Feuille Fédérale

Berne, le 16 décembre 1965 117^e année Volume III

N° 50

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 33 francs par an; 18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

9373

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités

(Du 29 novembre 1965)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral de portée générale instituant un régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités (l'école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall étant comprise ici dans le terme général d'université). Une aide de la Confédération aux universités cantonales est devenue indispensable et urgente. Le projet d'arrêté prévoit l'allocation de subventions d'un montant de 200 millions de francs pour une période de trois ans (de 1966 à 1968). Il s'agit d'une solution transitoire. Elle a pour but de rendre possible ou de faciliter sans retard aux cantons ayant une université, l'adoption des mesures que commande le développement de celle-ci. Actuellement, la situation n'est pas encore assez éclaircie pour une réglementation définitive de l'aide fédérale, qui soulève non seulement de graves problèmes financiers mais aussi toute une série d'autres questions. La Confédération comme les cantons qui ont une université devront faire de grands efforts pour préparer en trois ans un nouvel acte législatif assurant l'aide de la Confédération aux universités pour une assez longue période.

A. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LES UNIVERSITÉS SUISSES

Nous avons en Suisse neuf universités et hautes écoles. Ce sont l'école polytechnique fédérale (EPF) à Zurich, les universités de Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, ainsi que l'école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall. Il y a ainsi une université ou haute école par 650 000 habitants environ, ce qui place la Suisse parmi les pays ayant la plus haute densité d'établissements universitaires.

Il n'est malheureusement pas possible, dans les limites de ce message, d'entrer dans tous les détails de l'histoire, de l'organisation et de la structure de chaque université. Nous devons nous borner à quelques remarques fondamentales sur les universités suisses en général.

L'université suisse de loin la plus ancienne est celle de Bâle. Fruit tardif du concile de Bâle, elle fut fondée en 1460 par le pape Pie II. Les autres universités suisses ne suivirent qu'au XIX^e et au début du XX^e siècle. Sous l'influence des idées libérales caractérisant la période de la Régénération eut lieu la fondation des universités de Zurich (1833) et de Berne (1834). La seconde moitié du siècle passé vit apparaître les universités de Genève (1873), Fribourg (1889) et Lausanne (1890). C'est en 1898 que se fonda l'actuelle école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall. La plus jeune de nos universités, celle de Neuchâtel, existe depuis 1909. L'école polytechnique fédérale a été créée en 1854.

La plupart des universités actuelles sont issues d'institutions plus anciennes; ainsi l'université de Berne remonte à une école de théologie existant depuis 1528, transformée au XVIII^e siècle en une académie, tandis que l'université de Genève doit son origine à l'académie fondée par Calvin en 1559. L'université de Lausanne est issue d'une école de théologie créée au XVI^e siècle et transformée ensuite, elle aussi, en une académie. Les débuts de l'université de Zurich remontent également à la Réformation; en 1523, Zwingli fonda une école qui prit plus tard le nom de «Carolinum» et constitua, 300 ans durant, un centre de la vie spirituelle de Zurich. Fribourg connaissait déjà, dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, une académie de droit, d'où sortit la faculté de droit de l'université. L'académie fondée en 1838 à Neuchâtel a précédé l'université actuelle.

Nos universités relèvent des cantons. Notre pays ne connaît pas d'université privée ou purement communale. Seule l'école des hautes études économiques et sociales relève de deux collectivités publiques, le canton et la ville de Saint-Gall. L'organisation des universités est réglée toujours et partout par des textes législatifs, l'autonomie universitaire restant cependant pleinement garantie. Cette autonomie consiste dans la compétence de prendre des décisions d'une manière indépendante sur tous les points qui touchent les intérêts de la science.

Toutes les universités se divisent en facultés. La faculté des lettres et celle des sciences existent dans toutes les universités. On enseigne aussi partout les sciences juridiques, économiques et sociales, mais elles ne sont pas toujours réunies en une seule faculté. La médecine est représentée aux universités de Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich, tandis que seules les matières propédeutiques en sont enseignées à Fribourg et à Neuchâtel: à Fribourg jusqu'au second examen propédeutique, à Neuchâtel seulement jusqu'au premier. Berne et Zurich possèdent une faculté de médecine vétérinaire. L'enseignement de la théologie offre une image assez différenciée. Fribourg

possède une faculté de théologie catholique romaine, Berne une faculté de théologie protestante et une faculté de théologie vieille-catholique, et chacune des cinq autres universités une faculté de théologie protestante.

L'école des hautes études de Saint-Gall est spécialisée dans les sciences économiques, administratives et sociales. Elle se compose des sections d'économie commerciale et industrielle, d'économie générale et géographie économique, de droit, de sciences et technique et de lettres. C'est également en sections — au nombre de douze — que se subdivise l'école polytechnique fédérale, à Zurich.

Un nombre toujours plus grand d'instituts et d'établissements qui se consacrent surtout à la recherche sont étroitement liés à chaque université.

Il appartient à l'université d'accorder des grades universitaires après la fin des études. Ce sont essentiellement la licence, le doctorat et les diplômes spéciaux.

Malgré la diversité de leurs organisations et de leurs structures particulières, nos universités présentent des traits communs essentiels. Elles sont toutes encore imprégnées de la conception de Wilhelm von Humboldt, qui, fondée sur la philosophie idéaliste, trouva sa réalisation en 1809 par la création de l'université de Berlin. Parmi les traits particuliers marquant le type de nos universités, on compte en premier lieu l'unité de la recherche et de l'enseignement. Ce principe se fonde sur l'idée que la tâche la plus élevée assumée par l'université, c'est-à-dire l'introduction à la pensée scientifique, ne peut être accomplie que par des professeurs qui enrichissent la science grâce à leur activité créatrice dans la recherche. Pour l'étudiant, inversement, il n'existe pas de meilleur introduction au travail scientifique que la rencontre avec le chercheur, qui participe à la science par ses propres activités et connaissances. Un deuxième principe qui guide nos universités est celui de la liberté de la recherche et de l'enseignement. Il appartient certes à l'Etat de fonder des universités et de leur donner les moyens qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs tâches. Mais il doit, par principe, s'abstenir de toute ingérence dans la vie interne des universités et de toute restriction d'ordre politique ou philosophique aux buts de l'enseignement et de la recherche. Pour les étudiants, la liberté des études est aussi largement réalisée dans nos universités. On laisse, autant que possible, à l'étudiant lui-même, le soin d'organiser ses études et d'en venir à bout. Il faut certes reconnaître que les règlements des études et des examens restreignent toujours plus fréquemment cette liberté. Mais le principe de la propre responsabilité des étudiants n'en est, dans le fond, pas supprimé pour autant.

Au début du XIX^e siècle encore, on considérait que la tâche proprement dite des universités était de conférer une formation scientifique générale. Naturellement, ce but idéal n'a jamais pu être pleinement atteint, mais les conditions pour y accéder étaient plus favorables que maintenant. Depuis lors, les universités sont devenues toujours davantage des centres de formations spécialisées pour professions déterminées. L'étendue et la spécialisation de la

recherche ont en même temps pris des proportions considérables. Cette évolution est encore en plein mouvement. Des professions toujours plus nombreuses et nouvelles exigent une formation universitaire. Nos universités ne peuvent pas se soustraire à cette tâche. Elles se voient contraintes d'inclure constamment de nouvelles disciplines dans leurs programmes d'enseignement et de recherche. On peut donc se demander sérieusement comment les universités pourront, à côté des matières spéciales, représenter encore à l'avenir l'«*Universitas litterarum*», qui seule, à proprement parler, confère l'esprit universitaire. Des voix se font toujours plus nombreuses pour réclamer un examen de l'organisation et de la structure des universités, afin de les adapter aux changements des conditions. Lors de la création de la nouvelle université de la Ruhr, à Bochum, on a déjà adopté des conceptions nouvelles en renonçant à la traditionnelle division en facultés et en incorporant les sciences techniques dans l'université. Nos universités ne pourront pas non plus se soustraire, ces prochaines années, à une étude approfondie des réformes de structure. Il importe aussi pour une réglementation définitive de l'aide de la Confédération que la structure et l'organisation des universités soient en mesure de répondre pleinement aux exigences du temps présent.

Dans cet ordre d'idées, il faut aussi se demander enfin quels résultats on a obtenus en renonçant à créer une université fédérale. La constitution de 1848 accordait déjà à la Confédération, ainsi qu'on le sait, «le droit d'établir une université suisse et une école polytechnique». Tandis que l'école polytechnique fédérale actuelle fut fondée en 1854, tous les efforts entrepris pour créer une université fédérale échouèrent jusqu'à présent. Aujourd'hui encore, personne ne le regrette. C'est seulement sous une forme décentralisée que l'idée de l'université peut s'implanter dans notre peuple. Les universités avaient ainsi la possibilité de prendre en considération les besoins culturels particuliers de leur contrée et de s'incorporer à elle d'une manière féconde. Pour une école polytechnique, ces considérations ne sont pas valables dans la même mesure. Pour les sciences techniques, une union organique avec la région ambiante n'est pas aussi nécessaire. Il était donc judicieux que la Confédération créât l'école polytechnique fédérale, en laissant les universités aux cantons.

Jusqu'au milieu de notre siècle à peu près, les cantons furent en mesure d'adapter, par leurs propres moyens, leurs universités aux exigences du temps et de les développer en conséquence. Mais ensuite les choses changèrent. Nous reviendrons, dans le chapitre suivant, sur les raisons qui obligent désormais les cantons à compter sur une aide de la Confédération pour leurs universités. Il est d'une importance capitale que l'équipement de nos universités suive les besoins de la science actuelle et permette d'encourager suffisamment la relève dans toutes les catégories de professions scientifiques. Le maintien d'un potentiel élevé de la recherche est, pour tous les Etats développés, la condition indispensable de leur prospérité économique. Cela vaut, dans une mesure toute particulière, pour un pays d'exportations tel que la Suisse, qui doit compter sur une production de qualité pour pouvoir subsister face à une concurrence internationale toujours plus rude et maintenir son niveau de vie.

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

I. Historique

Le 23 mars 1960, le conseiller national Weibel (Laufon/BE), appuyé par 19 cosignataires appartenant à tous les principaux groupes parlementaires, déposait une motion concernant l'aide de la Confédération aux universités cantonales. Etant donné la grande portée de politique culturelle et les conséquences financières de cette question, il parut indiqué, avant de traiter cette motion, de consulter les chefs des départements de l'instruction publique des cantons ayant une université, le président du conseil de l'école polytechnique fédérale et celui du conseil national de la recherche. Toutes les autorités questionnées se déclarèrent en faveur de l'idée fondamentale de la motion, mais les opinions divergeaient encore notablement sur les détails. C'est en particulier sur les questions suivantes que les avis ne s'accordaient pas: la Confédération doit-elle aider les universités dans leur ensemble ou se limiter à certaines facultés particulièrement coûteuses? Quelles conditions faut-il éventuellement poser à l'allocation de subventions en faveur des universités? Comment résoudre le problème d'une coordination entre les universités? Les charges des universités croissant rapidement, le Conseil fédéral ne vit plus aucune raison de s'opposer à l'idée de la motion. Mais vue dans son ensemble, la situation ne lui parut pas encore assez claire pour qu'il puisse accepter un mandat obligatoire, c'est-à-dire une motion concernant une aide aux universités cantonales. Le motionnaire se déclara alors prêt à transformer sa motion en un postulat. Accepté le 21 décembre 1960 par le Conseil national, il 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 commença 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 fut accepté sans discussion, ni opposition. Cela prouve déjà qu'un changement fondamental s'était opéré dans la manière de considérer la question d'une aide de la Confédération aux universités cantonales; en effet, toutes les tentatives faites en ce sens au parlement et au-dehors avaient précédemment échoué.

La compétence de créer une université fédérale, accordée à la Confédération par la constitution de 1848, ne subit aucune restriction dans la constitution révisée de 1874. La compétence de la Confédération fut même étendue puisqu'elle se voyait accorder expressément le droit de soutenir des universités existantes ou d'autres établissements d'instruction supérieure. Tandis que

l'idée d'une université fédérale perdait toute son actualité après la lutte serrée qui avait eu lieu au début des années cinquante du siècle passé et en corrélation avec la révision constitutionnelle de 1874, diverses tentatives furent entreprises en vue d'une aide générale et durable aux universités cantonales. Ainsi, dans une pétition adressée au Conseil fédéral le 28 avril 1888, les cantons possédant une université demandaient des subventions annuelles d'un montant provisoire de 350 000 à 400 000 francs. La requête se fondait déjà sur le fait que les grands progrès accomplis dans les sciences naturelles exigeaient un développement et une amélioration de l'équipement scientifique des universités, avec les lourdes conséquences financières qui en résulteraient.

La demande des cantons resta sans effet pratique. Le même sort frappa une requête de la conférence suisse des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, adressée le 14 novembre 1906 au Conseil fédéral et réclamant à nouveau, avec des arguments analogues à ceux de 1888, une aide fédérale aux universités cantonales.

Le problème, resté en veilleuse jusqu'au lendemain du dernier conflit mondial, fut repris en 1946, à la suite d'une demande de crédit de 27 millions de francs en faveur du développement de l'école polytechnique fédérale de Zurich. MM. Adrien Lachenal, conseiller national, et Albert Malche, député au Conseil des Etats, tous deux de Genève, présentèrent aux chambres, le 18 mars 1946, des postulats tendant à accorder des subventions aux universités cantonales. Ces interventions étaient dues à la crainte de voir l'école polytechnique fédérale commencer, grâce à ses larges ressources, de concurrencer les universités cantonales d'une manière intolérable à la longue. Leurs auteurs soulignaient que les ressources limitées des cantons ne suffisaient plus, devant les exigences de la science, à assurer pleinement la mission de leurs universités. Or, disaient-ils, l'unité et la force de notre pays reposent sur la diversité de ses traditions culturelles; c'est pourquoi la Confédération devrait aussi aider les universités cantonales à atteindre leur plein développement.

On ne peut plus contester aujourd'hui que les deux députés genevois avaient prévu l'évolution future avec justesse. Il était encore trop tôt, pour faire accepter l'idée qu'ils développaient. Les deux postulats furent rejetés à de fortes majorités durant la session de juin 1947. Ils le furent non seulement pour des motifs financiers, mais aussi et surtout pour des raisons de politique culturelle, mises en relief dans la réponse de M. Philippe Etter, porte-parole du Conseil fédéral. Alors chef du département fédéral de l'intérieur, il insista sur la décision prise en 1854 déjà, lors de la création de l'école polytechnique fédérale. Son argumentation peut se résumer ainsi: A la Confédération l'école polytechnique fédérale, aux cantons les universités, répartition en quelque sorte conforme au droit constitutionnel non écrit. Jusqu'ici, les cantons ayant une université ont, à juste titre, toujours été fiers de leur autonomie en matière universitaire. La souveraineté scolaire représente, en effet, un facteur déterminant et une garantie essentielle de la structure culturelle, politique et fédérative de notre pays. Le représentant du Conseil fédéral précisait que, lors

d'une conférence appelée à examiner ces deux postulats, les chefs des départements de l'instruction publique des cantons possédant une université n'étaient pas restés insensibles à cette argumentation et avaient rejeté, dans leur majorité, le principe d'une aide fédérale aux universités cantonales ou tout au moins manifesté leur intention de renoncer à de telles subventions.

Depuis le rejet des postulats Lachenal et Malche, la science et la technique ont pris un nouvel et puissant essor, provoquant ainsi — comme nous le verrons plus loin — un fort accroissement des charges universitaires. Aujourd'hui encore, les arguments opposés à la création d'une université fédérale ont certainement toute leur valeur. Il apparaît d'autre part toujours plus nettement que la décentralisation des universités a eu pour conséquence d'asseoir chaque université sur une base financière relativement restreinte; cela apparaît d'autant plus nettement comme un désavantage que les exigences imposées à une université moderne croissent rapidement. C'est en raison des conditions complètement modifiées que le postulat Weibel n'a, ainsi qu'il a été dit, rencontré aucune opposition en 1960.

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

On ne peut certes pas affirmer qu'à défaut de subventionnement général, la Confédération n'a jamais accordé son aide aux universités cantonales.

De tout temps, la loi sur la formation professionnelle a servi de base à des subventions accordées aux universités pour les frais qu'entraîne la formation de professeurs d'école de commerce. Toutefois, ces subventions n'ont une importance financière que pour l'école des hautes études de Saint-Gall. Celle-ci a reçu, au cours des cinq dernières années pour lesquelles les comptes sont complets (de 1959 à 1963), des subventions fédérales totalisant 900 000 francs.

Vers la fin de la seconde guerre mondiale, les efforts fournis dans le domaine de la recherche par les Etats belligérants obligèrent notre pays à renforcer les siens. Il s'agissait en particulier d'éviter le danger que couraient nos exportations si l'on n'arrivait pas à garder une certaine avance à notre industrie en développant constamment des méthodes et procédés nouveaux. Alors déjà, il apparaissait que la recherche fondamentale surtout nécessitait un appui plus fort.

C'est pourquoi, en 1944, la Confédération a institué l'encouragement de la recherche. Les moyens financiers nécessaires furent d'abord fournis par les crédits pour la création d'occasions de travail; aujourd'hui, cet encouragement s'appuie sur la loi fédérale du 30 septembre 1954 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Selon l'article 4 de cette loi, la Confédération peut notamment accorder des subventions aux universités pour de nouvelles recherches scientifiques et techniques, à condition que ces recherches correspondent au but précisé dans le titre de la loi. Depuis 1946, 10 millions de francs furent ainsi versés aux universités cantonales.

Dans leur ensemble, ces subventions ne constituent toutefois qu'une aide modeste.

Pour combler le retard particulier de la recherche atomique, le Conseil fédéral institua, en 1945, une commission d'étude pour l'énergie atomique; elle dépensa jusqu'en 1957 environ 10 millions de francs pour soutenir des travaux scientifiques de recherche dans le domaine de la physique nucléaire et pour l'achat de combustible nucléaire. Les travaux subventionnés furent effectués en grande partie dans des instituts universitaires. Depuis 1958, c'est le fonds national suisse de la recherche scientifique qui dispose des crédits nécessaires à l'encouragement de la recherche atomique.

Les subventions actuellement les plus importantes de la Confédération aux universités cantonales sont allouées par voie indirecte, c'est-à-dire par le subventionnement du fonds national précité. Celui-ci existe depuis 1952 en tant que fondation privée pour l'encouragement de la recherche fondamentale dans tous les domaines et il reçoit de la Confédération pratiquement tous les moyens financiers nécessaires à sa gestion. Depuis le début de son activité jusqu'à fin 1965, les dépenses totales du fonds national pour soutenir la recherche et la relève scientifique se montent à 200 millions de francs en chiffre rond. Une grande part de cet argent constitue des allocations aux universités, principaux centres de recherche; cela leur a permis d'entreprendre et de réaliser de nouveaux projets de recherche et d'acquérir des installations coûteuses. L'allocation de «subventions personnelles», c'est-à-dire la création de postes d'enseignement et de recherche dans les universités, contribua aussi à y augmenter le nombre des savants en activité. Seulement pour les sept dernières années (de 1958 à 1964), les allocations du fonds national aux universités et hautes écoles suisses atteignaient 110,2 millions de francs, dont 91 millions environ pour les universités cantonales. Le fonds national ne peut cependant pas accorder des subventions pour la construction ni pour les frais ordinaires de gestion des universités.

Par arrêté fédéral du 9 mars 1961 (FF 1961, I, 618), une subvention unique de 3,7 millions de francs fut accordée au canton de Vaud pour l'agrandissement de l'école polytechnique de l'université de Lausanne. Cette aide unique se justifiait en raison des charges particulièrement lourdes du canton qui possède une école polytechnique à côté d'une université complète. Elle constituait en outre une contribution à l'encouragement urgent de la relève dans les professions d'ingénieurs.

Outre les mesures déjà citées, s'appliquant directement ou indirectement aux universités cantonales, la Confédération entretient par des subventions annuelles régulières, depuis 1952, l'«institut universitaire de hautes études internationales», à Genève, qui, bien qu'étroitement lié à l'université, a été érigé en fondation autonome. Il se consacre surtout à l'enseignement et à la recherche dans le domaine des relations internationales et n'est ouvert qu'à des étudiants possédant déjà un grade universitaire. On a toujours reconnu la légitimité des subventions fédérales à l'institut, qui possède un caractère

fortement international, comme le prouvent son organisation, son programme d'enseignement et la composition de son corps professoral, et dépasse ainsi le cadre d'une institution cantonale. Il a, sans aucun doute, une grande importance pour nos relations extérieures. De plus, il participe, selon un programme conçu spécialement, à la formation de stagiaires du département politique.

En vertu de l'arrêté fédéral du 29 septembre 1961 (FF 1961, II, 649) actuellement en vigueur, l'institut reçoit une subvention annuelle de 300 000 francs. Compte tenu des efforts que l'institut entreprend en faveur des pays en voie de développement, 100 000 francs lui reviennent chaque année, encore pour le moment, des crédits de l'assistance technique.

3. Création, tâche et rapport de la commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités

(Commission Labhardt)

Afin d'examiner le postulat du Conseil national du 21 décembre 1960 (postulat Weibel), le département de l'intérieur convoqua, le 24 janvier 1961 déjà, une conférence réunissant 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 et les représentants du fonds national. Se fondant sur ce qui avait été discuté alors, le département s'adressa ensuite par lettre circulaire aux départements de l'instruction publique des cantons intéressés, les priant de le renseigner sur les projets d'agrandissement de chaque université pour les 5 prochaines années et sur les frais présumés qui en résulteraient. Il leur demandait en même temps s'ils estimaient une subvention fédérale nécessaire pour la réalisation de ces projets. En automne 1961, le département était en possession de toutes les réponses, mais elles ne présentaient malheureusement pas une image claire et concluante. Les participants à la conférence de janvier 1961 furent convoqués à une nouvelle séance, le 26 octobre 1961. Vu les résultats peu satisfaisants de l'enquête, cette seconde conférence suggéra de constituer une commission d'experts chargée d'examiner à fond la situation et les besoins des universités suisses et d'élaborer des propositions pour une aide fédérale éventuelle. Donnant suite à cette recommandation, le département nomma, le 8 février 1962, la « commission fédérale d'experts pour l'étude d'une aide aux universités » (nommée ci-après commission Labhardt ou commission) qui — pour répondre à l'avis de la conférence — se composait exclusivement de membres du corps enseignant de chaque université, toutes les grandes facultés y étant représentées. Afin de garantir la plus grande indépendance possible à l'enquête, les membres de la commission ne furent pas nommés en qualité de représentants de leurs universités respectives mais en qualité d'experts du département de l'intérieur. Le professeur André Labhardt, par la suite recteur de l'université de Neuchâtel, accepta la présidence de la commission. La tâche fixée à la commission par le département de l'intérieur était d'étudier la nécessité et, le cas échéant, les modalités de subventions

fédérales aux universités cantonales. La commission avait toute liberté dans ses méthodes de travail. Elle avait notamment aussi le droit de consulter des experts pour éclaircir des questions spéciales, droit dont elle fit usage dans plusieurs cas.

La commission termina ses travaux le 29 juin 1964. Son rapport final, approuvé à l'unanimité, put être publié au cours d'une conférence de presse, le 17 septembre de la même année. Grâce à des recherches approfondies, fondées sur une large enquête auprès des universités, cette fois couronnée de succès, la commission réussit à dresser un tableau complet de la situation actuelle et des besoins des universités suisses, et à élaborer sur cette base des propositions substantielles pour une aide fédérale future. Le rapport de la commission a été distribué à tous les membres de l'Assemblée fédérale. Nous pouvons donc le considérer comme déjà connu et nous nous permettrons de nous limiter ci-après à en relever les points essentiels pour l'examen de la question d'une future aide de la Confédération aux universités cantonales.

La commission Labhardt insiste sur l'opinion — corroborée par des chiffres détaillés sur lesquels nous reviendrons encore — que le moment est arrivé de modifier fondamentalement le financement des universités cantonales et que cette modification ne peut consister que dans l'allocation de subventions fédérales régulières et très importantes. Le besoin actuel de rattrapage, comme 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 concerne les besoins nouveaux de l'enseignement, nos universités se voient contraintes, afin de suivre l'évolution de la science, d'ajouter toujours de nouvelles disciplines à leurs programmes, comme nous l'avons déjà mentionné brièvement. Ainsi, pour ne citer que quelques exemples, il fallut, ces derniers temps, incorporer ou étendre fortement les branches suivantes dans l'enseignement universitaire: économétrie, sociologie, radiologie, radiobiologie, physique nucléaire et médecine nucléaire, microbiologie générale et biologie moléculaire, génétique générale et génétique humaine. L'évolution tout entière exige aussi le développement de l'enseignement des domaines scientifiques existants. De plus, on peut prévoir que l'enseignement universitaire nécessitera des accessoires techniques nouveaux dans une mesure toujours croissante. Le rapport de la commission indique aussi qu'il est souhaitable d'introduire des méthodes didactiques plus efficaces dans nos universités; il recommande ainsi de remplacer de plus en plus les cours à forte participation par des groupes plus restreints, où chacun se connaît, ce qui — indépendamment de l'accroissement numérique des étudiants — oblige à créer de nouveaux postes de professeurs et d'assistants.

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. Dans de vastes domaines de ces disciplines, le travail scientifique doit pouvoir disposer de tout un ensemble de machines, d'instruments et d'installations spéciales, avec un état-major de collaborateurs spécialisés. Mais aussi dans les disciplines relevant des sciences morales, la recherche moderne pose des exigences toujours plus grandes, car les méthodes d'investigation se perfectionnent sans cesse.

Pour l'avenir, il faut prévoir un accroissement très considérable du nombre des étudiants. Le bureau fédéral de statistique estime que la population suisse en âge de fréquenter l'université (20 à 27 ans) augmentera de 479 000 en 1960 à environ 650 000 en 1970; mais cette évolution démographique mise à part, l'état de la demande constitue un élément déterminant. Aujourd'hui déjà, on est très préoccupé par un manque de personnel dans de nombreuses professions universitaires, ainsi que l'ont exposé deux publications détaillées: le rapport, paru en 1959, d'une commission instituée par M. F. Hummler, alors délégué aux possibilités de travail (commission Hummler) et le rapport, publié en 1963, de la «commission fédérale pour l'étude des problèmes de la relève dans le domaine des sciences morales, des professions médicales et des maîtres d'école moyenne», instaurée par le département de l'intérieur et présidée par le professeur H. Schultz de l'université de Berne (commission Schultz). Ces deux rapports concluent que la demande en universitaires augmentera considérablement ces prochaines années en raison des changements fondamentaux des structures économiques et professionnelles de la société moderne.

Les deux rapports ne sont pas restés sans effets. Ces dernières années, les cantons et la Confédération ont pris des mesures destinées à accroître l'offre en universitaires. Rappelons à ce sujet les projets ou les réalisations de nouvelles écoles secondaires et gymnases, surtout dans les régions rurales afin d'étendre le plus possible les zones de recrutement de ces établissements. Il faut aussi mentionner l'extension du régime des bourses. Il a reçu une impulsion déterminante par la loi fédérale du 19 mars 1965 sur l'allocation de subventions pour les dépenses des cantons en faveur des bourses d'études, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet de cette année (RO 1965, 481). Les cantons ont ainsi été mis en mesure d'adapter leurs régimes des bourses aux nécessités du temps. Les meilleures possibilités d'obtenir des bourses devraient, semble-t-il, provoquer une plus forte accession aux universités.

Il faut aussi envisager un accroissement du nombre des étudiants par le fait que les femmes se consacrent davantage aux études. En tout cas, l'évolution des dernières années suit cette direction; la proportion des étudiantes suisses par rapport au nombre total des étudiants suisses a en effet passé de 11,6 pour cent en 1952 à 19 pour cent en 1964.

Les efforts en cours pour conduire à l'enseignement universitaire, grâce à la formation parascolaire («deuxième voie des études»), des jeunes gens déjà entrés dans la vie active et qui se décident tardivement à faire des études contribueront aussi à augmenter les effectifs des étudiants.

La commission Labhardt a évalué jusqu'à l'année 1975 les conséquences, pour nos universités, des tendances à l'évolution exposées ci-dessus et elle a, dans la mesure du possible, justifié ses estimations d'une manière détaillée.

Pour l'évolution des effectifs, la commission constate que les facteurs d'un fort accroissement du nombre des étudiants suisses ont déjà agi au cours des dernières années et qu'ils ne perdront guère de leur importance jusqu'en 1975. Elle compte donc avec une augmentation en principe linéaire; cela signifie que le nombre des étudiants suisses dans nos universités, qui était de 19 426 pour le semestre d'hiver 1963/1964, s'élèvera à environ 35 900 jusqu'en 1975. Pour les étudiants étrangers, la commission admet que leur proportion de 32 pour cent en 1962, proportion du reste particulièrement forte, comparée à celle d'autres pays, se maintiendra à peu près durant la période d'estimation. Cela aurait pour conséquence qu'environ 17 000 étudiants étrangers seraient immatriculés dans nos universités en 1975 (semestre d'hiver 1963/1964 8357 étudiants).

Ainsi, selon les estimations de la commission, l'effectif total des étudiants dans nos universités se monterait à environ 53 000 en 1975, ce qui équivaut presque au double par rapport au semestre d'hiver 1963/1964 (27 783 étudiants). Sur ces 53 000 étudiants, quelque 25 000 se voueraient aux disciplines des sciences morales et 28 000 environ à celles des sciences naturelles, médicales et techniques.

Le besoin de rattrapage actuel, l'accroissement probable du nombre des étudiants et les nouvelles exigences de l'enseignement et de la recherche nécessitent une forte augmentation de l'effectif des professeurs et de leurs collaborateurs. Après des enquêtes approfondies, le rapport d'experts en arrive à la conclusion qu'en 1975, quelque 9600 professeurs et collaborateurs devront être en fonction dans nos universités, contre 5000 en chiffre rond au cours de l'année universitaire 1962/1963.

Pour répondre à tous les besoins, nos universités devraient, selon les calculs de la commission, exécuter des travaux de construction de 10 à 11,5 millions de mètres cubes jusqu'en 1975.

Les extensions de nos universités, jugées nécessaires au point de vue du personnel et des constructions, auront naturellement de lourdes conséquences financières. En 1962, les dépenses totales pour toutes les universités et hautes écoles suisses se montaient à 212 millions de francs (135 millions en 1958); 166 de ces millions concernent les universités cantonales. D'après ses enquêtes et estimations, la commission arrive à la conclusion que, jusqu'en 1975, les dépenses annuelles pour les universités et hautes écoles suisses devront atteindre environ un milliard de francs pour pouvoir répondre à tous les besoins. De ces dépenses, quelque 800 millions de francs concernent les universités cantonales. Les dépenses pour les universités cantonales subiraient ainsi une augmentation de près de 600 millions de francs.

La commission fait remarquer que les cantons ne sont pas à même d'assumer seuls une extension des universités. Il ne lui semble pas juste non plus de faire supporter par les seuls cantons ayant une université des dépenses de cet ordre, qui servent au pays tout entier et qui sont suscitées par l'intérêt national. La commission Labhardt estime donc indispensable et urgent que la Confédération soulage les cantons d'une partie des charges futures occasionnées par leurs universités. Dans ses recommandations, elle propose des subventions fédérales, tant pour les frais d'exploitation des universités que pour leurs constructions et installations. Selon le régime des subventions envisagé par la commission, la Confédération devrait, dans l'ensemble, assumer à peu près la moitié des dépenses; cela donnerait, d'après la commission, 300 millions de francs en 1970 et environ 400 millions en 1975.

Il n'apparaît pas nécessaire, dans ce message, de juger la réglementation des subventions proposée par la commission Labhardt, attendu qu'elle ne sert pas de base au régime provisoire que nous vous soumettons. Les recommandations en question devront faire l'objet d'un examen approfondi lors des travaux préliminaires d'une réglementation définitive des subventions fédérales pour les dépenses des cantons en faveur de leurs universités.

Après avoir terminé ses travaux, la commission Labhardt n'a pas été dissoute; le département de l'intérieur l'a priée de contrôler chaque année, d'après les conditions réelles, ses propres estimations du nombre des étudiants et des dépenses pour les universités. Il s'est ainsi révélé jusqu'à présent que les prévisions de la commission, dans leur ensemble, correspondaient à la réalité dans une très large mesure. Ainsi le nombre des étudiants pour le semestre d'hiver 1964/1965, calculé d'après les données de 1962/1963, était estimé à environ 30 300, alors qu'en réalité il atteignait 30 441 (21 835 Suisses, 8606 étrangers). Le nombre des étudiants suisses était pronostiqué un peu trop bas, il est vrai, et celui des étrangers un peu trop haut. Pour les dépenses en faveur des universités, 1963 était la première année comprise dans les estimations de la commission. Celle-ci comptait que, pour l'ensemble de la Suisse, ces dépenses, s'élevant à 212 millions de francs en 1962, atteindraient de 249 à 254 millions de francs en 1963. En fait, les dépenses pour 1963 furent de 252 millions de francs: 205 millions pour l'exploitation et 47 millions pour les investissements, c'est-à-dire pour des nouveaux bâtiments, des agrandissements, l'achat de terrains et des acquisitions extraordinaires. Les dépenses pour les universités cantonales seules s'élevaient à environ 197 millions de francs (166 millions en 1962). Depuis peu, on connaît aussi le résultat de l'enquête pour les dépenses en 1964. Elles atteignent au total 294 millions de francs en chiffre rond. La commission avait prévu de 291 à 296 millions de francs. Sur ces 294 millions de francs, 230 millions environ concernent l'exploitation et 64 millions les investissements. Les dépenses pour les seules universités cantonales se montaient à environ 217 millions de francs en 1964 (197 millions en 1963).

4. Mise à profit du rapport de la commission Labhart

Afin de discuter la suite à donner au rapport de la commission Labhardt et de gagner le plus de temps possible, le département de l'intérieur convoqua à une troisième conférence, le 9 novembre 1964 déjà, les participants aux conférences du 24 janvier et du 26 octobre 1961, qui avaient été appelés à examiner le postulat du Conseil national du 21 décembre 1960 (postulat Weibel). La conférence apprécia fort l'important travail fourni par la commission et considéra que c'était une base sérieuse pour l'examen du problème de l'aide fédérale aux universités; elle exprima cependant le vœu que l'occasion soit offerte aux cantons ayant une université de s'exprimer par écrit au sujet du rapport d'experts. En avril 1965, tous les cantons consultés avaient donné leur avis.

Par cette enquête, il apparut que les estimations de la commission étaient généralement considérées comme justes. Quant à l'accroissement des dépenses pour la construction, on était toutefois unanime à penser qu'elles n'atteindraient pas l'ampleur prévue, car il est impossible, déjà pour des raisons techniques, d'ériger des constructions dans la mesure jugée nécessaire par la commission. En revanche, les cantons s'attendent à une croissance des frais d'exploitation plus rapide que le prévoyait la commission.

Désormais, tous les cantons affirmaient la nécessité d'une aide financière de la Confédération aux universités cantonales. Un canton exprimait, il est vrai, l'opinion qu'il fallait examiner la possibilité de financer par voie de concordat les dépenses pour les universités; ce canton se rallia ensuite, lui aussi, à la solution d'une aide directe de la Confédération.

Au sujet de la réglementation des subventions en particulier, les points de vue des cantons étaient fort différents les uns des autres. Il y avait de nombreuses propositions destinées à mieux tenir compte des besoins particuliers de certaines universités.

Plusieurs cantons exprimaient l'avis que la situation n'était pas encore assez éclaircie pour permettre une réglementation définitive de l'aide fédérale aux universités et ils proposaient une solution transitoire.

Le département de l'intérieur reçut aussi l'avis de la conférence des recteurs des hautes écoles de la Suisse, qui avait arrêté son opinion sur le rapport de la commission Labhardt dans une séance extraordinaire, le 13 février 1965. Elle affirma à l'unanimité la nécessité d'une aide fédérale aux universités et approuva aussi en principe les recommandations de la commission. Mais se rendant compte que leur mise en pratique pourrait exiger un certain temps, la conférence se prononça à son tour pour l'élaboration immédiate d'une solution transitoire; il faudrait que celle-ci entre en vigueur dès 1966 et que la Confédération lui consacre au moins 100 millions de francs par an. Pour la répartition de ce montant, la conférence des recteurs présentait une proposition concrète dont les idées fondamentales furent reprises plus tard par le conseil suisse de la science.

Dans une lettre du 14 juin 1965 au chef du département de l'intérieur, l'union suisse du commerce et de l'industrie, s'appuyant sur une enquête faite auprès de ses sections particulièrement intéressées au problème, exprimait son avis sur la question de l'aide fédérale aux universités. Elle constatait expressément qu'il fallait lui reconnaître une certaine urgence. Selon elle, les études de la commission Labhardt avaient cependant besoin d'être encore approfondies en ce qui concerne les principes fondamentaux du subventionnement. En particulier, la question de la coordination entre les universités n'était encore éclaircie en aucune manière. L'union exprimait l'opinion qu'il fallait entreprendre les travaux en vue d'une solution transitoire qui limiterait toutefois l'aide fédérale aux subventions pour les frais de construction et pour les dépenses occasionnées par des installations techniques particulièrement coûteuses.

L'idée d'une solution transitoire est aussi à la base de la motion déposée le 17 décembre 1964 par M. Weibel, conseiller national. Il est aussi le fondement d'un postulat présenté le 2 mars 1965 par M. Tschumi, conseiller national. Dans les deux cas, l'urgence d'une aide de la Confédération aux universités cantonales est soulignée et le Conseil fédéral est invité à élaborer sans tarder un projet permettant d'accorder un appui immédiat aux cantons ayant une université. Motion et postulat furent acceptés sans opposition le 29 septembre 1965 par le Conseil national. Le chef du département de l'intérieur fut en mesure, à ce moment-là déjà, de déclarer qu'une réglementation transitoire était en préparation.

Mais il parut indiqué de soumettre d'abord le problème du subventionnement des universités cantonales par la Confédération au conseil suisse de la science, que nous avons institué le 23 mars 1965 comme organe consultatif suprême pour les questions de politique scientifique et qui est présidé par le professeur Imboden, conseiller national. Le département de l'intérieur pria donc le conseil de la science de lui faire connaître, sur la base des avis reçus, son opinion au sujet d'une réglementation de l'aide fédérale aux cantons possédant une université. Dans sa séance constitutive du 6 mai 1965 déjà, le conseil de la science décida d'accorder la priorité à cette affaire. Ainsi, le 6 juillet, il fut en mesure de présenter ses recommandations au département.

Le conseil de la science était d'avis qu'une aide fédérale aux universités cantonales était indispensable et, dans son ensemble, aussi très urgente. Cependant, une aide immédiate ne pouvait être accordée que sous la forme d'une solution transitoire. D'après le conseil de la science, ce qui plaide surtout en faveur d'un projet de réglementation provisoire à réaliser rapidement, c'est le fait qu'il y a de multiples difficultés à fixer les principes du subventionnement en tenant compte, si possible, de tous les besoins. Les subventions fédérales, qui, selon les propositions de la commission Labhart, atteindraient en moyenne la moitié des dépenses cantonales, devraient être liées à la condition que les universités fassent concorder davantage que jusqu'à présent

leurs projets d'extension et d'agrandissement. Il faut toutefois un certain temps pour réaliser une coordination librement consentie entre les universités suisses. Une solution transitoire permettrait de laisser en suspens cette question sous ses aspects essentiels et de l'étudier à fond.

Le conseil de la science recommandait de limiter la solution transitoire à quatre ans dès 1966. Durant cette période, la Confédération devrait consacrer à l'aide aux universités 370 millions de francs au total, soit 60 millions pour 1966, 80 millions pour 1967, 100 millions pour 1968 et 130 millions pour 1969.

Le conseil de la science repoussait toute réglementation n'accordant des subventions que pour les frais de construction et autres investissements. Un tel procédé ne tiendrait pas compte des charges supplémentaires considérables que les cantons devront assumer aussi dans un proche avenir, en raison surtout de la croissance rapide des dépenses pour l'exploitation des universités.

Pour la répartition des subventions annuelles, le conseil de la science proposait en substance de répartir les trois quarts de la somme totale fixée pour chaque année sous la forme de subventions de base à la libre disposition des universités; ces subventions de base seraient déterminées par le nombre des groupes de sciences enseignées dans chaque université et par le nombre moyen des étudiants immatriculés durant les semestres d'hiver 1964/1965 et d'été 1965. Un quart de la somme totale, nommé «quotité disponible», devrait rester en réserve pour subventionner de cas en cas les constructions et les nouvelles installations.

Les propositions du conseil de la science, qui contenaient aussi une série de dispositions particulières relatives à la réglementation des subventions mais qui peuvent être passées sous silence ici, constituèrent le sujet de discussion d'une conférence convoquée pour le 19 août 1965 par le département de l'intérieur; elle réunissait les chefs des départements de l'instruction publique des cantons possédant une université ainsi que des cantons de Lucerne et d'Argovie, qui s'intéressent au problème de la fondation d'une université. Etaient également invités les présidents du conseil de l'école polytechnique fédérale, du conseil de la science et du conseil national de la recherche.

La conférence se déclara à l'unanimité en faveur d'une solution transitoire pour une aide de la Confédération aux universités cantonales. Toutefois, les opinions divergeaient d'abord fortement au sujet de ses modalités. Un accord complet n'intervint qu'après deux nouvelles conférences, qui eurent lieu le 23 septembre et le 29 octobre 1965 et auxquelles fut aussi représentée la conférence des chefs des départements cantonaux des finances. Le projet d'arrêté que nous vous soumettons représente le résultat de ces discussions. Les chefs des départements de l'instruction publique des cantons qui ont une université l'ont approuvé. Dans le prochain chapitre, nous développerons les motifs de ce projet.

C. LA RÉGLEMENTATION PROVISOIRE D'UNE AIDE FÉDÉRALE AUX CANTONS UNIVERSITAIRES

(Le projet d'arrêté)

1. La nécessité d'une solution transitoire

Le projet d'arrêté qui vous est soumis permet d'apporter aux cantons qui ont une université, une aide immédiate, qui — personne ne le conteste — répond à un besoin urgent. Ces dernières semaines ont précisément montré à quel point les difficultés peuvent s'accroître rapidement dans nos universités. L'université de Genève s'est vue contrainte, au début de ce semestre d'hiver, de prendre des mesures radicales restreignant l'admission des étudiants étrangers. Dans la faculté de médecine en particulier, les conditions sont devenues extrêmement précaires même pour les étudiants suisses, faute de place dans les laboratoires. L'université de Berne compte, pour la première fois cet hiver, plus de 4000 étudiants, soit environ le double d'il y a 7 ans. On ne peut faire face à cet afflux que par des mesures de fortune. On envisage de déplacer des cours dans des locaux hors de l'université. A la faculté de médecine et à la faculté des sciences, 80 pour cent des étrangers n'ont pu être admis bien que remplissant les conditions voulues. Certains cours ont dû être quintuplés. Il faudra, ces prochains temps, consacrer des moyens financiers importants à des constructions destinées à agrandir les universités. Fribourg et Neuchâtel se voient dans la nécessité immédiate de bâtir divers instituts universitaires, ce qui constitue pour eux des charges financières extraordinairement lourdes.

Mais une solution transitoire s'impose aussi du point de vue de la Confédération. Une réglementation à long terme de l'aide aux universités exigerait de la Confédération des moyens financiers dont elle ne dispose pas encore, même si les montants supposés par la commission Labhardt ne devaient pas être atteints en raison de retards à prévoir dans la réalisation de bâtiments universitaires. De toutes parts, on attend à juste titre qu'un régime définitif de l'aide fédérale pose la condition que la coordination entre les universités suisses soit réglée d'une façon satisfaisante. Dans un postulat déposé par M. Kurzmeyer, conseiller national (Lucerne), le 13 mars 1963 et accepté le 21 juin 1963 (postulat n° 8731), le Conseil national souhaite lui aussi que l'on prenne des mesures garantissant une meilleure coordination entre les universités. Mais le problème n'est pas simple et l'étudiant demande du temps. Les circonstances ne permettent cependant pas de différer une aide fédérale aux universités jusqu'à ce qu'une solution ait été trouvée aux questions de coordination.

2. Les montants des subventions

Le projet d'arrêté prévoit pour la durée de sa validité, c'est-à-dire pour les années de 1966 à 1968, des subventions d'une somme totale de 200 millions de francs (art. 3). Les montants à verser seront de 45 millions de francs pour

1966, de 65 millions pour 1967 et de 90 millions pour 1968. Cette gradation est justifiée car l'agrandissement des universités s'étendra sur une période assez longue, exigeant toujours davantage de moyens financiers. L'aide fédérale envisagée ne peut se justifier qu'en tant que solution transitoire. Elle représente le maximum qui puisse être admis en raison du tournant que l'on doit constater dans les finances de la Confédération. Etant donné que cette dépense supplémentaire n'est pas comprise dans le budget fortement déficitaire pour 1966, l'importance même du montant prévu doit donner à réfléchir. D'après les chiffres les plus récents révélés par le plan financier, il ne sera pas possible, les années suivantes non plus, de couvrir les nouvelles dépenses résultant de l'aide aux universités par les sources actuelles de revenus. Si, malgré cette situation financière très peu satisfaisante, le Conseil fédéral s'est résolu à présenter le projet en question, c'est parce que l'aide aux universités compte parmi les tâches qui revêtent une importance capitale pour les destinées de notre pays. Mais il est certain, à présent déjà, qu'une aide plus forte aux universités cantonales ne pourrait se justifier après la fin du régime transitoire que si l'on réussissait à se procurer des ressources plus importantes. Dans la situation financière actuelle, il n'est pas possible de dépasser les montants proposés. Cette aide rapide, composée de sommes tout de même importantes, aura déjà des conséquences favorables pour les universités cantonales. Celles-ci pourront surtout continuer l'extension qu'elles avaient entreprise ces dernières années aux frais des cantons. L'aide fédérale sera toutefois renforcée indirectement par les moyens financiers fortement accrus accordés ces prochaines années au fonds national.

3. Le régime des subventions

Le régime transitoire prévoit exclusivement l'allocation de subventions annuelles fixes aux cantons qui ont une université; le montant de chaque subvention se calcule d'après le nombre des groupes de sciences enseignés dans chaque université et d'après le nombre des étudiants immatriculés (art. 3; art. 4, 1^{er} al.). Sont considérés comme groupes de sciences les sciences morales dans leur ensemble, les sciences naturelles, la médecine et les sciences techniques (art. 4, 2^e al.). Pour calculer le nombre des étudiants, on se fondera, pendant toute la durée de validité de l'arrêté, sur la moyenne des étudiants immatriculés durant les semestres d'hiver 1964/1965 et d'été 1965; les nombres des étudiants en sciences naturelles, en médecine et en sciences techniques seront doublés (art. 4, 3^e al.).

L'article 5, 1^{er} alinéa, fixe le montant des subventions par groupes de sciences. Des subventions plus élevées sont prévues pour les cantons de Vaud, de Neuchâtel et de Fribourg (art. 5, 2^e al.). Pour le canton de Vaud, on doit tenir compte de ce qu'il a des charges particulièrement lourdes du fait qu'il possède aussi une école polytechnique. Les cantons de Neuchâtel et de Fribourg sont sur le point de réaliser des projets de construction importants et coûteux pour lesquels ils ont immédiatement besoin d'une aide fédérale spéciale. Le montant

encore disponible chaque année après déduction des subventions fondées sur les groupes de sciences — et de la subvention à l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, dont nous reparlerons encore — sera réparti entre les cantons universitaires d'après le nombre des étudiants, au sens de l'article 4, 3^e alinéa (art. 7).

La subvention fédérale calculée ainsi pour un canton ne doit pas dépasser, chaque année, l'accroissement des dépenses de construction et d'exploitation que les autorités ayant la charge de l'université supportent par rapport à la moyenne des dépenses des années 1962 à 1964. On veut éviter ainsi qu'un canton ne se décharge de ses dépenses pour l'université aux frais de la Confédération. Un montant qui n'a pas été versé intégralement peut, durant la validité de l'arrêté, être revendiqué pour une année ultérieure, à condition que le canton fournisse la preuve d'un accroissement correspondant des dépenses par rapport à la moyenne des années 1962 à 1964 (art. 8, 1^{er} al.).

Si, au cours des années 1962 à 1964, on constate des dépenses extraordinaires uniques — nous pensons surtout aux grands frais de constructions dépassant la moyenne — elles ne doivent pas être comptées pour déterminer l'accroissement des dépenses (art. 8, 2^e al.).

Les cantons universitaires ont pleine liberté pour l'utilisation de la subvention (art. 8, 3^e al.).

4. La coordination entre les universités

Le conseil de la science avait déjà recommandé d'allouer une partie des subventions fédérales sous la forme de subventions fixes et de réserver le reste, appelé «quotité disponible», pour des subventions aux frais d'investissement particulièrement justifiés et ne pouvant être différés. Dans un premier avant-projet d'arrêté fédéral, le département de l'intérieur avait tenu compte de cette idée en augmentant même, par rapport aux propositions du conseil de la science, la somme disponible pour les investissements. Le conseil de la science aussi bien que le département de l'intérieur jugeaient indispensable de ne pas ignorer complètement le problème de la coordination dans la solution transitoire. La «quotité disponible» en aurait été une bonne occasion. En traitant les différentes demandes de subventions, on aurait pu les examiner aussi au point de vue de la coordination. Mais cette solution rencontra une vive opposition de la part des chefs des départements de l'instruction publique des cantons ayant une université. Ils étaient d'avis que l'étude et la réglementation de la coordination devaient rester l'affaire des cantons. Afin d'étudier cette question, ils se disaient prêts à créer immédiatement un organe intercantonal de coordination. L'examen par la Confédération des projets de construction ou d'autres investissements pour les universités signifiait, selon eux, une immixtion intolérable dans les affaires cantonales. A leur avis, les cantons sont en mesure de veiller eux-mêmes à une utilisation rationnelle des subventions fédérales et ils y sont tout disposés.

C'est à grand peine que nous nous sommes résolus à envisager une réglementation qui se borne exclusivement à des subventions librement disponibles et ôte à la Confédération toute possibilité d'exercer une influence sur leur utilisation. Si néanmoins nous nous y sommes décidés, ce fut surtout en raison de l'assurance fermement donnée par les cantons qu'ils aboutiraient, par leurs propres forces et dans un délai raisonnable, à trouver une solution au problème de la coordination. Afin de confirmer les cantons dans cette résolution, l'article 9, 1^{er} alinéa du projet d'arrêté contient la disposition selon laquelle les cantons ayant une université doivent se donner mutuellement connaissance de leurs plans d'extension. Le département de l'intérieur doit aussi en être informé afin de pouvoir renseigner à son tour le conseil de la science.

La coordination constitue la condition première pour l'efficacité des chercheurs et des moyens financiers engagés. Dans notre petit pays, les fonds dont disposent la recherche et la science sont limités. De même, le nombre des chercheurs éminents n'est naturellement pas très grand. Une des raisons principales de la création du conseil de la science fut de mettre sur pied un organe chargé d'étudier ces problèmes. Nous ne pensons pas seulement à la coordination entre les universités, mais aussi à la collaboration indispensable entre la recherche dans les universités et la recherche industrielle. Bien que le conseil de la science se consacre à ses tâches d'une manière intense, il n'a pas encore pu, dans le court laps de temps écoulé depuis sa fondation, aboutir à la solution de ce problème difficile. La durée de validité du régime transitoire lui donne la possibilité de se former une conception, de sorte que, au moment d'établir la réglementation définitive de l'aide aux universités, la Confédération disposera d'une vaste documentation pour examiner les résultats obtenus par les cantons et, le cas échéant, demander de nouvelles mesures. Sans une solution satisfaisante du problème de coordination, on ne saurait répondre d'une continuation et d'une extension de l'aide fédérale.

Il ne serait toutefois pas juste de supposer que rien n'a été fait en matière de coordination entre les universités. Dans le domaine de la recherche, le fonds national a toujours œuvré pour une meilleure collaboration, surtout en créant des contacts scientifiques et personnels entre les chercheurs et en établissant la liaison entre les groupes de recherche ayant des intérêts communs. Il faut souligner en particulier la coordination des efforts dans la recherche sur le cancer et la création de divers centres de gravité. Il convient en outre de rappeler une initiative émanant de Bâle, Berne et Lausanne pour la création d'un institut intercantonal de droit comparé. L'université de Genève et l'école des hautes études économiques et sociales de Saint-Gall ont conclu une entente pour la collaboration entre le «Centre d'études juridiques européennes» (Genève) et l'«Institut für europäische und internationale Wirtschafts- und Sozialrecht» (Saint-Gall).

La coordination et la formation de centres de gravité ont pris moins d'ampleur dans l'enseignement. Ici aussi, cependant, il faut constater des efforts accomplis en vue d'une collaboration plus étroite. Ainsi, par exemple,

des pourparlers sont en cours entre les universités de Berne, Fribourg, Genève et Lausanne pour organiser des cours communs de perfectionnement dans le domaine de la physiologie. Selon des ententes entre facultés des lettres, l'assyrilogie a été attribuée à l'université de Bâle, l'indologie à l'université de Berne et la sinologie à l'université de Zurich. Les cantons de Vaud, Neuchâtel et Genève ont conclu, en 1964, une convention sur l'«enseignement du troisième cycle de physique en Suisse romande», qui est entrée en vigueur au début du semestre d'hiver 1964/1965.

Des contacts étroits existent depuis toujours entre l'école polytechnique fédérale et l'université de Zurich, et plus particulièrement avec la faculté des sciences de cette dernière. Il faut surtout remarquer ici la création de postes doubles de professeurs. Il y existe également des colloques et séminaires communs, par exemple dans le domaine de la physique.

L'article 9, 2^e alinéa, oblige en outre les cantons intéressés à fournir toutes les indications dont la Confédération a besoin pour l'établissement d'une statistique universitaire détaillée. Une telle statistique fait actuellement défaut, mais elle se révèle indispensable pour une politique universitaire suisse. Le conseil de la science a déjà entrepris les travaux préliminaires à cet effet, en collaboration avec le bureau fédéral de statistique.

Nous sommes conscients qu'avec l'abandon de la «quotité disponible», nous devons encore accepter d'autres désavantages. On ne peut dénier une certaine raideur à la réglementation transitoire prévue. Afin de l'atténuer un peu, on a envisagé, ainsi qu'il a été dit, d'augmenter les subventions par groupes de sciences allouées aux cantons qui sont dans une situation difficile et se voient sur le point de réaliser des constructions universitaires importantes. Il faut remarquer que le projet réunissant des subventions de base et des subventions extraordinaires pour investissements aurait permis de recueillir des expériences très utiles pour la solution définitive. N'oublions toutefois pas que la réglementation transitoire prévoit des modalités de subventionnement très souples et qu'il s'agit de verser des sommes dont les cantons ont un urgent besoin pour leurs universités en raison déjà des nécessités du rattrapage.

5. Les subventions allouées à l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève

Il paraît indiqué, dans un projet d'arrêté destiné à soutenir les universités, de régler aussi les subventions allouées à l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève. L'article 6 du projet fixe la subvention à 500 000 francs pour chacune des années 1966 et 1967; pour 1968, le Conseil fédéral peut augmenter la subvention jusqu'à 800 000 francs. Les subventions de la Confédération sont, dans tous les cas, liées à la condition que le canton fournisse des prestations équivalentes. Il en résultera, par rapport à la réglementation actuelle, une augmentation annuelle de 100 000 francs pour 1966

et 1967. Cette augmentation se justifie par les dépenses supplémentaires imposées à l'institut en raison de la réadaptation des traitements des professeurs et des tâches plus étendues dont il s'est chargé en faveur des pays en voie de développement. Dès 1968, il faut s'attendre qu'on ne pourra plus compter fermement sur les subsides fournis par des fondations américaines (fondations Ford et Rockefeller), qui, jusqu'à présent, ont mis des moyens financiers considérables à la disposition de l'institut. On ne saurait cependant prendre la responsabilité de laisser diminuer l'activité de l'institut dans le domaine de l'enseignement et de la recherche.

6. Conclusions

Le tableau ci-après indique quels montants seront payés aux cantons qui possèdent une université, respectivement à l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, pour les années 1966 à 1968, supposé que l'institut précité reçoive une subvention de 800 000 francs en 1968 et que chaque canton puisse bénéficier de la part entière des subventions. Etant donné que le nombre définitif des étudiants d'une université n'est pas encore connu, on peut s'attendre à des modifications, toutefois insignifiantes.

Canton resp. institut	Subventions annuelles en francs		
	1966	1967	1968
Bâle	6 461 000	9 337 000	12 955 000
Berne	6 306 000	9 115 500	12 642 500
Fribourg	4 715 000	6 896 000	9 446 000
Genève	6 615 000	9 555 000	13 263 000
Neuchâtel	2 926 000	4 302 500	5 858 500
Vaud	7 335 000	10 671 000	14 698 000
Zurich	8 508 000	12 251 000	17 062 500
Saint-Gall	1 634 000	2 372 000	3 274 500
Institut universitaire de hautes études internationales, Genève	500 000	500 000	800 000
Total	45 000 000	65 000 000	90 000 000

Il faudra compléter l'arrêté fédéral par une ordonnance d'exécution que nous élaborerons, en collaboration avec les cantons intéressés et le conseil de la science, assez tôt pour permettre la publication simultanée des deux actes législatifs. L'article 8 notamment exigera des dispositions d'application plus précises afin que l'on sache clairement quels articles des dépenses appartiennent à l'exploitation ou à la construction. Il faut aussi déterminer quelles dépenses doivent être considérées comme « extraordinaires » au sens de l'article 8, 2^e alinéa, et n'entrent donc pas en ligne de compte pour le calcul de l'accroissement des dépenses au sens de l'article 8, premier alinéa. L'ordonnance devra encore contenir des prescriptions sur les modalités, notamment de l'établissement des comptes par les cantons.

Pour la réglementation définitive des subventions de la Confédération aux universités, il sera nécessaire d'édicter une loi fédérale. En revanche, la solution transitoire devra revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale en vertu de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils.

Par le présent projet, nous avons donné suite aux postulats du Conseil national n° 8017 du 21 décembre 1960 et n° 9193 du 29 septembre 1965, ainsi qu'à la motion n° 9159, acceptée par le Conseil national le 29 septembre 1965 mais devant être encore approuvée par le Conseil des Etats. Nous vous proposons donc de les classer.

L'arrêté fédéral se fonde sur une disposition constitutionnelle précise, l'article 27, 1^{er} alinéa, de la constitution.

Pour conclure, nous tenons encore à relever ce qui suit: Les difficultés que rencontrent nos universités ne constituent pas un phénomène particulier. Presque tous les Etats se voient en face de graves problèmes que pose le financement suffisant de l'enseignement et de la recherche dans les hautes écoles. Partout les dépenses pour des buts universitaires croissent rapidement. La mise à disposition de moyens financiers permettant à nos hauts lieux de l'enseignement et de la recherche de conserver le rang qui leur est reconnu, est devenue, chez nous aussi, un problème d'importance nationale. Sa solution ne peut être trouvée que dans une coopération étroite de la Confédération et des cantons. Toutefois, la politique universitaire ne doit pas se laisser guider seulement par des préoccupations quantitatives et par des considérations utilitaires. Le rapport de la commission Labhardt exprime une vérité profonde en concluant ainsi: «L'essor des universités dépend au premier chef des valeurs éthiques qui commandent l'activité scientifique des professeurs, de leurs collaborateurs et des étudiants. Mais il dépend tout autant de la mesure dans laquelle les autorités et les citoyens ont conscience de l'importance que revêt l'enseignement universitaire, grâce auquel principalement un peuple est appelé à participer à cette grande tâche des hommes qu'est la recherche de la vérité et la transmission de la culture et du savoir».

Nous fondant sur ces considérations, nous vous recommandons d'adopter le projet d'arrêté ci-après.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 29 novembre 1965.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Arrêté fédéral
instituant un régime provisoire des subventions pour les
dépenses des cantons en faveur des 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 29 novembre 1965,

arrête:

Article premier

La Confédération alloue chaque année, de 1966 à 1968, aux cantons qui possèdent une université des subventions pour leurs dépenses en faveur de ces écoles.

Art. 2

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

Art. 3

Les subventions fédérales prévues dans le présent arrêté sont fixées à 200 millions de francs au total. Elles consistent en subventions annuelles fixes, qui se montent globalement,

en 1966	à 45 millions de francs,
en 1967	à 65 millions de francs et
en 1968	à 90 millions de francs.

Art. 4

¹ Les subventions se calculent, sous réserve des dispositions de l'article 6, d'après le nombre de groupes de sciences enseignées dans chaque université et d'après le nombre des étudiants immatriculés.

² Sont considérées comme groupes de sciences les sciences morales dans leur ensemble, les sciences naturelles, la médecine et les sciences techniques.

³ Le nombre des étudiants est calculé, pour toute la durée de la validité du présent arrêté, d'après le nombre moyen des étudiants immatriculés durant les semestres d'hiver 1964/1965 et d'été 1965, les étudiants des sciences naturelles, de la médecine et des sciences techniques étant comptés doubles.

Art. 5

¹ Pour chaque groupe de sciences enseignées dans une université, le canton reçoit une subvention fixe, soit

en 1966	600 000 francs,
en 1967	900 000 francs et
en 1968	1 200 000 francs.

² Ces subventions sont doublées pour le groupe des sciences techniques de l'université de Lausanne et pour celui des sciences naturelles de l'université de Neuchâtel; elles sont triplées pour le groupe des sciences naturelles de l'université de Fribourg.

Art. 6

¹ Il est alloué à l'institut universitaire de hautes études internationales, à Genève, pour 1966 et 1967, une subvention de 500 000 francs par année, à condition que le canton de Genève fournisse des prestations équivalentes.

² Le Conseil fédéral peut porter jusqu'à 800 000 francs la subvention pour 1968. La condition en est que le canton fournisse la même prestation.

Art. 7

Le montant encore disponible chaque année après déduction des subventions selon les articles 5 et 6 est réparti entre les cantons ayant une université d'après le nombre des étudiants au sens de l'article 4, 3^e alinéa.

Art. 8

¹ La subvention ne doit pas dépasser, chaque année, l'accroissement des dépenses de construction et d'exploitation que les autorités ayant la charge de l'université supportent par rapport à la moyenne des dépenses des années 1962 à 1964. Si cet accroissement de dépenses est insuffisant pour permettre de profiter pleinement de la subvention maximale, le solde inutilisé peut être revendiqué pour une année ultérieure pendant la durée de validité du présent arrêté, à condition que l'accroissement correspondant des dépenses par rapport à la moyenne des années 1962 à 1964 soit prouvé.

² Les dépenses extraordinaires uniques faites au cours des années 1962 à 1964 ne sont pas comptées pour déterminer l'accroissement des dépenses selon le premier alinéa du présent article.

³ Les cantons qui ont une université ont pleine liberté pour l'utilisation de la subvention.

Art. 9

¹ Dans l'intérêt de la coordination à promouvoir et d'une collaboration plus étroite entre les universités suisses, les cantons qui ont une université doivent se donner mutuellement connaissance de leurs plans d'extension des universités et en informer aussi le département fédéral de l'intérieur, qui les communique au conseil suisse de la science.

² Ils doivent en outre fournir toutes les indications dont la Confédération a besoin pour établir une statistique universitaire détaillée.

Art. 10

¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1966 et a effet jusqu'au 31 décembre 1968.

² Il doit être publié conformément à la loi fédérale du 17 janvier 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

³ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

⁴ Est abrogé, dès l'entrée en vigueur du présent arrêté, l'arrêté fédéral du 29 septembre 1961 ¹⁾ accordant une subvention à l'institut universitaire de hautes études internationales à Genève.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le régime provisoire des subventions pour les dépenses des cantons en faveur des universités (Du 29 novembre 1965)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1965
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9373
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.12.1965
Date	
Data	
Seite	377-402
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 929

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.