ²⁾	140,9 ²⁾	(142,0) ³⁾	423,8 <small>1), 2), 3)</small>	97,8 ^{1), 2)}	(142,0) ³⁾	(142,0) ³⁾
Berne ¹⁾	138,7	144,6	149,6	153,2	159,0	161,9	474,1 ¹⁾	96,6 ¹⁾	166,7	170,5
Fribourg	28,9	33,3	34,5	35,6	36,6	37,6	109,8	—	38,5	39,2
Genève ¹⁾	161,4	165,9	172,4	180,1	186,6	193,3	560,0 ¹⁾	68,3 ¹⁾	200,1	207,1
Neuchâtel	17,5	16,8	16,5	17,3	18,2	18,9	54,4	—	19,8	20,6
Saint-Gall	18,1	19,2	20,1	20,8	21,5	22,2	64,5	—	22,8	23,6
Lausanne	71,8	79,8	82,9	87,0	96,5	104,0	287,5	59,7 ¹⁾	112,1	120,7
Zurich	239,3	250,8	259,7	270,4	284,6	296,5	851,5	205,2	310,7	(324,7) ³⁾
1. Hautes écoles cantonales existantes	817,7	851,8	876,5	905,3	943,9	976,4	2825,6	—	—	—
EPF Lausanne	63,9	64,9	66,2	66,5	67,4	—	—	—	—	—
EPF Zurich	200,0	201,5	203,1	203,8	204,9	—	—	—	—	—
2. Hautes écoles fédérales	263,9	266,4	269,3	270,3	272,3	—	—	—	—	—
3. Hautes écoles existantes (1 + 2)	1081,6	1118,2	1145,8	1175,6	1216,2	—	—	—	—	—

^{*)} Ces données ne sont comparables que dans une certaine mesure avec celles du tableau figurant sous chiffre B. 13.

¹⁾ Médecine clinique: en partie, estimation de la CUS.

²⁾ Données incertaines.

³⁾ Estimation de la CUS (extrapolation).

⁴⁾ Part à la charge exclusive de l'hôpital.

Part des dépenses pour le personnel (en millions de francs)

Hautes écoles existantes

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 ²⁾	1981 ²⁾	1982 ²⁾
Bâle ¹⁾	112,5	111,8	111,1 ²⁾	111,1 ²⁾	111,1 ²⁾	—	—	—
Berne ¹⁾	103,8	106,6	109,4	112,1	115,1	117,8	121,8	124,8
Fribourg.....	24,5	27,9	29,0	29,7	30,5	30,9	31,4	31,5
Genève ¹⁾	122,9	126,3	131,5	137,7	142,7	148,2	153,4	158,9
Neuchâtel.....	13,9	13,5	13,4	13,9	14,6	15,2	15,9	16,5
Saint-Gall.....	13,6	14,3	15,0	15,5	15,8	16,2	16,5	17,0
Lausanne ¹⁾	53,1	59,9 ²⁾	65,2 ²⁾	70,8 ²⁾	(75,1) ³⁾	—	—	—
Zurich ¹⁾	165,1	173,0	178,7	186,2	197,0	206,4	217,4	—
1. Hautes écoles cantonales existantes.....	609,4	633,3	653,3	677,0	701,9	—	—	—
EPF Lausanne.....	44,1	44,1	44,1	44,1	44,1	—	—	—
EPF Zurich.....	152,8	152,8	152,8	152,8	152,8	—	—	—
2. Hautes écoles fédérales.....	196,9	196,9	196,9	196,9	196,9	—	—	—
3. Hautes écoles existantes (1 + 2).	806,3	830,2	850,2	873,9	898,8	—	—	—

¹⁾ Médecine clinique: en partie, estimation de la CUS.

²⁾ Données incertaines.

³⁾ Estimation de la CUS (extrapolation).

Dépenses d'exploitation indexées (indice 1975 = 100)
Hautes écoles existantes

(Niveau des prix en 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Bâle	100,0	99,6	99,2	99,2	99,2	(100)	(100)	(100)
Berne	100,0	104,2	107,9	110,4	114,6	116,7	120,2	122,9
Fribourg	100,0	115,2	119,4	123,2	126,6	130,1	133,2	135,6
Genève	100,0	102,8	106,8	111,6	115,6	119,8	124,0	128,3
Neuchâtel	100,0	96,0	94,3	98,9	104,0	108,0	113,1	117,7
Saint-Gall	100,0	105,9	110,9	114,7	118,6	122,5	126,1	130,0
Lausanne	100,0	113,4	124,3	135,3	(143,5)	—	—	—
Zurich	100,0	104,8	108,5	113,0	118,9	123,9	129,8	(135,7)
1. Hautes écoles cantonales existantes	100,0	104,3	107,9	111,9	116,2	119,9	124,1	(128,2)
EPF Lausanne	100,0	103,1	106,6	108,9	(111,9)	—	—	—
EPF Zurich	100,0	101,9	103,9	105,2	(106,8)	—	—	—
2. Hautes écoles fédérales	100,0	102,2	104,5	106,1	(108,0)	—	—	—
3. Hautes écoles existantes (1 + 2).	100,0	103,8	107,0	110,4	(114,1)	—	—	—

Dépenses d'exploitation (y compris les loyers) (en millions de francs)

Institutions spéciales ayant droit aux subventions et nouvelles hautes écoles

(Niveau des prix en 1975)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Total 1978-1980	1981	1982
Institut universitaire de hautes études internationales, Genève	3,7	3,9	4,2	4,3	4,6	4,7	13,6	4,8	4,8
Centre suisse pour le perfectionnement professionnel des maîtres de l'enseignement secondaire, Lucerne	0,6	0,6	0,6	0,8	0,9	0,9	2,6	0,9	0,9
Bibliothèque de l'Europe de l'Est, Berne	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	1,7	0,6	0,7
Institut suisse des tropiques, Bâle ...	1,5	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	5,4	1,8	1,8
Archives sociales, Zurich	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	2,4	0,8	0,8
Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques, Neuchâtel	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,7	4,4	1,7	1,9
Faculté de théologie, Lucerne	1,9	2,0	2,3	2,3	2,6	2,6	7,5	2,6 ¹⁾	2,6 ¹⁾
4. Institutions spéciales ayant droit aux subventions	10,2	10,9	11,5	11,8	12,7	13,1	37,6	13,2²⁾	13,5²⁾
Haute école d'Argovie	0	0	1,1	2,1	3,5	4,1	9,7	5,1	6,0
Haute école de Lucerne	0	0	0	0	6,2	7,0	13,2	11,8 ²⁾	15,9 ²⁾
5. Nouvelles hautes écoles	0	0	1,1	2,1	9,7	11,1	22,9	16,9²⁾	21,9²⁾
6. Institutions et nouvelles hautes écoles (4+5)	10,2	10,9	12,6	13,9	22,4	24,2	60,5	30,1	35,4

¹⁾ sera éventuellement intégrée dans la Haute école de Lucerne à partir de 1981.

²⁾ y compris la Faculté de théologie de Lucerne.

Investissements (y compris les investissements pour les cliniques) (en millions de francs)

(Niveau des prix en 1975)

966

	par année					par période		
	1978	1979	1980	1981	1982	1978-80	1981-82	1978-82
Bâle ¹⁾	29,4	28,9	40,8	38,2	37,8	99,1	76,0	175,1
Berne ¹⁾	33,3	29,8	29,6	28,0	21,5	92,7	49,5	142,2
Fribourg	5,6 ³⁾	3,5 ³⁾	3,3 ³⁾	3,2 ³⁾	5,7 ¹⁾	12,4	8,9	21,3
Genève	43,9	57,1	60,0 ⁴⁾	60,0 ⁴⁾	60,0 ⁴⁾	161,0	120,0	281,0
Neuchâtel	7,2	5,2	4,2	4,1	(1,7) ³⁾	16,6	5,8	22,4
Saint-Gall	0,3	0,4	0,3	9,0	14,1	1,0	23,1	24,1
Lausanne ¹⁾	57,7	57,9	45,0	31,6	29,3	160,6	60,9	221,5
Zurich ²⁾	119,2	82,9	65,7	82,7	79,7 ⁴⁾	267,8	162,4	430,2
1. Hautes écoles cantonales existantes	296,6	265,7	248,9	256,8	249,8	811,2	506,6	1317,8
EPF Lausanne	—	—	—	—	—	—	—	—
EPF Zurich	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Hautes écoles fédérales	110,0	105,0	100,0	—	—	315,0	—	—
3. Hautes écoles existantes (1 + 2)	406,0	370,7	348,9	—	—	1126,2	—	—
51 Argovie	3,5	5,0	2,5	0	0	11,0	0	11,0
52 Lucerne	5,5	8,6	33,1	42,9	40,6	47,2	83,5	130,7
7. Ensemble des hautes écoles cantonales (1 + 5)	305,6	279,3	284,5	—	—	869,4	—	—
8. Ensemble des hautes écoles (3 + 5)	415,6	384,3	384,5	—	—	1184,4	—	—

¹⁾ Investissements pour les cliniques à raison de 40%.

²⁾ Investissements pour les cliniques: Part E + R selon les informations fournies par les cantons.

³⁾ Tranches annuelles: simples estimations.

⁴⁾ Valeurs moyennes.

Comme nous l'avons déjà mentionné à plusieurs reprises, l'objectif principal de la politique universitaire suisse consistera, pour ces prochaines années, à mettre à disposition d'étudiants débutants toujours plus nombreux les places d'étude nécessaires. Il devrait en résulter une augmentation considérable des dépenses des hautes écoles même si, finalement, des mesures de coordination, l'amélioration des structures et la rationalisation de la gestion universitaire permettent de réaliser des économies. Au vu des résultats de l'enquête menée par le Secrétariat général de la Conférence universitaire, nous constatons que les dépenses envisagées par les cantons pour les années 1976 à 1982 suffiront à peine à éviter l'introduction du *numerus clausus*.

En ce qui concerne les dépenses d'exploitation, leur indexation fait apparaître un taux annuel de croissance réelle d'environ 3,5 pour cent seulement. Lors de l'enquête exécutée en 1973, les cantons ayant la charge d'une université prévoyaient, pour les années 1976 à 1979, des taux de croissance moyens de 7,0, 7,0, 7,8 et 6,5 pour cent. Le Conseil de la science avait pris connaissance de ces taux en émettant certaines réserves; il rappela que, dans son deuxième rapport sur le développement des universités, il avait recommandé, pour les années 1973 à 1980, de prévoir un taux de croissance annuel moyen des dépenses réelles d'exploitation de 13,1 pour cent à 15,1 pour cent, afin que l'on puisse tenir compte de l'accroissement du nombre d'étudiants, de l'augmentation des traitements en termes réels et des améliorations indispensables des structures.

Les investissements actuellement envisagés par les cantons sont également inférieurs à ceux qu'ils prévoyaient lors de l'enquête de 1973. Toutefois, les dépenses envisagées démontrent que les cantons sont encore disposés à assumer la responsabilité du développement de leurs hautes écoles et à satisfaire aux exigences futures de la politique universitaire.

A notre avis, les prévisions sur les dépenses des universités ne s'expliquent que par le fait que les cantons souhaitent mettre fin à la croissance rapide de leurs engagements financiers et à s'efforcer de les stabiliser. Sans doute, cette tendance est-elle due en partie à l'incertitude qui règne quant à l'évolution des hautes écoles, notamment quant aux objectifs d'ordre qualitatif de leur développement, à la création de points forts, aux mesures communes de rationalisation ainsi qu'au sujet de la répartition future des charges entre les cantons et la Confédération. Le fait que les cantons estiment avoir atteint les dernières limites de leurs capacités financières est cependant déterminant. Si, malgré toutes les difficultés qui se présentent, les objectifs visés par ce projet doivent être atteints, il incombe à la Confédération de renforcer son aide et, le cas échéant, de la compléter par des mesures particulières, notamment dans l'intérêt des cantons sans université.

221.3 Moyens financiers fédéraux pour la première période de subventionnement

Nous référant aux explications données sous chiffres 221.1, nous vous proposons, par l'arrêté fédéral dont nous vous soumettons ci-joint le projet, d'ouvrir

les crédits indispensables pour les années 1978 et 1979 (durée de la première période de subventionnement, art. 1^{er} du projet d'AF) et 1980 (prolongation éventuelle, art. 4 du projet d'AF). Deux genres de crédits sont demandés : pour les subventions d'exploitation, un plafond des paiements doit être fixé alors que, pour les subventions d'investissement, il s'agit d'ouvrir un crédit d'engagement. Le plafond des paiements est le montant maximum (de valeur indicative) dans les limites duquel on détermine les tranches budgétaires annuelles de paiement. En revanche, le crédit d'engagement indique le montant jusqu'à la limite duquel la Confédération peut s'engager en allouant des subventions pour une période donnée; de cette manière, la Confédération est en mesure d'influencer indirectement l'importance de ses paiements ultérieurs.

Partant des informations sur les dépenses que les cantons et les institutions envisagent de faire, et qui figurent dans les tableaux présentés sous chiffre 221.2, nous avons fait estimer les besoins de moyens financiers fédéraux qui seraient nécessaires pour les années 1978, 1979 et 1980 :

En ce qui concerne la bonne marche des hautes écoles, les dépenses des cantons seront, compte tenu d'un taux annuel de renchérissement de 4 pour cent, d'environ 1049 millions de francs en 1978, 1144 millions de francs en 1979 et 1181,4 millions de francs en 1980; les subventions correspondantes, versées l'année suivante, seront, compte tenu de la garantie minimale prévue à l'article 66, 1^{er} alinéa, du projet de loi, d'environ 210 millions de francs pour 1978, 223 millions de francs pour 1979 et 228 millions de francs pour 1980. En conséquence, le cadre de paiement de la première période de subventionnement devrait être de 433 millions de francs, de 661 millions de francs si l'on inclut la prolongation éventuelle d'un an. Nous pensons toutefois que la nouvelle loi, notamment la forme que prendra, grâce à elle, la planification des hautes écoles et l'amélioration du système de subventionnement, devraient exercer un effet stimulateur sur la politique de développement universitaire des cantons. Si, de plus, nous considérons les écarts habituels entre les prévisions et les dépenses effectives, il nous paraît indispensable de tenir compte d'une réserve suffisante dans notre demande de crédit. Ainsi, le plafond des paiements proposé passe à 450 millions de francs pour la première période de subventionnement (art. 2 du projet d'AF), à 690 millions de francs si l'on inclut la prolongation éventuelle d'un an (art. 4, 2^e al., du projet d'AF).

Lors de notre séance du 19 mai 1976, nous avons approuvé la proposition soumise par le Département de l'intérieur relative aux directives sur l'élaboration de la nouvelle loi et sur les modalités de son application au cours des prochaines années. Quant aux aspects financiers, nous nous sommes basés sur les estimations des dépenses communiquées par les cantons lors de l'enquête menée en 1973 par la Conférence universitaire. L'application des taux de subvention, prévus dans la loi pour la période transitoire qui commencerait en 1978, aux dépenses d'exploitation envisagées à l'époque par les cantons et les

institutions, aurait donné lieu pour 1978 (paiement en 1979) à des subventions d'exploitation d'un montant total d'environ 300 millions de francs. Nous constatons toutefois que les données sur les besoins financiers qui nous ont été transmises à la fin de juillet 1976 sont inférieures aux chiffres de 1973. Par conséquent, ainsi que nous le mentionnions ci-dessus, le montant des subventions requises est à son tour inférieur à la somme prévue au mois de mai dernier. Cette évolution nous préoccupe. En effet, comme nous l'avons déjà relevé, le Conseil de la science, notamment, estimait que les dépenses envisagées en 1973 ne suffiraient pas à assurer le libre accès à nos hautes écoles. Les engagements financiers des cantons ne pouvant être accrus, il incomberait dès maintenant à la Confédération, malgré ses propres difficultés financières, de combler les lacunes et, en tant que garante des intérêts des dix-sept cantons sans université, de prendre dans une plus large mesure à sa charge les dépenses découlant d'une augmentation extraordinaire de l'offre de places d'étude. Ce soutien particulier va évidemment au-delà de l'aide fédérale habituelle. A ce sujet, nous vous renvoyons aux articles 14 à 16 du projet de loi. Bien que les fonds réservés initialement par la Confédération à l'octroi des subventions d'exploitation semblent aujourd'hui trop élevés, nous pensons que nous devons les utiliser entièrement par la suite pour l'exécution de mesures d'encouragement extraordinaires par la Confédération.

Quant aux subventions pour les investissements, le crédit de programme est fixé d'après les besoins financiers résultant des investissements communiqués par les bénéficiaires de subventions et dans les limites des moyens financiers de la Confédération. Les investissements devraient s'élever à 325 millions de francs en 1978, 300 millions de francs en 1979 et 289 millions de francs en 1980, y compris un taux de renchérissement annuel de 3 pour cent; il en résulterait des subventions pour les investissements de 143 millions en 1978, de 132 millions en 1979 et de 127 millions en 1980. Nous vous proposons donc d'ouvrir un crédit de programme de 275 millions de francs pour la première période de subventionnement (art. 3 du projet d'AF), ou de 400 millions de francs si l'on inclut la prolongation éventuelle d'un an (art. 4, 2^e al. du projet d'AF).

3 Conséquences financières du projet de loi et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

311 Domaine des hautes écoles

La nouvelle loi prévoit l'octroi de subventions fédérales aux cantons ayant la charge d'une haute école et aux institutions autonomes du degré universitaire à trois titres: *subventions pour l'exploitation, subventions pour les investissements et*

subventions spéciales selon l'article 16 en vue de créer de nouvelles places d'étude. On part donc du fait qu'il faut sauvegarder la responsabilité des cantons sur le plan de la gestion de leurs hautes écoles. C'est en particulier à chacun d'eux qu'il appartiendra en dernier ressort de prendre la décision portant sur le volume des dépenses qu'il consacrera à sa haute école. Dans le cadre de la planification commune, notamment lors de la préparation et de l'approbation des programmes pluriannuels et des crédits nécessaires, la Confédération pourra éventuellement fixer une limite à ses obligations financières en se bornant à approuver les montants prévus dans la planification qui tiennent compte des exigences du budget fédéral. Cette planification devant encore être mise sur pied, une disposition transitoire est prévue (cf. ch. 221) pour deux ans et au maximum pour trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Dans cette disposition, nous avons fixé le crédit fédéral nécessaire en nous fondant sur les indications des cantons concernant les dépenses prévues pour leurs hautes écoles durant la période de 1978 à 1980 et en tenant compte des taux réduits que prévoit l'article 68 (cf. ch. 221.3).

Afin d'évaluer quelles seront, pour la Confédération, les conséquences financières de la présente loi durant les deux ou trois premières années qui suivront son entrée en vigueur, il convient de comparer les crédits qui vous sont demandés aux montants qui devraient être prévus pour la même période selon la législation en vigueur. Pour calculer ces chiffres comparatifs, nous partons du fait que le taux de croissance des *subventions fédérales de base* devrait, au cours d'une hypothétique troisième période de subventionnement régie par la loi actuelle sur l'aide aux universités, être réduit de moitié, donc de 6 pour cent. Dans ces conditions, il ne serait donc guère possible, du point de vue purement financier, d'atteindre l'objectif inscrit dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la période de 1975 à 1979, objectif qui vise à éviter de restreindre l'accès aux hautes écoles. Pour les années 1978/79, nous avons ainsi obtenu un plafond de paiement de 410 millions de francs (635 millions en incluant 1980). A titre de comparaison, si nous nous fondons sur le projet d'arrêté fédéral ouvrant des crédits pour la première période selon le projet de nouvelle loi, nos calculs montrent que, pour le même laps de temps, le plafond des paiements nécessaire s'élèvera à 450 millions de francs (690 millions en incluant 1980).

Les *crédits pour les investissements* ne s'accroissent pas au-delà de ce que prévoit le droit en vigueur, puisqu'aucune modification essentielle n'est apportée au système de subventionnement des investissements universitaires et que les taux de subventionnement de 40 à 60 pour cent, notamment, reste la même. Si l'on ne tient pas compte de l'octroi éventuel de *subventions spéciales selon l'article 16*, dont le montant ne saurait encore être calculé, on peut en conclure que la charge supplémentaire qu'entraînera la loi sur le plan de l'aide aux hautes écoles, durant la période transitoire, restera dans des limites encore acceptables pour les finances fédérales.

Le volume des *subventions spéciales allouées selon l'article 16* dépendra de la mesure dans laquelle le développement des hautes écoles projeté par les cantons ne suffira pas à absorber l'afflux des candidats aux études au cours des prochaines années. Des estimations font présumer un surcroît de 12 000 à 18 000 étudiants pour le milieu de la prochaine décennie. Afin d'évaluer au moins approximativement le volume des subventions spéciales, il importerait non seulement de connaître le nombre total des places d'étude qui feront probablement défaut, mais aussi de prévoir une répartition de l'excédent entre les diverses facultés et institutions du degré universitaire qui sont disposées à créer des possibilités d'étude supplémentaires. Le coût de la création de nouvelles places d'étude peut varier considérablement, notamment d'une faculté à une autre (d'après les indications des cantons, nous envisageons dans la moyenne suisse une dépense annuelle de 55 000 francs par étudiant en médecine, de 21 000 francs par étudiant en sciences naturelles et de 7 000 francs pour les sciences sociales). De plus, les contributions fédérales en faveur de nouvelles places d'étude dépendront fortement de l'infrastructure existante (p. ex. laboratoires et salles de cours) et des moyens financiers que les cantons seront disposés à fournir eux-mêmes pour remédier au manque de places: Il convient en outre de rappeler qu'en vertu de l'article 16 de la nouvelle loi, vous pourrez, en vous fondant sur des données concrètes concernant les besoins et en tenant compte de la situation financière de la Confédération, déterminer en temps opportun le volume des contributions fédérales supplémentaires destinées à assurer le libre accès aux hautes écoles. Il s'agit en l'occurrence de mesures d'urgence, limitées dans leur durée et dans leur portée, qui, en raison de l'importance qu'elles ont sur le plan de la politique générale et de la politique de la formation, relèvent en principe de votre compétence.

En ce qui concerne l'aide aux hautes écoles, ce n'est qu'ultérieurement que la Confédération aura à supporter la totalité des conséquences financières de la nouvelle loi. Selon l'article 68, ce délai se situera en tout cas au-delà de 1980 et dépendra de la situation financière de la Confédération à ce moment-là. Vu l'incertitude qui règne actuellement quant à l'évolution future des finances fédérales, il est impossible de préciser quoi que ce soit de certain à ce sujet. Toutefois, si l'on compare les *taux définitifs de subvention pour les dépenses d'exploitation* des hautes écoles, tels qu'ils sont estimés d'après les chiffres de 1974 et portés dans le tableau joint aux commentaires relatifs à l'article 37, à la part des contributions fédérales dans les frais d'exploitation des universités cantonales en 1974, on constate que les quatre cantons ayant les plus grandes universités (Bâle, Berne, Genève et Zurich), dont la contribution a représenté, en 1974, 82 pour cent du financement total de l'exploitation des universités cantonales, recevraient des subventions fédérales pour l'exploitation atteignant à peu près le double de celles que leur attribue la loi en vigueur. Or, il s'agit évidemment en l'occurrence d'une comparaison entre deux modes de subventionnement différents (selon la loi en vigueur: répartition d'une somme fixée unilatéralement et préalablement par la Confédération sous la forme de

subventions de base; selon la nouvelle loi: subventions résultant de l'application d'un pourcentage déterminé aux dépenses d'exploitation pouvant être mises en compte). Dans ces conditions, il nous paraît pratiquement impossible, et d'ailleurs prématuré, de chercher déjà à exprimer en chiffres les conséquences financières de la loi au-delà de 1981. Toutefois, vous disposerez à ce sujet d'estimations fondées lorsque le premier programme pluriannuel pour l'enseignement supérieur vous sera soumis, et vous pourrez ainsi ouvrir les crédits y relatifs.

312 Domaine de la recherche

Il est difficile de prévoir les charges que la Confédération devra assumer à l'avenir en vertu de la présente loi, car les mesures d'encouragement qu'elle sera appelée à prendre ne dépendent pas de prestations financières de tiers comme c'est le cas pour l'aide aux hautes écoles. Pour ce qui est du financement de la recherche par la Confédération, nous vous proposerons séparément l'ouverture de crédits de programme en nous fondant sur les plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche et, au besoin, la recherche fédérale.

D'ici là, vous aurez à vous prononcer sur l'ouverture de crédits annuels lors des débats sur le budget de la Confédération. Nous excluons naturellement ici le Fonds national, dont le subventionnement est fixé jusqu'en 1979 par l'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1974, ainsi que les participations à des entreprises scientifiques internationales sur lesquelles vous avez déjà pris une décision. Pour la recherche fédérale, les moyens financiers nécessaires seront à l'avenir également mis à disposition par la voie du budget si, pour des raisons impérieuses, des plans pluriannuels ne peuvent être établis.

Dans nos propositions relatives aux moyens financiers à mettre à disposition de la recherche, nous nous efforcerons, dans la mesure du possible, d'atteindre les objectifs définis, pour la recherche, dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale (poursuite de l'encouragement de la recherche fondamentale, élargissement de l'aide à la recherche orientée vers des applications pratiques). Rappelons à ce propos que, dans la partie générale du présent message déjà, nous avons dit à plusieurs reprises que nous envisagions de continuer d'encourager la recherche soutenue jusqu'ici par la Confédération. Nous devons en revanche faire preuve de la plus grande réserve en ce qui concerne de nouveaux engagements. Nous partons du principe que, dans ce domaine, toute dépense afférente à de nouvelles mesures indispensables doit être compensée, dans la mesure du possible, par des réductions opérées ailleurs.

32 Effet sur l'état du personnel

Il est difficile d'apprécier les répercussions de la loi sur les effectifs du personnel de la Confédération. Les simplifications apportées au système de subventionnement des hautes écoles seront contrebalancées par les exigences d'une plus forte

coordination, notamment sur le plan de la planification. Relevons toutefois que ces tâches incomberont en grande partie à des organismes n'appartenant pas à l'administration fédérale. La Confédération doit cependant mettre à la disposition du Conseil de la science un secrétariat adéquat et suffisamment doté de personnel, qui lui permettra d'assumer ses importantes fonctions. La tâche des collaborateurs du secrétariat actuel sera, il est vrai, allégée dans une certaine mesure du fait que le Conseil de la science n'aura plus à s'occuper directement de l'exécution de la loi. Jusqu'à quel point cependant cela permettra-t-il de renoncer à augmenter les effectifs? Seules les constatations faites lors de l'exécution des nouvelles tâches (préparation des objectifs) donneront des indications précises à cet égard. Pour l'instant, on n'envisage pas d'accroître le personnel.

Au sein de l'administration fédérale, c'est au premier chef à l'Office de la science et de la recherche qu'il incombera d'exécuter les tâches supplémentaires découlant de la nouvelle loi. En tant qu'organe d'exécution du Département de l'intérieur, cet office préparera les propositions relatives aux décisions de nos autorités et paiera les subventions légales en s'assurant de leur emploi judicieux. Il devra en outre s'occuper, sur le plan interne, de la coordination de la recherche fédérale. Ces nouvelles tâches devront être assumées, dans la mesure du possible, avec le personnel disponible; l'avenir montrera dans quelle mesure cela est possible. En ce qui concerne les tâches de planification confiées à d'autres offices fédéraux, nous partons de l'idée qu'elles pourront être accomplies sans personnel supplémentaire.

33 Conséquences pour les cantons

L'exécution de la loi exigera une certaine somme de travail de la part des cantons et des organes universitaires, principalement sur le plan de la planification et de l'information. Au cours des dernières années, les cantons «universitaires» et leurs hautes écoles ont développé leurs organes de planification pour leurs propres besoins. Comme nous l'avons déjà relevé, un système d'information universitaire est en voie d'être mis sur pied. La coordination prévue par la loi et la simplification de la procédure pour les demandes de subventions devraient cependant alléger le travail administratif aussi bien des cantons «universitaires» que de la Confédération. C'est pourquoi nous pensons que l'exécution de la loi n'entraînera pour eux aucune difficulté particulière.

4 Constitutionnalité

La constitutionnalité du projet est établie par les articles de la constitution énumérés ci-après: articles 27, 1^{er} alinéa (subventionnement des hautes écoles cantonales), 27^{sexies} (encouragement de la recherche) et 33 (garantie portant sur la validité d'actes de capacité dans toute la Confédération, comme base pour l'ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité).

B Rapport selon l'article 21 de la loi sur l'aide aux universités

1 Evolution récente des hautes écoles suisses

11 Evolution du nombre des étudiants

Le nombre total des étudiants immatriculés au cours des semestres d'hiver de 1972/73 (effectif indiqué dans notre message du 21 décembre 1973) à 1974/75 dans les hautes écoles de notre pays a évolué comme il suit:

	1972/73	1973/74	1974/75
Suisses	36 840	38 459	40 459
Etrangers	10 352	10 169	10 204
Total	47 192	48 628	50 663
Dont étudiantes	11 561	12 208	13 245

Dont, pour les huit hautes écoles cantonales:

	1972/73	1973/74	1974/75
Suisses	30 144	31 668	33 500
Etrangers	8 471	8 289	8 326
Total	38 615	39 957	41 826
Dont étudiantes	10 907	11 489	12 442

Au cours de la période s'étendant du semestre d'hiver 1972/73 au semestre d'hiver 1974/75, donc en l'espace de deux ans, le nombre total des étudiants des hautes écoles cantonales s'est accru de 8,3 pour cent, contre 11,9 pour cent durant les deux années précédentes. Durant la même période, l'effectif des étudiants étrangers a légèrement diminué; cependant, après avoir atteint son niveau le plus bas en 1973/74, l'effectif marque de nouveau une légère hausse. La part des étudiants étrangers dans le nombre total des étudiants des hautes écoles cantonales s'élève à environ 20 pour cent et est demeurée constante au cours des dernières années. Pendant le même laps de temps, le nombre des étudiants des hautes écoles cantonales a augmenté d'environ 14 pour cent contre 21,5 pour cent au cours des deux années précédentes. Durant les six dernières années, la part des étudiantes dans le nombre global des étudiants a passé de 25,9 à 29,7 pour cent.

Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre des étudiants des hautes écoles cantonales à partir du semestre d'hiver 1954/55 :

Semestre d'hiver	Etudiants	Augmentation en pour cent	Période
1954/55	12 940		
1958/59	15 133	16,9	4 ans
1962/63	21 161	39,8	4 ans
1966/67	27 805	31,4	4 ans
1970/71	33 861 ¹⁾	21,8	4 ans
1974/75	41 826	23,5	4 ans

¹⁾ Après déduction des étudiants de l'EPF de Lausanne, à la suite de la prise en charge de l'EPUL par la Confédération.

Durant les vingt dernières années, le nombre total des étudiants des hautes écoles cantonales a plus que triplé, alors que la population a augmenté d'environ 30 pour cent.

La relation entre le nombre d'étudiants ès sciences humaines (théologie, droit, sciences économiques et sociales et lettres) et le nombre total des étudiants (y compris les EPF) était de 46,2 pour cent durant le semestre d'hiver 1972/73 (21 826 étudiants) et de 47,3 pour cent durant le semestre d'hiver 1974/75 (23 998 étudiants); en revanche, la relation entre le nombre d'étudiants ès sciences naturelles (médecine, sciences naturelles, sciences techniques) et le nombre total des étudiants, qui s'est abaissé de 49 pour cent (23 101 étudiants) pour 1972/73 à 47,9 pour cent (24 290 étudiants) pour 1974/75, a reculé légèrement au bénéfice des sciences humaines, comme ce fut déjà le cas durant les deux années précédentes.

Si une comparaison entre les divers groupes d'études montre que l'accroissement du nombre absolu d'étudiants se poursuit en médecine, l'augmentation relative enregistrée au cours des deux dernières années n'atteint plus que 10,3 pour cent (pour les quatre dernières années, au total 20,7 %), contre 30,5 pour cent entre le semestre d'hiver 1966/67 et le semestre d'hiver 1969/70. La part des étudiants en médecine dans le nombre total des étudiants a également reculé, passant de 17 pour cent en 1972/73 à 16,3 pour cent actuellement.

En revanche, le nombre des étudiants ès lettres s'est de nouveau accru entre le semestre d'hiver 1972/73 et le semestre d'hiver 1974/75 (+ 8,5 %), alors que leur part dans le total des étudiants, qui représentait 19,7 pour cent en 1972/73, s'élève à 21,5 pour cent en 1974/75.

Le tableau ci-après montre l'évolution du nombre des étudiants des hautes écoles, classés par groupes d'études principaux.

Evolution du nombre des étudiants dans l'ensemble des hautes écoles

Semestre d'hiver	Théologie ¹⁾	Droit	Sciences économiques et sociales	Lettres	Médecins	Sciences naturelles ²⁾	EPF	Autres ³⁾	Total
1972/73	950	4 465	7 139	9 272	8 000	6 524	8 577	2 265	47 192
1973/74	960	4 823	6 838	10 181	8 139	6 814	8 671	2 182	48 628
1974/75	973	5 355	6 756	10 914	8 277	7 176	8 837	2 375	50 663

¹⁾ Y compris les étudiants de la Faculté de théologie de Lucerne.

²⁾ Uniquement les étudiants des universités cantonales.

³⁾ Formation de maîtres de sport, Ecole d'interprétation et de traduction, Institut universitaire de hautes études internationales, Centre d'études industrielles, Ecoles de langue et civilisation françaises, etc.

12 Evolution de l'effectif du corps enseignant

Du semestre d'hiver 1972/73 au semestre d'hiver 1974/75, le nombre des enseignants des hautes écoles cantonales a passé de 3850 à 4625, marquant une augmentation d'environ 20 pour cent, comme les deux années précédentes (Ecoles polytechniques fédérales: 1972/73: 758 enseignants, 1974/75: 788 enseignants, soit une augmentation de 4 % seulement, contre 16,8 % au cours de la période allant de 1970/71 à 1972/73). Le nombre des enseignants à temps complet des hautes écoles cantonales a de nouveau légèrement augmenté et atteint 38,7 pour cent de l'ensemble du corps enseignant; sa proportion ne s'est modifiée que dans une mesure insignifiante au cours des dernières années (1970/71: 37,7 %; 1971/72: 38,8 %; 1972/73: 35,7 %; pour les Ecoles polytechniques fédérales, la proportion est actuellement d'environ 45 %). La part des professeurs ordinaires et extraordinaires des hautes écoles cantonales dans l'effectif total du corps enseignant a diminué depuis 1966/67, s'abaissant de 46,5 pour cent à 30,8 pour cent, ce qui est dû à la plus grande part prise par les professeurs assistants et les autres collaborateurs scientifiques à l'enseignement universitaire.

13 Evolution des dépenses pour les hautes écoles

Les dépenses totales occasionnées par les universités suisses ont passé de 153,3 millions de francs en 1958 à 1439,304 millions de francs en 1974; elles ont donc presque décuplé en valeur nominale.

Le tableau suivant renseigne sur l'évolution des dépenses pour les universités, au cours des deux dernières années:

Hautes écoles cantonales¹⁾

Année	Dépenses totales (en milliers de francs)	Dont pour l'exploitation (en milliers de francs)	Part des dépenses d'exploitation (en %)
1972	746 089	634 103	85,0
1973	890 405	726 886	81,6
1974	1 014 150	851 093	83,9

¹⁾ Ces données ne sont comparables que dans une certaine mesure avec celles du tableau figurant sous chiffre A 221.2.

Ecoles polytechniques fédérales

Année	Dépenses totales (en milliers de francs)	dont: pour l'exploitation (en milliers de francs)	Part des dépenses d'exploitation (en %)
1972	327 285	200 898	61,4
1973	386 652	219 474	56,8
1974	425 154	262 390	61,7

La part des dépenses d'exploitation dans l'ensemble des dépenses des hautes écoles cantonales est élevée; après un léger recul, elle a de nouveau augmenté en 1973. Si l'on compare ces données avec les chiffres des Ecoles polytechniques fédérales, on constate que la part (en %) du total des dépenses afférentes aux investissements demeure sensiblement plus élevée pour les Ecoles polytechniques que pour les hautes écoles cantonales, bien qu'elle ait diminué d'environ 10 pour cent depuis les années soixante.

14 Législation sur les hautes écoles

La rapidité des progrès scientifiques, l'extraordinaire croissance de tous les éléments qui déterminent l'évolution des universités et la mise en question des schémas traditionnels qui en résulte ont forcément exercé un effet sur les structures et les méthodes actuelles et rendu nécessaire leur adaptation aux nouvelles exigences de l'enseignement et de la recherche. Bien que, manifestement, le renouvellement des structures universitaires implique une réforme des études et celle-ci, inversement, de nouvelles structures, ce sont avant tout la refonte et la transformation des structures et de l'organisation qui ont fait l'objet de révisions plus ou moins approfondies des lois régissant les hautes écoles. Les efforts tendant à établir des législations nouvelles dans ce domaine, qui jusqu'ici n'ont abouti à de premiers résultats qu'en Suisse romande (Fribourg: loi du 27 novembre 1970/statuts du 7 mars 1975, Neuchâtel: loi du 23 mars 1971, Genève: loi du 26 mai 1973) et à Saint-Gall (statut du 18 septembre 1975), montrent que le processus de révision n'est pas encore terminé. Cela est confirmé par le fait que les nouveaux textes législatifs concernant les universités de Fribourg et de Neuchâtel ne marquent pas un aboutissement en matière de législation universitaire, mais doivent plutôt permettre de recueillir des expériences en vue d'une nouvelle réglementation plus approfondie. Considérant que la révision de la loi prendrait encore un temps considérable, le canton de Vaud a donné en 1968 un règlement d'organisation provisoire à l'Université de Lausanne. Dans le canton de Bâle-Ville, le projet du Conseil d'Etat est élaboré, depuis l'été 1972, par une commission spéciale du Grand Conseil; au lieu de mettre au point une réglementation transitoire formelle, le Conseil d'Etat avait constitué aupara-

vant un organe d'état-majour, la Commission de coordination pour les questions universitaires, et l'avait chargé de mettre à exécution des expériences de réforme et d'en surveiller le cours. Dans le canton de Berne, le Conseil d'Etat a décidé en 1975, après avoir pris connaissance des avis partiellement contradictoires émis lors de la procédure de consultation sur la nouvelle loi universitaire, de prolonger les délais prévus et de remanier entièrement le projet. Enfin, dans le canton de Zurich, le Conseil d'Etat a approuvé, en mai 1975, le projet d'une nouvelle loi à l'intention du Grand Conseil.

Si l'on considère l'ensemble des résultats obtenus jusqu'ici, par ces réformes législatives, on peut constater les tendances suivantes :

- Une délimitation plus précise de l'autogestion de l'université, par rapport à l'administration qu'assume l'Etat dans le domaine des hautes écoles, exige que les attributions soient mieux définies. On veut en particulier raccourcir la voie hiérarchique pour le traitement des affaires universitaires et la rendre plus transparente (création de nouvelles chaires d'enseignement, nomination de professeurs, budget etc.).
- L'autogestion des hautes écoles doit être prévue dans la législation et concrétisée quant à son contenu. Sur ce point, la nouvelle loi genevoise dispose que l'université est autonome du point de vue des méthodes et du contenu de l'enseignement ainsi que des objectifs de la recherche, qu'elle s'organise et se gère elle-même, que non seulement elle est responsable de ses propres moyens financiers mais aussi qu'elle dispose librement des crédits qui lui sont alloués par l'Etat. Selon cette tendance, plusieurs universités se voient confier des tâches nouvelles telles que la planification du personnel, des locaux et du budget.
- Les attributions et les effectifs des autorités universitaires sont constamment renforcés, ce qui signifie que les fonctions du recteur sont de moins en moins représentatives. La durée de son mandat est accrue aux fins d'assurer une plus grande continuité dans la direction de l'université. En outre, dans certains cas, la direction est confiée à un collègue.
- L'exigence de la démocratisation de l'université a été un des plus importants éléments qui ont stimulé les efforts entrepris en vue d'une réforme générale. Par la suite, une participation plus ou moins importante de tous les corps universitaires à la formation de l'opinion et aux processus de décision fut instituée ou prévue dans toutes les hautes écoles.
- Outre un aménagement des mesures disciplinaires et de la protection juridique conforme aux conceptions modernes, les révisions législatives ont souvent consacré l'institution des services dits sociaux (orientation universitaire, conseiller d'étude, sport universitaire etc.) dans la loi.

Il convient également de mentionner ici les efforts entrepris, tant sur le plan intercantonal que régional, aux fins d'édicter des dispositions communes. C'est ainsi que put être conclu, au sein de la Conférence universitaire suisse, l'accord

entre les gouvernements des cantons «universitaires» garantissant l'égalité de traitement des cantons en matière d'admission aux universités. De leur côté, les cantons rattachés à la Conférence universitaire romande ont conclu plusieurs conventions en vue de résoudre leurs problèmes communs; les dispositions conventionnelles qui concernaient l'EPF de Lausanne ont également été signées par le Conseil suisse des écoles.

Il faut enfin signaler également le nouveau régime de répartition du financement ou de la prise en charge des hautes écoles qui a pu être institué dans les cantons de Bâle-Ville et de Saint-Gall (les deux votations populaires ont eu lieu le 13 juin 1976). Dès 1976, le canton de Bâle-Campagne participera aux dépenses de l'Université de Bâle. Pour cette année, sa contribution s'élève à 10 millions de francs. Ses versements augmenteront ensuite chaque année pour atteindre 20 millions de francs en 1980. Dès 1981, cette subvention sera uniquement adaptée au renchérissement. Dans le cas de la haute école de Saint-Gall, dont le canton et la ville finançaient jusqu'ici chacun la moitié des dépenses, la participation de la ville sera abaissée de 50 à 30 pour cent entre 1977 et 1980, alors que celle du canton augmentera de 20 pour cent durant la même période. A partir de 1980, la contribution de la ville ne sera modifiée qu'aux fins de l'adapter au renchérissement.

2 Mesures prises en vertu de la loi actuelle sur l'aide aux universités et expériences faites

21 Montants alloués et versés jusqu'ici

Les *subventions de base* versées par la Confédération pour les six années de la première période de subventionnement conformément à la loi sur l'aide aux universités (1969 à 1974) se sont élevées à 601 millions de francs. Ce montant a été réparti comme il suit entre les bénéficiaires, au prorata des dépenses annuelles d'exploitation pouvant être portées en compte pour cette période:

<i>Cantons</i>	Fr.
Bâle-Ville	99 234 576
Berne	108 696 959
Fribourg	51 450 299
Genève	96 713 130
Neuchâtel	23 640 784
Saint-Gall	17 221 387
Vaud	68 851 020
Zurich	119 010 940

<i>Institutions ayant droit aux subventions</i>	Fr.
Institut universitaire de hautes études internationales, Genève	8 000 000
Centre suisse pour le perfectionnement professionnel des maîtres de l'enseignement secondaire, Lucerne	1 076 480
Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer, Lausanne	2 701 000
Bibliothèque de l'Europe de l'Est, Berne	374 061
Institut suisse des tropiques, Bâle	1 145 425
Faculté de théologie, Lucerne	1 084 605
Phase préparatoire d'un institut universitaire pour les scien- ces de l'éducation, canton d'Argovie	1 067 577
Archives sociales suisses, Zurich	492 818
Institut romand de recherches et de documentation pédago- giques, Neuchâtel	238 839

Pour l'année 1975, une tranche annuelle de 150 millions de francs sera versée à la fin de cette année. Un montant de 168 millions de francs est prévu pour 1976 et, pour 1977, une tranche de 188 millions.

Jusqu'au 30 juin 1976, des *subventions pour investissements* d'un montant global de 698 616 163 francs (dont 539 144 819 fr. durant la période 1969-1974) ont été allouées aux cantons ayant la charge d'une haute école, à savoir:

<i>Cantons</i>	Fr.
Bâle-Ville	108 209 362
Berne	102 562 204
Fribourg	38 166 946
Genève	94 885 039
Neuchâtel	14 131 225
Saint-Gall	19 586 446
Vaud	131 657 830
Zurich	189 417 111

Sur ces montants, une somme de 43 255 633 francs a été accordée sous la forme de suppléments en vertu de l'article 24^{ter}, lettre *a* (augmentation extraordinaire des capacités), et une somme de 4 747 037 francs en vertu de la lettre *b* (dépenses extraordinaires pour le personnel en vue d'augmenter les capacités).

Jusqu'au 30 juin 1976, 405 887 239 francs ont été versés aux cantons.

22 Droit aux subventions

Selon la loi sur l'aide aux universités, de nouvelles hautes écoles, d'une part (reconnaissance par arrêté fédéral simple), des institutions spéciales, d'autre part (reconnaissance par arrêté du Conseil fédéral), peuvent avoir droit aux subventions. La première de ces possibilités n'a pas encore été mise à profit jusqu'ici. En revanche, depuis notre dernier rapport, nous avons reconnu, le 16 janvier 1974, les Archives sociales suisses, à Zurich et, le 15 janvier 1975, l'Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (IRDP) à Neuchâtel comme institutions ayant droit aux subventions. A partir du 1^{er} janvier 1975, l'Institut suisse de recherches expérimentales sur le cancer (ISREC) à Lausanne n'a plus droit aux subventions sauf pour ce qui concerne un investissement décidé auparavant; l'exploitation de cet institut est maintenant financée en vertu de l'arrêté fédéral subventionnant les dépenses d'infrastructure pour la recherche sur le cancer en Suisse. Le nombre des institutions ayant droit aux subventions selon la loi sur l'aide aux universités a ainsi été porté à huit (sans l'ISREC).

Actuellement, plusieurs demandes de cantons sont à l'examen; elles concernent de nouveaux établissements d'enseignement supérieur et ont pour objet leur reconnaissance selon la loi sur l'aide aux universités:

Le canton de *Lucerne* étudie la question de la création d'une haute école depuis 1963. Le 18 septembre 1972, nous avons décidé de prendre en charge, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1970, les frais de planification du canton à raison de 50 pour cent. Bien que le Grand Conseil lucernois ait souscrit à la conception de base de 1973 approuvée par les organes consultatifs de la Confédération, il a toutefois décidé au début de 1975, sur proposition du Gouvernement, et surtout pour des raisons financières, d'ajourner l'exécution du projet. Simultanément, le Département de l'instruction publique a été chargé d'élaborer jusqu'en 1977 des propositions de réalisation partielle de ce projet.

Le canton d'*Argovie* prépare également depuis 1962 la création d'un établissement d'enseignement du degré universitaire. Nous avons reconnu comme pouvant être subventionnée, la phase préparatoire relative à un institut universitaire pour les sciences de l'éducation, qui a été entreprise en vertu de la décision populaire du 10 mai 1970. Ses responsables ont pour tâche d'établir une conception – prête à être réalisée – des activités et des structures de la future institution et d'entreprendre déjà des recherches de modeste envergure. Au début de 1976, le Grand Conseil argovien a commencé ses délibérations au sujet de la loi sur la haute école; cette loi devrait vraisemblablement être soumise au peuple argovien en 1977.

Les autres projets de fondation n'ont pas atteint un développement comparable; toutefois, nos organes consultatifs en matière de politique universitaire ont eu

l'occasion de se prononcer également, en vue d'une reconnaissance du droit aux subventions selon la loi sur l'aide aux universités, sur certains travaux préparatoires des cantons: *Soleure* envisage de créer une institution universitaire pour les sciences de l'environnement (relevant du domaine des sciences sociales et humaines), mais renonce provisoirement à réaliser ses plans. Le canton du *Tessin* projette la création d'un centre d'études post-diplôme, notamment pour les universitaires de langue italienne, et si possible en relation avec un institut d'études régionales et avec un institut des sciences de l'administration. A *Saint-Gall*, il est question depuis un certain temps de créer une académie de médecine clinique, tandis que le canton des *Grisons* s'occupe du projet d'un Institut national de recherches rhétiques. La commission de coordination des projets universitaires, constituée par la Conférence universitaire et le Conseil de la science, permet aux cantons ayant des projets de fondation d'harmoniser leurs projets suffisamment tôt; ceci est d'autant plus important que la loi fait de la coordination judicieuse des projets une condition dont dépend le droit aux subventions.

Compte tenu des nombreux problèmes qui restent à résoudre sur le plan de la politique universitaire (attitude du souverain cantonal; financement cantonal/participation fédérale aux charges; priorité du développement qualitatif de l'offre de possibilités de formation ou allègement quantitatif des universités existantes, il ne convient pas de déterminer pour l'instant si et sous quelle forme ces projets peuvent être exécutés.

23 Organisation de l'aide aux hautes écoles et procédure

L'organisation actuelle de l'aide aux hautes écoles est caractérisée par l'existence de deux organes consultatifs de même niveau: la Conférence universitaire suisse et le Conseil suisse de la science. Si ce «dualisme» peut se justifier par le fait que ces deux organes, en raison de leur composition et de leur mandat, sont à même de faire valoir des points de vue différents, il convient aussi de prendre en considération les critiques partiellement fondées portant sur les doubles emplois que ce système comporte et sur la répartition inopportune des tâches et des responsabilités (pour plus de détails, cf. ch. 131.5 du message).

Les constatations faites au cours de la première période de subventionnement (1969-74) en matière d'investissements et les difficultés financières de plus en plus grandes rencontrées aux niveaux des cantons et de la Confédération ont exigé une adaptation de la procédure d'exécution sur le plan administratif. La principale innovation dans ce domaine, premier pas vers la planification universitaire commune que prévoit le projet de loi, a consisté en l'introduction d'un préavis pour les investissements: il s'agit de faire connaître chaque année les dépenses d'investissements prévisibles des cantons ayant la charge d'une haute école pour l'ouverture et la budgétisation des crédits fédéraux de

paiements nécessaires; ce mode de procéder permet en outre d'intégrer les nouvelles dépenses prévues dans les cadres financiers établis (octroi de subventions autorisé en une année et part du crédit de paiement réservé à de nouveaux projets). Le traitement des données fournies par l'échange d'informations y relatives entre l'ayant-droit et le bailleur de fonds assure une budgétisation aussi exacte que possible des dépenses au niveau des cantons et sur le plan fédéral; il facilite l'établissement d'un plan de travail pour l'examen des requêtes ainsi que, le cas échéant, celui d'un ordre de priorité pour l'allocation des subventions.

24 Information universitaire

Les problèmes fondamentaux de notre politique universitaire, tels que l'accroissement continu du nombre des étudiants, la fréquence des agrandissements et des réformes ainsi que le surcroît de dépenses qui en découle pour la collectivité ayant la charge des institutions en question, exigent l'établissement de statistiques fiables sur le développement de l'enseignement supérieur dans notre pays. Il faudrait, en particulier, disposer aujourd'hui déjà d'une statistique universitaire globale pour que la Confédération puisse accorder ses subventions et engager à bon escient les fonds qu'elle alloue en vertu de la loi. Jusqu'ici, il a fallu remédier au manque de données statistiques en procédant à de nombreuses enquêtes auprès des cantons et des hautes écoles. Base légale visant à l'amélioration de l'information, l'article 20, 3^e alinéa, de la loi sur l'aide aux universités statue que les cantons et les institutions spéciales doivent fournir à la Confédération toutes les données dont elle a besoin pour l'exécution de la loi ou à des fins d'ordre statistique.

Les travaux préparatoires entrepris par diverses commissions d'experts aux fins de mettre sur pied la statistique universitaire plus étendue et perfectionnée, dont il a été question dans nos précédents rapports, ont été exécutés par étapes depuis 1971, avec la collaboration de la Conférence des secrétaires des universités et des services compétents du Département de l'intérieur.

Les efforts entrepris visent à concentrer les diverses statistiques universitaires en un système qui donnera une vue d'ensemble sur les principaux éléments pouvant être exprimés en chiffres, qui concernent l'enseignement et la recherche dans les hautes écoles ainsi que les services de caractère scientifique prêtés par ces établissements. Il s'agit notamment de données sur les étudiants et leurs examens, sur le personnel des hautes écoles et sa composition, sur les finances des hautes écoles (dépenses et couverture), de l'inventaire des locaux et des appareils ainsi que des informations générales sur la recherche.

La manière de procéder et l'organisation du travail correspondent au but visé: saisir les données précitées et établir un lien entre elles. Les groupes de travail composés de représentants des hautes écoles et de la Confédération sont

parvenus jusqu'ici à mettre sur pied un fichier central des étudiants qui englobe, dès le semestre d'hiver 1975/76, les nouvelles statistiques des examens. D'autre part, il est envisagé d'élaborer une conception de la statistique du personnel et des finances d'ici à l'été 1977. La question d'une banque de données sur les locaux et les appareils sera abordée prochainement. La responsabilité générale des travaux assumés par divers groupes de travail incombe à un état-major de coordination comprenant les présidents des groupes et des représentants de la Confédération. La liaison avec les hautes écoles et leur direction est assurée par la Conférence des secrétaires des universités et les rapports avec les cantons et les services fédéraux intéressés le sont par l'Office de la science et de la recherche du Département de l'intérieur.

En vertu de notre arrêté du 3 décembre 1973, la Confédération accorde un soutien financier particulier aux cantons pour cette entreprise importante en leur remboursant 50 pour cent des frais supplémentaires de personnel, à raison d'un montant équivalant à la moitié des traitements de deux collaborateurs administratifs. Les résultats obtenus et les constatations faites jusqu'ici justifient aussi bien l'organisation du travail adoptée que l'aide particulière prêtée par la Confédération. Il convient finalement de rappeler que la tâche des bénéficiaires de subventions, tenus de fournir des informations à la Confédération, sera considérablement allégée grâce à l'intégration des statistiques universitaires.

25 Coordination de l'activité des hautes écoles

L'amélioration permanente de la collaboration entre les hautes écoles est et reste la tâche principale de notre politique universitaire. Sous chiffre 131.3 du message, nous avons déjà traité les problèmes que pose la coordination entre les hautes écoles. Un accent particulier doit être mis en l'occurrence sur les principaux résultats obtenus grâce à cette coordination et sur les difficultés auxquelles elle se heurte.

Les efforts primordiaux des organes cantonaux et nationaux au cours des dernières années ont tendu à éviter l'institution du numerus clausus et à assurer des places d'étude aux étudiants débutants. Les problèmes fondamentaux que pose le numerus clausus ont déjà été traités sous chiffre 131.4 du message. Les organes compétents ont notamment dû s'occuper du manque de places dans les facultés de médecine. Dans ce domaine, la forte augmentation du nombre des étudiants débutants s'est fait sentir pour la première fois en 1973: il ne fut pas possible à tous les candidats de commencer leurs études dans l'université de leur choix. Grâce au régime de préinscription obligatoire institué par précaution en 1969 déjà, les étudiants débutants des facultés de médecine surchargées (surtout Berne et Zurich) purent être placés dans les universités de Suisse romande qui disposaient encore de certaines capacités d'accueil au degré préclinique.

Alors que ces efforts ont permis jusqu'ici d'assurer, sur le plan national, un nombre suffisant de places d'étude au degré préclinique, c'est maintenant au niveau de la formation clinique que s'annonce un manque de places. A ce niveau également, il s'agit d'exploiter toutes les réserves de capacité. A cet effet, on envisage de rattacher d'autres hôpitaux non-universitaires à la formation clinique («satellisation») et de créer à Saint-Gall un établissement de formation clinique. Quant à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique, elle a recommandé, pour la première fois cette année, à tous les cantons n'ayant pas d'université, d'accorder une contribution en vue d'augmenter l'offre de places d'étude dans le domaine de la médecine clinique.

Depuis lors, la situation s'est également détériorée dans d'autres secteurs de la formation; preuve en est le fait que plusieurs universités ont dû déclarer la préinscription obligatoire pour certaines branches, voire pour toutes, ou du moins demander l'autorisation de le faire. C'est ce qui a amené la Conférence universitaire à préparer d'autres mesures. Le 12 novembre 1974, elle a approuvé, à l'intention des cantons ayant la charge d'une université, «l'accord garantissant l'égalité de traitement des cantons en matière d'admission aux universités». Aux termes de cet accord dit de non-discrimination, les cantons ayant la charge d'une université s'engagent à renoncer aux privilèges accordés à leurs propres ressortissants quant à l'accès aux études supérieures. Autrement dit, s'il devenait inévitable dans certains cantons d'instituer un *numerus clausus*, l'égalité de traitement serait assurée pour tous les Suisses et les étrangers établis en Suisse, sans égard à leur domicile. Si un tel accord venait à entrer en vigueur, l'efficacité du fédéralisme coopératif et de la coordination universitaire horizontale pourrait alors être démontrée. Si, malgré tout, un *numerus clausus* était introduit au niveau national pour l'une ou l'autre branche d'étude, des prescriptions réglementant l'accès aux universités en pareil cas devraient entrer en vigueur en complément de l'accord de non-discrimination. La Conférence universitaire examine actuellement les solutions éventuelles à apporter à ce problème.

Un autre moyen de faire face aux engagements prévisibles consisterait à ne pas se borner à développer les hautes écoles existantes, mais à créer en outre de nouveaux établissements d'enseignement supérieur. Comme les nombreux projets de divers cantons sans université (cf. ch. 22 du rapport) visent non seulement à développer qualitativement l'enseignement dans le secteur tertiaire, mais aussi à obtenir un allègement sur le plan quantitatif, il est indispensable en vue d'assurer la coordination, que ces cantons concluent des arrangements avec ceux qui ont déjà la charge d'une haute école. Ces arrangements seront préparés par le groupe de travail pour la coordination des nouvelles institutions universitaires, qui comprend aussi des délégations des cantons de Lucerne, d'Argovie, de Soleure et du Tessin.

Sur le plan des efforts visant à augmenter le nombre des places d'étude, on attache toujours plus d'importance aux influences que le développement quanti-

tatif a sur la qualité de l'enseignement supérieur et aux effets qui s'exercent en sens contraire. A la nécessité d'augmenter les capacités en locaux s'ajoute celle d'une meilleure utilisation des capacités disponibles grâce à une réforme efficace des études et des structures.

Dans ce sens, la Commission pour la réforme des études, constituée en 1971 par la Conférence universitaire et la Conférence des recteurs des universités, étudie d'une part les problèmes généraux se posant au niveau de l'enseignement commun à l'ensemble des hautes écoles, d'autre part les problèmes propres à chaque discipline scientifique. Depuis la publication de notre dernier rapport, la commission a consacré l'essentiel de son activité à des travaux portant sur des disciplines particulières. Des groupes de travail spécialisés examinent les objectifs à viser en matière de réforme de l'enseignement et des méthodes dans les domaines de l'étude des langues modernes (une attention spéciale étant vouée à la formation des maîtres), du droit, de la psychologie, de la biologie, de l'architecture et de la sociologie. Les rapports touchant quelques-unes de ces disciplines sont déjà terminés.

En vue d'assurer la meilleure utilisation possible des capacités, une plus grande attention est prêtée au raccourcissement de la durée des études, à l'augmentation du taux de réussite et à l'amélioration du système des examens. Jusqu'ici, la commission s'est plus particulièrement occupée des problèmes concernant les examens ainsi que le début des études, période décisive pour la formation ultérieure; elle a en outre encouragé l'exécution d'expériences dans ce domaine.

Une harmonisation plus poussée est souhaitable non seulement pour certaines voies de formations mais aussi pour le développement de chaque haute école considérée dans son ensemble. Selon la loi sur l'aide aux universités, il incombe à la Confédération d'assurer la coordination entre les diverses planifications des hautes écoles suisses. Un groupe ad hoc comprenant des représentants de tous les organes chargés des questions de planification en Suisse, étudie actuellement l'état de la planification dans les hautes écoles cantonales et fédérales, échange des informations sur les modes de procéder et les résultats obtenus; il s'est donné pour but d'élaborer une méthode de planification de l'enseignement supérieur commune aux cantons et à la Confédération. Ces travaux revêtent une importance particulière pour l'application des dispositions du projet de loi qui vous est soumis dans le domaine de la planification.

La collaboration universitaire ne s'opère pas seulement sur le plan suisse, mais aussi sur le plan régional. Les conventions de la «Conférence universitaire romande» portant sur la collaboration entre les cantons «universitaires» romands et entre leurs hautes écoles (conventions mentionnées dans notre dernier rapport) ont été complétées par un nouvel accord relatif aux études théologiques post-diplôme. Des efforts sont entrepris en vue de concentrer

certaines tâches particulières en attribuant à chaque haute école une spécialité; en outre, il convient de mentionner les efforts tendant à créer, sur le plan national, deux ou trois points forts pour les études de pharmacie.

Selon la loi sur l'aide aux universités, expression du fédéralisme coopératif, les conventions et les mesures procédant de la coordination horizontale effectuée de plein gré par les cantons «universitaires» ou les hautes écoles représentent un moyen important qui permet de réaliser une politique universitaire suisse. Les critiques visant certains échecs occasionnels ou le caractère limité des efforts de coordination omettent de tenir compte du fait que la collaboration volontaire ne peut s'étendre à l'ensemble des activités des hautes écoles, mais seulement à certains domaines qui se prêtent à la coordination. Les exemples cités et l'échange d'idées générales et d'informations introduit par la Conférence universitaire indiquent pour la première fois que la responsabilité de l'enseignement supérieur en Suisse est reconnue et assumée collectivement par les hautes écoles, les cantons qui en ont la charge et les cantons sans université. Ainsi commence à se faire jour une nouvelle conception de la formation, selon laquelle les universités ne sont qu'un élément de celle-ci. Nous avons déjà relevé que les idées directrices concernant les tâches que les hautes écoles assument au sein de la société, dans le cadre des activités scientifiques et de l'économie, ainsi que dans le système de formation, idées sans lesquelles on ne saurait poursuivre une politique plus large en matière de formation, sont actuellement mises au point par le Conseil de la science, avec l'aide de nombreux experts. Elles seront exposées dans son Troisième rapport sur le développement des hautes écoles suisses.

(Projet)

Loi fédérale
sur l'aide aux hautes écoles et la recherche
(LAHER)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 27, 1^{er} alinéa, 27^{sexies} et 33 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1976¹⁾,

arrête:

Titre premier: Dispositions générales

Article premier

But

La présente loi a pour but:

- a. D'aider les hautes écoles cantonales et de promouvoir la recherche;
- b. De coordonner l'enseignement supérieur suisse et la recherche financée par la Confédération;
- c. De sauvegarder le libre accès aux hautes écoles.

Art. 2

Champ d'application

La présente loi s'applique:

- a. Aux bénéficiaires de subventions fédérales au titre de l'aide aux hautes écoles et de l'encouragement de la recherche;
- b. Aux hautes écoles fédérales et à leurs établissements annexes, à l'exclusion des articles 31 à 47;
- c. Aux services chargés de la recherche fédérale (art. 18).

¹⁾ FF 1976 III 905

Art. 3*Principes*

¹ La Confédération et les cantons veillent à ce que les moyens nécessaires à l'enseignement supérieur et à la recherche soient mis à disposition d'une manière coordonnée, engagés efficacement et utilisés rationnellement.

² La liberté de l'enseignement et de la recherche dans les hautes écoles est garantie.

Titre deuxième: Coordination dans les domaines des hautes écoles et de la recherche**Art. 4***Moyens de coordination*

La Confédération et les cantons coordonnent les activités des hautes écoles et la recherche par:

- a. Une planification commune;
- b. Une information réciproque;
- c. Des accords;
- d. Des recommandations.

Chapitre premier: Hautes écoles**Section 1: Principes et définitions****Art. 5***Principes s'appliquant au développement des hautes écoles*

¹ La Confédération et les cantons déterminent en commun le champ d'activité et le développement de leurs hautes écoles.

² Ils assurent, en matière d'admission aux hautes écoles, l'égalité de traitement de tous les Suisses, des citoyens de la Principauté de Liechtenstein, des étrangers établis en Suisse et des réfugiés.

Art. 6*Cantons ayant la charge d'une haute école*

Sont réputés cantons ayant la charge d'une haute école les cantons dans lesquels les hautes écoles de Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel, Saint-Gall et Zurich ont leur siège ainsi que ceux dans lesquels seront créées de nouvelles hautes écoles reconnues conformément à l'article 7.

Art. 7

Nouvelles hautes écoles

L'Assemblée fédérale peut reconnaître de nouvelles hautes écoles et les soumettre à la présente loi.

Art. 8

Institutions autonomes du degré universitaire

¹ Les institutions autonomes du degré universitaire sont des établissements reconnus par le conseil fédéral, qui assument des tâches universitaires et ne peuvent être intégrés à aucune haute école existante.

² Sur proposition de la Conférence gouvernementale pour les questions relatives aux hautes écoles (Conférence gouvernementale, art. 48), le Conseil fédéral décide de l'assujettissement de ces institutions à la présente loi et des taux de subventions applicables.

³ La Conférence gouvernementale détermine périodiquement si les institutions autonomes du degré universitaire ont encore droit aux subventions.

Section 2: Planification

Art. 9

Plans

La planification des hautes écoles comprend:

- a. Les objectifs du développement de l'enseignement supérieur (art. 10);
- b. Les plans de développement des hautes écoles (art. 11);
- c. Le programme pluriannuel national de l'enseignement supérieur (art. 12).

Art. 10

Objectifs du développement de l'enseignement supérieur

¹ Les objectifs de l'enseignement supérieur contiennent les conceptions générales sur le développement à long terme des hautes écoles suisses.

² Ils servent de base pour l'élaboration des plans de développement et du programme pluriannuel.

³ Ils sont élaborés par le Conseil de la science (art. 55), après consultation des intéressés, et proposés au président de la Conférence gouvernementale.

⁴ La Conférence gouvernementale établit les objectifs; elle les adapte aux conditions nouvelles.

Art. 11

Plans de développement des hautes écoles

¹ Chaque plan de développement, établi pour plusieurs années (période de subventionnement), porte sur les objectifs retenus (plan d'exécution) et sur le financement (plan financier).

² Le plan d'exécution renseigne sur :

- a. Le développement des branches d'étude et de l'offre de places d'étude;
- b. L'amélioration de l'infrastructure de la recherche;
- c. L'aménagement des services;
- d. L'organisation de l'administration;
- e. Le développement des installations servant au bien-être des étudiants.

Il indique également les effets prévisibles du développement sur l'état du personnel.

³ Le plan financier renseigne sur les prévisions concernant :

- a. Les dépenses d'exploitation;
- b. Les investissements;
- c. Les réserves;
- d. Les recettes.

⁴ La Confédération et les cantons élaborent les plans de développement pour leurs hautes écoles et les soumettent à la Conférence gouvernementale. Ces plans seront adaptés aux conditions nouvelles.

Art. 12

Programme pluriannuel national de l'enseignement supérieur

¹ La Conférence gouvernementale harmonise les plans de développement et les réunit en un programme pluriannuel national pour chaque période de subventionnement.

² Elle veille à ce que le programme pluriannuel concorde avec les objectifs de l'enseignement supérieur et avec les plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche et avec la recherche fédérale.

³ Elle soumet le programme pluriannuel à l'approbation du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux.

⁴ Le programme pluriannuel sert de base aux décisions des autorités fédérales et cantonales touchant la planification financière, les crédits de programme et les budgets.

⁵ Le programme pluriannuel sera adapté aux conditions nouvelles.

Art. 13

Règles de planification pour l'enseignement supérieur

¹ La Conférence gouvernementale fixe les règles de planification.

² Les règles de planification portent notamment sur:

- a. La structure des plans de développement;
- b. Le mode d'estimation des coûts;
- c. Le calcul du nombre des places d'étude offertes dans chaque branche;
- d. L'établissement du programme pluriannuel.

Section 3: Mesures assurant l'offre de places d'étude

Art. 14

Offre de places d'étude et conditions d'admission

¹ La Conférence gouvernementale détermine, dans le cadre de la planification, le nombre de places d'étude offertes dans chaque haute école pour les branches d'étude où des difficultés sont prévisibles. Les hautes écoles sont liées par les chiffres fixés.

² Elle établit des directives concernant les conditions d'admission aux hautes écoles. Ces directives tiennent compte des exigences du droit fédéral en matière de certificats de maturité.

Art. 15

Attribution de places d'études

¹ Si la Conférence gouvernementale constate que, dans une ou plusieurs hautes écoles, l'offre de places d'études est épuisée pour certaines branches, elle attribue aux candidats des places d'étude disponibles dans d'autres hautes écoles.

² Elle règle la procédure.

Art. 16

Mesures de la Confédération

¹ Lorsque la planification montre que, dans l'ensemble du pays, le nombre de places d'étude disponibles dans certaines branches sera insuffisant, le Conseil fédéral, sur recommandation de la Conférence gouvernementale, propose à l'Assemblée fédérale les mesures nécessaires.

² L'Assemblée fédérale peut en particulier charger le Conseil fédéral:

- a. De mettre les cantons, pour les dépenses supplémentaires causées par la création de nouvelles places d'étude, au bénéfice d'un taux de subvention spécial de 70 pour cent au plus s'il s'agit d'investissements, et de 60 pour cent au plus s'il s'agit de dépenses d'exploitation;

b. D'augmenter de manière adéquate, dans les disciplines déjà enseignées, le nombre des places d'étude qu'offrent les hautes écoles fédérales.

³ Les arrêtés de l'Assemblée fédérale ne sont pas soumis au référendum.

⁴ La Conférence gouvernementale établit des recommandations relatives à la conclusion de conventions intercantionales visant à remédier à un état de crise.

Chapitre 2: Recherche

Section 1: Principes et définitions

Art. 17

Principes s'appliquant à la recherche

¹ En prenant des mesures en faveur de la recherche, la Confédération veille en particulier à:

- a. Encourager la coordination de la recherche et de l'aide aux hautes écoles, notamment dans les rapports entre l'enseignement et la recherche;
- b. Assurer l'équilibre entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée;
- c. Tenir compte des besoins de la collectivité, notamment de ceux de l'économie;
- d. Prendre en considération la coopération scientifique internationale;
- e. Garantir un développement approprié des services scientifiques auxiliaires, particulièrement en matière de documentation.

² Elle tiendra compte en outre des travaux de recherche exécutés en Suisse sans l'aide financière de la Confédération.

Art. 18

Encouragement de la recherche et recherche fédérale

¹ L'encouragement de la recherche comprend les mesures que les institutions chargées d'encourager la recherche (art. 20) prennent à l'aide de contributions financières de la Confédération, pour maintenir et développer la recherche. Il tient compte avant tout des projets que les chercheurs peuvent réaliser avec efficacité sous leur propre responsabilité.

² La recherche fédérale comprend:

- a. La recherche que l'administration fédérale assume elle-même dans l'accomplissement de ses tâches ou qu'elle confie à des tiers (recherche relevant du secteur public);

- b. Les travaux de recherche que les hautes écoles de la Confédération et leurs établissements annexes exécutent par leurs propres moyens;
- c. La recherche subventionnée directement par des services de la Confédération.

Art. 19

Mise en valeur des résultats de la recherche

Les résultats des recherches exécutées à l'aide de contributions de la Confédération sont mis à la disposition de tous les intéressés. Les dispositions légales particulières sont réservées.

Section 2: Encouragement de la recherche

Art. 20

Institutions chargées d'encourager la recherche

Il incombe aux institutions suivantes d'encourager la recherche:

- a. Fonds national suisse de la recherche scientifique (Fonds national, art. 45);
- b. Société helvétique des sciences naturelles, Société suisse des sciences humaines, autres sociétés scientifiques faitières et académies reconnues par le Conseil fédéral (art. 46);
- c. Autres organisations reconnues par le Conseil fédéral et ne pouvant être intégrées à une société faitière ou à une académie existante (art. 46).

Art. 21

Tâches de recherche d'intérêt national

Le Conseil fédéral confie des tâches particulières d'intérêt national à des institutions chargées d'encourager la recherche; il charge en particulier le Fonds national d'élaborer et d'exécuter les programmes nationaux de recherche.

Art. 22

Plans

La planification de l'encouragement de la recherche comprend:

- a. Les objectifs de l'encouragement de la recherche et ceux de la recherche fédérale (art. 23);
- b. Les plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche (art. 24);
- c. Les plans de répartition annuels des institutions chargées d'encourager la recherche (art. 26).

Art. 23

*Objectifs visés par l'encouragement de la recherche
et par la recherche fédérale*

¹ Les objectifs visés par l'encouragement de la recherche et par la recherche fédérale comprennent les conceptions générales concernant le développement à long terme et les priorités à observer dans l'encouragement de la recherche et en matière de recherche fédérale.

² Ils servent de base pour l'élaboration des plans pluriannuels et, conformément aux prescriptions du Conseil fédéral, pour la planification de la recherche fédérale.

³ Ils sont élaborés par le Conseil de la science, après consultation des intéressés, et proposés au Conseil fédéral.

⁴ Après avoir entendu la Conférence gouvernementale et les institutions chargées d'encourager la recherche, le Conseil fédéral fixe les objectifs pour l'encouragement de la recherche et la recherche fédérale; il adapte ces objectifs aux conditions nouvelles.

Art. 24

Plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche

¹ Les plans pluriannuels renseignent sur:

- a. Le développement des domaines dans lesquels la recherche devra probablement être soutenue;
- b. L'évolution des réserves destinées à couvrir les dépenses pour l'encouragement de la recherche;
- c. L'encouragement de la relève scientifique;
- d. Les autres mesures envisagées pour encourager la recherche;
- e. L'organisation de l'administration.

Ils donnent également des indications quant aux effets sur l'état du personnel et aux conséquences financières.

² Chaque institution chargée d'encourager la recherche élabore les plans pluriannuels et les soumet à l'approbation du Conseil fédéral. Les plans seront adaptés aux conditions nouvelles.

Art. 25

Examen des plans pluriannuels

Le Conseil fédéral détermine si les plans pluriannuels:

- a. Sont en harmonie;
- b. Concordent avec les objectifs visés par l'encouragement de la recherche et par la recherche fédérale;
- c. Sont coordonnés avec le programme pluriannuel national de l'enseignement supérieur.

Art. 26

*Plans de répartition des institutions chargées
d'encourager la recherche*

¹ Les plans de répartition indiquent, pour chaque année, l'utilisation envisagée des moyens financiers que prévoient les plans pluriannuels.

² Ils seront élaborés au cours de l'année précédente par les institutions chargées d'encourager la recherche, motivés et soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Art. 27

Règles de planification pour l'encouragement de la recherche

¹ Après avoir entendu la Conférence gouvernementale, le Conseil de la science et les institutions chargées d'encourager la recherche, le Conseil fédéral fixe les règles de planification.

² Les règles de planification déterminent en particulier la structure et le contenu des plans pluriannuels.

Section 3: Recherche fédérale

Art. 28

Application de la loi à la recherche fédérale

¹ Le Conseil fédéral règle l'application de la présente loi à la recherche fédérale, notamment en ce qui concerne sa coordination avec les activités universitaires et l'encouragement de la recherche. Les dispositions légales particulières sont réservées.

² La recherche fédérale tient compte dans la mesure du possible des établissements de recherche existants, notamment de ceux des hautes écoles.

Art. 29

Mandats de recherche

¹ Lorsqu'il s'agit d'accomplir des tâches d'intérêt national, le Conseil fédéral peut attribuer des mandats de recherche ou participer aux dépenses qu'entraîne l'exécution de projets ou aux frais que des institutions de recherche assument aux mêmes fins.

² Des organes consultatifs peuvent être constitués ou associés aux activités de recherche pour procéder à des expertises.

Art. 30

Etablissements de recherche de la Confédération

L'Assemblée fédérale décide de la création, de la suppression et de la reprise entière ou partielle d'établissements de recherche.

Titre troisième: Aide aux hautes écoles et encouragement de la recherche

Chapitre premier: Dispositions générales

Art. 31

Crédits pluriannuels

L'Assemblée fédérale ouvre les crédits nécessaires à la réalisation du programme pluriannuel de l'enseignement supérieur et à l'exécution des plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche.

Art. 32

Versement

Les subventions sont versées dans les limites du budget de la Confédération pour les dépenses prévues dans le programme pluriannuel et dans les plans pluriannuels.

Chapitre 2: Aide aux hautes écoles

Section 1: Principes

Art. 33

Droit aux subventions

Ont droit aux subventions:

- a. Les cantons ayant la charge d'une haute école (art. 6);
- b. Les institutions autonomes du degré universitaire (art. 8);
- c. Les cantons qui entreprennent des travaux de planification en vue de créer de nouvelles hautes écoles (art. 43).

Art. 34

Genres de subventions

Des subventions sont versées pour les dépenses concernant:

- a. L'exploitation;
- b. Les investissements;
- c. La planification de nouvelles hautes écoles ainsi que de nouvelles facultés ou sections de hautes écoles existantes.

Section 2: Subventions pour l'exploitation

Art. 35

Calcul des subventions

¹ Les subventions pour l'exploitation sont fixées d'après les dépenses d'exploitation pouvant être mises en compte pour l'année précédente.

² Peuvent être mises en compte les dépenses pour les traitements (art. 38) et les frais de matériel (art. 39) prévus dans le programme pluriannuel.

³ Le Conseil fédéral règle la mise en compte des dépenses pour la formation des étudiants en médecine pendant les semestres cliniques.

Art. 36

Taux

¹ Les taux varient entre 20 et 40 pour cent selon la capacité financière des cantons.

² Compte tenu de la majoration prévue à l'article 37, les subventions pour l'exploitation ne doivent pas être inférieures à 25 pour cent, ni supérieures à 50 pour cent des dépenses d'exploitation pouvant être mises en compte.

³ Durant les huit premières années d'exploitation, l'Assemblée fédérale peut augmenter de 10 pour cent au plus les taux applicables aux nouvelles hautes écoles.

Art. 37

Supplément pour les étudiants non domiciliés dans le canton

¹ Les taux des subventions pour l'exploitation (art. 36) sont majorés pour la formation des étudiants non domiciliés dans le canton, à condition que la règle de non-discrimination prévue à l'article 5, 2^e alinéa, et les décisions de la Conférence gouvernementale selon l'article 49, 1^{er} alinéa, lettres *b* à *d*, soient respectées.

² Le supplément se calcule comme il suit: le rapport existant entre le nombre des étudiants non domiciliés dans le canton et le nombre total des étudiants de la haute école est multiplié par la moitié du taux de subvention applicable.

Art. 38

Traitements pouvant être mis en compte

¹ Peuvent être mis en compte les traitements alloués au personnel exerçant une activité dans l'enseignement, la recherche et l'administration de la haute école.

² Ne peuvent être mis en compte:

- a. Les traitements qui ne sont pas à la charge des cantons, à l'exception des sommes versées directement aux facultés de théologie par des institutions ecclésiastiques;
- b. La partie des traitements du personnel enseignant et du personnel de recherche, qui dépasse les montants maximaux fixés par la Conférence gouvernementale;
- c. Les traitements des personnes qui exercent une activité dans une clinique universitaire ou un autre établissement, dans la mesure où cette activité n'est pas consacrée à des tâches universitaires.

Art. 39

Frais de matériel pouvant être mis en compte

Peuvent être mises en compte les dépenses faites pour le matériel servant à l'enseignement et à la recherche, au bien-être des étudiants et à l'administration de la haute école. Il s'agit des dépenses concernant:

- a. L'entretien des bâtiments et les petites transformations;
- b. Le loyer des bâtiments;
- c. L'acquisition d'appareils d'usage courant et leur entretien;
- d. L'acquisition de mobilier, s'il ne s'agit pas d'investissements;
- e. L'acquisition de matériel d'usage courant pour l'enseignement, la recherche et l'administration;
- f. Les acquisitions pour les besoins courants des bibliothèques.

Section 3: Subventions pour les investissements

Art. 40

Calcul des subventions

Les subventions pour les investissements se calculent d'après les investissements prévus dans le programme pluriannuel.

Art. 41

Taux

Les taux varient entre 40 et 60 pour cent selon la capacité financière des cantons.

Art. 42

Investissements

¹ Sont considérées comme investissements les dépenses pour l'enseignement et la recherche, le bien-être des étudiants et l'administration de la haute école, lorsqu'elles sont consacrées :

- a. A la planification de constructions universitaires;
- b. A l'achat, à la construction de bâtiments ou à des transformations importantes, y compris l'équipement ou le rééquipement de ces bâtiments;
- c. A l'acquisition et à l'installation d'appareils;
- d. A l'acquisition ou à l'utilisation d'installations de traitement des données;
- e. A la création ou à l'agrandissement extraordinaire de bibliothèques universitaires et à la création de services de documentation.

² Ne sont pas considérés comme investissements :

- a. Le coût d'achat de terrains;
- b. Les dépenses pour l'entretien des bâtiments;
- c. Les dépenses d'investissement qui n'atteignent pas un montant minimum fixé par le Conseil fédéral;
- d. Les taxes à verser aux cantons et aux communes, ainsi que les charges d'intérêt.

³ Pour les investissements en bâtiments, on tient compte des règles généralement admises en matière de constructions universitaires, particulièrement des valeurs indicatives à l'unité de volume et de surface.

Section 4: Frais de planification

Art. 43

Sur proposition de la Conférence gouvernementale, le Conseil fédéral peut accorder des subventions jusqu'à concurrence de 50 pour cent des frais de planification de nouvelles hautes écoles, ainsi que de nouvelles facultés ou sections de hautes écoles existantes.

Chapitre 3: Encouragement de la recherche

Art. 44

Droit aux subventions

Ont droit aux subventions les institutions chargées d'encourager la recherche; les dispositions de leurs statuts et règlements, qui visent à assurer l'accomplissement des tâches définies dans la présente loi, doivent avoir été approuvées par le Conseil fédéral.

Art. 45

Subventions au Fonds national

Le Fonds national suisse de la recherche scientifique reçoit des subventions au titre des tâches qui lui sont assignées, notamment aux fins:

- a. D'encourager la réalisation de projets de recherche;
- b. D'élaborer et d'exécuter les programmes nationaux de recherche;
- c. De promouvoir la relève scientifique;
- d. D'assurer aux hautes écoles ou aux instituts de recherche la collaboration d'hommes de science qualifiés;
- e. D'encourager la publication d'ouvrages scientifiques et la mise en valeur des résultats de la recherche;
- f. De participer à la coopération scientifique internationale.

Ces subventions servent aussi à couvrir les frais d'administration.

Art. 46

Associations scientifiques

¹ Les sociétés scientifiques faitières, les académies et les autres organisations reconnues reçoivent des subventions, notamment à l'effet:

- a. De diffuser les connaissances scientifiques aux fins d'améliorer la compréhension du public pour les questions scientifiques;
- b. D'encourager la collaboration et l'échange d'idées entre les chercheurs, notamment en organisant et en finançant des réunions scientifiques;
- c. De permettre une collaboration scientifique internationale avec des institutions étrangères ou internationales de même nature;
- d. De procéder à des études et enquêtes dans le domaine de la science et de la politique de la science;
- e. De soutenir financièrement des périodiques scientifiques et d'autres publications;
- f. De surveiller l'exécution de projets scientifiques à long terme et d'assurer leur réalisation;
- g. De créer et d'exploiter des services scientifiques auxiliaires.

Ces subventions servent aussi à couvrir les frais d'administration.

² Le Conseil fédéral peut confier aux associations scientifiques des tâches résultant de la présente loi.

Art. 47

Remboursement

¹ Lorsque les résultats de recherches qui ont été subventionnées par la Confédération sont exploités commercialement, les institutions chargées d'en-

courager la recherche peuvent exiger que les montants versés leur soient remboursés en proportion des gains réalisés et qu'une participation équitable au bénéfice leur soit accordée.

² Les recettes ainsi obtenues doivent être affectées à l'encouragement de la recherche.

Titre quatrième: Organisation

Chapitre premier: Conférence gouvernementale pour les questions relatives aux hautes écoles

Section 1: Tâches

Art. 48

Principe

La Conférence gouvernementale assure la collaboration entre la Confédération et les cantons dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Art. 49

Attributions

¹ La Conférence gouvernementale statue sur:

- a. Les objectifs de la planification de l'enseignement supérieur et les règles qui lui sont applicables (art. 10 et 13);
- b. L'offre de places d'étude dans chaque haute école (art. 14);
- c. Les directives concernant les conditions d'admission (art. 14);
- d. L'attribution des places d'étude (art. 15);
- e. La fixation des traitements maximaux du personnel enseignant et du personnel de recherche pouvant être mis en compte au titre des subventions pour l'exploitation (art. 38, 2^e al., let. b).

² Elle soumet le programme pluriannuel à l'approbation du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux compétents (art. 12).

³ Elle propose au Conseil fédéral:

- a. De reconnaître de nouvelles hautes écoles et institutions autonomes du degré universitaire (art. 7 et 8);
- b. D'accorder des subventions pour les frais de planification (art. 43);
- c. De prendre des mesures en vue d'assurer l'offre de places d'étude (art. 16).

⁴ Elle se prononce sur:

- a. Les dispositions d'exécution du Conseil fédéral qui touchent son champ d'activité;

- b. Les objectifs que vise l'encouragement de la recherche et sur les règles de planification qui lui sont applicables, dans la mesure où ils concernent le domaine des hautes écoles (art. 23 et 27);
- c. Les plans pluriannuels des institutions chargées d'encourager la recherche (art. 24);
- d. Toute autre question qui lui serait soumise par le Conseil fédéral ou l'un des gouvernements cantonaux.

Art. 50

Autres tâches

¹ Le Conseil fédéral peut confier à la Conférence gouvernementale d'autres tâches relatives à l'exécution de la présente loi.

² La Confédération et les cantons peuvent, d'un commun accord, assigner à la Conférence gouvernementale des tâches dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ne sont pas définies dans la présente loi.

Section 2: Organisation et décisions

Art. 51

Composition

¹ La Conférence gouvernementale est formée:

- a. Du chef du Département de l'intérieur;
- b. D'un représentant du gouvernement de chaque canton ayant la charge d'une haute école;
- c. De deux représentants des gouvernements des autres cantons, désignés par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

² Le président du Conseil des écoles polytechniques fédérales participe avec voix consultative aux séances de la Conférence gouvernementale.

Art. 52

Organisation

¹ La Conférence gouvernementale est présidée par le chef du Département de l'intérieur.

² Elle peut confier des tâches particulières à des services spécialisés et à des commissions. Elle veille à ce que les membres des corps universitaires y soient équitablement représentés.

³ Elle dispose de son propre secrétariat.

⁴ Elle fixe son organisation et sa gestion dans un règlement.

⁵ Les dépenses de la Conférence gouvernementale et de ses services spécialisés et commissions sont assumées à parts égales par la Confédération et les cantons.

Art. 53

Décisions de la Conférence gouvernementale

Les décisions de la Conférence gouvernementale requièrent au moins les trois quarts des voix des représentants des cantons et celle du représentant de la Confédération.

Art. 54

Commission de planification des hautes écoles

¹ La Commission de planification des hautes écoles élabore, à l'intention de la Conférence gouvernementale:

- a. Les règles de planification de l'enseignement supérieur (art. 13);
- b. Des avis sur les objectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (art. 10 et 23);
- c. Le programme pluriannuel (art. 12).

² Elle assume d'autres tâches qui lui sont confiées par la Conférence gouvernementale.

³ Elle est subordonnée à la Conférence gouvernementale et se compose d'un représentant de chaque organe responsable de l'élaboration des plans de développement des hautes écoles, d'un représentant du Département de l'intérieur et d'un représentant du Fonds national.

Chapitre 2: Conseil suisse de la science

Art. 55

Tâches

¹ Le Conseil suisse de la science est l'organe consultatif du Conseil fédéral pour toutes les questions concernant l'enseignement supérieur et la recherche.

² Le Conseil fédéral règle les tâches du Conseil de la science.

Art. 56

Composition

¹ Le Conseil de la science est formé de représentants des milieux scientifiques, de l'économie et de l'administration.

² Le Conseil fédéral nomme les membres et désigne le président. Il veille à ce que les diverses régions du pays et les disciplines scientifiques y soient représentées de manière équitable.

³ Le Conseil de la science fixe son organisation et sa gestion dans un règlement qui doit être approuvé par le Conseil fédéral.

⁴ Le Conseil de la science dispose de son propre secrétariat.

Titre cinquième: Dispositions spéciales

Chapitre premier; Voies de droit

Art. 57

Règle générale

La loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ s'appliquent à la procédure de recours, à moins que les articles 58 et 59 n'en disposent autrement.

Art. 58

Institutions chargées d'encourager la recherche

Les institutions chargées d'encourager la recherche fixent leur procédure dans des règlements répondant pour le moins aux exigences que posent les articles 10 et 28 à 38 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾, règlements qui doivent être approuvés par le Conseil fédéral.

Art. 59

Commission de recours en matière d'encouragement de la recherche

¹ Les décisions prises par les institutions chargées d'encourager la recherche peuvent être déférées à une commission fédérale de recours statuant en toute indépendance et définitivement.

² La commission de recours se compose d'un président et d'un vice-président, qui doivent être des juges de carrière, ainsi que de treize membres experts en la matière; le Conseil fédéral nomme ses membres pour une période de quatre ans, après avoir entendu les institutions.

³ La commission statue valablement lorsque cinq membres au moins sont présents.

⁴ Le recours ne peut être interjeté que par le requérant.

⁵ La consultation du dossier par le recourant est exclusivement réglée selon l'article 28 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾.

⁶ Le recours n'est recevable que pour les raisons indiquées à l'article 104, lettres *a* et *b*, de la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾; en outre, l'article 105 de ladite loi s'applique par analogie à la commission de recours.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

Chapitre 2: Restitution de subventions

Art. 60

¹ La restitution des subventions peut être exigée lorsqu'elles ont été versées à tort ou lorsque le destinataire, malgré un avertissement, ne remplit pas les charges qui lui ont été imposées par la Confédération.

² Le droit à la restitution se prescrit par un an à compter du jour où la Confédération a eu connaissance de ce droit et, dans tous les cas, par cinq ans à compter du jour où il a pris naissance.

³ Le Tribunal fédéral statue sur les litiges relatifs à la restitution de subventions.

Chapitre 3: Information

Art. 61

Relevés statistiques

¹ Après avoir entendu les intéressés, le Département de l'intérieur procède aux relevés statistiques que requiert l'exécution de la présente loi et pourvoit à l'utilisation des informations obtenues.

² Les personnes physiques ou morales et les autorités auxquelles s'applique la présente loi sont tenues de fournir les renseignements que requiert l'établissement des relevés. Le Département de l'intérieur conclut, dans la mesure du possible, des accords avec d'autres organismes, afin d'inclure des informations complémentaires dans les relevés.

³ Les résultats des relevés statistiques sont mis à la disposition des intéressés.

⁴ Les dispositions sur la protection de la personne et l'obligation de garder le secret sont réservées.

Art. 62

Rapports

¹ La Conférence gouvernementale et les institutions chargées d'encourager la recherche font périodiquement rapport au Conseil fédéral sur leur activité et sur l'exécution du programme et des plans pluriannuels.

² Le Conseil fédéral règle la forme et le contenu des rapports, et fixe le moment de leur présentation.

³ Il renseigne l'Assemblée fédérale sur l'exécution de la loi.

Titre sixième: Dispositions finales et transitoires

Art. 63

Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Art. 64

Modification du droit antérieur

1. La loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 2, 4^e al. (nouveau)

⁴ Les articles 57 à 59 de la loi fédérale du ²⁾ sur
l'aide aux hautes écoles et la recherche s'appliquent à la procédure
des institutions chargées d'encourager la recherche et de la com-
mission de recours compétente en la matière.

2. La loi fédérale d'organisation judiciaire³⁾ est modifiée comme il suit:

Art. 100, let. k

k. En matière scolaire et scientifique:

- les décisions sur la reconnaissance ou le refus de reconnaître des certificats de maturité suisses et sur l'encouragement de la recherche.

Art. 65

Abrogation du droit antérieur

La loi fédérale du 28 juin 1968⁴⁾ sur l'aide aux universités est abrogée.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RO

³⁾ RS 173.110

⁴⁾ RO 1968 1633, 1972 787, 1974 139

Art. 66

Relation avec le droit antérieur

¹ Le canton ayant la charge d'une haute école qui, en vertu de la présente loi, reçoit, au titre de l'exploitation, des subventions qui n'atteignent pas, en valeur réelle, la subvention de base calculée pour 1977, selon la loi fédérale du 28 juin 1968¹⁾ sur l'aide aux universités, a droit à la subvention la plus élevée.

² Les institutions spéciales auxquelles le droit aux subventions a été reconnu en vertu de l'article 3 de la loi fédérale du 28 juin 1968¹⁾ sur l'aide aux universités sont réputées institutions universitaires autonomes selon la présente loi.

³ Jusqu'à ce que les conditions d'admission aux universités aient été réglées selon les directives prévues à l'article 14, 2^e alinéa, les cantons sont tenus de pourvoir à ce que les certificats de maturité reconnus par la Confédération donnent le droit d'accéder à l'étude de toutes les disciplines enseignées dans leurs hautes écoles.

Art. 67

Programme pluriannuel et plans pluriannuels pendant la période transitoire

¹ Le premier programme pluriannuel et les plans pluriannuels produiront leurs effets à partir du 1^{er} janvier 1980. Jusqu'à cette date, les dispositions de la présente loi sont applicables par analogie.

² Dans des circonstances particulières, le Conseil fédéral peut différer d'un an l'application du premier programme pluriannuel.

Art. 68

Subventions pour l'exploitation pendant la période transitoire

¹ Dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les taux des subventions pour l'exploitation varient entre 10 et 30 pour cent; compte tenu du supplément alloué en vertu de l'article 37, ils s'élèvent à 15 pour cent au moins.

² Trois ans après l'entrée en vigueur d'un nouveau régime des finances fédérales, le Conseil fédéral portera progressivement ces subventions aux taux maximaux prévus par l'article 36.

Art. 69

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1978.

(Projet)

**Arrêté fédéral
ouvrant des crédits pour la première période
de subventionnement selon la loi
sur l'aide aux hautes écoles et la recherche**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 31 de la loi du _____ sur l'aide aux hautes écoles et la
recherche¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1976²⁾,

arrête:

Article premier

La première période de subventionnement pour l'aide aux hautes écoles s'étend du 1^{er} janvier 1978 au 31 décembre 1979.

Art. 2

Le plafond des paiements afférents aux subventions pour l'exploitation est fixé à 450 millions de francs durant la première période de subventionnement. Sur ce montant, 215 millions sont affectés à l'exercice 1978 et 235 millions à l'exercice 1979.

Art. 3

En ce qui concerne les subventions pour les investissements, le crédit d'engagement est de 275 millions de francs durant la première période de subventionnement.

¹⁾ RO

²⁾ FF 1976 III 905

Art. 4

¹ Si la réalisation du premier programme pluriannuel d'aide aux hautes écoles, applicable à l'ensemble du pays, ne peut débiter le 1^{er} janvier 1978, la première période du subventionnement sera prolongée jusqu'au 31 décembre 1980.

² En pareil cas, le plafond des paiements afférents aux subventions pour l'exploitation s'élèvera à 690 millions de francs et le crédit d'engagement relatif aux subventions pour les investissements à 400 millions.

Art. 5

¹ Le présent arrêté qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1978.

Message concernant l'aide aux hautes écoles et la recherche Du 4 octobre 1976

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	45
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.11.1976
Date	
Data	
Seite	905-1041
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 668

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.