

Feuille Fédérale

Berne, le 28 décembre 1967 119^e année Volume II

N° 52

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 36 francs par an; 20 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9811

Message

du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales

(Du 28 novembre 1967)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi fédérale sur l'aide aux universités. Il s'agit de remplacer par une législation établie pour une longue durée la réglementation transitoire qui a été instaurée par 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). Ce régime prévoit, pour les trois années 1966 à 1968, le versement de subventions d'un montant total de 200 millions de francs, à savoir 45 millions pour 1966, 65 millions pour 1967 et 90 millions pour 1968.

Le régime permanent d'aide prévu constitue, sur le plan financier et en ce qui concerne la politique de développement des universités, une mesure de très grande portée. L'histoire caractérisera sans doute notre temps comme une époque de progrès scientifique extrêmement rapide. Or notre pays doit aussi participer à cette évolution. En tant que centres de la recherche scientifique et institutions dispensant la formation universitaire, les universités et autres hautes écoles jouent un rôle essentiel en l'occurrence. Les cantons qui ont une université ne sont plus en mesure d'assurer à eux seuls leur développement d'une manière qui réponde aux exigences des temps actuels. Pour que nos universités puissent conserver le rang qui leur a été reconnu, il importe que la Confédération apporte son aide.

A. L'ÉVOLUTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN SUISSE

1. Historique

L'université, avec ses institutions et son esprit, est une création du moyen âge. Des transformations économiques et sociales du XII^e siècle sont nées ces écoles de villes, qui prirent la relève des écoles de couvents, marquées par un

esprit conservateur et l'emprise de la féodalité, et qui donnèrent naissance aux universités. En tant que corporation soumise à son propre droit, qui avait la possibilité de s'organiser selon sa propre volonté, l'«universitas magistrorum et scholarium» offrait des conditions favorables à un développement prospère de l'enseignement et de la science. Son premier âge d'or, avec les deux centres de rayonnement intellectuel qu'étaient Paris et Bologne, fut la conséquence de la redécouverte de l'aristotélisme, de la découverte du droit romain et des contacts avec la civilisation arabe.

Une nouvelle étape débuta avec l'humanisme des XV^e et XVI^e siècles. C'est à cette époque que se situe la fondation de la première université suisse, celle de Bâle. Conséquence tardive du concile de Bâle, elle a été créée en 1460 par le pape Pie II, à la demande de la bourgeoisie de cette ville, qui désirait voir «s'étendre la foi chrétienne, instruire les ignorants et faire briller les lumières de l'esprit». Le premier chapitre de son histoire a été marqué par la naissance de la pensée des humanistes qui tendait à supplanter peu à peu les formes ankylosées de l'enseignement médiéval, qui se perpétuait à Bâle comme ailleurs à la fin du moyen âge. La pénétration de l'humanisme fut favorisée par l'essor de l'imprimerie, qui attira à Bâle de nombreux savants, dont Erasme de Rotterdam. Ce n'est toutefois que la réformation qui entraîna une réorganisation profonde de la vie de l'université. La rénovation qui intervint alors à la faveur d'un humanisme imprégné par l'esprit de la réforme eut un nouvel essor pour conséquence. La période de 1550 à 1620 est considérée comme l'âge d'or de l'université de Bâle. Des maîtres célèbres, tels que Bonifacius Amerbach, Celio Secondo Curione, Sébastien Castellion, qui a établi «pour tous les temps la grande loi de la tolérance», affermirent la renommée qu'avait Bâle d'être une ville d'humanistes ouverte aux influences de l'extérieur. Sous l'impulsion de Paracelse et d'André Vésale, la faculté de médecine de l'université fit œuvre de pionnier. Avec le début de la guerre de Trente ans commença pour Bâle, comme pour presque toutes les universités de la vieille Europe, une ère de lente décadence. Une nouvelle évolution ne s'amorça qu'au XIX^e siècle, époque qui marqua aussi la fondation de la plupart des autres universités suisses.

Les efforts visant à réformer profondément l'enseignement supérieur en Suisse remontent, il est vrai, beaucoup plus haut. En 1744, Franz Urs von Balthasar parlait des «rêves patriotiques d'un Confédéré en quête d'un moyen permettant de rajeunir une Confédération vieillie». Il développait le plan d'une «école confédérale» dont il espérait qu'«elle produirait des hommes qui éclaireraient toute la Suisse à la lumière de leur intelligence et de leur connaissance des choses et feraient même briller cette lumière hors des limites du pays». C'est également à l'idée d'une haute école fédérale, qui ressort de ces suggestions, qu'est consacré un message souvent cité du ministre des arts et des sciences du gouvernement helvétique, Philippe-Albert Stapfer. Durant la période de la régénération, cette idée fut encore reprise par la Société helvétique. En 1832, le canton de Vaud proposa à la session de la diète, à Lucerne, de créer une université fédérale commune par la voie d'un concordat.

La réalisation des plans fédéraux dans le domaine de l'enseignement supérieur fut devancée par l'évolution qui se produisit dans les cantons. En 1833, le canton de Zurich créa en effet sa propre université. Ainsi devait être menée à chef «l'amélioration radicale des institutions scolaires» que le mouvement de régénération s'était fixé comme but. La nouvelle université reprit la tâche du «Carolinum», établissement réorganisé par Zwingli, qui constituait l'«épine dorsale de l'enseignement supérieur dans le canton de Zurich» et où enseignait aussi le grand promoteur et mentor de la nouvelle école, Caspar Orelli. Une année plus tard, en 1834, Berne suivit l'exemple de Zurich et créa sa propre université. Dans cette ville également, il fut possible de se fonder sur une ancienne institution, l'école de théologie, qui avait été développée et transformée en académie au XVIII^e siècle. En 1835, Genève réorganisa également son académie, dont la création remontait à Calvin. Instituée au début en tant que séminaire de théologie et de pédagogie, la Schola genevensis devint, avec l'extension du calvinisme, un centre intellectuel d'importance européenne et de rayonnement mondial. Ultérieurement, cette institution réservée à l'enseignement de la théologie et de la pédagogie fut complétée par des chaires de droit et de philosophie. Au siècle des lumières, elle reçut le statut d'une académie comprenant trois nouvelles facultés de mathématique, de physique et d'astronomie. La nouvelle loi de 1835 subordonna définitivement l'académie aux autorités civiles. Sa transformation en université, selon les exemples donnés par la Suisse alémanique, eut lieu en 1873; trois ans plus tard, une faculté de médecine fut adjointe aux anciennes disciplines.

En 1890, Lausanne transforma de la même manière son académie en université lors de l'institution d'une faculté de médecine. L'académie, dont les origines remontaient également à une école de théologie créée au XVI^e siècle, a compté de nombreuses célébrités dans son corps professoral, ainsi le grand naturaliste Conrad Gessner, le réformateur vaudois Pierre Viret et l'humaniste Théodore de Bèze. C'est en 1889 que fut fondée l'université de Fribourg. La faculté de droit était la continuation d'une école de droit datant du XVIII^e siècle; à cette faculté et à celle de philosophie créée en 1889 vinrent s'ajouter en 1890 la faculté de théologie et en 1896 la faculté de sciences naturelles.

L'actuelle école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall a été créée en 1898. Jusqu'en 1962, cet établissement portait le nom d'«école des hautes études commerciales de Saint-Gall». Comme cette dénomination ne s'étendait qu'à une partie de son domaine d'enseignement et de recherches, un changement s'est révélé nécessaire. La plus jeune des universités de notre pays est celle de Neuchâtel, qui a vu le jour en 1909. Elle a été précédée de l'académie fondée en 1838, qui a compté des savants bien connus, au nombre de ses professeurs, par exemple les géologues Agassiz et Guyot. Nos universités peuvent, à bon droit, être désignées comme des créations du XIX^e siècle si l'on considère que c'est à cette époque qu'elles ont subi des transformations et des aménagements décisifs tant sur le plan de l'organisation que dans le domaine des idées.

L'image idéale qu'on s'est fait de la nouvelle université suisse, de la réorganisation de l'université de Bâle, en 1818, à la création de celles de Fribourg et de Neuchâtel, était fidèle à la conception de l'université, fondée sur la philosophie de l'idéalisme, que s'était forgée Wilhelm von Humboldt, et qui trouva pour la première fois sa réalisation en 1809, par la création de l'université de Berlin. La Prusse voulait alors, après sa défaite, «remplacer par des forces intellectuelles les forces physiques qu'elle avait perdues» (Frédéric-Guillaume III). La nouvelle université allemande comprenait quatre facultés jouissant d'une pleine égalité de droits; il fut ainsi possible de revaloriser l'école préparatoire de philosophie et d'en faire une faculté indépendante, ce qui mit fin à la tutelle exercée par la théologie. En outre, la faculté de droit fut développée et une faculté indépendante de médecine mise sur pied. Partant de la nouvelle conception des tâches de l'université, Humboldt développa les principes de l'unité de l'enseignement et de la recherche, ainsi que de la liberté en ces domaines. La liberté d'enseignement permit aux nouvelles universités de se libérer de la contrainte appauvrissante des méthodes scholastiques encore en honneur dans les anciennes académies, puis aussi de la tutelle exercée par la théologie. A la liberté d'enseignement vint se joindre la liberté académique dont bénéficièrent les étudiants. L'administration autonome de l'université garantit l'indépendance des nouvelles institutions à l'égard de l'Etat. Liberté d'enseignement, tolérance et administration autonome étaient les conditions préalables indispensables au libre essor de l'esprit scientifique, qui put dès lors se développer également dans nos universités.

La conception humboldtienne de l'université, qui était à la base de toutes nos hautes écoles cantonales, eut pour conséquence que les sciences techniques, principalement orientées vers les activités pratiques, ne purent pas pénétrer dans ces établissements d'instruction supérieure. La création de l'école polytechnique fédérale (EPF), qui est le seul établissement fédéral d'enseignement supérieur, permit aux sciences techniques d'acquérir droit de cité dans notre enseignement supérieur. Cette école eut aussi pour modèle une institution allemande, l'école polytechnique de Karlsruhe, alors que, primitivement, on avait envisagé de créer l'école polytechnique fédérale d'après l'exemple français. L'actuelle école polytechnique fédérale a été conçue comme un établissement comprenant différentes sections.

Les efforts répétés qui furent entrepris en vue de la création d'une université fédérale n'aboutirent pas à des résultats concrets. En 1854, le conseil national avait déjà donné son approbation à un projet de «loi sur l'université fédérale», qui échoua toutefois devant le Conseil des Etats. Lors de la révision totale de la constitution fédérale, l'idée de la création d'une université fédérale fut reprise, mais sans succès cette fois encore. Les efforts qui avaient été entrepris périodiquement durant presque un siècle et demi en vue de l'institution d'une université suisse trouvèrent ainsi leur fin.

Les difficultés auxquelles durent faire face les universités nouvellement créées étaient multiples. Au début, les bases financières sur lesquelles étaient

assises la plupart de nos universités étaient extrêmement étroites. L'appel en qualité de professeur de dogmatique à l'université de Zurich de David-Friedrich Strauss, dont la « Vie de Jésus », qui venait de paraître, constituait une pierre d'achoppement non seulement pour nombre de théologiens, mais pour beaucoup d'autres personnes, provoqua une crise depuis longtemps latente, qui menaça sérieusement l'existence de la nouvelle université. Une trop forte inter-pénétration de la politique et de l'université risqua également de causer la perte de l'université de Berne; les vifs débats politiques auxquels la vie de l'université se trouva mêlée, qui n'étaient guère favorables à des activités scientifiques prospères, ne prirent fin qu'en 1854, lorsqu'après un bref passage au pouvoir des conservateurs, radicaux et conservateurs formèrent ensemble le gouvernement. La séparation des districts campagnards de la ville de Bâle mit sérieusement en péril la plus ancienne des universités de notre pays; ce n'est que grâce à la générosité et à l'énergie de la population de la ville de Bâle qu'il fut possible de surmonter les difficultés économiques nées de la sécession. A Neuchâtel, l'évolution politique de 1848 provoqua même la suppression de l'académie, qui ne fut rouverte qu'en 1866. Les conséquences politiques de la révolution de 1846 entravèrent le développement de l'académie de Genève, qui avait connu un essor prometteur après la réorganisation de 1835; ce n'est qu'en 1873 qu'Antoine Carteret réussit à transformer l'académie en une université selon le modèle suisse. Il bénéficia pour cela du concours de l'ancien professeur de Giessen, Carl Vogt, qui enseignait depuis 1853 la géologie à Genève.

Les cantons de Suisse alémanique et Fribourg purent résoudre la difficile question que posait la nomination de professeurs capables aux nouvelles chaires des universités en faisant appel à des savants étrangers, pour la plupart des Allemands. En 1835, environ 40 pour cent des professeurs ordinaires de l'université de Bâle étaient d'origine allemande; cette proportion était de presque 50 pour cent à Berne, alors qu'à Zurich, le corps des professeurs ordinaires se trouva même temporairement uniquement composé d'Allemands. En faisant appel à des professeurs étrangers, les libéraux n'étaient pas toujours sans sacrifier à des préoccupations politiques. Les nouveaux maîtres qu'on faisait venir de l'étranger et qui étaient destinés à remplacer les membres du corps professoral conservateur des anciennes académies, exerçaient dans les cantons une activité de « protagonistes du mouvement radical ». A Berne, ce fut la cause des difficultés mentionnées plus haut. De manière générale, la Suisse n'était toutefois pas en mesure de fournir alors un nombre suffisant de personnes disposant de la formation nécessaire pour donner un enseignement universitaire. La venue de savants étrangers mit en contact notre pays avec la vie scientifique d'autres Etats.

Après 1850, l'existence des universités de Suisse alémanique put être considérée comme assurée. Ce fut dès lors pour elles une période de consolidation intérieure accompagnée d'une croissance extérieure qui ne fut sans doute pas absolument régulière, mais qui dura jusqu'à la première guerre mondiale. Alors qu'en 1841, 37 étudiants seulement suivaient les cours de l'université de Bâle,

ils étaient déjà 603 à la fin du siècle. A Berne, le nombre des étudiants a passé de 235 en 1865 à 962 en 1900, pour atteindre 1859 au début du premier conflit mondial. On chercha à tenir compte du progrès des sciences en renouvelant le corps professoral, en créant de nouvelles chaires et en construisant des bâtiments universitaires. A Berne, l'université put occuper ses nouveaux bâtiments en 1903 alors qu'à Zurich ce ne fut que peu avant le début de la première guerre. Au nombre des «innovations rationnelles» par lesquelles l'université de Zurich se distinguait de ses modèles d'outre-Rhin et marquait le libéralisme de nos institutions universitaires, le recteur H. Steiner cita, lors des fêtes du cinquantième, l'immatriculation de diplômés d'écoles normales et l'admission de femmes aux études universitaires. La première de ces innovations pouvait, à vrai dire, passer pour une «concession de nature démocratique» aux milieux de la population auxquels l'accès aux études universitaires n'était pas possible sans autres difficultés par le canal du gymnase classique, établissement de caractère exclusif. En revanche, l'ouverture des portes de l'université au sexe faible était l'expression très nette du libéralisme qui caractérisait les universités suisses.

La première guerre mondiale n'apporta pas seulement à nos universités des restrictions d'ordre matériel; les absences fréquentes de professeurs et d'étudiants constituèrent des entraves supplémentaires au déroulement des cours. Les bouleversements d'ordre spirituel et moral que dut alors subir l'Europe ne manquèrent pas d'avoir de profondes répercussions sur nos universités. Une conséquence directe de la guerre fut une diminution en partie très forte du nombre des étudiants, régression provoquée surtout par le fait que les étrangers manquèrent en bonne partie. Alors que l'université de Genève comptait à la veille de la première guerre mondiale 1638 étudiants, leur nombre n'était plus que de 1068 en 1920 et d'à peine 800 en 1923. Durant les années qui suivirent la guerre, la situation financière difficile de différents cantons ayant une université exigea de sensibles économies sur les dépenses faites pour l'enseignement supérieur. Il en résulta çà et là la fusion ou la suppression de certaines chaires.

Si la période qui s'écoula entre les deux conflits mondiaux fut, dans l'ensemble, consacrée à une consolidation et à un développement des institutions établies par le passé, les années qui suivirent la dernière guerre mondiale apportèrent un essor vraiment imprévu.

L'évolution du nombre des étudiants immatriculés auprès des neuf universités de notre pays, depuis le début du siècle, ressort du tableau qui suit:

Année	Total	Suisses	Etrangers	Etudiantes
1900/1901	5 230	2 787	2443	855
1913/1914	9 650	4 989	4661	1342
1920/1921	9 116	7 060	2056	891
1930/1931	8 624	6 148	2476	1058
1938/1939	11 515	9 023	2492	1605

Année	Total	Suisses	Etrangers	Etudiantes
1946/1947	16 601	14 058	2543	2082
1950/1951	16 501	12 324	4177	2100
1955/1956	15 952	11 650	4302	2343
1960/1961	21 281	14 303	6978	3586
1966/1967	33 920	25 682	8238	6897

2. Situation actuelle

Il existe donc neuf centres de hautes études en Suisse. Ce sont, outre l'école polytechnique de Zurich, les universités de Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, ainsi que l'école de hautes études économiques et sociales de Saint-Gall. Notre pays compte donc une haute école pour quelque 650 000 habitants et appartient de ce fait à la catégorie des Etats où l'enseignement supérieur est le plus développé proportionnellement à la population.

Cette abondance d'établissements de hautes études s'explique par l'histoire de notre Etat. L'aspect politique de la création d'universités est le plus marqué dans la partie romande du pays où, le Valais mis à part, tous les cantons ont une université. Cette institution traduit en quelque sorte la conscience d'une vie propre. Le cadre limité qui les a vues naître leur a donc donné un caractère tout à fait distinct. Elles ne sont pas uniquement des centres de formation supérieure, mais aussi des foyers vivants de culture pour les régions qui les entourent et qui en assurent le soutien.

a. Situation juridique

Si l'on excepte l'école polytechnique fédérale, les établissements d'enseignement supérieur sont entretenus par les cantons. Seule l'école de hautes études économiques et sociales de Saint-Gall bénéficie du double soutien du canton et de la ville qui l'abrite. L'organisation de chaque université est réglée par une loi cantonale, l'autonomie universitaire étant toutefois pleinement sauvegardée. Cette autonomie consiste pour l'essentiel en la faculté de pouvoir décider de manière indépendante dans tous les domaines qui relèvent directement des activités scientifiques.

b. Surveillance et administration

C'est à l'exécutif cantonal qu'il incombe d'assumer la haute surveillance sur l'université, les parlements se prononçant sur les demandes de crédits nécessaires.

Pour le reste, l'administration des universités est organisée de différentes manières. Alors que dans les cantons de Berne, Genève et Vaud, les universités ne dépendent d'aucune autre autorité, il existe dans les autres cantons des organes spéciaux tenant lieu d'intermédiaires entre l'exécutif et l'université.

C'est ainsi que les cantons de Bâle-Ville et de Zurich ont institué deux organes intermédiaires entre le gouvernement et leur haute école, dénommés «Erziehungsrat» et «Kuratel» dans le premier et «Erziehungsrat» et «Hochschulkommission» dans le second. A Fribourg, il existe un conseil de l'université, organe consultatif chargé d'assister le Conseil d'Etat dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le canton de Neuchâtel, finalement, a adjoint au département de l'instruction publique une commission consultative pour l'enseignement universitaire.

Dans les limites de la constitution et des lois, les universités ont le droit de s'administrer elles-mêmes. Cette administration autonome est assumée de manière fort diverse selon les cas. L'organe supérieur, réglant les questions qui intéressent l'ensemble de l'université, est formé des professeurs de toutes les facultés; ce conseil est dénommé «Regenz» à Bâle, «assemblée plénière» à Fribourg et «sénat» dans les autres universités, ce terme désignant à Fribourg le conseil des doyens et de leurs suppléants. Le recteur assume ses fonctions durant une ou deux années selon les universités; il est assisté d'un recteur désigné (recteur pour la période de rectorat suivante) et d'un prorecteur (recteur durant la période de rectorat précédente).

Un autre organe de l'administration universitaire est le conseil de faculté. Les facultés, dont sont composées toutes les universités, assument d'importantes tâches, par exemple l'organisation de l'enseignement et des examens, l'établissement de propositions touchant la nomination de professeurs; elles ont le droit de décerner le titre de docteur. Le conseil de faculté est présidé par le doyen. Il existe une faculté des lettres (en allemand Philosophisch-historische Fakultät, phil. I) et une faculté des sciences (Philosophisch-naturwissenschaftliche Fakultät, phil. II) dans toutes les universités. Le droit, les sciences économiques et les sciences sociales constituent également partout des matières d'étude, mais ne sont pas groupées en une seule faculté dans toutes les universités. Des facultés de médecine existent à Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich, alors qu'à Fribourg et à Neuchâtel un enseignement n'est donné que dans les branches propédeutiques, à Fribourg jusqu'au deuxième examen propédeutique et à Neuchâtel jusqu'au premier. Seules les universités de Berne et de Zurich ont une faculté de médecine vétérinaire. Les conditions sont beaucoup plus variées dans le domaine de la théologie. L'université de Fribourg a une faculté de théologie catholique-romaine, Berne une faculté protestante et une faculté catholique-chrétienne, chacune des autres universités entretenant une faculté protestante de théologie. L'école de hautes études de Saint-Gall s'est spécialisée dans les domaines des sciences économiques, administratives et sociales. Elle comprend des sections d'organisation et de gestion de l'entreprise, d'économie politique et de géographie économique, de droit, de sciences naturelles et technologiques, ainsi que de lettres. L'école polytechnique est également divisée en sections, qui sont au nombre de douze. Outre les facultés, les universités comptent un certain nombre d'instituts et d'établissements dépendant plus ou moins étroitement d'elles.

c. Corps enseignant

La structure du corps enseignant des hautes écoles suisses a été déterminée dans une large mesure par la conception classique de l'université exprimée par Wilhelm von Humboldt. Le corps professoral se compose pour l'essentiel des catégories suivantes: professeurs ordinaires, professeurs extraordinaires, professeurs honoraires, professeurs-assistants, privat-docents, chargés de cours et lecteurs.

Les professeurs ordinaires constituent, numériquement parlant, un peu moins du tiers de l'ensemble du corps professoral. Ils jouent un rôle important, étant donné que la plupart d'entre eux occupent une chaire légalement instituée et que la structure de l'enseignement repose le plus souvent sur ces chaires. Presque tous les professeurs ordinaires exercent leur activité universitaire à plein temps. La situation des professeurs extraordinaires est beaucoup moins homogène que celle des professeurs ordinaires. La nature des liens qui rattachent les premiers d'entre eux à l'université est notamment très différente. Trois cinquièmes des professeurs extraordinaires exercent leurs fonctions professorales à titre d'activité principale. Quant aux professeurs honoraires, il s'agit de membres émérites du corps professoral qui reçoivent ce titre lorsqu'ils prennent leur retraite ou de savants que l'on a voulu distinguer. La création de postes de professeurs-assistants permet d'accorder une chaire aux universitaires qui assureront la relève en matière d'enseignement ou de recherches. La qualité de privat-docent représente, en règle générale, le premier échelon de la carrière universitaire; pour être désigné comme privat-docent, il faut avoir fait d'importants travaux scientifiques ou présenté une thèse d'agrégation. Quant aux chargés de cours et aux lecteurs, ce sont pour la plupart des professeurs pour lesquels l'enseignement universitaire constitue une activité accessoire.

Durant le semestre d'hiver de 1966/1967, le corps enseignant des universités et autres établissements d'enseignement supérieur de la Suisse se composait de 2304 professeurs, dont environ 1163 professeurs ordinaires et extraordinaires.

d. Etudiants

Pour être immatriculé à une université ou à une autre haute école suisse, il faut être en possession d'un certificat de maturité reconnu par l'Etat. Les étudiants étrangers ne peuvent être admis sans examen que s'ils possèdent un titre qui équivaut au certificat suisse reconnu. Sur la proposition de la conférence des recteurs d'universités suisses, des examens obligatoires d'admission ont été introduits en automne 1966 pour tous les autres candidats. Ces examens ont lieu deux fois par an à Fribourg pour l'ensemble de nos établissements d'enseignement supérieur, école polytechnique fédérale exceptée.

Durant le semestre d'hiver 1966/1967, le nombre total des étudiants immatriculés auprès des hautes écoles de notre pays s'élevait à 33 920, dont 8238 étrangers (24,3%). On comptait alors 6897 étudiantes.

La proportion fort élevée d'étudiants étrangers que comptent nos universités comparativement à celles de l'étranger s'explique par des raisons d'ordre traditionnel. Elle est particulièrement forte à Fribourg, Genève et Lausanne (35 % à Fribourg, 42 % à Genève et 40 % à Lausanne durant le semestre d'hiver 1966/1967).

A la fin des études, les hautes écoles confèrent des grades universitaires qui sont, pour l'essentiel, le licence, le doctorat et les diplômes spéciaux. Selon les règlements, la durée totale des études est de six à huit semestres, voire treize semestres pour les sciences médicales. L'expérience prouve toutefois que la durée effective des études est fréquemment plus longue.

B. NATURE ET TÂCHES DE L'UNIVERSITÉ

Dans le chapitre A, nous avons essayé d'esquisser l'évolution qu'a subie l'université au cours du moyen âge, dominée par la scolastique, de la période des humanistes, de l'époque marquée par la conception humboldtienne de l'université, puis des temps actuels où les sciences naturelles jouent un rôle prépondérant dans l'enseignement et la recherche. C'est une longue route qui a été parcourue depuis les écoliers errants du temps de Thomas Platter aux étudiants d'aujourd'hui, des colloques en petits groupes aux vastes auditoriums de notre époque.

Si l'université européenne a subi nombre de profondes transformations au cours de son histoire de près de huit siècles, la mission essentielle qu'on lui demandait et qu'on lui demande encore de remplir n'a pas varié au cours des âges : être au service de la science et de l'enseignement, chercher à découvrir le sens des choses et à mettre à la portée de l'homme tout ce qui lui est accessible en l'état de la connaissance, développer le sens du droit et de la justice. L'« universitas » du moyen âge, forme originelle de nos hautes écoles d'aujourd'hui, se concevait déjà comme une communauté d'élèves et de maîtres s'adonnant à la libre recherche de la vérité en dehors de toute considération utilitaire. Ce sens du supranational et du superétatique fait de l'université une institution dont la mission a un caractère éminemment humain. Ce sens s'est exprimé dans l'autonomie dont jouissent nos universités, autonomie qui a pu être sauvegardée à travers toutes les transformations qu'ont subies les institutions. L'université n'est ni un service de l'Etat ni une institution de l'Eglise, mais est restée, selon une formule du moyen âge, un véritable tiers état. Sans doute cette autonomie a-t-elle subi de sensibles limitations depuis le moyen âge. Alors qu'à l'époque les universités avaient leurs propres revenus, elles vivent actuellement presque uniquement des ressources mises à leur disposition par l'Etat.

Si l'autonomie de l'université remonte à l'époque médiévale, le principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche, ainsi que celui de la liberté académique, qui ont eu une influence capitale sur l'organisation de nos hautes écoles découlent tous deux de la conception humboldtienne de l'université. Le

principe de l'unité de l'enseignement et de la recherche a pour origine l'idée de Humboldt que la « progression de la science est plus rapide dans une université où les idées sont continuellement agitées par les esprits exercés d'une nombreuse et ardente jeunesse. La science ne peut somme toute être valablement transmise sans qu'elle soit chaque fois assimilée par celui qui reçoit l'enseignement; il serait incompréhensible qu'on n'arrive pas de la sorte, même fréquemment, à faire des découvertes ». Pour les étudiants, cela signifie, selon Humboldt, qu'ils ne remplissent leurs devoirs à l'égard de la science que s'ils arrivent à penser de manière indépendante, à faire preuve d'esprit critique et de doute; ce n'est qu'en prenant personnellement part à la recherche scientifique que l'étudiant peut acquérir sa formation, celle-ci représentant moins une somme de savoir qu'un état que permet d'atteindre « un engagement complet des professeurs et des étudiants au service de la recherche ». La pensée de Humboldt est en l'occurrence inspirée par la conception platonicienne de la science qui façonne les hommes. De ces considérations découle le principe de la liberté académique, car ce n'est qu'à ce prix qu'il est possible d'atteindre le but de la formation universitaire, qui est « d'arriver à acquérir par la science les règles fondamentales permettant d'harmoniser les activités humaines ». Quant à la formation pratique à l'université, elle devait céder le pas à ces impératifs.

Sans doute, jamais la réalité ne se rapprocha-t-elle de très près de l'idéal de Humboldt; mais aujourd'hui l'écart est énorme entre les conditions réelles et la représentation que se faisaient de l'université les tenants de l'idéal classique, à l'époque du renouveau de l'humanisme. Les règlements relatifs aux études et aux examens restreignent toujours plus la liberté académique; la recherche et l'enseignement ne sont plus en étroit rapport. Les « instituts sans vie », comme Humboldt appelait les laboratoires de sciences naturelles, sont devenus des lieux de recherche d'une importance essentielle. Si, dans son état actuel, l'université ne correspond plus à l'idéal de Humboldt, les principes de l'unité de la recherche et de l'enseignement, ainsi que de la liberté académique ont empêché que l'université ne devienne un simple établissement d'enseignement ou seulement une école spécialisée du degré supérieur.

Les tâches assumées dans le domaine de la recherche, par lesquelles l'université se distingue des autres établissements d'instruction et qui comptent parmi les obligations les plus importantes qu'elle assume, lui ont permis de conserver son dynamisme intérieur à la faveur du développement constant des connaissances humaines et de s'adapter ainsi au fur et à mesure à l'évolution actuelle. L'enseignement donné par les chargés de cours maintient d'étroits contacts entre l'université et l'ensemble des institutions assumant l'instruction publique. Il offre aux étudiants la possibilité de parfaire leur formation intellectuelle et pratique, leur procure les connaissances et les aptitudes qui leur permettront d'exercer la profession qu'ils ont choisie. Les diplômes et les titres que confèrent les établissements d'enseignement supérieur — distinctions scientifiques mises à part — témoignent comme par le passé de l'heureux aboutissement des études universitaires.

Si nos établissements d'enseignement supérieur visent de plus en plus à une formation directement en rapport avec l'exercice d'une activité professionnelle, cela n'est qu'une adaptation indispensable aux exigences de la société industrielle moderne. Mais c'est surtout l'essor des sciences naturelles à l'ère des grandes découvertes qui a provoqué la transformation des structures traditionnelles de l'université. L'intrusion de la technique dans l'enseignement et la recherche universitaires ainsi que l'organisation sur de larges bases de la recherche sont les caractéristiques de l'évolution actuelle. L'extension prise par les sciences naturelles dans nos hautes écoles ont eu pour conséquence de les détacher dans une large mesure de l'ancien idéal scientifique d'un Humboldt, auquel nos universités doivent pour une très large part leur organisation. Lorsque le but premier à atteindre est de maîtriser les forces de la nature pour les mettre au service de la société humaine, la différence qui sépare l'université au sens propre du terme et l'école de hautes études techniques s'amenuise toujours plus. Du même coup, il en résulte une certaine contradiction entre les conditions actuelles et la structure de nos universités, laquelle correspond à une conception de l'activité scientifique procédant d'une vue philosophique des choses. Cette situation et le fait que la spécialisation s'est imposée dans des proportions considérables sous l'effet du développement des sciences, exigent que l'on revoie les structures des universités pour les adapter à l'évolution en cours. On peut se demander sérieusement, à cet égard, comment les universités pourront, à l'avenir, représenter au-delà des diverses branches d'études spécialisées, l'«universitas litterarum» qui leur confère véritablement le caractère d'où elles tiraient leur nom. Lors de la création de l'université de la Ruhr, à Bochum, on est déjà parti de conceptions nouvelles en renonçant à maintenir l'ancienne division en facultés et en intégrant les sciences techniques dans le corps de l'université. Nos hautes écoles ne pourront, elles non plus, se soustraire à des réformes de structures. L'aide fédérale doit contribuer à permettre à nos universités de satisfaire pleinement aux exigences des temps actuels.

En traitant de la nature et des tâches de l'université, il importe aussi de mentionner les obligations qu'elles assument sur le plan culturel. En tant que centres intellectuels des régions avoisinantes, elles exercent un grand rayonnement sur la vie culturelle et, indirectement, sur la vie politique. Les universités ne doivent pas manquer de s'acquitter de ces obligations en contribuant à résoudre des problèmes intéressant la collectivité en mettant en évidence ce qui est juste et en rappelant ce qui est essentiel. La précieuse contribution fournie par les universités dans les domaines politique, économique et culturel s'est manifestée à toutes les époques. Des membres du corps professoral de nos universités ont en particulier joué un rôle important lors de la création de nos institutions d'Etat.

C'est à l'université qu'incombe la tâche si importante pour l'existence et le développement de l'Etat, de l'économie et de la civilisation, d'assurer la formation d'une jeunesse capable d'assurer la relève dans les professions intellectuelles, scientifiques et techniques. La stabilité politique, les conditions économiques

et le niveau social dépendent dans une très large mesure des prestations scientifiques de nos établissements d'instruction supérieure. Nous nous bornerons à citer, à titre d'exemple, les besoins et les lacunes bien connus qui existent dans les professions médicales. La pression de forces extérieures ne doit cependant jamais avoir pour effet un relâchement des études ni empêcher d'accorder une importance suffisante aux grands buts de la recherche pure et de la formation sur le plan humain. C'est en effet de ces conditions préalables que dépend la survivance de l'ancienne conception du rôle de l'université, rôle que Karl Jaspers définissait en ces termes lors du 500^e anniversaire de l'université de Bâle :

« L'université bénéficie, grâce à la protection de l'Etat, d'une merveilleuse tranquillité. La recherche scientifique, les services qu'elle a rendus en préparant les conquêtes de la technique, le rappel des temps révolus, la part active qu'elle prend à la transmission de l'héritage du passé, tout cela est excellent mais non point suffisant. La situation privilégiée dont bénéficie l'université ne lui est en effet accordée qu'afin que ce calme permette de mieux percevoir les courants et les grands souffles qui parcourent et agitent le monde. L'université doit être l'endroit où l'on prend le mieux conscience de ce qu'est le temps présent et où l'on arrive à percevoir la vraie nature des choses. Ainsi, il existe au moins un lieu où règne la pleine conscience de ce qui se passe et d'où jaillit une lumière salutaire pour le monde. »

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE AIDE DE LA CONFÉDÉRATION AUX UNIVERSITÉS CANTONALES

1. Historique

Aux termes de l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution, la Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre. La constitution de 1848 limitait les attributions de la Confédération à la création d'une école polytechnique et d'une université fédérales. Ce n'est qu'au cours des débats relatifs à la révision de la constitution, en 1873 et 1874, que s'imposa l'idée d'une aide aux universités. La proposition qui fut faite donna lieu à de vives discussions dans les deux chambres. Les adversaires du projet se recrutaient principalement dans les milieux qui estimaient que la création d'une université fédérale était encore un but digne d'être atteint et craignaient que le soutien prévu n'empêche d'y arriver. En revanche, on n'exprimait pas encore, à l'époque, l'idée qu'une aide de la Confédération pourrait porter atteinte à la souveraineté des cantons ayant une université.

Alors que l'idée de la création d'une université fédérale perdit beaucoup de son actualité par la suite, différentes interventions furent faites en vue d'obtenir une aide générale et durable en faveur des universités cantonales. C'est ainsi que les directeurs de l'instruction publique des cantons de Bâle-Ville, Berne, Zurich, Genève, Neuchâtel et Vaud adressèrent le 28 avril 1888 au Conseil

fédéral une pétition demandant qu'une aide soit accordée aux universités cantonales en vertu de l'article 27 de la constitution fédérale. A l'époque, on invoquait déjà à l'appui de cette demande, les grands progrès réalisés dans le domaine des sciences naturelles, qui exigeaient une amélioration et un développement de l'équipement scientifique ne pouvant être obtenus qu'aux prix d'importantes dépenses supplémentaires. Il était question de subventions annuelles dont le montant total, qui aurait représenté une participation fédérale d'environ 25 pour cent des dépenses pour les universités, aurait atteint au début 350 000 à 400 000 francs. La requête des cantons ayant une université fut en général accueillie avec beaucoup de bienveillance par la presse et le public. On invoquait des arguments qui conservent leur valeur à l'heure actuelle: les possibilités financières restreintes des cantons, les dépenses élevées occasionnées par les facultés de sciences naturelles et de médecine, la forte proportion des étudiants venant d'autres cantons et de l'étranger, la nécessité de prendre des mesures de coordination. Contrairement à ce qui se passe aujourd'hui, il ne fut guère question d'une atteinte à la souveraineté cantonale dans le domaine de l'instruction publique. Après examen de la requête par une commission d'experts, le Conseil fédéral donna une réponse négative en faisant valoir que l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution prévoit, en premier lieu, la création d'établissements fédéraux d'instruction supérieure, et que la situation des finances fédérales ne permettait pas d'aller au-delà de cette limite.

Le même sort fut réservé à une requête qu'adressa au Conseil fédéral, le 14 novembre 1906, la conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique et qui demandait de nouveau le versement de subsides fédéraux aux universités cantonales en invoquant les mêmes arguments qu'en 1888.

La question d'une aide de la Confédération aux universités cantonales ne fut plus posée durant une quarantaine d'années, ce qui semble étonnant si l'on considère que les sacrifices financiers imposés par les universités aux cantons étaient déjà considérés comme trop lourds en 1888 et que les dépenses n'ont cessé de s'accroître depuis lors. La discussion se rouvrit à ce sujet en 1946, tant au Conseil national qu'au Conseil des Etats, lorsque fut traitée une demande de crédit de 27 millions de francs pour le développement de l'école polytechnique fédérale. Le 18 mars 1946, le conseiller national Lachenal (Genève) et le député au Conseil des Etats Malche (Genève), présentèrent des postulats qui avaient pour objet le versement d'une subvention aux universités cantonales. Ces interventions étaient motivées par la crainte d'un déséquilibre entre les ressources financières de l'école polytechnique fédérale et celles des universités cantonales. Le premier de ces établissements d'instruction supérieure commençait, disaient les auteurs de ces postulats, à faire aux universités cantonales une concurrence qui ne serait plus supportable à la longue. Etant données les exigences actuelles de la recherche scientifique, il ne serait plus possible aux cantons d'assurer en plein le développement normal de leurs universités.

Les deux postulats furent rejetés à de fortes majorités par les chambres au cours de la session de juin 1947. La décision des conseils législatifs est due non seulement à des motifs financiers, mais surtout à des raisons de politique culturelle, mises en relief dans la réponse de M. Ph. Etter, porte-parole du Conseil fédéral. Le chef du département de l'intérieur insista surtout sur la décision intervenue en 1854, lors de la création de l'école polytechnique fédérale. Son argumentation peut se résumer ainsi : l'école polytechnique à la Confédération, les universités aux cantons. Cette répartition est en quelque sorte conforme au droit constitutionnel non écrit, relevait M. Etter. Le porte-parole du Conseil fédéral ne pouvait en outre partager l'opinion des auteurs du postulat, qui estimaient que le versement de subventions fédérales ne porterait pas atteinte à la souveraineté cantonale dans le domaine de l'instruction publique. Les postulats furent d'autant mieux rejetés que la conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique s'était déjà prononcée, à la majorité des voix, contre le versement de subsides fédéraux aux universités. Les circonstances n'étaient pas encore favorables à la réalisation d'une telle proposition. Mais, au cours des années qui suivirent, la science et la technique connurent un essor si considérable que les exigences auxquelles durent faire face les universités s'accrochèrent très fortement.

La motion concernant les subventions aux universités cantonales, que le conseiller national Weibel, appuyé par 19 cosignataires, a déposée le 23 mars 1960, a donc rencontré davantage de compréhension. Consultés, les chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, le conseil de l'école polytechnique fédérale et le conseil national de la recherche scientifique du fonds national suisse adoptèrent généralement une attitude positive à l'égard de la motion; leurs avis différaient toutefois quant à certains détails, par exemple en ce qui concerne la portée de l'aide de la Confédération, les conditions à attacher à cette aide, la coordination entre les universités. Le Conseil fédéral ne s'opposa pas, lui non plus, à la motion, mais ne put, en raison des imprécisions qui subsistaient, accepter un mandat impératif. Le motionnaire se déclara alors d'accord de transformer sa motion en un postulat. Accepté par le Conseil national le 21 décembre 1960, celui-ci a la teneur suivante :

« L'augmentation aussi heureuse que nécessaire du nombre des étudiants dans les universités, ainsi que l'énorme développement des sciences (notamment des sciences naturelles) exigent un nouvel agrandissement de nos universités cantonales. L'ampleur rapidement croissante de cette tâche urgente commence à dépasser les ressources des cantons. Il s'agit néanmoins, dans l'intérêt culturel et économique de l'ensemble du pays, de favoriser le fort développement des universités.

Le Conseil fédéral est par conséquent invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre au parlement un projet qui permette d'accorder des subventions fédérales pour les frais d'agrandissement des universités cantonales. »

Le postulat a été accepté sans discussion et sans opposition. Cela prouve déjà que les conditions se sont nettement modifiées depuis 1947.

Pour l'examen de ce postulat, le département de l'intérieur convoqua déjà pour le 24 janvier 1961 une conférence qui réunit les chefs des départements de l'instruction publique des cantons ayant une université, le président du conseil de l'école polytechnique fédérale, les recteurs des universités ainsi que des représentants du fonds national. Se fondant sur les résultats de la discussion, le département pria par circulaire le département de l'instruction publique des cantons intéressés de fournir des indications sur les projets d'agrandissement de chaque université pour les cinq années à venir, ainsi que sur les frais présumés qui en résulteraient. Simultanément, il leur demandait s'ils estimaient qu'une aide de la Confédération était nécessaire à la réalisation de leurs projets. Les réponses ne donnèrent pas une image claire de la situation. C'est pourquoi les autorités et services représentés à la conférence de janvier 1961 furent priés de se réunir à nouveau le 26 octobre 1961. Cette seconde conférence suggéra de créer une commission d'experts chargée de déterminer la situation et les besoins des universités suisses et d'élaborer des propositions concernant la forme sous laquelle une aide pourrait être accordée par la Confédération. Donnant suite à cette recommandation, le département fédéral de l'intérieur nomma, le 8 février 1962, la commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités, qui comprenait des membres du corps professoral de chaque université, toutes les grandes facultés y étant représentées. Le professeur André Labhardt, de l'université de Neuchâtel, accepta la présidence de la commission. Celle-ci avait pleine liberté dans l'organisation de son travail. Elle acheva ses travaux en juin 1964 et son rapport final put être publié le 14 septembre de la même année.

Nous reviendrons au chiffre 3 du présent chapitre sur les conclusions auxquelles arriva la commission.

2. Mesures prises jusqu'ici par la Confédération pour aider les universités

Les universités cantonales ont déjà bénéficié dans une certaine mesure de l'aide de la Confédération avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 16 juin 1966 qui instituait un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités.

En vertu de la loi sur la formation professionnelle, les universités recevaient de la Confédération des subventions à titre de participation aux frais de formation des maîtres de branches commerciales. Ces subventions n'étaient, à vrai dire, de quelque importance que dans le cas de l'école de hautes études de Saint-Gall; de 1960 à 1965, leur montant total s'est élevé à 1 255 000 francs. Elles ont été supprimées lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 16 juin 1966, donc pour l'année 1966 déjà.

En vue d'assurer le développement de la capacité d'exportation de notre économie, la Confédération a mis sur pied, en 1944, un programme autonome d'encouragement à la recherche. Ce programme, qui émergeait tout d'abord aux

crédits ouverts pour la création de possibilités de travail, s'appuie actuellement sur la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Aux termes de l'article 4 de cette loi, la Confédération peut accorder à des universités des subventions destinées à encourager des recherches scientifiques et techniques subsidiaires dans la mesure où les résultats de ces recherches peuvent contribuer à combattre les crises et à procurer du travail. Depuis 1946, plus de 12 millions de francs ont été alloués aux universités à ce titre.

La commission d'études pour l'énergie atomique instituée par le Conseil fédéral en 1945 a consacré jusqu'en 1957 une dizaine de millions de francs pour soutenir les recherches dans ce domaine. Les travaux subventionnés étaient pour la plus grande partie exécutés par des instituts d'universités cantonales. Depuis 1958, c'est le fonds national suisse de la recherche scientifique qui dispose des crédits destinés à encourager la recherche dans le domaine de l'atome.

L'aide financière la plus importante accordée aux universités cantonales par la Confédération l'est de manière indirecte, c'est-à-dire par le subventionnement du fonds national suisse. Celui-ci, qui existe depuis 1952 en tant que fondation privée, a pour tâche d'encourager la recherche fondamentale dans tous les domaines. Alors que l'aide de la Confédération ne représentait que 3 millions de francs en 1953, première année complète d'existence du fonds, les subventions allouées en vertu de l'arrêté fédéral du 22 juin 1965 ont atteint 50 millions de francs en 1967 et seront de 55 millions en 1968 et de 60 millions en 1969. La plus grande partie de ces fonds sont destinés aux universités en tant qu'institutions assumant à titre principal la recherche fondamentale. Par l'octroi de «subventions personnelles», devant permettre de créer de nouveaux postes d'enseignement et de recherche dans les universités, il a également été possible d'accroître le nombre des chercheurs travaillant dans leurs instituts.

Des subventions directes de la Confédération aux universités sont allouées dans deux cas: en premier lieu, une subvention unique de 3,7 millions de francs a été accordée au canton de Vaud par l'arrêté fédéral du 9 mars 1961 pour l'agrandissement de l'école polytechnique de l'université de Lausanne. En second lieu, la Confédération soutient financièrement depuis 1952, en lui allouant une subvention annuelle qui atteint actuellement 500 000 francs, l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, que d'étroits liens attachent à l'université de cette ville.

3. Rapport de la «commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités»

Le rapport dresse un tableau complet de la situation actuelle des universités suisses et de leurs besoins. Sur cette base, il a été possible à la commission d'experts d'établir des propositions concrètes pour une aide fédérale.

La commission exprime avec force l'opinion que le moment est arrivé de modifier complètement le système de financement des universités cantonales et

que cette modification ne peut consister que dans l'allocation de subventions fédérales régulières et très importantes. Le besoin de rattrapage, mais surtout les nécessités nouvelles de l'enseignement et de la recherche, ainsi que le fort accroissement prévu du nombre des étudiants, placent les cantons obligés d'agrandir leurs universités devant des dépenses d'une ampleur telle qu'une aide de la Confédération apparaît indispensable.

Pour ce qui est des besoins nouveaux de l'enseignement, nos universités se voient contraintes, afin de suivre l'évolution de la science, d'ajouter toujours de nouvelles matières à leurs programmes. Plus encore que dans l'enseignement, il faut compter avec de nouveaux besoins dans la recherche. Cela vaut tout spécialement pour les sciences naturelles, la médecine et les sciences techniques.

L'accroissement du nombre des étudiants n'est pas seulement provoqué par l'augmentation de la population, mais aussi par l'ampleur croissante de la demande. Le manque de personnel jouissant d'une formation supérieure fait l'objet d'études approfondies dans trois publications: 1. Le rapport, paru en 1959, d'une «commission pour l'étude de la relève des cadres scientifiques et techniques» (instituée par M. F. Hummler, alors délégué aux possibilités de travail); 2. Le rapport, daté de 1963, de la «commission fédérale pour l'étude des problèmes de relève dans le domaine des sciences morales, des professions médicales et des maîtres d'école moyenne», instaurée par le département fédéral de l'intérieur (présidée par le professeur H. Schultz, de l'université de Berne); 3. Le rapport, paru en 1967, de la commission fédérale d'experts sur le développement de la formation médicale et la coordination dans ce domaine (présidée par le professeur O. Gsell, de l'université de Bâle). La création de nouvelles écoles secondaires et gymnases, l'extension du régime des bourses, ainsi que l'augmentation du nombre de jeunes gens arrivant aux études supérieures par la voie para-scolaire («deuxième voie des études») constituent des facteurs supplémentaires entraînant un accroissement du nombre des étudiants.

La commission pour l'étude d'une aide aux universités s'est également donné pour tâche d'exprimer en chiffres les effets prévisibles de l'évolution actuelle. Elle a établi pour la période allant jusqu'en 1975 des évaluations touchant le nombre d'étudiants et les dépenses pour les universités. Les résultats de ces recherches peuvent être résumés comme il suit:

- Jusqu'en 1975, les universités suisses devront porter de 5000 environ à 9600 approximativement le nombre des professeurs et de leurs collaborateurs et exécuter des travaux de construction de 10 à 11,5 millions de mètres cubes pour faire face aux besoins de rattrapage déjà existants; à l'augmentation du nombre des étudiants qui va doubler jusqu'à cette date (semestre d'hiver 1963/1964: 27 783 étudiants, dont 19 426 Suisses, 1975: env. 53 000 étudiants en tout, dont approx. 35 900 Suisses), ainsi qu'aux nouveaux besoins de l'enseignement et de la recherche.
- Jusqu'à 1975 au plus tard, l'ensemble des dépenses annuelles des universités et autres hautes écoles suisses devront, pour satisfaire à toutes les

exigences, passer de 212 millions de francs (état en 1962) à approximativement un milliard de francs. De ces dépenses, 800 millions de francs concernent uniquement les universités cantonales.

- La Confédération doit assumer régulièrement une bonne part du surplus de dépenses occasionnées aux cantons par leurs universités, cette contribution étant accordée aussi bien pour les frais de construction et d'installation que pour les frais d'exploitation.
- Selon le régime de subventions recommandé par la commission, la Confédération aurait à assumer à peu près la moitié des dépenses occasionnées par leurs universités aux cantons, ce qui donnerait d'après les estimations de la commission environ 300 millions de francs pour 1970 et quelque 400 millions pour 1975.

Après qu'elle eut terminé ses travaux, la commission a reçu mandat de revoir chaque année ses estimations d'après les dernières données statistiques à disposition. Il s'est révélé, pour les années 1963 à 1966 que ses prévisions correspondaient dans une large mesure à la réalité. Toutefois, les dépenses d'exploitation se sont accrues plus fortement que cela avait été prévu alors que les dépenses d'investissement sont restées au-dessous des estimations. Le nombre des étudiants suisses a augmenté dans une proportion plus importante qu'on l'avait pronostiqué alors que celui des étrangers n'a pas atteint le niveau prévu.

D. LES CONDITIONS A L'ÉTRANGER

Il apparaît indiqué d'établir quelques comparaisons avec les conditions existant à l'étranger dans le domaine de l'enseignement supérieur afin de pouvoir mieux juger du niveau de développement de nos hautes écoles. Comme la structure de ces écoles diffère souvent sensiblement d'un pays à l'autre, de telles comparaisons ne peuvent, il est vrai, être effectuées que dans des limites très restreintes. Tout d'abord, la notion d'instruction supérieure n'est pas définie partout de la même manière. Dans certains pays, par exemple, l'ensemble de la formation du personnel enseignant est assumée par l'université alors que, dans d'autres, celle-ci ne forme que les candidats à l'enseignement supérieur. Des difficultés semblables se présentent dès qu'il s'agit de classer les écoles des beaux-arts et conservatoires, les séminaires ecclésiastiques, les écoles techniques supérieures, etc. Des différences sensibles existent finalement quant au régime de financement des universités. En raison de sa structure fédérative, c'est la République fédérale d'Allemagne qui offre le plus d'analogie avec la Suisse. Ce sont en effet les Etats ou «Länder» qui y entretiennent les universités. Des comparaisons avec les Etats-Unis d'Amérique ou l'Union soviétique — pays qui consacrent les moyens financiers les plus importants à la recherche — sont d'emblée exclues étant donné que les systèmes de formation auxquels recourent ces Etats sont beaucoup trop différents des nôtres.

En dépit de toutes les différences sur le plan de l'organisation et du développement, toutes les universités des pays économiquement développés doivent résoudre toute une série de problèmes identiques : augmentation extraordinaire du nombre des étudiants, besoins accrus de l'enseignement et de la recherche, manque de personnel hautement qualifié pour assurer la relève, problèmes de structures, etc. A cela vient s'ajouter le problème de la construction de nouvelles universités.

Les conditions existant dans quelques pays européens feront l'objet des brefs commentaires suivants :

1. République fédérale d'Allemagne

Le développement de l'instruction supérieure et l'encouragement de la recherche bénéficient également de la priorité en Allemagne fédérale. On est conscient du fait que la croissance économique dépend étroitement du niveau des hautes écoles et de la recherche. Après la dernière guerre, les besoins de rattrapage ont été naturellement très élevés dans les universités et autres hautes écoles. Les deux publications suivantes du conseil allemand de la science donnent d'abondantes informations sur la situation et les besoins des établissements d'instruction supérieure : «*Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Einrichtungen, Teil I, Wissenschaftliche Hochschulen*» (1960) et «*Empfehlungen des Wissenschaftsrates zum Ausbau der wissenschaftlichen Hochschulen bis 1970*» (1967).

Le nombre des étudiants des hautes écoles a évolué comme il suit depuis 1950/1951 :

Année universitaire	Total des étudiants	Allemands	Etrangers
1950/1951	107 935	105 962	1 973
1953/1954	114 709	110 497	4 212
1957/1958	157 794	144 924	12 870
1960/1961	203 404	183 797	19 607
1962/1963	230 596	208 989	21 607
1966/1967	262 630	240 768	21 862

Le nombre total des étudiants s'est donc accru d'approximativement 154 700 de 1950/1951 à 1966/1967. Pour ces années prochaines, on s'attend à des effectifs plutôt stables d'étudiants.

La République fédérale d'Allemagne compte des effectifs d'étudiants relativement plus faibles que la Suisse. L'aspect de la situation se modifie toutefois lorsqu'on tient compte du fait que la proportion des étudiants étrangers est d'environ 24 pour cent en Suisse alors qu'elle n'est que d'approximativement 8,5 pour cent en Allemagne.

Les recommandations du conseil allemand de la science de 1960 portaient du fait qu'il faudrait, outre le développement des hautes écoles existantes, créer des possibilités de suivre un enseignement supérieur pour 40 000 étudiants en

instituant de nouveaux établissements d'instruction supérieure. Depuis lors, neuf hautes écoles ont été ouvertes ou sont près d'être construites: Bochum (inaugurée en 1965, toutes les branches d'études des universités, avec les sciences techniques en sus), Hanovre (école de médecine, ouverte en 1965), Constance (inaugurée en 1966, facultés de sciences naturelles, de sciences sociales et de lettres), Lubeck (école de médecine, ouverte en 1966), Ratisbonne (inaugurée en 1967), Dortmund (inauguration prévue pour 1968 ou 1969), Ulm (école de médecine, inauguration prévue pour 1969), Brême (inauguration selon toutes prévisions en 1971). Outre ces neuf hautes écoles, de nouvelles facultés ou des fractions de facultés ont été créées dans des établissements d'enseignement supérieur qui existaient déjà.

Pour remédier au manque de place dans les universités et autres hautes écoles, il importe, selon l'avis du conseil de la science, de poursuivre activement les agrandissements nécessaires. Les projets de construction dont l'exécution a déjà débuté exigeront un total de dépenses de 4,5 milliards de marks et la réalisation des projets prêts à être exécutés 2,9 milliards.

L'Etat fédéral a contribué jusqu'ici, en règle générale, aux dépenses occasionnées par de nouvelles constructions et par leur premier aménagement (terrain non compris) à raison de 50 pour cent. Pour les années 1968 et 1969, le gouvernement fédéral envisage une sensible augmentation des subventions de l'Etat fédéral en faveur du développement des universités existantes. Des montants fixes sont prévus à cet effet, à savoir 630 millions de marks pour 1968 et 730 millions pour 1969. Le gouvernement fédéral s'attend que les prestations totales des «Länder» seront aussi élevées que les contributions de l'Etat central durant ce laps de temps.

Les dépenses totales occasionnées par les écoles de hautes études ont passé de 1025 millions de marks en 1960 à 1521 millions en 1961 et à 3662 millions en 1966.

2. Autriche

L'Autriche compte onze établissements d'instruction supérieure, à savoir les universités de Vienne, de Graz, d'Innsbruck et de Salzbourg, les écoles polytechniques de Vienne et de Graz, l'école supérieure des mines de Leoben, l'école supérieure d'agronomie de Vienne, la haute école d'art vétérinaire de Vienne, l'école des hautes études commerciales de Vienne et l'école de hautes études sociales et économiques de Linz. L'université de Vienne, qui comptait 17 271 étudiants (dont 2510 étrangers) au cours du semestre d'hiver 1965/1966, est de beaucoup le plus important de ces établissements d'instruction supérieure. Elle est en outre la plus ancienne des universités encore existantes de langue allemande. Le nombre total des étudiants immatriculés auprès des établissements d'instruction supérieure était de 48 895 (dont 9438 étrangers) en 1965/1966. La proportion des étudiants étrangers est élevée (19%).

Depuis 1953/1954, le nombre des étudiants a évolué comme il suit :

	Total	Autrichiens	Etrangers
1953/54	18 015	15 000	3 015
1957/58	25 083	17 065	8 017
1960/61	38 530	28 159	10 371
1963/64	47 270	37 629	9 641
1965/66	48 895	39 457	9 438

Il ressort de ce qui précède que le nombre des étudiants s'est aussi fortement accru ces derniers dix ans dans les hautes écoles autrichiennes; durant ce laps de temps, il a presque doublé. Le corps enseignant et l'équipement des établissements d'instruction supérieure n'ont pu être développés de manière correspondante. Le plus urgent, à l'heure actuelle, est de remédier au manque de locaux. De nouvelles installations ont été créées et des projets de construction établis pour toutes les hautes écoles. En raison de cette évolution, on réclame également en Autriche, dans le domaine universitaire, une planification qui ne se limite pas à l'agrandissement des établissements d'instruction supérieure, mais qui s'étende aussi à la réforme des programmes d'études, à l'amélioration de la situation du corps professoral ainsi qu'à une refonte de l'organisation des hautes écoles.

3. Belgique

Il existe dans ce pays quatre universités — deux universités d'Etat (à Gand et à Liège) et deux universités libres (à Bruxelles et à Louvain), six institutions ayant le rang de hautes écoles, qui sont rattachées aux universités, ainsi que quelques établissements d'enseignement supérieur, qui dispensent une formation équivalant à celle du degré universitaire.

En 1962, 33 000 étudiants étaient immatriculés auprès des quatre universités. On compte que cet effectif passera à 49 000 jusqu'en 1970.

Ce fort accroissement du nombre des étudiants exige des autorités belges qu'elles assurent le développement des universités et instituts d'enseignement supérieur dans le cadre d'un programme général. Il existe des projets de création de hautes écoles à Anvers et à Mons.

Alors qu'en 1959, le total des dépenses faites par l'Etat pour les universités et autres hautes écoles se montait à 437 millions de francs belges, il atteignait 866 millions en 1963. Les quatre institutions d'enseignement supérieur peuvent librement disposer des montants globaux qui leur sont attribués.

4. Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne, la politique de développement scientifique a bénéficié de nouvelles impulsions ensuite de la parution des recommandations contenues dans le «Trend-Report» et le «Robin-Report». Le dernier de ces rapports dresse, pour la période s'étendant jusqu'en 1980, un plan de développe-

ment des universités et autres hautes écoles britanniques. Ce plan prévoit en particulier l'augmentation du nombre des universités par la création de nouveaux établissements ou des modifications de statut; le nombre des universités devrait en conséquence passer de 32 à 60 en 1980. On admet qu'à cette date, le nombre des étudiants sera deux fois et demi plus important qu'actuellement. Le rapport propose de consacrer une somme de 1,4 milliard de livres sterling aux investissements à faire dans le domaine universitaire; en outre, il prévoit que les dépenses annuelles devant être faites pour l'enseignement universitaire passeront de 206 à 742 millions de livres durant la période précitée. Le gouvernement britannique s'est déclaré disposé à considérer les données du rapport concernant les besoins comme des buts que les pouvoirs publics doivent atteindre.

5. Autres pays

Le nombre des étudiants s'est aussi accru rapidement durant ces dernières années dans les autres pays européens. En France, il a passé de 132 393 durant l'année universitaire 1953/1954 à environ 247 000 pendant l'année 1963/1964. Selon une estimation de la commission s'occupant de l'aménagement des écoles, des universités et des institutions sportives, le nombre des étudiants dépassera le cap des 500 000 d'ici 1970.

Aux Pays-Bas, on prévoit que le nombre des étudiants, qui était de 48 200 au cours de l'année universitaire 1962/1963, atteindra 70 000 en 1970. En Suède, la commission royale pour le développement de l'enseignement supérieur estime que le nombre des étudiants, qui était de 43 000 en 1963, sera d'environ 85 000 en 1975.

Tous les pays doivent assumer les mêmes tâches pour faire face aux besoins qui résultent de cette croissance: agrandir les établissements existants, créer de nouvelles hautes écoles, encourager la relève dans les professions universitaires pour disposer de corps professoraux suffisants, procéder à des réformes de structures.

E. LE RÉGIME TRANSITOIRE DE L'AIDE DE LA CONFÉDÉRATION AUX UNIVERSITÉS

1. Historique

Ainsi que cela a déjà été mentionné, le rapport de la «Commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités» a été rendu public le 14 septembre 1964. A cette occasion, le département de l'intérieur invita les milieux intéressés à prendre part à un échange de vues sur ce rapport et leur donna par la suite la possibilité de s'exprimer par écrit. Au cours de la procédure de consultation, tous les cantons ayant une université ont affirmé la nécessité d'une aide financière de la Confédération. Sans doute leur opinion différerait-elle quant au mode de subventionnement. Plusieurs réponses exprimaient l'avis que la situa-

tion des universités cantonales n'avait pas été suffisamment éclaircie pour qu'il soit possible de régler de manière définitive le régime des subventions. Toutefois, comme la situation financière des cantons intéressés exigeait une rapide intervention de la Confédération, ils estimaient qu'il fallait adopter une solution transitoire. L'idée d'une telle solution est également à la base de la seconde motion déposée le 17 décembre 1964 par le conseiller national Weibel, et d'un postulat présenté le 2 mars 1965 par le conseiller national Tschumi. Lorsque cette motion et ce postulat furent traités par le Conseil national, le chef du département de l'intérieur fut en mesure de déclarer que les travaux de préparation d'une réglementation provisoire étaient déjà très avancés.

Par notre décision du 23 mars 1965, nous avons institué le conseil suisse de la science comme organe consultatif suprême pour les questions de politique scientifique. Sitôt après son institution, ce conseil fut chargé par le département de l'intérieur d'étudier le problème de l'aide de la Confédération aux universités cantonales, d'exprimer son avis et d'établir des recommandations.

Dans l'avis qu'il communiqua déjà en juin 1965 au département de l'intérieur, le conseil de la science estimait qu'une aide fédérale aux universités était indispensable et qu'en raison de son urgence elle devait être accordée en vertu de dispositions transitoires. Toutefois, le versement des subventions devait être lié à la condition que les universités tiennent davantage compte, à l'avenir, de la nécessité d'assurer une meilleure coordination en faisant concorder davantage que jusqu'à présent leurs projets d'extension et d'agrandissement. Le conseil de la science recommandait de consacrer à l'aide aux universités 370 millions de francs au total durant une période de quatre ans. Ce montant devait être divisé en allocations annuelles de plus en plus fortes. Trois quarts de la somme totale fixée pour chaque année seraient versés sous forme de subventions de base — librement disponibles — aux cantons ayant la charge d'une université selon une clé très simple alors que le quart restant, dénommé «quotité disponible» resterait en réserve pour permettre de subventionner de cas en cas les constructions et les nouvelles installations.

Les propositions du conseil de la science constituèrent le sujet de discussion d'une conférence convoquée pour le 19 août 1965 par le département de l'intérieur, conférence qui réunit les chefs des départements de l'instruction publique des cantons entretenant une université. Des divergences de vues se manifestèrent quant aux modalités de la réglementation; elles concernaient pour l'essentiel le problème de la coordination. Les chefs de département s'opposaient à toute influence de la Confédération s'exerçant par la voie de la «quotité disponible»: ils faisaient valoir que l'organisation de la collaboration entre universités relevait de la compétence cantonale en matière d'instruction publique. Pour prouver que leur politique de développement de l'enseignement universitaire serait conforme aux désirs de la collectivité allouant l'aide, ils se déclarèrent d'accord de créer un organe intercantonal pour intensifier leurs efforts en matière de coordination.

Un accord touchant la voie à suivre put être réalisé sur la base du résultat des discussions poursuivies au cours de deux nouvelles conférences réunissant les mêmes participants, qui eurent lieu les 23 septembre et 29 octobre 1965.

Le régime de l'aide de la Confédération aux universités, accepté par les chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, fut défini par notre message du 29 novembre 1965. Vous avez, pour l'essentiel, approuvé notre projet d'arrêté fédéral instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités. La seule modification importante que vous y avez apportée concernait l'article 9, 1^{er} alinéa; outre l'obligation de renseigner sur les plans d'extension des universités, le texte que vous avez approuvé mentionne également la création d'un organe de coordination par les cantons ayant une université.

2. L'arrêté fédéral du 16 juin 1966 instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités

a. Généralités

L'urgence d'une aide de la Confédération, l'impossibilité de disposer du temps nécessaire pour élucider les questions de détail devant faire l'objet d'une réglementation permanente, ainsi que le besoin de recueillir préalablement de premières expériences dans le domaine de l'aide aux universités ont donc fait apparaître opportun le choix d'un régime transitoire d'aide. Le caractère provisoire de la réglementation a permis de s'en tenir à dessein à un système simple de subventionnement.

b. Montants des subventions

L'arrêté fédéral prévoit pour les trois années de sa validité, c'est-à-dire pour les années 1966 à 1968, des subventions aux universités d'un montant total de 200 millions de francs. Les sommes à verser seront de 45 millions pour 1966, de 65 millions pour 1967 et de 90 millions pour 1968.

c. Régime des subventions

Le régime provisoire prévoit exclusivement l'allocation de subventions annuelles fixes aux cantons ayant une université. Ces subventions sont calculées d'après une clé de répartition très simple tenant compte des trois éléments qui suivent:

Nombre d'étudiants d'une université: Pour déterminer ce facteur, on est parti de la moyenne du nombre des étudiants immatriculés dans chaque université au cours du semestre d'hiver 1964/1965 et du semestre d'été 1965. Finalement, le calcul n'a pas été effectué d'après le nombre effectif des étudiants. Il s'agissait de donner une importance différente aux étudiants appartenant aux divers groupes de sciences: l'étudiant en sciences morales ne devait compter que pour une seule unité, alors que ceux qui relevaient des trois autres groupes comptaient pour deux en raison des frais de formation sensiblement plus élevés.

Nombre des groupes de sciences: l'arrêté fédéral désigne comme groupes de sciences les sciences morales dans leur ensemble, les sciences naturelles, la médecine et les sciences techniques. Pour chaque groupe de sciences enseignées dans une université, le canton ayant charge de l'université reçoit une subvention fixe, à savoir 600 000 francs pour 1966, 900 000 francs pour 1967 et 1 200 000 francs pour 1968.

Charges financières spéciales de certains cantons ayant une université: Il importait également, dans le régime transitoire, de tenir compte du fait que quelques cantons doivent assumer des charges financières particulièrement lourdes, qui leur sont imposées par l'agrandissement et les frais d'exploitation de leur université. Ce sont le canton de Vaud, qui possède également une école polytechnique, et les cantons de Fribourg et de Neuchâtel qui doivent exécuter de coûteuses constructions nouvelles pour leur faculté des sciences naturelles.

Il a été tenu compte de ces charges par le versement d'une subvention majorée aux cantons de Neuchâtel, Vaud et Fribourg (double subvention aux groupes de sciences dans les deux premiers cas et triple subvention dans le troisième): Une subvention spéciale de 500 000 francs par an (pour 1966 et 1967) et de 800 000 francs (pour 1968) a été allouée au canton de Genève pour son institut universitaire de hautes études internationales. Il ne s'agissait toutefois, en l'occurrence, que de remplacer l'aide accordée jusqu'alors à l'institut en vertu de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1951.

Les parts des cantons se déterminent en outre par une autre opération: après que l'on a soustrait de la somme totale à répartir par année les subventions allouées selon les groupes de sciences et les subventions spéciales, le solde est réparti entre les cantons ayant une université selon le nombre des étudiants des différentes universités.

Compte tenu des normes ci-dessus, on obtient les montants globaux de subventions allouées par an aux huit cantons ayant une université:

Canton ayant une université	1966 Fr	1967 Fr	1968 Fr
Bâle	6 474 161	9 354 737	12 980 010
Berne	6 317 965	9 132 358	12 666 561
Fribourg	4 721 210	6 904 774	9 458 157
Genève ¹⁾	7 047 664	9 959 386	13 927 516
Neuchâtel	2 930 118	4 308 981	5 867 897
Vaud	7 345 900	10 687 383	14 721 264
Zurich	8 526 414	12 276 590	17 098 432
Saint-Gall	1 636 568	2 375 791	3 280 163
Total	45 000 000	65 000 000	90 000 000

¹⁾ y compris la subvention à l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève.

Pour le reste, le versement des subventions fédérales n'est subordonné qu'à la seule condition que les cantons ayant une haute école ne se déchargent pas de leurs dépenses pour leur université aux frais de la Confédération. La compétence accordée à la Confédération de réduire ses prestations permet d'obtenir que les cantons s'acquittent de leurs propres obligations dans la mesure indispensable.

d. Coordination entre les universités

Sous le terme de coordination ou de coopération entre les universités, il convient de comprendre, pour l'essentiel, tous les efforts entrepris par les collectivités ayant une université en vue d'harmoniser le développement et l'activité de leurs universités et autres hautes écoles en concluant des accords relatifs à l'exécution de projets communs, à une répartition des tâches (formation de centres de gravité) et à certaines adaptations réciproques de leurs structures. Le régime transitoire laisse aux cantons le soin de résoudre ces problèmes et évite donc d'attribuer toute compétence en la matière à la Confédération. Il se borne à prescrire que, d'entente avec l'école polytechnique fédérale, les cantons qui ont une université créeront un organe de coordination, et que ces cantons et la Confédération se communiqueront, par le truchement de cet organe, les projets d'extension de leurs universités et hautes écoles et élaboreront des dispositions générales ou de détail pour assurer cette collaboration. En outre, les cantons ayant une université sont tenus de fournir toutes les indications dont la Confédération a besoin pour établir une statistique universitaire complète. En effet, seule une statistique aussi détaillée que possible peut fournir les bases indispensables à l'établissement d'une politique universitaire suisse.

e. Ordonnance d'exécution

Une ordonnance a été édictée le 14 octobre 1966 par le Conseil fédéral pour assurer l'exécution de l'arrêté fédéral.

3. Les effets du régime transitoire

Nous sommes conscients que, pour le moment, il n'est possible de déterminer et d'apprécier qu'en partie les effets qu'a eus jusqu'ici ou qu'aura à l'avenir le régime provisoire d'aide aux universités cantonales sur leur développement et leurs conditions d'exploitation. Ce n'est en effet qu'à la fin de cette année que les subventions pour la première année de soutien (1966) auront été complètement versées. Le département fédéral de l'intérieur a demandé aux cantons ayant une université de lui faire rapport sur l'utilisation faite ou projetée des montants qui leur reviennent. Nous donnons ci-après quelques indications relatives aux buts ou aux tâches auxquels les subventions allouées à titre d'aide aux universités ont été affectées:

Le canton de *Bâle-Ville* n'utilise les subventions fédérales que pour des investissements. Il s'agit en premier lieu de frais de construction concernant la

bibliothèque de l'université, l'institut de botanique et l'institut de physique, etc., ainsi que les travaux de construction de la première étape du centre biologique, qui débiteront probablement en 1968, et des bâtiments destinés aux sciences morales, qui seront construits au lieu dit «Rosshof».

Le canton de Berne consacre également la plus grande partie des subventions fédérales à des investissements et à d'autres dépenses uniques. L'aide fédérale a notamment permis de financer en partie l'achat des vastes terrains de Viererfeld, de procéder à des agrandissements de bâtiments, surtout dans les domaines de la médecine théorique et de la médecine clinique; elle a également donné la possibilité de créer de nouvelles chaires.

Le canton de Fribourg a pu, grâce à l'aide fédérale, financer une partie des nouvelles constructions destinées à la faculté des sciences naturelles, dont le coût est budgété à plus de 20 millions de francs; en outre, ces subventions lui ont permis de procéder à d'importantes réparations de bâtiments et de créer de nouvelles chaires.

Dans le canton de Genève aussi, la majeure partie de l'aide de la Confédération doit être consacrée à des constructions. Les principaux projets consistent notamment en l'agrandissement de l'école de physique, en la création d'un observatoire à Sauverny, qui sera exploité en commun avec le canton de Vaud, en la construction du bâtiment II des sciences exactes ainsi que de pavillons pour les sciences naturelles et la médecine.

Le canton de Neuchâtel se propose d'utiliser la moitié des subventions fédérales pour des achats exigés par l'exploitation, pour des travaux de réfection de bâtiments ainsi que pour adapter les traitements de certains professeurs. La seconde moitié permettra d'exécuter un programme de construction comprenant la création d'un institut de chimie et la réalisation d'une première étape de la cité universitaire, ainsi que de procéder à d'importants travaux de transformation dans le vieux bâtiment de l'université.

Dans le canton de Saint-Gall, on a l'intention d'utiliser les subventions fédérales de diverses manières. Il convient en particulier de mentionner l'achat de la propriété du Girtannerberg supérieur pour un agrandissement de l'école, la mise à disposition du crédit pour l'établissement du projet de construction y relatif, une amélioration des traitements, la création de nouvelles chaires ainsi qu'une aide plus importante aux travaux de recherche des instituts.

Le canton de Vaud désire consacrer les fonds provenant de l'aide fédérale à parts égales au développement de son université et à celui de l'école polytechnique. Dans le cadre du projet de transfert de toute l'université de Lausanne à Dorigny, au sud-ouest de la ville, on a prévu comme première étape la construction d'un collège propédeutique pour la faculté des sciences naturelles et celle d'un institut de physique. En ce qui concerne le développement de l'école polytechnique, il importe de citer en premier lieu l'achèvement de l'institut d'électrotechnique, la construction d'installations pour les essais hydrauliques ainsi que l'agrandissement des laboratoires d'essais de matériaux, objets figurant tous parmi les plus coûteux.

Finalement, le canton de Zurich indique toute une série d'importants projets de construction pour son université. On ne mentionnera ici que l'agrandissement et l'équipement de la clinique et de la polyclinique radiologiques, la construction d'un bâtiment destiné à abriter différents instituts à la Freiestrasse, la réalisation d'un projet de restaurant pour étudiants à proximité du bâtiment central de l'université, ainsi que la transformation de différents immeubles qui seront utilisés par l'université. Il importe aussi de signaler qu'on envisage de construire sur la propriété de Strickhof des bâtiments et des installations destinés aux sciences naturelles et à la médecine théorique. Un projet de grande envergure est actuellement établi.

Si l'on considère les projets qui viennent d'être énumérés et dont la réalisation a été facilitée sinon rendue possible par le régime provisoire, la constatation s'impose déjà que l'aide immédiate accordée aux universités cantonales remplira les espoirs mis en elle grâce aux impulsions qu'elle a données au développement de l'ensemble des institutions universitaires de notre pays.

F. LE RÉGIME PERMANENT DE L'AIDE DE LA CONFÉDÉRATION AUX UNIVERSITÉS

I. Nécessité d'un régime durable

En raison de son caractère d'urgence, la réglementation a été conçue à dessein comme une mesure de brève durée, visant à assurer une aide immédiate. A cause de son caractère provisoire, il a été possible de choisir un système de versement des subventions particulièrement simple, ne se fondant que sur quelques critères formels de répartition. L'avis fut toutefois exprimé dès le début que le régime transitoire ne devrait préjuger d'aucune manière le régime permanent qui doit être instauré, que ce régime devrait être sensiblement plus différencié et plus souple que la réglementation provisoire et qu'il devrait revêtir la forme d'une loi fédérale.

Depuis l'entrée en vigueur du régime provisoire, il a été possible d'obtenir un meilleur aperçu des conditions existant dans les universités cantonales. Les problèmes qui devront être résolus avec l'aide de la Confédération se dessinent de manière plus nette. Plus le temps s'écoule, moins les cantons pourront consacrer suffisamment de ressources à un aménagement de leurs hautes écoles qui permette de satisfaire aux exigences actuelles de l'enseignement et de la recherche. Le manque de place dans nos universités fait ressortir nettement le besoin d'une aide plus importante de la Confédération. D'autre part, les efforts entrepris en vue d'instaurer une collaboration entre universités montrent que les cantons ayant la charge d'une haute école sont disposés à résoudre par leurs propres forces le problème de la coordination. Dans ces conditions, la possibilité existe de créer une base juridique durable pour l'aide de la Confédération aux universités.

1. Genèse du projet de loi

Les travaux relatifs à la préparation du régime permanent d'aide aux universités ont été entrepris peu après que le projet de réglementation transitoire eut été traité par les chambres. Une première proposition émanant du président du conseil de la science, le professeur M. Imboden, fut déjà déposée au cours de l'été 1966. Ce projet fut ensuite examiné et remanié plusieurs fois par un groupe de travail spécialement désigné à cet effet, puis en séance plénière du conseil. On disposait comme principales références des indications fournies par l'administration fédérale des contributions sur les dépenses pour les universités en 1965, ainsi que des données obtenues par l'intermédiaire de l'organe de coordination sur les besoins financiers prévisibles des cantons pour leurs hautes écoles durant les années 1969 à 1974. A fin janvier 1967, le conseil de la science fut en mesure de remettre son projet de texte de loi au département fédéral de l'intérieur qui n'y apporta que de légères modifications. Le 7 mars 1967, le premier avant-projet de loi fédérale sur l'aide aux universités fit l'objet d'un échange de vues avec les chefs des départements de l'instruction des cantons ayant une université, ainsi que des cantons d'Argovie et de Lucerne. Avec notre autorisation, le département de l'intérieur communiqua par la suite l'avant-projet aux gouvernements des cantons intéressés, au conseil de l'école polytechnique fédérale, aux partis politiques, aux organismes centraux de l'économie ainsi qu'aux autres groupements intéressés. La grande majorité des autorités et organismes consultés accueillirent favorablement ce texte. Différents compléments et modifications proposés purent être pris en considération lors de l'élaboration d'un second avant-projet dans la mesure où ils ne portaient pas atteinte à l'unité de conception de la loi. Lors d'une conférence qui eut lieu le 28 août 1967, les chefs des départements de l'instruction publique des cantons ayant une université ainsi que des cantons intéressés à la création de nouvelles hautes écoles déclarèrent à l'unanimité accepter l'avant-projet dans sa seconde version.

Le projet de loi qui vous est soumis a été établi compte tenu des résultats des échanges de vues dont il a été question, de ceux de la procédure de consultation ainsi que des délibérations finales qui ont eu lieu au sein du conseil suisse de la science.

2. Evolution de la situation dans les universités suisses depuis 1964

a. Evolution du nombre des étudiants

Le nombre global de tous les étudiants immatriculés au cours des semestres d'hiver de 1963/1964 à 1966/1967 auprès des universités et autres hautes écoles suisses a évolué comme il suit:

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Suisses	19 426	21 835	24 229	25 682
Etrangers	8 357	8 606	8 642	8 238
Total	27 783	30 441	32 871	33 920

Durant cette période, le nombre des étudiants des 8 universités cantonales a subi l'évolution suivante:

	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67
Suisses	15 506	17 608	19 633	20 655
Etrangers	7 424	7 679	7 689	7 150
Total	22 930	25 287	27 322	27 805

Au cours de la période s'étendant du semestre d'hiver 1955/1956 au semestre d'hiver 1965/1966, donc en dix ans, le nombre des étudiants immatriculés auprès des universités cantonales s'est accru de 106 pour cent. Ainsi que cela ressort du tableau ci-dessus, l'accroissement de l'effectif des étudiants s'est poursuivi de manière ininterrompue; il en est résulté que les installations universitaires ont été utilisées à un degré toujours plus élevé. Si la croissance des effectifs a marqué un certain ralentissement ce n'est qu'en raison du fait que certaines universités ont dû prendre des mesures restrictives quant à l'immatriculation d'étudiants étrangers dans les domaines des sciences naturelles et de la médecine.

En raison de ces mesures, la part des étrangers dans l'effectif total des étudiants, qui était encore de 31 pour cent durant le semestre d'hiver 1963/1964, s'est abaissée à 24,3 pour cent au cours du semestre d'hiver 1966/1967. Inversement, le nombre des étudiants suisses a plus fortement augmenté au cours de ces dernières années que le rapport de la commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités ne l'avait prévu. Cette augmentation ne saurait s'expliquer uniquement par l'évolution démographique, mais est également due au succès de mesures visant à développer l'enseignement telles que la construction de nouvelles écoles secondaires et de nouveaux gymnases, ainsi qu'à l'amélioration du régime des bourses cantonales.

Cette augmentation fort heureuse en soi du nombre des étudiants suisses ne suffit cependant pas encore à combler le manque toujours plus sensible, dans de nombreux domaines, de diplômés des hautes écoles. Nous renvoyons à ce sujet aux rapports officiels mentionnés au chapitre C, chiffre 3, qui concernent les besoins de personnel ayant fait des études universitaires. En outre, il a paru, au cours de septembre 1967, un rapport du directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, qui contient les résultats de son enquête sur l'état de la recherche et de l'évolution industrielles en Suisse; selon cette enquête, qui a trait à la situation en 1966, le nombre total des personnes de formation universitaire qui travaillent dans l'industrie suisse devrait s'accroître de 21,1 pour cent jusqu'en 1969 pour que les besoins supplémentaires puissent être satisfaits.

b. Evolution des dépenses pour les universités cantonales

Au cours de ces dernières années, les dépenses occasionnées par les universités ont évolué comme il suit:

Universités et autres hautes écoles cantonales:

Année	Dépenses totales Fr	Dont pour investissements Fr	Part des investissements ¹⁾ en pour-cent
Moyenne 1958/64	152 900 000	22 400 000	14,73
1964	217 303 000	32 657 000	15,03
1965	242 419 000	26 250 000	10,83
1966	303 806 000	56 305 000	18,5

Ecole polytechnique fédérale:

Moyenne 1958/64	48 600 000	16 600 000	34,1
1964	76 235 000	30 862 000	40,5
1965	69 629 000	18 965 000	27,4
1966	97 246 000	39 975 000	41,1

¹⁾ Part des investissements dans les dépenses totales.

Ce tableau montre que les cantons ayant la charge d'une université ont déjà fortement accru, au cours des trois dernières années, leurs prestations en faveur de leurs hautes écoles. Il semblait encore, en 1965, que les dépenses supplémentaires n'allaient qu'aux frais d'exploitation, les sommes consacrées aux investissements ayant du reste diminué en chiffres absolus et de manière relative cette année-là par rapport à 1964. En 1966, la situation s'est modifiée en ce sens que les prestations supplémentaires des cantons ayant une université ont été consacrées à parts à peu près égales aux frais d'exploitation et aux investissements.

Bien qu'il soit heureux que les cantons ayant une université attachent aujourd'hui davantage de poids que précédemment aux investissements, il importe de ne pas perdre de vue qu'il faudra entreprendre des efforts encore beaucoup plus importants pour rattraper les retards dans ce domaine.

Le retard qu'accusent les universités cantonales dans le domaine des investissements pour leurs universités est mis en évidence par le fait que l'école polytechnique fédérale a pu consacrer ces derniers temps un tiers environ de ses dépenses à des constructions et à de nouvelles installations. C'est également la même part des dépenses qui est réservée aux investissements dans les hautes écoles de la République fédérale d'Allemagne.

Les besoins de rattrapage de certaines universités cantonales ne sont pas moins importants en ce qui concerne les dépenses d'exploitation. Il y a lieu, à cet égard, de mentionner les conditions fort inégales de rémunération, le nombre trop faible de professeurs et les besoins d'assumer de nouvelles fonctions en matière d'enseignement supérieur (p. ex. formation supérieure des gradués). De nouveaux investissements ne manqueront en outre pas d'entraîner des frais supplémentaires d'exploitation.

*Dépenses probables des cantons ayant une université
au cours des années 1969 à 1974*

Le tableau suivant, que nous reprenons des recommandations émises par le conseil de la science en ce qui concerne l'établissement du régime permanent d'aide aux universités met en regard trois évaluations des dépenses probables de 1969 à 1974: les estimations que contient le rapport de la commission d'experts pour l'étude d'une aide aux universités, les résultats d'une enquête auprès des cantons sur leurs besoins financiers futurs et les évaluations faites par le conseil de la science.

	Rapport de la commission d'experts	Enquête auprès des cantons ayant une université (en millions de francs)	Estimations du conseil de la science
Frais d'exploitation en 1969	287	297	330
Frais d'exploitation en 1974	387	462	515
Total des frais d'exploitation de 1969 à 1974	2040	2248	2500
Investissements de 1969 à 1974	2010	1290	1000-1500
(base des prix: 1966)			
Dépenses totales de 1969 à 1974	4050	3538	3500-4000

Les universités cantonales devraient pouvoir, en se fondant sur les évaluations du conseil de la science, arriver au moins à rattraper leur retard actuel en ce qui concerne les dépenses d'exploitation. Pour ce qui est des investissements, le laps de temps disponible jusqu'en 1974 ne suffira guère, en revanche, à permettre de prendre toutes les mesures de développement nécessaires; en tout cas, le programme d'investissements proposé dans le rapport de la commission fédérale d'experts, qui entraînerait pour la seule année 1974 des dépenses de l'ordre de 330 millions de francs, ne pourra pas être appliqué bien que sa réalisation apparaisse désirable pour accroître l'efficacité de l'enseignement universitaire et de la recherche. Ce sont surtout des raisons impératives de caractère technique et de politique financière qui contraignent les cantons à restreindre le volume annuel de leurs investissements et à étaler la réalisation du programme dans le temps. Même les investissements que les cantons ayant charge d'une université tiennent pour possibles au cours des années 1969 à 1974 ne pourront être effectués que si la Confédération contribue dans une large mesure à leur financement. C'est pourquoi une importance particulière a été accordée, lors de l'établissement du projet de loi et plus particulièrement lors de la fixation de la part des contributions aux investissements durant la première période de subventionnement, au soutien dont les cantons doivent bénéficier en ce qui concerne les investissements qu'ils font pour leurs universités.

II. LE PROJET DE LOI

1. Considérations générales

Les dépenses totales prévues par les cantons ayant une université pour les années 1969 à 1974 se montent à un peu plus de 3,5 milliards de francs.

Les prestations supplémentaires indispensables ne peuvent toutefois être assumées par les cantons que s'ils bénéficient à l'avenir d'une aide fédérale plus importante que sous le régime transitoire actuellement en vigueur. Pour que cette aide soit plus efficace, il a fallu choisir un système de répartition qui puisse permettre une forte différenciation et tenir compte à cet effet de plusieurs circonstances: il s'agissait tout d'abord d'établir la nouvelle réglementation de telle manière qu'elle soit en mesure de satisfaire autant que possible les besoins des différentes universités et des collectivités qui en assument la charge; cela suppose que les subventions soient calculées d'après les dépenses effectives des cantons ayant une université. Il fallait en outre veiller à ce que l'aide de la Confédération puisse, en partie au moins, être utilisée à des fins bien déterminées.

Le texte qui vous est soumis doit, pour l'essentiel, être considéré comme un projet de dispositions visant à fournir une aide de développement et à allouer des subventions à cet effet. Il ne porte pas atteinte à la souveraineté des cantons. Une réglementation allant au-delà de cette limite ne serait pas conciliable avec les bases constitutionnelles. En effet, l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution n'autorise la Confédération qu'à subventionner des universités ou d'autres établissements d'instruction supérieure. La sauvegarde de l'autonomie cantonale n'exclut pas que l'on tienne compte dans le projet, en posant de manière adéquate quelques obligations aux bénéficiaires de subventions, de certaines exigences nationales comme celles d'une coordination entre les universités et d'une utilisation appropriée de l'aide fédérale.

On a considéré, en établissant le projet, que l'aide au développement des universités exigera des montants d'année en année plus élevés, mais que les besoins financiers ne peuvent être estimés que pour un laps de temps restreint. C'est pourquoi des périodes de subventionnement de plusieurs années chacune ont été instituées; une somme totale de subventions est allouée au début de chaque période de subventionnement pour cette période (plafond) (art. 14 s.).

Le projet de loi part finalement de l'idée que les universités et autres hautes écoles doivent être soutenues en tant qu'un tout. Cela ressort d'une manière particulièrement nette du système de versement des subventions de base. Ainsi le mode de subventionnement établi par le projet prend-il le contre-pied de certains vœux, qui demandaient que l'aide se limite à certains domaines particuliers (p. ex. les sciences naturelles) ou certaines fonctions en matière de formation (p. ex. cours supérieurs pour gradués).

Le projet de loi met l'accent sur deux points essentiels de l'aide aux universités: d'une part, il importe de faciliter l'exécution des programmes cantonaux d'investissement; d'autre part, il est nécessaire de participer aux frais d'ex-

ploitation afin de mettre les cantons en mesure de développer l'enseignement et la recherche universitaires compte tenu de l'agrandissement des bâtiments et des installations, puis de maintenir ce qui a été réalisé. En conséquence, le projet de loi prévoit deux espèces de subventions: les subventions de base, qui doivent être régulièrement allouées chaque année à titre de contribution aux frais d'exploitation de l'université, et les subventions pour les investissements qui peuvent être accordées de cas en cas en vue de contribuer au financement de projets d'aménagement déterminés.

2. Le système de subventions

a. Espèces de subventions et fixation de plafonds

Chaque système de subventionnement offre, pour la fixation des contributions, le choix entre deux possibilités, à savoir le versement de subventions selon un taux fixe et la fixation d'un plafond, c'est-à-dire d'un montant global pour toute la durée d'une période déterminée. Comme nous l'avons déjà exposé, le système de subventionnement établi par le projet de loi est caractérisé à la fois par le principe de la fixation d'un plafond et par deux espèces de subventions de nature très différente. La question s'est donc posée de savoir comment on pourrait arriver à concilier le plafond global prévu pour une certaine période et les deux espèces de subventions; il fallait tenir compte du fait qu'il était indispensable de prévoir des taux fixes en ce qui concerne les subventions pour les investissements. La solution a été trouvée dans l'institution de deux plafonds partiels de portée différente. Le plafond partiel prévu pour les subventions de base consiste en un montant total pour la période de subventionnement qui se divise en tranches annuelles devant être complètement versées aux bénéficiaires de l'aide selon une clé de répartition; quant au plafond prévu pour les subventions destinées aux investissements, il faut au contraire le considérer comme un montant maximum dans les limites duquel la Confédération n'est tenue d'allouer des contributions que dans la mesure où des investissements reconnus par le Conseil fédéral comme justifiant une aide, ont été véritablement effectués.

Si l'on s'est, de manière générale, décidé à choisir le système de la fixation d'un plafond, c'est parce qu'on en était arrivé à la conclusion que ce système permet d'insérer l'aide aux universités dans la planification financière à longue échéance de la Confédération et qu'il donne aux bénéficiaires la possibilité de prévoir approximativement l'aide sur laquelle ils pourront compter.

En ce qui concerne l'octroi des crédits nécessaires à l'aide aux universités, il y a lieu de procéder de telle manière que la décision concernant la somme globale qui est prévue pour une période de subventionnement soit prise, la première fois, par la loi elle-même, puis, pour les périodes suivantes, par arrêté fédéral simple (art. 23 et 14, 1^{er} al.). Cette somme est déterminée selon les dépenses prévues par les bénéficiaires des subventions pour la période de sub-

ventionnement (art. 14, 2^e al.) et doit être inscrite dans le plan financier de la Confédération. Elle est fixée d'après une procédure spéciale au cours de laquelle intervient la conférence universitaire suisse (art. 15). Il appartient au Conseil fédéral de répartir la somme totale accordée par les chambres entre les deux plafonds partiels, le montant réservé aux subventions de base devant être divisé en tranches annuelles (art. 16, 1^{er} al.).

Pour qu'il soit plus facile de saisir le mécanisme du subventionnement, nous précisons que le terme de période de subventionnement utilisé par le projet de loi désigne toujours le laps de temps durant lequel les dépenses subventionnées sont faites. Comme les subventions ne peuvent être payées qu'ultérieurement, la période de subventionnement qui est en fait une période d'imputation ne doit pas être confondue avec l'époque du paiement, qui est retardée d'une année.

b. Subventions de base (art. 4 à 9)

Lors de la procédure de consultation, l'avis a également été exprimé que l'aide de la Confédération devait se limiter aux subventions allouées en faveur des investissements. Il n'a pas été possible de suivre cet avis parce que le développement des établissements d'instruction supérieure ne se traduit pas toujours uniquement par des investissements, mais aussi par une extension de leur activité. Il importe en outre de considérer que, pour être rationnel, un investissement réclame souvent une augmentation durable des dépenses d'exploitation. Les véritables frais d'exploitation représentent ordinairement la plus grande partie des dépenses des universités. Il ne serait donc pas opportun de ne pas les mettre au bénéfice de subventions. Sous le nouveau régime de subventionnement, les dépenses d'exploitation devront désormais bénéficier de l'aide de la Confédération sous forme des subventions de base. Pour des raisons pratiques, il s'est révélé d'emblée qu'on ne pouvait calculer ces subventions en se fondant directement sur l'ensemble des frais d'exploitation; au contraire, on s'est appliqué à trouver une base de calcul permettant de tenir compte aussi exactement que possible des dépenses d'exploitation effectives.

Le conseil de la science estime que la solution la mieux appropriée consiste à séparer certains éléments des dépenses — comptablement liées entre elles — qui donnent des indications aussi valables que possible sur l'ampleur et l'état de développement d'une université et permettent ainsi de bien mettre en évidence les besoins de subventions de la collectivité qui en assume la charge. Les éléments entrant en considération ont été déterminés par l'analyse des dépenses d'exploitation des universités cantonales (chiffres de 1964) pour déterminer les principaux facteurs de dépenses. Ce sont:

Traitements:	Montant en millions de francs	Part en pour-cent
Corps professoral	34,3	19
Assistants et auxiliaires	56,6	30
A reporter	90,9	49

	Montant en millions de francs	Part en pour-cent
Report	90,9	49
<i>Cliniques universitaires</i>	62,5	34
<i>Autres dépenses</i>	31,4	17
Total	184,8	100

Les traitements constituent donc le principal poste des dépenses d'exploitation. Ils peuvent être facilement séparés des autres frais. Il était dès lors naturel de les utiliser comme principale base de calcul. Le rapport de la commission fédérale d'experts avait déjà recommandé de tabler sur les traitements pour déterminer les subventions aux frais d'exploitation; sans doute ne devait-on tenir compte pour cela que des surplus de traitements établis par comparaison avec les chiffres moyens de la période de référence 1958/1962. Cette base de calcul aurait cependant été trop étroite pour tirer des conclusions valables quant à la nature du développement de chaque établissement d'instruction supérieure.

C'est pourquoi le calcul des subventions est fondé sur le total des dépenses occasionnées chaque année par les traitements, ceux-ci ne pouvant toutefois être portés en compte que jusqu'à concurrence d'un maximum. En vertu de l'article 5, 2^e alinéa, lettre *b*, du projet de loi, le Conseil fédéral doit fixer les montants maximaux pour les traitements pouvant être mis en compte. En excluant du subventionnement les traitements exceptionnellement élevés, on veut empêcher que certaines hautes écoles ne cherchent, en offrant des traitements plus favorables, à enlever des professeurs à d'autres universités et que la Confédération ne doive contribuer au paiement de ces frais supplémentaires.

D'après le tableau ci-dessus, près de la moitié des dépenses d'exploitation de toutes les universités est en moyenne consacrée au paiement des traitements. Cette part varie toutefois beaucoup selon les universités. En 1964, elle était de 40 pour cent à Bâle et de 48 pour cent à Zurich, mais atteignait 78 pour cent à Fribourg et à Neuchâtel. Cette constatation a engagé le conseil de la science à rechercher d'autres bases pour le calcul des subventions.

Les recherches entreprises par le conseil de la science ont montré que les dépenses faites pour les cinq cliniques universitaires (Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich) représentent environ un tiers du total des dépenses pour toutes les universités cantonales et qu'approximativement un sixième de ce total est consacré aux autres dépenses auxquelles on pourrait appliquer la désignation générique de «frais de matériel». Il a semblé justifié de tenir compte également de ces deux autres groupes de dépenses pour le calcul des subventions de base.

D'après le calcul des dépenses auquel se référait le rapport de la commission d'experts, 30 pour cent des dépenses pour les cliniques universitaires sont imputés à l'enseignement et à la recherche, c'est-à-dire aux activités universitaires

proprement dites et portés en compte aux facultés de médecine, alors qu'on admet que les 70 pour cent qui restent sont considérés comme dépense pour le traitement médical de la population. Ce procédé très schématique donne de sensibles différences, les cantons urbains ayant un grand hôpital pouvant ainsi porter en compte, pour leur clinique universitaire, des montants beaucoup plus élevés au titre de dépenses pour leur université que les cantons dont le territoire est étendu, et qui comptent plusieurs hôpitaux régionaux.

Au lieu de se fonder à tort sur une certaine part des dépenses annuelles destinées aux cliniques universitaires, le projet de loi prévoit une solution recourant à un élément de calcul forfaitaire: l'unité choisie est la dépense moyenne occasionnée dans l'ensemble du pays par la formation clinique d'un étudiant durant toute l'année. Ce montant forfaitaire sera multiplié par le nombre d'étudiants en médecine immatriculés auprès de chaque université (art. 6, 1^{er} al.).

Sous la désignation de frais de matériel, il faut entendre celles des dépenses d'exploitation qui ne représentent ni des traitements ni des dépenses faites pour l'enseignement et la recherche clinique. Au lieu de partir de l'ensemble des dépenses, on a également recouru pour cette catégorie de dépenses à des montants forfaitaires par étudiant (art. 7, 1^{er} al.). Etant donné que c'est la réglementation de l'article 6 qui s'applique aux frais de formation clinique et de manière générale aux étudiants en médecine, seules entrent en considération, pour les frais de matériel à mettre en compte, les prestations qui ne sont pas comprises dans les traitements ni dans les dépenses pour les cliniques universitaires; de même, seuls les étudiants des autres disciplines entrent en ligne de compte.

On n'a pas pu négliger le fait que les charges diffèrent selon les groupes de sciences; elles ne sont, par exemple, pas les mêmes selon qu'il s'agit des sciences naturelles ou, au contraire, des sciences morales. Il sera tenu compte de ce fait par un échelonnement équitable du montant forfaitaire par étudiant selon le genre d'études. Pour calculer les frais de matériel à porter en compte par université, il suffit de multiplier les montants forfaitaires par étudiant fixés pour chaque groupe d'études par le nombre d'étudiants instruits dans chacun de ces groupes et de faire le total.

Le mode de calcul des deux montants forfaitaires est actuellement l'objet d'examen approfondis. Comme il importe que le chiffre des subventions fédérales puisse être déterminé préalablement, les montants forfaitaires ne devraient, autant que possible, être établis qu'une fois par période de subventionnement; le nombre des étudiants sera calculé d'après la moyenne des deux semestres de l'année précédente. L'application de cette réglementation exige une statistique universitaire suisse complète et détaillée, établie de manière uniforme et selon des critères identiques pour toutes les universités.

Une fois calculées pour chaque université les dépenses pouvant être portées en compte (traitements (art. 5), dépenses pour la formation dans les cliniques universitaires (art. 6) et frais de matériel (art. 7)), ces montants représentatifs

des frais d'exploitation sont additionnés par université (art. 4, 2^e al.). On obtient ainsi des valeurs comparables qui, exprimées en proportions, donnent la mesure dans laquelle les différentes universités sont fondées à bénéficier de subventions au titre des frais d'exploitation. Ces chiffres ne pourront cependant être utilisés pour la répartition des montants annuels des subventions de base qu'après avoir été pondérés compte tenu de la capacité financière du canton ayant charge de l'université; ils sont majorés d'un quart si le canton bénéficiaire est considéré comme appartenant à la catégorie des cantons de force financière moyenne ou de moitié si le canton est financièrement faible (art. 4, 3^e al.).

c. Subventions pour les investissements (art. 10 à 13)

Le calcul des subventions pour investissements est réglé de façon plus simple. Il s'agit d'une combinaison de taux fixes (art. 12) et d'un système de plafonds (art. 16, 1^{er} al. et art. 13, 2^e al.). L'article 10, 2^e alinéa, exprime le principe que tous les investissements qui doivent permettre l'accomplissement des tâches de la collectivité ayant charge de l'université, compte tenu de l'état de développement de l'enseignement et de la recherche dans cet établissement, bénéficient de subventions. Les constructions et installations destinées au bien-être des étudiants, qui répondent actuellement à un besoin pressant, sont en particulier considérées comme investissements donnant droit à une subvention.

Les dépenses pour acquisitions de terrains ne peuvent, en revanche, bénéficier de subventions pour investissements (art. 10, 1^{er} al.). Bien que les cantons urbains se soient opposés à cette exclusion, nous estimons, comme au reste la commission fédérale d'experts et le conseil de la science, que cette disposition se justifie pour des raisons d'ordre surtout pratique. Le fait de ne pas tenir compte des acquisitions de terrains est conforme à un principe généralement appliqué en matière de subventionnement, et qui l'est notamment en ce qui concerne les contributions aux constructions de protection civile, ainsi qu'aux améliorations foncières et aux bâtiments agricoles. Si l'on incluait les frais d'achats de terrains dans le subventionnement, il en résulterait inmanquablement des difficultés et des inégalités. L'appréciation de la valeur du terrain poserait en particulier de difficiles problèmes lorsque le bien-fonds est déjà depuis longtemps en possession du bénéficiaire de la subvention et qu'il devra désormais être distrait de sa fortune pour être affecté à des fins universitaires. Si, en pareil cas, la Confédération voulait, par exemple, accorder une subvention sur la pleine valeur commerciale, les cantons qui sont contraints d'acquérir les terrains nécessaires à la construction de leurs bâtiments universitaires aux prix actuellement en vigueur se sentiraient victimes d'une discrimination. Des complications pourraient également survenir lorsqu'il faudrait, pour calculer le montant de la subvention, déduire effectivement des frais d'acquisition les taxes éventuelles du canton sur les transferts de biens immobiliers (droits de mutation et impôt sur les bénéfices immobiliers).

Selon la règle voulant que les dépenses pour l'entretien des bâtiments ne donnent pas droit à des subventions (art. 10, 2^e al., lettre a), le projet prévoit

que les dépenses concernant les installations (lettre c) ne peuvent être portées en compte que dans la mesure où il s'agit de frais extraordinaires et non de dépenses courantes d'exploitation.

Les taux applicables au calcul des subventions sont échelonnés selon la capacité financière des cantons ayant une université; ils sont de 50 pour cent pour les cantons financièrement faibles, de 45 pour cent pour ceux qui ont une capacité financière moyenne et de 40 pour cent pour les cantons financièrement fort. Ces limites visent à ce que cette aide conserve le caractère d'un soutien ne devant pas porter atteinte à l'action autonome de la collectivité ayant charge d'une université.

L'article 12, 3^e alinéa, du projet de loi va au-devant des désirs de ceux qui demandent plus de souplesse dans l'attribution des subventions en matière d'investissements. Usage peut être fait de la compétence de majorer les subventions d'un cinquième au plus en faveur de tous les cantons se proposant de faire un investissement qui revêt un intérêt national spécial. Cette compétence pourra permettre, à l'occasion, d'atténuer les effets de la péréquation financière. Simultanément, la Confédération dispose d'un nouvel instrument permettant l'application de certaines mesures de politique universitaire: il lui est ainsi possible d'encourager la formation de centres de gravité ou la création d'institutions qui, tout en appartenant à une haute école, servent simultanément d'importants intérêts scientifiques ou des intérêts communs à plusieurs universités.

d. Prise en considération de la péréquation financière

Lors de l'exécution des premiers travaux préparatoires exigés par l'établissement du régime permanent, on estima nécessaire d'appliquer aussi les règles de la péréquation financière à l'aide aux universités. Toutefois, des avis fort différents ont été exprimés à ce sujet au cours de la procédure de consultation: quelques réponses exigeaient de manière très nette qu'on renonce complètement à la péréquation financière alors que d'autres demandaient qu'elle soit renforcée par un échelonnement plus marqué de l'aide. Il apparut indiqué, en raison de ces divergences de vues, de maintenir la réglementation figurant dans le premier avant-projet, cela d'autant plus que la plupart des avis exprimés n'y étaient pas opposés. Le projet de loi prévoit qu'il sera tenu compte de la péréquation financière aussi bien pour les subventions de base que pour les subventions concernant les investissements, dans le cas des subventions de base par une majoration des dépenses d'exploitation à mettre en compte (art. 4, 3^e al.) et, dans celui des subventions pour investissements par la fixation de taux différenciés de 40, 45 et 50 pour cent (art. 12, 1^{er} al.).

Le rapport de la commission fédérale d'experts avait recommandé de mettre sur pied un système spécial de calcul de la capacité financière des universités. Cette recommandation avait également été émise lors de la procédure de consultation. Nous n'avons pas suivi ces suggestions et nous sommes prononcés en faveur de l'indice de la capacité financière générale, tel que le prévoit

la loi fédérale du 19 juin 1959 concernant la péréquation financière entre les cantons. Selon le système souhaité de calcul de la capacité financière des universités, il se serait agi, pour obtenir l'indice correspondant, de multiplier l'indice général par le nombre d'habitants du canton.

Etant donné que l'indice général tient déjà compte de cette grandeur, celle-ci aurait été prise en considération deux fois. De toute façon, il n'eût pas été possible de trouver un autre critère valable permettant d'établir la capacité financière spéciale des universités. C'est pourquoi il était indiqué de s'en tenir à l'indice général. Le conseil de la science partageait également cet avis.

Nous nous rendons en outre compte qu'une véritable péréquation ne pourrait être atteinte que si tous les cantons avaient droit à des contributions. Malgré cela, un échelonnement selon la puissance financière reste justifié pour l'octroi de l'aide aux universités. Le but de cette aide est, pour l'essentiel, d'accroître leur capacité ou de leur permettre de l'utiliser en plein. Cette nécessité existe aussi pour les cantons à faible puissance financière. Ils ont même besoin d'une aide plus importante de la Confédération. Toutefois, l'échelonnement ne doit pas être trop accentué quant aux éléments de calcul ou aux taux de subventionnement car les cantons à faible capacité financière n'ont pas à assumer proportionnellement, en ce qui concerne les universités, des charges financières plus lourdes que les cantons à plus forte puissance financière.

e. Droit aux subventions

Universités

En vertu de l'article 2, 1^{er} alinéa, tous les cantons ayant la charge d'une université ont droit aux subventions; le 2^e alinéa du même article donne la liste actuelle des ayants droit.

Le projet de loi ne considère pas toutefois cette liste comme exhaustive, car le 3^e alinéa donne déjà à la Confédération la possibilité de reconnaître comme ayant droit aux subventions les nouvelles hautes écoles et les collectivités qui en ont la charge, et d'assimiler celles-ci aux cantons ayant une université.

Quelques réponses communiquées lors de la procédure de consultation souhaitent que le versement de subventions aux nouvelles universités fasse l'objet d'une réglementation spéciale dans le projet de loi. Après mûres réflexions, nous avons renoncé à y insérer une disposition accordant en pareil cas des contributions supérieures durant une période de transition. Les nouvelles universités seront en conséquence placées sur le même pied que celles qui existent. L'application d'un traitement identique à toutes les hautes écoles se justifie pour les considérations suivantes:

Les investissements importants à réaliser en un bref laps de temps pour de nouvelles universités bénéficieront de toute manière en plein des subventions pour les investissements; les collectivités ayant la charge des universités actuelles

ont dû, en revanche, supporter seules toutes les dépenses occasionnées par la création de leurs hautes écoles, ainsi que les frais causés depuis lors par les agrandissements. Cette inégalité à laquelle il est impossible de remédier ne devrait pas être rendue encore plus sensible par des facilités supplémentaires accordées en cas de création de nouvelles hautes écoles.

Lorsqu'une collectivité désire créer une haute école, elle doit participer à cette fondation dans une mesure telle que celle-ci apparaisse, même sur le plan financier, comme une création autonome.

Institutions ayant droit aux subventions

Le projet de loi devait également tenir compte du fait que la création de nouveaux établissements du degré universitaire ne peut pas tendre, dans tous les cas, à la fondation de hautes écoles groupant toutes les disciplines. La tendance existe de créer aussi des institutions du degré universitaire spécialisées dans certains domaines d'études ou s'occupant spécialement de certains degrés de formation. De telles solutions entrent notamment en considération pour la formation médicale, pour celle du corps enseignant, ainsi que pour l'enseignement spécialisé destiné aux gradués, combiné éventuellement avec des travaux de recherche.

L'article 3 prévoit en conséquence que les institutions qui rendent des services spéciaux à l'ensemble ou à la majorité des universités et hautes écoles suisses, ou qui assument à leur place une partie des tâches qui leur incombent, peuvent être reconnues comme ayant droit aux subventions. C'est à ce titre que l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, est reconnu par la loi. Le Conseil fédéral pourra reconnaître d'autres institutions comme ayant droit à cette aide. Les conditions préalables à remplir sont déterminées dans le 2^e alinéa. Entrent en considération :

- les institutions d'enseignement et de recherche qui, en raison de leur champ d'activité restreint, n'ont pas le caractère d'une université, mais qui assument une tâche incombant aux hautes écoles, soit en assurant une formation scientifique spéciale du degré universitaire, soit en développant la formation de gradués;
- les institutions centrales qui créent et administrent des services de documentation et d'information servant aux hautes écoles, sans constituer elles-mêmes forcément des instituts universitaires.

Pour que les institutions entrant en considération puissent être reconnues comme ayant droit aux subventions, il est indispensable qu'elles soient indépendantes sur le plan de l'organisation et de la comptabilité. En revanche, il est indifférent que la collectivité ayant charge de l'institution soit de droit public ou de droit privé. Les règles valables pour le versement de subventions aux universités cantonales s'appliquent par analogie aux institutions ayant droit aux subventions. Différentes dispositions spéciales tiennent compte du fait que les

collectivités ayant charge de telles institutions ne sont pas uniquement des cantons ou des groupes de cantons (notamment l'art. 4, 4^e al., concernant la mise en compte de dépenses d'exploitation, ainsi que l'art. 12, 2^e al., concernant les subventions pour investissements). Pour ce qui est des subventions de base, les institutions ayant droit aux contributions participent aux montants disponibles chaque année au prorata de leurs dépenses d'exploitation pouvant être mises en compte; cas échéant, le Conseil fédéral peut, en vertu de l'article 16, 2^e alinéa, leur donner l'assurance que les subventions de base atteindront un montant annuel déterminé ou représenteront une part constante de leurs dépenses pouvant être portées en compte. Il en résultera que les prestations devront être allouées sur la tranche annuelle des subventions de base, avant toute autre affectation de cette tranche.

3. La coordination

a. Le problème de la coordination

En Suisse, l'enseignement supérieur est extrêmement diversifié; en tant que petit Etat, notre pays ne dispose cependant que de ressources matérielles limitées et que d'un corps universitaire restreint pour assurer l'enseignement et la recherche dans ses hautes écoles. Il importe donc de se montrer ménager des moyens à disposition. Même si l'on tient à sauvegarder l'autonomie des universités et la liberté de l'enseignement et de la recherche, il faut éviter que les moyens disponibles ne soient fractionnés entre un grand nombre de tâches et de projets ne faisant pas l'objet d'une indispensable coordination sur le plan national. Comme un petit Etat ne peut être en tête de la recherche dans tous les domaines, il faut veiller très attentivement à obtenir le maximum de résultats scientifiques possibles en utilisant de manière rationnelle, compte tenu du but visé, les moyens qui sont à disposition. C'est des soucis causés par l'état de notre recherche et du désir de maintenir notre réputation scientifique qu'est né le besoin de coordination et de coopération dans ce domaine. On a reconnu qu'une université ne saurait, avec ses propres moyens, s'occuper de divers domaines de la recherche exigeant de grandes dépenses et que nombre de tâches, telles que le développement de la formation des gradués, qui ne cesse de prendre de l'importance, réclament des solutions soit sur le plan de la coopération entre universités, soit sur le plan national. En définitive, il s'agit de ce qui suit: deux ou plusieurs hautes écoles, ou les collectivités qui en ont la charge, voire d'autres institutions s'occupant de recherches, harmonisent leurs projets de développement scientifique en délimitant leur champ d'activité et en fixant des priorités (centres de gravité), organisent et établissent sur cette base leur programme d'enseignement et de recherche. La coordination pose des problèmes qui ne peuvent être résolus une fois pour toutes, car il importe sans cesse de faire face à de nouveaux cas d'application. Résoudre ces problèmes n'apportera pas seulement des avantages aux différentes hautes écoles, mais servira les intérêts de l'ensemble du pays. C'est donc à juste titre que l'on a insisté sur l'importance particulière que revêt la question.

Il y a lieu de distinguer entre trois formes de coordination :

Par collaboration au sens étroit du terme, il faut entendre l'arrangement conclu entre deux ou plusieurs hautes écoles en vue d'exécuter certaines tâches en recourant à une direction commune et en assumant les charges en commun; il pourrait, par exemple, s'agir de créer et d'entretenir en commun un institut ou une bibliothèque, ou d'acquérir ensemble des appareils coûteux.

La répartition du travail vise à laisser à une haute école le soin de s'occuper exclusivement de certaines tâches (branches distinctes, groupes de branches, facultés), ce qui suppose que les autres établissements d'instruction supérieure y renoncent. C'est également du principe de la répartition du travail que découle la formation de «centres de gravité». Le plus souvent, celle-ci consiste à ne laisser à l'ensemble des universités que le soin d'assurer la formation de base dans une matière déterminée pour charger une seule d'entre elles de s'occuper de manière exclusive de la formation spécialisée dans cette matière; cela permet de mettre à la disposition de ce «centre de gravité» un maximum de moyens de travail.

Une troisième forme de coordination est l'unification, qui va de simples arrangements touchant la normalisation des programmes d'études et des règlements d'examens des hautes écoles, facultés ou instituts, à une normalisation des conditions de travail, du régime des finances d'inscription, etc., dans les établissements d'études supérieures.

Pour que des mesures telles que celles qui viennent d'être citées puissent permettre d'instaurer une coopération féconde entre les hautes écoles de notre pays, il est indispensable que d'étroits contacts soient établis de manière durable entre tous les intéressés et que cette coordination soit institutionnalisée. Mais seule une réglementation fondée sur le droit des partenaires de décider librement et permettant à la coopération entre universités de se développer naturellement peut être conforme au fédéralisme suisse.

b. L'évolution dans le domaine de la coordination jusqu'à ce jour

Dès le début, on s'est rendu compte de l'importance capitale que revêt à différents égards la question de la coordination entre hautes écoles. En acceptant le 21 juin 1963 le postulat (n° 8731) présenté le 13 mars 1963 par le conseiller national Kurzmeier (Lucerne), le Conseil national s'était déjà prononcé en faveur de mesures qui pourraient assurer une meilleure collaboration entre les établissements d'instruction supérieure. Cependant, les avis concernant les moyens d'atteindre le but visé différaient sensiblement. La proposition du conseil de la science de créer une «quotité disponible», qui aurait permis d'allouer de cas en cas des subventions aux frais d'investissement, se heurta à l'opposition des chefs de départements de l'instruction publique des cantons ayant une université. Aussi avons-nous finalement renoncé à tenir compte de cette proposition dans le régime transitoire en raison de la brièveté de sa durée. Il nous a été

d'autant mieux possible de le faire que les cantons ayant une université nous ont assuré qu'ils s'emploieraient à résoudre de manière appropriée le problème de la coordination entre universités. Cette volonté s'est exprimée dans la décision prise le 16 mars 1966 par les chefs de leur département de l'instruction publique de créer un organe de coordination entre les universités suisses. Cet organe se compose des chefs des départements de l'instruction publique des cantons ayant une université ainsi que d'un représentant du conseil de l'école polytechnique fédérale, d'un délégué du conseil de la science et d'un délégué du fonds national de la recherche scientifique. La présidence est assumée par le directeur de l'instruction publique du canton de Berne; les travaux de secrétariat sont expédiés sous sa direction.

Dans notre message du 29 novembre 1965 concernant le régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités, nous avons reconnu que des résultats ont déjà été obtenus dans le domaine de la coordination entre universités. Nous mentionnions en particulier les efforts entrepris en commun dans la recherche sur le cancer et la création de différents «centres de gravité» pour la recherche, qui a été rendue possible par les mesures d'encouragement du fonds national. Dans le domaine de l'enseignement, notre message d'alors relevait les efforts entrepris par des cantons de Suisse romande en vue de régler en commun «l'enseignement du troisième cycle de physique», ainsi que l'existence de près de 30 postes doubles de professeurs enseignant simultanément à l'école polytechnique fédérale et à l'université de Zurich. Au cours des dix-huit mois de son existence, l'organe de coordination a pu développer, à partir d'un état embryonnaire, une collaboration entre universités reposant sur de larges bases. Pour accroître son efficacité, cet organe a désigné un groupe de travail formé des chefs de départements intéressés pour chacune des régions linguistiques que représentent la Suisse alémanique et la Suisse romande, ainsi qu'un comité technique de coordination composé de représentants des rectorats d'université.

Il ressort des deux rapports d'activité de l'organe de coordination des 30 décembre 1966 et 12 juillet 1967, qu'il a tout d'abord fallu dresser un inventaire de toutes les institutions créées et de toutes les mesures déjà prises en matière de coopération, de répartition du travail et d'unification. Il a, par exemple, établi une liste de tous les professeurs des hautes écoles qui enseignent dans plus d'un établissement d'instruction supérieure; en outre, il a mis sur pied un aperçu de tous les contacts permanents établis entre les diverses hautes écoles et les différents instituts. S'il a procédé de la sorte, c'est parce qu'il considère que seul un inventaire général des résultats obtenus et des expériences faites jusqu'ici permettra de déterminer les besoins futurs en matière de coordination et les solutions qui permettront d'y faire face de manière appropriée. Outre cet inventaire, l'organe s'est attaqué à un grand nombre de problèmes posés par la coordination. Nous nous bornerons ici à mentionner les points essentiels de cette activité:

L'organe de coordination a donné mandat à toutes les facultés des hautes écoles de Suisse alémanique et romande d'unifier les programmes d'enseignement et les règlements d'examens pour qu'il soit possible d'obtenir, dans les disciplines enseignées, une pleine équivalence des études et, partant, la reconnaissance réciproque des certificats d'études, ainsi que de faciliter le libre passage d'une haute école à l'autre.

En outre, l'organe de coordination s'occupe des problèmes suivants:

- uniformisation des études de médecine avant les deux premiers examens propédeutiques;
- création d'un cycle indépendant de formation pour les futurs chercheurs en matière de biologie médicale dans les facultés de sciences naturelles en vue de décharger les cliniques;
- coopération dans le domaine de la formation des gradués (les facultés des lettres des universités de Genève, Fribourg et Neuchâtel envisagent par exemple d'organiser dès le semestre d'hiver 1967/1968 des séminaires communs à l'échelon du troisième cycle);
- unification du début des études et du régime des finances d'inscription aux cours dans l'ensemble de la Suisse.

L'activité de l'organe de coordination s'accompagne d'une foule d'autres efforts visant à améliorer la coordination et la coopération, directement entrepris par des universités, des facultés, des instituts et des professeurs. Même si l'on ne peut pas encore, après un aussi bref laps de temps, émettre un jugement sur le travail de l'organe de coordination, les résultats obtenus jusqu'ici donnent une impression favorable de son activité. C'est pourquoi il est d'autant mieux possible de se déterminer pour une solution qui continue de laisser aux collectivités ayant la charge des universités le soin d'assumer la principale part de responsabilité en matière de coordination, mais qui n'en impose pas moins à ces collectivités des obligations et confère en outre à la Confédération quelques attributions dans ce domaine.

c. La prise en considération du problème de la coordination dans le projet de loi

Compte tenu des considérations qui précèdent, les dispositions touchant la coordination ont été établies de telle manière que, d'une part, la souveraineté cantonale dans le domaine de l'instruction publique et l'autonomie des universités soient pleinement sauvegardées; d'autre part, en obligeant les bénéficiaires de subventions à coopérer entre eux et en jetant les bases de quelques attributions de la Confédération, ces dispositions garantissent que des solutions appropriées seront appliquées. Il n'a été possible d'harmoniser ces exigences qu'en mettant sur pied un système bien nuancé. Les prescriptions y relatives se subdivisent en trois groupes:

aa. Obligations des bénéficiaires de subventions

Selon l'article premier, 1^{er} alinéa, le but de la loi est d'encourager le développement des universités cantonales; il autorise même expressément la Confédération à intervenir pour favoriser la collaboration entre toutes les universités et hautes écoles du pays. Ainsi, la coordination est reconnue par la loi comme une exigence dont dépend un développement approprié de l'enseignement supérieur. Le fait que la Confédération est fondée à intervenir pour assurer la coordination nécessaire a pour corollaire l'obligation qu'ont les collectivités assumant la charge des universités et des institutions ayant droit à des subventions, de subordonner leurs efforts en matière de développement des universités aux exigences d'une coopération largement conçue.

L'article 13, 1^{er} alinéa, exige que ceux qui demandent d'être mis au bénéfice d'une subvention établissent leurs projets, exécutent leurs constructions et procèdent à leurs installations en tenant compte des exigences d'une collaboration rationnelle entre les universités.

Les articles 15, 1^{er} alinéa, et 20, 1^{er}, 2^e et 3^e alinéas, déterminent l'obligation qui incombe aux cantons ayant la charge d'une université, ainsi qu'aux institutions ayant droit à des subventions, de renseigner la conférence universitaire suisse et, par elle, les autorités fédérales; le but de cette obligation est de faciliter la coordination et l'application de la loi. L'article 15, 1^{er} alinéa, concerne la manière de déterminer les besoins financiers totaux pour la période de subventionnement suivante. L'article 20, 1^{er} et 2^e alinéas, exige des bénéficiaires de subventions qu'ils présentent chaque année à la conférence universitaire un rapport détaillé sur l'activité qu'ils ont exercée dans le domaine universitaire et leur programme futur, sur l'utilisation des subventions fédérales et leurs différents plans de développement.

L'article 20, 3^e alinéa, crée la base légale permettant d'établir une statistique universitaire suisse selon des principes uniformes; une telle statistique se révèle indispensable tant pour l'application de la loi que pour l'établissement d'une politique suisse de la recherche scientifique.

L'article 22 impose aux cantons ayant la charge d'une université l'obligation d'édicter des dispositions concernant l'application de la loi. On a ainsi voulu donner suite, dans la mesure du possible, à un désir exprimé dans plusieurs avis, lors de la procédure de consultation; on demandait en effet que l'activité des hautes écoles soit coordonnée sur le plan national. Les dispositions d'exécution, qui devront être communiquées au département fédéral de l'intérieur, devront, pour l'essentiel, se borner à régler des problèmes d'organisation qu'il est indispensable de résoudre pour assurer l'application de la loi. Il s'agit en premier lieu d'établir les attributions (p. ex. planification du développement, représentation au sein de la conférence universitaire, statistique universitaire), de délimiter le champ des tâches des organes cantonaux compétents (p. ex. dans le domaine de l'orientation professionnelle universitaire et des conseils aux étudiants), ainsi que de régler leur mode de travail (p. ex.

procédure pour la planification en matière de développement, exécution de rapports destinés à la conférence universitaire). Les cantons seront ainsi obligés de remplir, dès que possible, dans l'intérêt d'une application normale de la loi, quelques conditions préalables dans les domaines de l'organisation et de la procédure. A cet effet, ils doivent disposer d'une organisation administrative qui tienne compte des exigences découlant de l'aide fédérale.

bb. Compétence de la Confédération

La reconnaissance de nouvelles hautes écoles et institution ayant droit à des subventions

Les articles 2, 3^e alinéa, et 3, 2^e alinéa, indiquent clairement que les collectivités ayant la charge d'un établissement d'instruction supérieure nouvellement créé n'ont pas droit d'emblée au versement de subventions. Au contraire, la décision touchant la reconnaissance du droit aux subventions doit être précédée d'un examen dans chaque cas. La question du besoin et celle de l'intégration dans le système suisse des hautes écoles seront spécialement étudiées. La liberté d'appréciation laissée par la loi aux organes de la Confédération, notamment aux chambres fédérales, permettra d'exercer une influence favorable sur le plan de la coordination.

Il y a lieu de relever à ce sujet que les cantons d'Argovie et de Lucerne sont actuellement occupés à déterminer quelle contribution ils pourraient accorder au développement du système universitaire suisse. Les commissions cantonales chargées d'étudier les problèmes qui se posent en l'occurrence se sont imposé l'obligation d'examiner la nécessité d'une telle contribution et la forme qu'elle pourrait revêtir sous l'angle des exigences nationales et des conditions propres à l'ensemble du pays.

Le groupe de travail chargé par le conseil d'Etat du canton d'Argovie d'examiner la question de la création d'une université argovienne, recommande dans son rapport final, publié il y a quelques mois, de fonder une haute école à programmes restreints. Comme il existe, sur le plan national, des lacunes importantes dans le domaine de la médecine clinique et des sciences éducatives, ces deux domaines seraient l'objet de deux sections d'une «haute école de sciences humaines». La section de médecine clinique pourrait avoir pour base l'hôpital cantonal d'Aarau, qui serait tout d'abord rattaché comme hôpital de l'extérieur à une faculté de médecine existant déjà dans un autre canton. Quant à la section de sciences éducatives, ses «centres de gravité» seraient la pédagogie, la psychologie et la sociologie. Pour assurer la liaison entre les deux sections de la haute école projetée, on pense à la création de toute une série de centres de recherche communs.

Les plans de création d'une haute école par le canton de Lucerne procèdent d'une conception assez différente. Outre le but consistant à décharger les universités existantes, l'idée de créer à Lucerne un centre culturel en Suisse centrale joue un grand rôle. Le but lointain auquel on vise est d'instituer une

véritable université, mais de ne réaliser ce projet que par étapes. Pour le moment, on envisage de créer une haute école comprenant trois facultés, à savoir une faculté de théologie, qui existe déjà, une faculté de lettres et une faculté des sciences naturelles. Une importante tâche qu'auraient à remplir ces deux dernières serait d'assurer la formation du corps enseignant du degré moyen (collèges et gymnases). L'hôpital cantonal de Lucerne pourrait servir de base à la création ultérieure d'une faculté de médecine.

C'est surtout par l'intermédiaire du conseil de la science que les autorités fédérales entretiennent d'étroits contacts avec les deux groupes de travail cantonaux chargés d'étudier la création de ces nouvelles hautes écoles. Les autorités politiques compétentes n'ont pas pris jusqu'ici de décisions quant à la réalisation de ces projets.

Le traitement des demandes de subventions pour investissements

La disposition que contient l'article 13, 1^{er} alinéa, du projet de loi revêt une importance capitale sur le plan de la coordination. Elle prescrit en effet que toute subvention est refusée lorsqu'un investissement apparaît irrationnel, en particulier s'il est contraire aux exigences d'une saine collaboration entre les universités. On attend de cette disposition qu'elle engage les responsables à modifier ou à améliorer leurs projets d'investissements de manière que leur objet puisse s'incorporer dans un tout.

L'article 12, 3^e alinéa, est en outre destiné à inciter tous les cantons et institutions à contribuer à instaurer une meilleure collaboration ou répartition du travail dans le domaine universitaire en exécutant des projets d'investissements qui revêtent simultanément un intérêt national. La possibilité de soutenir spécialement l'exécution de projets d'investissements qui présentent un grand intérêt sur le plan national, en allouant des suppléments de subventions, et de favoriser ainsi la formation de centres de gravité, renforce sensiblement les moyens légaux permettant de pratiquer une politique rationnelle de développement de nos hautes écoles.

cc. Dispositions touchant l'organisation de l'aide

Conférence universitaire suisse et conseil suisse de la science

Il était clair dès le début qu'il ne serait pas possible de confier uniquement aux autorités et aux services administratifs fédéraux le soin d'appliquer les mesures d'aide aux universités. Il a été tenu compte, dans le projet de loi, de la constatation que des décisions ne sauraient être prises, dans un domaine aussi vaste et diversifié, sans qu'un travail de préparation minutieux ait été accompli. C'est pourquoi il est fait appel à la collaboration de deux organes spécialement à même d'examiner ces questions.

La conférence universitaire suisse (art. 19) traduit sur le plan de l'organisation la préoccupation d'établir un équilibre adapté aux exigences des temps modernes entre les principes éprouvés de la souveraineté cantonale et de l'autonomie des universités, d'une part, et la nécessité d'une meilleure collaboration entre les hautes écoles, d'autre part. Comme cela a déjà été exposé, nous sommes

persuadés que la coordination recherchée pourra largement être réalisée par des ententes consenties entre les universités ou les collectivités qui en assument la charge; ce sera là un cas typique d'application d'un fédéralisme coopératif. Tout d'abord, on avait l'intention de charger l'organe de coordination existant d'assumer les tâches en cause. Au cours de la procédure de consultation, de nombreux avis demandèrent toutefois que la composition de cet organe soit élargie et qu'on lui confère des attributions plus importantes. Compte a été tenu de ces avis dans la nouvelle rédaction de la disposition concernant l'organe de coordination, désormais dénommé «conférence universitaire suisse».

La conférence universitaire suisse constitue à proprement parler un organe réunissant les représentants de toutes les collectivités ayant la charge d'une haute école, Confédération y comprise. Sa composition est réglée par l'article 19, 2^e alinéa, du projet de loi.

La tâche principale qui incombe à la conférence consiste à réaliser la collaboration des universités et autres hautes écoles suisses entre elles (art. 19, 1^{er} al.), donc à poursuivre l'activité de l'organe de coordination actuel. Le rôle que la conférence assume en tant qu'organe au sein duquel sont discutés les problèmes concernant la coordination et comme porte-parole des collectivités ayant la charge des universités lorsqu'il s'agit de faire connaître leur avis commun à l'autorité fédérale, ne représente qu'une partie de son activité. Elle exerce en effet différentes autres fonctions d'ordre consultatif dans le cadre de l'application de la loi. Selon l'énumération des tâches figurant à l'article 19, 3^e alinéa, lettres *d* à *h*, la conférence a pour attributions de faire rapport sur l'activité des bénéficiaires de subventions ainsi que sur leurs besoins financiers pour la période suivante, d'examiner les demandes de subventions pour investissements, et de faire des propositions y relatives, ainsi que de donner son avis aux autorités fédérales ou aux organes s'occupant de la politique à suivre dans le domaine scientifique sur les problèmes généraux concernant l'instruction supérieure.

Les tâches qu'assume le conseil suisse de la science en tant qu'organe consultatif suprême de la Confédération dans le domaine des sciences sont encore plus étendues. Il va sans dire que les fonctions qu'il exerce en traitant les problèmes universitaires et en développant la conception d'une politique universitaire commune à l'ensemble du pays ne constituent qu'une fraction de ses multiples activités. En mentionnant expressément à l'article 18 le conseil de la science, qui a été institué par un arrêté du Conseil fédéral du 23 mars 1965, on tient compte de différentes considérations et exigences: en premier lieu, son existence est reconnue et fixée pour la première fois dans une loi fédérale; en second lieu, le mandat principal qu'il a reçu et qui consiste à conseiller les autorités fédérales en matière de politique universitaire, est expressément confirmé; finalement, la disposition définit de manière générale la tâche qu'il doit assumer en matière d'aide aux universités.

L'intention de faire participer le conseil de la science à l'application des mesures d'aide aux universités justifie l'établissement de contacts étroits avec

la conférence universitaire par des doubles représentations. La conférence a la compétence de proposer au Conseil fédéral, qui désigne le conseil de la science, la nomination de trois représentants.

Les deux organes ont le même rang. Leur composition et les fonctions particulières qu'ils exercent garantissent cependant une répartition rationnelle du travail. Le conseil de la science a des tâches générales alors que la conférence universitaire suisse assume plutôt des fonctions d'exécution. Le premier de ces organes établit les grandes lignes de la politique suisse en matière de recherche scientifique et d'enseignement universitaire, ainsi que les règles appropriées. En revanche, la conférence universitaire constitue l'organe au sein duquel les collectivités ayant la charge des universités se rencontrent pour résoudre de concert les questions de coordination, examiner les affaires qu'elles ont à traiter en commun et s'acquitter des obligations qui leur sont imposées par la loi. Ces brèves explications ne peuvent donner qu'une idée générale des tâches qu'assument le conseil de la science et la conférence universitaire.

4. Les problèmes de structure

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, les universités européennes étaient en général à la hauteur de leur tâche tant en ce qui concerne leur organisation que leurs structures. Depuis lors, la situation s'est modifiée en ce sens que le subit essor des sciences naturelles et le développement rapide des institutions universitaires dans la plupart des Etats évolués a également posé de nouveaux problèmes aux universités suisses. Jusqu'à quel point pouvaient-elles rester fidèles à leurs principes traditionnels et dans quelle mesure fallait-il apporter des modifications au système actuel? De nombreuses institutions traditionnelles furent ainsi soumises à une critique approfondie, que justifiait le souci de vouloir contribuer à former notre avenir. Les critiques émises étaient surtout le fait de représentants de la jeune génération. Dans de nombreux cas, elles désignaient notre système universitaire comme suranné, mais s'efforçaient, simultanément, de suggérer la création de nouvelles institutions et présentaient des propositions de réforme pour les structures et méthodes jugées insuffisantes.

Les critiques concernent quatre domaines de l'université:

La hiérarchie professorale ou le système des chaires. On a surtout critiqué le fait que les professeurs ordinaires sont surchargés de travaux administratifs, la subordination trop marquée aux professeurs titulaires de chaires des autres professeurs et des assistants, la situation souvent peu satisfaisante des privat-docents, ainsi que l'insuffisance du nombre des professeurs par rapport au nombre des étudiants. Ce sont principalement les réformes suivantes qui s'imposeraient: Accroître le nombre des chercheurs chargés de cours, décharger les professeurs des travaux de caractère administratif et mettre au bénéfice de meilleures conditions d'emploi les jeunes scientifiques qui se préparent à une carrière universitaire.

Les méthodes d'enseignement et la situation des étudiants. On a souvent exprimé le vœu que les cours ex cathedra et les séminaires souvent surpeuplés

soient remplacés par des formes d'enseignement plus individuelles et didactiquement plus efficaces. Un autre problème de taille est celui du manque de préparation des étudiants à une organisation rationnelle de leurs études; c'est à ce fait qu'il faut attribuer le taux extrêmement élevé d'échecs (env. 30% du nombre des immatriculations). Ce n'est qu'en développant l'orientation professionnelle dans le domaine des études universitaires ainsi que le service de conseils aux étudiants qu'il sera possible d'améliorer la situation à cet égard.

L'autonomie administrative des universités. On peut se demander avec raison si l'institution actuelle du rectorat et du décanat, fonctions exercées durant une brève période et à titre honorifique, ainsi que l'appareil administratif le plus souvent fort restreint permettent encore d'assurer une administration autonome des universités qui soit suffisamment efficace et rationnelle. Pour renforcer les organes dirigeants des hautes écoles, on pourrait, par exemple, envisager la création de postes permanents de président de l'université et l'institution de conseils disposant du pouvoir de décision pour assister le président.

La division en facultés. La structure traditionnelle des universités est parfois remise en question à cause du caractère hétérogène de certaines facultés. On recommande, pour assurer une structure conforme aux exigences des temps actuels, de procéder à une répartition des branches permettant la formation de groupes plus homogènes. Le système prôné de divisions ou sections devrait garantir plus de souplesse et faciliter par conséquent la coordination à l'intérieur des universités ainsi que l'exécution de travaux de recherches commun à deux ou plusieurs disciplines.

Les nombreuses critiques, suggestions et objections qui ont été faites ont soulevé une très large discussion dans les milieux universitaires de notre pays; dans plusieurs universités, ce débat a abouti à la formation de commissions chargées de s'occuper de la réforme des structures et de planification. Il est impossible, pour l'heure, de préciser dans quelle mesure les efforts entrepris ont abouti et à quels résultats concrets ils conduiront finalement. Toutefois, on peut déjà constater que l'on s'emploie plutôt à assurer l'évolution indispensable, mais qu'il ne faut guère s'attendre à des modifications radicales de nos structures universitaires. La discussion entamée partout au sujet de l'aménagement de nos hautes écoles est une preuve de la vitalité de ces institutions. On peut admettre que si l'on a soin d'assurer leur développement par un meilleur équipement matériel, ainsi que par de nouvelles formes d'organisation et d'enseignement, nos hautes écoles seront à la hauteur des tâches auxquelles elles devront faire face. En raison de cette évolution, il importe que la responsabilité de cet aménagement et de l'introduction de réformes continue d'être entre les mains des universités elles-mêmes et des autorités cantonales dont elles dépendent. Sur le plan constitutionnel, il ne serait également pas admissible d'insérer dans la loi des prescriptions qui permettraient à la Confédération d'exercer une influence sur les réformes. Nous sommes cependant persuadés que l'aide fédérale donnera aux universités la possibilité de s'adapter plus facilement, sur le plan des struc-

tures, aux exigences que leur posera l'avenir. L'énumération que donne l'article 22 des dispositions d'application que devront édicter les cantons pourrait les inciter à procéder à de telles réformes.

5. Considérations d'ordre financier

Pour une première période de subventionnement, d'une durée de six ans, la loi prévoit des dépenses de 1150 millions de francs. De ce total, 550 millions sont destinés aux subventions de base, qui seront payées dès 1970. La première tranche annuelle est fixée à 60 millions de francs. Un montant de 600 millions de francs est réservé aux subventions pour investissements, qui pourront être versées durant la période de 1969 à 1974 selon les assurances de versement qui seront données.

D'après les évaluations du conseil de la science, les subventions de base permettront de couvrir 20 à 30 pour cent des dépenses d'exploitation des universités existantes au cours des années à venir. Il est prévu que les tranches annuelles seront accrues de manière que les universités puissent bénéficier d'une augmentation réelle des subventions de base. Une enquête exécutée auprès des cantons ayant la charge d'une université a montré que, pour la première période de subventionnement, il faut prévoir un volume d'investissements représentant environ 1300 millions de francs. Compte tenu d'un taux moyen de subventionnement de 42 pour cent, la part de 600 millions destinée aux subventions pour investissements sera déjà utilisée à raison de 90 pour cent pour la réalisation de ce programme. Les 10 pour cent qui resteront devraient suffire à assurer le versement de contributions à différentes institutions spéciales ainsi que le paiement de subventions plus fortes en cas d'investissements revêtant un intérêt national spécial (art. 12, 3^e al.). Comme il est encore impossible de dire avec précision, à l'heure actuelle, si le programme de développement établi par les cantons ayant une université pourra être réalisé dans le laps de temps indiqué, on ne peut pas, contrairement à ce qui se passe pour les subventions de base, savoir dans quelle mesure le montant destiné aux subventions pour investissements sera mis à contribution.

Sur les 1150 millions de francs prévus pour la première période de subventionnement, un montant se situant entre 750 et 1000 millions sera versé durant la période de planification financière 1970/1974. Les sommes allouées par an passeront de quelque 100 millions de francs à plus de 200 millions. A mesure que les méthodes de la planification financière se perfectionneront, il faudra tendre à faire coïncider les périodes de subventionnement avec celles de planification financière.

En prenant connaissance des évaluations des besoins des cantons, qui indiquent l'ordre de grandeur des dépenses qu'ils auront à assumer pour le développement de leurs universités, on a l'impression que le montant des subventions prévues pour les six premières années doit plutôt être considéré

comme se rapprochant du minimum nécessaire. La somme de 1150 millions de francs apparaît toutefois sous une autre lumière lorsqu'on la considère en tenant compte des efforts entrepris pour sauvegarder l'équilibre des finances fédérales. En outre, il importe de ne pas perdre de vue, en l'occurrence, que la Confédération devra, en sus de l'aide aux universités, faire d'autres dépenses dans le domaine de la science, de la recherche et de la formation. A l'encontre de l'espoir qu'on avait, en entreprenant les premiers travaux préparatoires, de pouvoir compenser du moins partiellement ces charges supplémentaires par de nouvelles recettes, il est actuellement impossible de prévoir quand et dans quelle mesure cette couverture financière pourra être assurée. Des dépenses supplémentaires dont il vient d'être question, nous ne mentionnerons ici que la prise en charge par la Confédération de l'école polytechnique de l'université de Lausanne (EPUL). La demande présentée à cet effet par le canton de Vaud, est soutenue avec vigueur par le conseil de la science. A l'heure actuelle, des pourparlers sont en cours entre une délégation de la Confédération et des représentants du canton de Vaud afin d'étudier les problèmes financiers, juridiques et de politique universitaire que poserait la création d'une seconde école polytechnique fédérale à Lausanne. Ces pourparlers progressent rapidement; nous espérons pouvoir vous présenter un rapport et des propositions sur cet objet assez tôt pour que l'on soit renseigné sur le sort de l'EPUL au moment où entrera en vigueur la loi sur l'aide aux universités, dont le projet vous est soumis ci-joint.

Il ne nous a pas été facile de nous en tenir au montant de 1150 millions de francs prévu pour l'aide aux universités en raison de l'incertitude qui règne quant à la couverture de ces charges financières. Si nous avons renoncé à réduire ce montant ensuite de l'échec du programme financier immédiat, c'est en particulier parce qu'il fallait absolument remplacer le régime provisoire d'aide arrivant à échéance à fin 1968. Il s'agissait en outre de fixer clairement la direction à suivre durant une période assez longue et de permettre d'établir sur des bases sûres le programme qu'exige l'accomplissement de tâches aussi importantes. De graves retards, les besoins de rattrapage des hautes écoles suisses, ainsi que la forte demande de personnel hautement qualifié émanant de notre économie indiquent que cette tâche doit être rangée dans la catégorie de dépenses à laquelle il importe d'accorder une priorité toute spéciale; ces dépenses sont en effet indispensables pour assurer un développement de l'équipement collectif propre à assurer la croissance de notre économie.

Mais tout cela ne doit pas nous faire perdre de vue un élément essentiel: la Confédération sera contrainte par la pression des circonstances à assumer une lourde charge, qui augmentera certainement encore avec les années, avant que le problème de la couverture des dépenses puisse être résolu et qu'on dispose des suppléments de recettes indispensables. C'est pourquoi nous devons insister sur le fait que la Confédération ne pourra, à l'avenir, assumer des charges supplémentaires de l'ampleur de celles que prévoit ce projet, que dans la mesure où l'on sera disposé à lui donner les moyens financiers indispensables.

6. Dispositions diverses

Nous nous sommes efforcés ci-dessus d'expliquer le fonctionnement du système de subventions et d'aide que prévoit le projet de loi. Il a été possible, ce faisant, de traiter du même coup une bonne partie des dispositions du projet. C'est pourquoi il ne sera question ci-après que des quelques dispositions qui n'ont pas pu être mentionnées jusqu'ici et dont l'importance demande quelques indications détaillées:

L'article premier, 2^e et 3^e alinéas, désigne les moyens dont doit disposer la Confédération pour atteindre les deux buts de la loi, à savoir l'aide au développement des universités et autres hautes écoles cantonales, ainsi que l'encouragement donné à la collaboration entre elles. Le fait que cette disposition mentionne, outre le versement de subventions, la participation de la Confédération aux entreprises communes des universités et autres hautes écoles suisses montre clairement que le projet de loi ne tient pas uniquement compte des aspects financiers et de politique de subventionnement de l'aide aux universités; cela ressort déjà, du reste, du 1^{er} alinéa de cet article, qui charge la Confédération de favoriser la collaboration entre toutes les universités et hautes écoles du pays. Le projet tient également compte de l'ensemble des besoins du pays dans le domaine universitaire; dans ce cadre, la solution apportée à la question de la coordination revêt un rôle important. Le rôle que la Confédération assume en allouant des subventions l'oblige également à s'intéresser activement à l'objet bénéficiant de son aide. Par participation aux entreprises communes des universités, le projet n'entend pas uniquement le subventionnement de ces entreprises, mais aussi la compétence de provoquer la création de telles institutions, d'en fonder en commun avec les cantons ayant la charge d'une université, de contribuer à l'exploitation de ces entreprises et de participer en plein à leur activité.

L'insertion de l'article 8 dans le projet se justifiait déjà du simple fait que le développement des universités suisses ne constitue pas un but en soi mais doit finalement servir à la formation, en nombre suffisant, de jeunes gens capables d'assurer en Suisse la relève dans les activités scientifiques de manière à satisfaire aux exigences de l'avenir. Or il n'existe guère un autre pays qui compte une si forte proportion d'étrangers dans l'effectif des étudiants de ses hautes écoles. Cela s'explique tout d'abord par nos traditions d'hospitalité et notre volonté de nous ouvrir aux influences extérieures, ainsi que par le désir d'assumer une part des tâches imposées par la solidarité internationale. En outre, le fait que de nombreux étrangers poursuivent leurs études dans nos universités contribue à maintenir le renom dont jouissent nos hautes écoles à l'étranger et à entretenir nos relations politiques et économiques avec l'extérieur. Mais il n'est pas exclu que, dans certaines branches de l'enseignement et de la recherche, la présence d'un grand nombre d'étrangers puisse entraver la réalisation des buts que vise l'encouragement de la formation de notre propre jeunesse. Cette possibilité existe principalement dans le domaine des sciences naturelles et techniques, ainsi que dans celui des sciences médicales, donc dans des domaines où l'on ne

dispose souvent que d'un nombre insuffisant de places d'étude. C'est pourquoi le Conseil fédéral est autorisé à ordonner, si le manque de place ou de personnel devait exiger que les étudiants du pays bénéficient d'une protection, que, «pour le calcul du nombre d'étudiants déterminant les subventions, les étrangers qui étudient dans une faculté de médecine et dans les sections de sciences naturelles ou techniques ne soient comptés que jusqu'au maximum d'un sixième du total des étudiants de l'université». Cette exclusion du calcul n'influera que sur les effectifs d'étudiants servant de multiplicateur pour les deux montants forfaitaires prévus; elle n'aura par ailleurs aucun effet direct sur la pratique suivie en matière d'immatriculation par les différentes universités.

Le 2^e alinéa de l'article 16 tient compte de la considération que les institutions ayant droit aux subventions ont fréquemment besoin de savoir sur quel montant précis de prestations elles peuvent compter. Les dépenses d'exploitation de ces institutions, plutôt faibles comparativement à celles des universités, n'entraîneront de toute manière que le versement de subventions d'un montant restreint. Il a donc paru indiqué de prévoir en l'occurrence la possibilité de donner à ces institutions l'assurance que des montants annuels déterminés leur seront versés ou qu'une part donnée des dépenses pouvant être portées en compte leur sera allouée sous forme de subventions. Lorsqu'une telle assurance a été fournie, les prestations correspondantes seront prélevées sur la tranche annuelle des subventions de base avant toute autre affectation de cette tranche. Comme l'assurance est donnée pour une période entière de subventionnement, la répartition de la somme totale à effectuer selon le 1^{er} alinéa est modifiée en ce sens qu'une certaine part de la tranche annuelle destinée au versement des subventions de base est réservée et, par conséquent, exclue de la répartition opérée en vertu des articles 4 à 8.

G. REMARQUES FINALES

La loi fédérale sur l'aide aux universités contient toute une série de dispositions établissant des principes, qui doivent encore être précisées par des prescriptions d'exécution. Il se révèle donc indispensable d'édicter une ordonnance d'exécution. Nous allons en élaborer le texte après avoir consulté les milieux intéressés de manière qu'il puisse être mis en vigueur avec la loi.

Le projet qui vous est soumis ci-joint donne suite au postulat n° 8731 du 21 juin 1963. C'est pourquoi nous vous proposons de classer ce postulat.

La loi fédérale repose sur l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale. Sa constitutionnalité est bien établie.

En terminant, nous désirerions encore remarquer ce qui suit: nos universités vont devoir prendre d'importantes décisions. D'une part, elles se trouvent dans l'obligation de faire face, en ce qui concerne les constructions et l'exploitation, à l'augmentation du nombre des étudiants et aux exigences toujours plus grandes de la science, de grands retards devant déjà être rattrapés. D'autre part,

il leur incombe de déterminer aujourd'hui déjà les formes d'organisation et les méthodes qui leur permettront de satisfaire aux exigences futures. L'agrandissement et l'aménagement des hautes écoles, la coopération entre elles ainsi que le développement de l'instruction supérieure exigent de ceux qui en ont la charge des moyens financiers considérables, qui dépassent de beaucoup leurs possibilités. Les cantons qui entretiennent une université ayant fait jusqu'ici de très appréciables sacrifices financiers en faveur de leurs hautes écoles, il incombe à la Confédération de les aider à assurer le développement ultérieur de ces établissements d'instruction. Elle doit d'autant plus le faire qu'un degré élevé d'instruction est, comme l'expérience le prouve, d'une importance capitale pour l'avenir d'un peuple. Les universités cantonales assument donc une tâche d'intérêt national. En vertu de la loi sur l'aide aux universités, la Confédération se charge d'assumer en partie la responsabilité de l'enseignement et de la recherche dans les universités suisses. Elle met donc en pratique l'idée que les universités de notre pays, comme au reste les hautes écoles qui pourraient être créées, doivent, en dépit de leurs particularités naturelles, former un tout qui constitue l'«université suisse».

Nous fondant sur ces explications, nous avons l'honneur de vous proposer d'approuver le présent projet de loi.

Nous saisissons l'occasion pour vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 28 novembre 1967.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Bonvin

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Loi fédérale sur l'aide aux universités

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 28 novembre 1967,

arrête:

I. But

Article premier

But
de la loi

¹ La Confédération encourage l'extension des universités cantonales. Elle favorise notamment la collaboration entre toutes les universités et hautes écoles du pays.

² Pour accomplir cette tâche, elle alloue des subventions. Celles-ci consistent en contributions annuelles aux frais d'exploitation des universités (subventions de base) et en subventions pour les investissements.

³ La Confédération peut aussi participer aux entreprises communes des universités et hautes écoles suisses.

II. Droit aux subventions

Art. 2

Cantons
ayant droit
aux
subventions

¹ Ont droit à la subvention les cantons ayant la charge d'une université (appelés ci-après «cantons»).

² Sont considérées comme universités au sens de la présente loi celles de Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, ainsi que l'école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall.

³ Avec l'assentiment ou sur la proposition des cantons compétents, les collectivités ayant la charge de nouvelles hautes écoles

peuvent, par un arrêté fédéral simple, être reconnues comme ayant droit aux subventions et être assimilées aux cantons au sens du 1^{er} alinéa.

Art. 3

¹ L'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, est reconnu comme ayant droit aux subventions.

Institutions
ayant droit
aux
subventions

² Le Conseil fédéral peut reconnaître comme ayant droit aux subventions d'autres institutions (nommées institutions ayant droit aux subventions) qui

- a. Assurent une formation scientifique spéciale du degré universitaire;
- b. Développent la formation de gradués;
- c. Créent et administrent des services de documentation servant à l'ensemble ou à la majeure partie des universités et hautes écoles suisses.

III. Subventions de base

Art. 4

¹ Pour les subventions de base, la Confédération prévoit chaque année un montant total (art. 16) qui est réparti entre les cantons et les institutions ayant droit aux subventions selon la dépense qu'ils peuvent mettre en compte.

Généralités

² Cette dépense est déterminée:

- a. D'après les traitements versés chaque année (art. 5);
- b. D'après les dépenses, calculées à forfait au début de la période de subventionnement (art. 14), pour la formation dans les cliniques universitaires (art. 6);
- c. D'après les frais de matériel des universités et institutions ayant droit aux subventions, calculés à forfait au début de la période de subventionnement (art. 7).

³ Le montant correspondant à la dépense à mettre en compte suivant le 2^e alinéa est majoré de moitié si, selon les dispositions qui régissent durant l'année de subventionnement la péréquation financière entre cantons, le canton est considéré comme financièrement faible, et d'un quart s'il appartient à la catégorie des cantons de force financière moyenne.

⁴ La dépense que les institutions ayant droit aux subventions peuvent mettre en compte est majorée de la même manière d'après la force financière du ou des cantons qui assument les dépenses courantes. S'il ne s'agit pas d'une institution cantonale, le Conseil fédéral décide d'une majoration éventuelle de la dépense à mettre en compte.

Art. 5

Traitements
à mettre
en compte

¹ Font partie des traitements à mettre en compte pour une université ou une institution ayant droit aux subventions tous les traitements, y compris les prestations sociales réglementaires, alloués au cours de l'année civile précédente aux professeurs, aux assistants et aux aides, ainsi qu'au personnel de la recherche et de l'administration.

² Ne peuvent être mis en compte :

- a. Les traitements ou parties de traitements qui ne sont pas payés par la collectivité ayant la charge de l'université ou qui lui sont alloués par un tiers. Les prestations d'institutions ecclésiastiques sont comptées avec les dépenses de la collectivité ayant la charge de l'université;
- b. Les parties des traitements dépassant, dans des cas particuliers, les montants maximaux que le Conseil fédéral devra fixer;
- c. Les traitements ou parties de traitements des personnes exerçant une activité dans une clinique universitaire ou dans un autre institut qui n'est pas consacré exclusivement à l'enseignement et à la recherche, pour autant que les traitements ne représentent pas la rétribution d'une activité dans l'enseignement ou la recherche.

Art. 6

Dépenses à
mettre en
compte pour
les cliniques
universitaires

¹ Le Conseil fédéral détermine les dépenses à mettre en compte pour la formation dans les cliniques universitaires sous la forme d'un montant forfaitaire qui dépend du nombre des étudiants en médecine instruits durant l'année universitaire précédente.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires pour le calcul des dépenses des nouvelles cliniques universitaires reconnues.

Art. 7

Frais de
matériel à
mettre en
compte

¹ Le Conseil fédéral détermine les frais de matériel à mettre en compte sous la forme d'un montant forfaitaire qui dépend du nombre d'étudiants instruits durant l'année universitaire précédente et qui doit être échelonné d'après le genre d'études. Les étudiants en médecine qui reçoivent une formation clinique et les frais de matériel qui en résultent ne sont pas pris en considération.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions nécessaires pour le calcul des frais de matériel des institutions ayant droit aux subventions et des nouvelles hautes écoles reconnues.

Art. 8

Le Conseil fédéral peut ordonner que, pour le calcul du nombre déterminant d'étudiants, les étrangers qui étudient dans une faculté de médecine et dans la section des sciences naturelles ou techniques d'une université ne soient comptés que jusqu'au maximum d'un sixième du nombre total des étudiants. Ne sont pas considérés comme étrangers au sens de cette disposition les étudiants qui possèdent ou dont les parents possèdent le permis d'établissement en Suisse, ni ceux qui bénéficient d'une bourse d'études de la Confédération.

Etudiants
étrangers
exceptés

Art. 9

¹ Les cantons affectent les subventions de base aux universités, et les institutions ayant droit aux subventions les affectent aux tâches citées à l'article 3, 2^e alinéa.

Utilisation
et réduction
des subven-
tions de
base

² Si, pour une année de subventionnement, les prestations d'un canton pour les dépenses d'exploitation descendent au-dessous de la moyenne de ses prestations des deux années précédentes, par suite des subventions de base, celles-ci sont réduites d'autant.

³ Sont considérées comme prestations du canton au sens du 2^e alinéa toutes les dépenses d'exploitation supportées par le canton ou par une autre collectivité appelée à participer à la charge de l'université. Les prestations d'institutions ecclésiastiques sont comptées avec les dépenses de la collectivité ayant la charge de l'université.

IV. Subventions pour les investissements

Art. 10

¹ Sur demande, la Confédération accorde des subventions pour les investissements, à l'exception des acquisitions de terrains.

Généralités

² Sont considérées comme investissements:

- a. Les dépenses pour l'achat, la construction et la transformation de bâtiments dans la mesure où ils servent à l'enseignement et à la recherche, au bien-être des étudiants ou à l'administration de l'université; les dépenses pour l'entretien des bâtiments ne sont pas prises en considération. Lors de l'achat d'immeubles, la part du prix afférente au terrain doit être déduite;
- b. Les dépenses correspondantes pour les bâtiments de cliniques, mais seulement dans la mesure où elles servent les besoins de l'enseignement et de la recherche et non dans celle où les cliniques procurent des soins médicaux à la population;

- c. Les dépenses concernant l'acquisition d'appareils et de mobilier ainsi que la création et l'agrandissement extraordinaire de bibliothèques, pour autant que, dans chaque cas, elles atteignent un montant fixé par le Conseil fédéral.

Art. 11

Allocation
des
subventions

Le Conseil fédéral est compétent pour allouer les subventions. Il peut déléguer au département de l'intérieur la possibilité d'allouer des subventions ne dépassant pas un certain montant; ce département en décide, le cas échéant, après entente avec le département des finances et des douanes.

Art. 12

Montant des
subventions

¹ Les subventions sont calculées en pourcentages des dépenses citées à l'article 10. Le taux est de:

- a. 40 pour cent pour les cantons financièrement forts;
- b. 45 pour cent pour les cantons de force financière moyenne;
- c. 50 pour cent pour les cantons financièrement faibles.

² Des subventions s'élevant jusqu'à 50 pour cent peuvent être allouées aux institutions ayant droit aux subventions.

³ Les subventions peuvent être majorées de suppléments extraordinaires d'un cinquième au maximum si un investissement revêt un intérêt national spécial.

Art. 13

Refus de
subventions
et ajournement
de demandes

¹ La subvention est refusée si un investissement apparaît irrationnel, en particulier s'il est contraire aux exigences d'une collaboration rationnelle entre les universités suisses ou s'il se révèle disproportionné à son but.

² Si, au cours d'une période de subventionnement, les demandes de subventions dépassent le montant total disponible pour les subventions d'investissements, l'importance et l'urgence des projets d'investissements sont déterminantes. Les demandes de subventions qui ne sont pas retenues sont ajournées.

V. Périodes de subventionnement

Art. 14

Somme totale
pour une pé-
riode de sub-
ventionnement

¹ La somme totale des subventions allouées en vertu de la présente loi est fixée par un arrêté fédéral simple pour une période de plusieurs années (période de subventionnement). Pour la première période, l'article 23 de la présente loi est applicable.

² La somme totale est calculée d'après le montant des dépenses d'exploitation et des investissements que les cantons auront à prévoir pour la période de subventionnement.

Art. 15

¹ Au moins une année et demie avant la fin de la période de subventionnement, les cantons et les institutions ayant droit aux subventions font connaître à la conférence universitaire suisse (art. 19), dans un plan d'ensemble détaillé, leurs besoins financiers pour la période suivante.

Détermination
des besoins
financiers

² La conférence universitaire examine les plans d'ensemble sous l'angle d'une collaboration rationnelle entre les universités et institutions ayant droit aux subventions et communique au département fédéral de l'intérieur l'ensemble des besoins financiers des cantons et des institutions ayant droit aux subventions prévues pour la période de subventionnement suivante.

Art. 16

¹ Le Conseil fédéral divise la somme totale accordée pour une période de subventionnement en tranches annuelles de subventions de base et en une part générale pour les subventions d'investissements.

Répartition
de la somme
totale

² Le Conseil fédéral peut donner aux institutions ayant droit aux subventions l'assurance, valable chaque fois pour une période de subventionnement, que les subventions de base atteindront soit un montant minimal annuel déterminé, soit une part minimale des traitements et des frais de matériel à mettre en compte. Les prestations garanties ne peuvent cependant pas dépasser la moitié des dépenses d'exploitation effectives. Elles sont prélevées sur la tranche annuelle des subventions de base, avant toute autre affectation de cette tranche.

Art. 17

¹ Si le droit aux subventions est reconnu à une nouvelle haute école, la somme totale des subventions fédérales pour la période de subventionnement en cours est augmentée de manière que l'aide aux universités existantes n'en subisse pas de préjudice.

Création
de hautes
écoles et
institutions

² La somme générale des subventions fédérales est augmentée de la même manière si le droit aux subventions est reconnu à une institution qui reçoit de la Confédération des ressources importantes.

VI. Conseil suisse de la science et conférence universitaire suisse

Art. 18

Conseil
suisse de
la science

¹ Le conseil suisse de la science est nommé pour quatre ans par le Conseil fédéral. Il se compose de 15 à 17 membres, dont trois sont nommés sur proposition de la conférence universitaire suisse.

² En matière d'aide aux universités, le conseil de la science a en particulier pour attributions:

- a. De donner des avis aux autorités fédérales dans toutes les questions fondamentales de politique universitaire;
- b. De se prononcer sur les points particuliers qui découlent de la présente loi et de donner son avis sur les décisions et les rapports de la conférence universitaire, si une ordonnance prescrit qu'il doit être entendu ou si les autorités fédérales requièrent son avis;
- c. D'élaborer des recommandations générales à l'adresse des autorités fédérales et de la conférence universitaire.

Art. 19

Conférence
universitaire
suisse

¹ La tâche principale de la conférence universitaire suisse consiste à réaliser la collaboration des universités et hautes écoles suisses entre elles au sens de l'article premier, 1^{er} alinéa.

² La conférence comprend deux représentants de chaque canton et du conseil de l'école polytechnique fédérale, ainsi qu'un représentant du conseil de la recherche du fonds national. La Confédération y délègue en outre trois ou quatre représentants ayant voix consultative.

³ La conférence a en particulier pour attributions:

- a. D'arrêter des directives pour la répartition du travail entre les universités et hautes écoles et pour les mesures à prendre en commun;
- b. D'exercer la surveillance sur les installations communes des universités et hautes écoles;
- c. D'arrêter des directives sur la reconnaissance réciproque des études et des examens;
- d. De transmettre avec son préavis au département fédéral de l'intérieur les rapports établis selon l'article 20, 1^{er} alinéa, par les bénéficiaires de subventions;
- e. D'élaborer des recommandations en vue de fixer les montants maximaux des traitements selon l'article 5, 2^e alinéa, lettre b;
- f. D'examiner les demandes de subventions pour investissements selon les articles 10 et suivants, notamment pour ceux

qui sont d'intérêt national (art. 12, 3^e al.), et de faire des propositions au département fédéral de l'intérieur;

g. De faire rapport au département fédéral de l'intérieur sur les besoins financiers des universités et des institutions ayant droit aux subventions pour la prochaine période de subventionnement selon l'article 15;

h. De donner son avis sur les problèmes généraux qui lui sont soumis par le département fédéral de l'intérieur, par le conseil de la science, par le conseil de la recherche du fonds national ou par les cantons.

⁴ La conférence édicte un règlement concernant son organisation et sa gestion. Elle remet chaque année au département fédéral de l'intérieur un rapport sur son activité.

VII. Obligation de renseigner des bénéficiaires des subventions

Art. 20

¹ Par l'intermédiaire de la conférence universitaire suisse, les bénéficiaires des subventions présentent chaque année à la Confédération un rapport sur leur activité, sur l'utilisation des subventions et sur leurs plans de développement.

Obligation
de renseigner

² Les cantons, le conseil de l'école polytechnique fédérale et les institutions ayant droit aux subventions donnent connaissance de tous leurs plans d'extension à la conférence universitaire suisse.

³ Les cantons et les institutions ayant droit aux subventions fournissent à la Confédération, directement ou par l'intermédiaire de la conférence universitaire suisse, toutes les données dont elle a besoin pour l'application de la présente loi ou pour des buts statistiques.

⁴ Est réservée l'obligation des cantons et des institutions ayant droit aux subventions de fournir des renseignements relatifs à la détermination des besoins financiers (art. 15).

VIII. Dispositions finales et transitoires

Art. 21

¹ La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1969.

² Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

³ L'ordonnance d'exécution détermine notamment encore dans quelle mesure des subventions peuvent être allouées pour les

Entrée en
vigueur et
exécution

investissements en cours à l'entrée en vigueur de la loi, en particulier pour les constructions commencées, mais non encore achevées.

Art. 22

Dispositions
cantonales
d'application

¹ Les cantons édictent les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi. Ces dispositions doivent être communiquées au département fédéral de l'intérieur.

² Les dispositions d'application traiteront des points suivants :

- a. Planification et préparation de l'extension ultérieure des universités, et plus particulièrement organes compétents en la matière et procédure;
- b. Représentation au sein de la conférence universitaire suisse;
- c. Rapports à adresser aux autorités fédérales en vertu de la présente loi ainsi que projets et décisions à communiquer au fur et à mesure à la conférence universitaire suisse;
- d. Relevés statistiques demandés par la Confédération et services chargés de les exécuter;
- e. Organisation et attributions des services chargés de l'orientation professionnelle universitaire; conseillers des étudiants dans les universités.

Art. 23

Première
période de
subventionne-
ment

¹ La première période de subventionnement comprend les années de 1969 à 1974.

² Pour la première période de subventionnement, la somme totale des subventions allouées en vertu de la présente loi se monte à 1150 millions de francs. La part des subventions de base est de 550 millions de francs, celle des subventions pour investissements de 600 millions de francs. La première tranche annuelle des subventions de base est fixée à 60 millions de francs et sera payée en 1970; le Conseil fédéral détermine les tranches des années suivantes.

³ En dérogation aux articles 5 à 7, le Conseil fédéral peut décider que, pour les deux premières années le calcul des subventions de base ne se fera pas d'après les données de l'année universitaire ou de l'année civile précédente, mais d'après celles d'une autre période.

Art. 24

Relation
avec le
régime
précédent

¹ Durant la première période de subventionnement, chaque canton peut prétendre au moins une subvention annuelle de base correspondant à un sixième du total des subventions fédérales qui lui auront été versées durant les années 1966 à 1968 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. Si, pour un canton, la somme en question dépasse celle à laquelle il aurait droit en vertu des articles 4 et suivants, conjointement avec l'article 23, le surplus est prélevé sur la tranche annuelle des subventions de base, avant toute autre affectation de cette tranche.

² Un canton n'a droit à des subventions pour investissements que si, depuis l'année 1966, il a, pour des projets concrets d'investissements, y compris l'acquisition de terrains pour des buts universitaires, dépensé ou réservé au moins la moitié du montant des subventions fédérales qui lui a été dévolu au cours des années 1966 à 1968.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales (Du 28 novembre 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9811
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.1967
Date	
Data	
Seite	1393-1459
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 673

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.