

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales
Band: 31 (1973)
Heft: 2

Artikel: Propositions pour une restructuration de l'enseignement supérieur en Suisse
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-137066>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Propositions pour une restructuration de l'enseignement supérieur en Suisse

Note de la Rédaction

Le régime des subventions aux universités cantonales, prévu par la Loi fédérale sur l'aide aux universités du 28 juin 1968, venant à échéance à la fin de 1974, M. le conseiller fédéral Tschudi a désigné une commission chargée de la révision ou de la refonte complète de la susdite loi. Plusieurs institutions ou groupes d'études ont élaboré des propositions de réforme qui ont été soumises à cette commission. Le Rectorat et le Sénat de l'Université de Lausanne ont eu l'occasion de prendre connaissance d'un résumé des diverses thèses présentées, dans un rapport de la Commission du plan et du budget. Il nous a paru utile de faire connaître à nos lecteurs les passages principaux de ce rapport, dans la perspective notamment des discussions et débats que suscitera sans doute le nouveau texte de loi.

Le rejet, lors de la votation du 4 mars, des articles constitutionnels sur l'enseignement (27, 27 bis et 27 ter) a démontré qu'une certaine crainte s'était manifestée quant au risque d'un transfert de pouvoirs de décision trop grands à la Confédération dans le domaine en question. Il est à souhaiter que la prochaine loi tienne compte de ces réticences ; mais il appartient aussi aux cantons universitaires de prouver qu'ils sont en mesure d'assurer l'avenir de leurs hautes écoles. Au demeurant, le problème de la répartition des charges financières relatives aux universités est directement lié à celui du système fiscal suisse. Si l'on veut conserver un fédéralisme vivant et efficace, il faudra bien revoir un jour l'organisation de notre fiscalité, qui tend à privilégier la caisse fédérale au détriment des cantons.

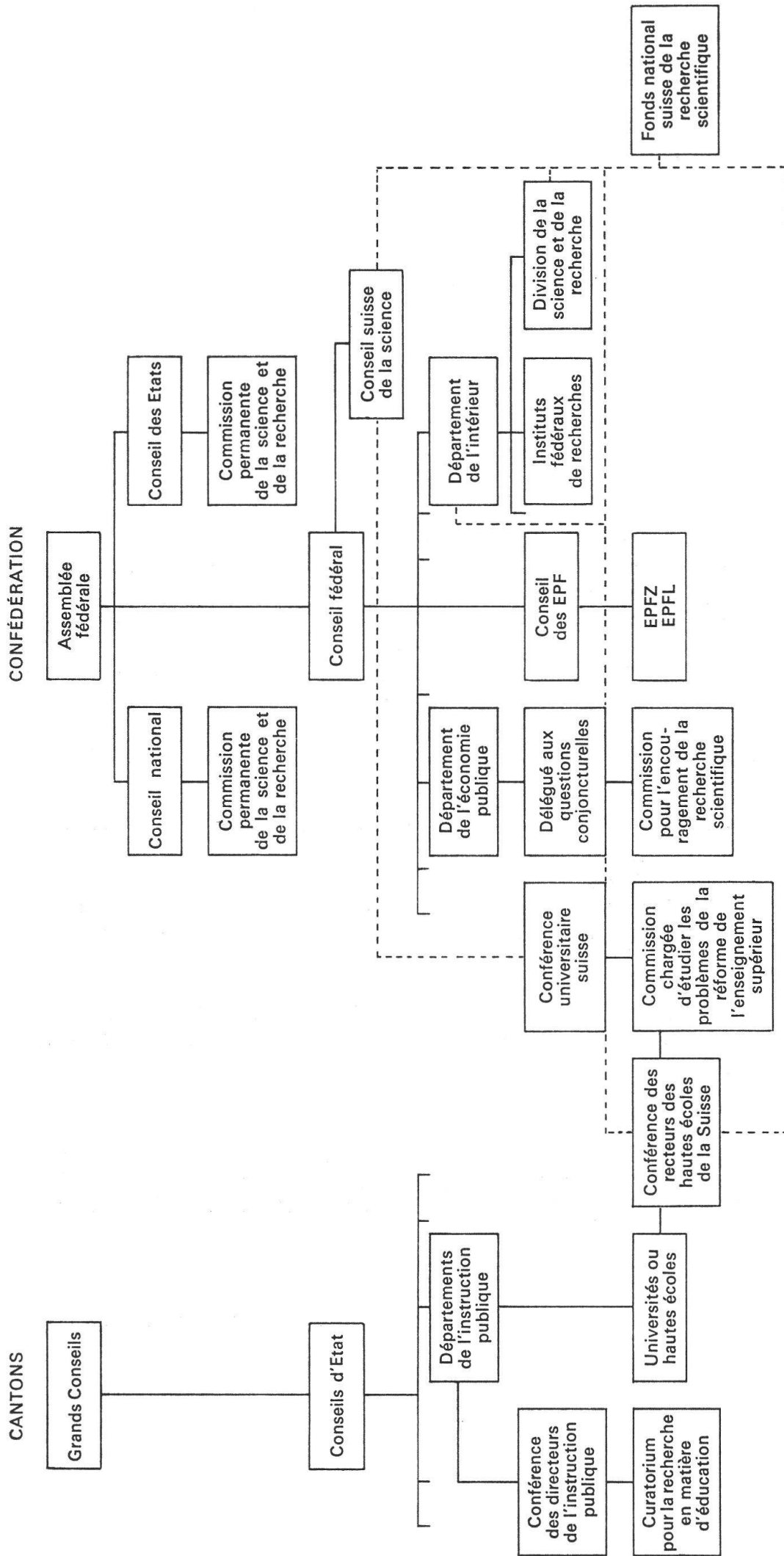
Enfin, il importe d'épuiser toutes les possibilités offertes par la technique du concordat ou de la convention lorsque les cantons (et la Confédération) ont des intérêts en commun. Les difficultés du passé ne doivent pas empêcher la recherche de solutions flexibles et adaptées aux conditions propres de chacun.

I. LA SITUATION ACTUELLE

Le cadre légal est constitué par les art. 27 et suivants de la Constitution fédérale, par les constitutions cantonales, par la Loi fédérale sur l'aide aux universités (28.6.1968), et par les statuts et règlements des divers organes qui participent à l'élaboration d'une politique universitaire suisse.

Le cadre institutionnel

L'organigramme ci-après donne une image des structures actuelles de l'enseignement supérieur en Suisse:



— Liaison fonctionnelle: nomination, autorité, etc., y compris consultations
 ---- Liaisons de consultation (voir texte pour le détail)

Département fédéral de l'intérieur

Ce département est chargé de l'exécution de la Loi fédérale d'aide aux universités; il propose la répartition des subventions de base annuelles et attribue les subventions d'investissement jusqu'à concurrence de 1 million de francs; l'attribution des montants supérieurs relève du Conseil fédéral.

La *Division de la science et de la recherche*, rattachée au Département fédéral de l'intérieur et créée en mars 1969, est chargée des tâches d'exécution, de coordination et d'information en matière de recherche et d'éducation, qui découlent notamment de la Loi fédérale sur l'aide aux universités. Son directeur est membre de la Conférence universitaire suisse et du Conseil de fondation du Fonds national suisse de la recherche scientifique; il est conseiller permanent au Conseil suisse de la science. La Division assume le secrétariat du Conseil suisse de la science.

Conseil suisse de la science

Créé au début de 1965, le Conseil est, aux termes de la Loi fédérale sur l'aide aux universités (art. 18), « l'organe consultatif du Conseil fédéral dans toutes les questions de politique scientifique nationale et internationale ».

Les membres du Conseil sont désignés par le Conseil fédéral (trois des membres sont nommés sur présentation de la Conférence universitaire suisse).

Le Conseil formule des directives pour l'extension et la coopération des hautes écoles suisses; il donne son avis sur les recommandations, propositions et rapports que la Conférence universitaire suisse doit soumettre au Département fédéral de l'intérieur; il élabore des recommandations à l'intention du Département fédéral de l'intérieur et de la Conférence universitaire suisse, concernant notamment l'aide aux universités; il conseille les universités dans la réforme de leur structure et de leurs méthodes de travail.

Conférence universitaire suisse

Constituée par la Loi fédérale d'aide aux universités (art. 19), la Conférence universitaire suisse a été créée au début de 1969. Elle a pour but de réaliser la collaboration des universités et hautes écoles suisses entre elles, au sens de l'art. 1^{er} de la susdite loi. Sa composition est la suivante:

- deux représentants de chaque canton universitaire;
- deux représentants du Conseil des écoles polytechniques fédérales;
- deux représentants de l'Union nationale des étudiants de Suisse;
- deux représentants de cantons sans université, élus par la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique;
- un représentant du Fonds national suisse de la recherche scientifique;
- six délégués de la Confédération désignés par le Conseil fédéral (s'ils appartiennent à l'administration fédérale, ils n'ont que voix consultative).

Trois membres au moins de la Conférence universitaire suisse doivent faire partie du Conseil suisse de la science. Le Conseil suisse de la science désigne un représentant auprès de la Conférence, avec voix consultative.

La Conférence établit des règles (compte tenu des directives du Conseil suisse de la science) pour la répartition du travail entre les hautes écoles; elle arrête les principes généraux concernant les conditions d'admission des étudiants, les programmes d'enseignement et les règlements d'examens. Elle examine les demandes de subventions pour les investissements et présente ses propositions au Conseil suisse de la science; elle est organe de consultation du Département fédéral de l'intérieur, du Conseil suisse de la science, du Fonds national suisse de la recherche scientifique et des cantons universitaires.

Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique

Créée avant l'institution du Conseil suisse de la science, cette conférence réunit les chefs des départements de l'instruction publique de tous les cantons. Elle traite des aspects généraux de l'éducation, y compris la politique universitaire. Elle n'a pas de pouvoirs propres et constitue essentiellement un organe de consultation. A la demande du Conseil suisse de la science, elle a créé un « curatorium » pour la recherche en matière d'éducation. Elle a mis sur pied un concordat intercantonal sur la coordination scolaire.

Conférence des recteurs des hautes écoles de la Suisse

La Conférence a été instituée en 1947 en vue d'intensifier la collaboration entre les hautes écoles. Elle est essentiellement un organe consultatif; elle n'a pas de pouvoir de décision, chaque haute école étant libre d'accepter ou de refuser ses recommandations.

La Conférence des recteurs et la Conférence universitaire suisse ont constitué conjointement une commission chargée d'examiner les problèmes relatifs à la réforme de l'enseignement supérieur.

Commissions de la science et de la recherche du Conseil national et du Conseil des États

Les deux Conseils ont créé simultanément, en 1964, deux commissions qui ont pour mandat « d'examiner à l'intention du Conseil (National ou des États) les projets relatifs à la science, à la recherche, tant fondamentale qu'appliquée, à la participation de la Suisse aux entreprises internationales de coopération scientifique et technique et aux écoles polytechniques fédérales ».

Commission pour l'encouragement de la recherche scientifique

Cette commission a été créée en vertu du règlement sur l'octroi de subsides pour la recherche, du 5 février 1969, au vu de la Loi fédérale du 30 septembre 1964 sur les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Elle est nommée par le Département fédéral de l'économie publique et présidée par le délégué aux questions conjoncturelles. Elle examine les demandes de subventions pour la recherche en application du règlement mentionné ci-dessus. Il s'agit principalement d'aider la recherche appliquée dans le cadre de la politique économique.

Fonds national suisse de la recherche scientifique

Le Fonds a été constitué sous la forme d'une fondation privée en 1952, par des associations scientifiques faitières, dans le but d'encourager la recherche scientifique fonda-

mentale en Suisse. Le Fonds subventionne des recherches scientifiques sans but commercial qui ne peuvent bénéficier autrement d'une aide suffisante.

Le Conseil de fondation est constitué de représentants des hautes écoles et des associations scientifiques, ainsi que de représentants de la Confédération, des cantons (3 délégués de la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'instruction publique) et d'organisations culturelles.

Conférence universitaire romande

Cette conférence, qui groupe les chefs des départements de l'instruction publique des cantons totalement ou partiellement de langue française et les recteurs des hautes écoles de Suisse romande, a été créée en 1968 en vue d'intensifier la collaboration entre autorités publiques et hautes écoles.

Office central universitaire

L'Office est géré en commun par les hautes écoles et l'Association suisse des professeurs d'universités. Son but est d'assister les établissements d'enseignement supérieur suisses dans l'accomplissement de tâches communes (service de renseignement sur les conditions d'études en Suisse; information sur les études à l'étranger; échanges d'étudiants; information sur les universités suisses et étrangères; collaboration au « Journal universitaire suisse », etc.). L'Office assume les travaux de secrétariat pour la Conférence des recteurs.

Faiblesses du système actuel

Tant le Conseil suisse de la science que la Conférence des recteurs ont mis en lumière divers inconvénients du système actuel. On retiendra de ces critiques les points suivants:

1. du fait de la multiplicité des organes de consultation et de décision, la *coordination en matière d'enseignement et de recherche* se fait difficilement; la délimitation des responsabilités en matière de décision entre organes décisionnels et consultatifs n'est souvent pas respectée; enfin, les secrétariats permanents tendent à exercer une influence excessive sur les décisions;
2. pour la même raison, il n'est pas aisé de fixer les lignes directrices d'une *politique globale de la science et de l'éducation*, qui devrait orienter les décisions dans les domaines de l'enseignement supérieur (comme aussi primaire et secondaire) et de la recherche;
3. le *financement des hautes écoles* est compliqué et manque d'assise à long terme; le système actuel des subventions fédérales rend difficile la planification à long terme;
4. les *méthodes de gestion et de planification* sont encore rudimentaires et leur évolution est freinée par le caractère de « milice » de la majorité des organes de consultation.

Il importe donc d'introduire une certaine rationalisation dans le système actuel, notamment en vue d'atteindre les objectifs suivants:

- a) formulation plus cohérente et plus claire des principes généraux d'une *politique de la science, de l'éducation et de la recherche en Suisse*;
- b) *développement de la coordination et de la planification de l'enseignement et de la recherche*, notamment au niveau des hautes écoles;

- c) établissement de *principes pour la répartition des charges financières entre les collectivités publiques* (principalement Confédération et cantons) et mise sur pied d'une *planification financière* à plus long terme;
- d) *simplification des structures d'organisation, de consultation et de décision* ;
- e) développement des *méthodes modernes de gestion* dans les hautes écoles et les organismes de recherche.

Ces efforts de rationalisation ne doivent cependant pas conduire à adopter une solution simpliste et dangereuse de centralisation; il convient:

- a) de respecter *l'autonomie et le caractère propre de chacune des hautes écoles* (droit d'initiative et d'expérimentation, maintien de structures et d'organisations différenciées);
- b) de répartir *les tâches entre la Confédération et les cantons*, de manière que ces derniers conservent leurs responsabilités primaires à l'égard de leur université et participent activement à l'élaboration de la politique globale de la science et de l'éducation, ainsi qu'à la planification des hautes écoles.

Diverses suggestions ont été faites pour apporter une solution à ces problèmes; leur examen fait l'objet des pages suivantes.

II. MODÈLE DU CONSEIL SUISSE DE LA SCIENCE

Dans son *Deuxième rapport sur le développement des universités suisses* (1972), le Conseil suisse de la science propose deux modèles, qui portent sur:

- a) *l'amélioration du système actuel de subventionnement*,
- b) *une coresponsabilité de la Confédération pour certaines facultés ou parties de facultés*.

a) L'amélioration du système actuel de subventionnement

Le premier modèle ne modifie que peu *la structure organisationnelle* actuelle (voir organigramme précédent). Il se fonde sur les considérations suivantes:

- l'aide future de la Confédération devrait progressivement atteindre *environ 50 % des dépenses des hautes écoles cantonales*;
- l'aide de la Confédération devrait être *liée à un droit pour cette dernière d'édition de « principes » pour le développement et l'organisation des hautes écoles*; les subventions ne seraient accordées que si ces principes sont respectés;
- *l'aide à la recherche* incomberait au Fonds national, mais la Confédération pourrait soutenir directement des instituts de recherche indépendants d'intérêt national (centres de gravité).

Selon le modèle proposé,

- la Confédération continuerait d'allouer des subventions de base et des subventions d'investissements. Les subventions de base seraient fixées globalement et pour une période définie de manière à faciliter la planification universitaire cantonale et financière fédérale;

- les taux de subventions des investissements seraient maintenus au niveau actuel, mais des suppléments pourraient être accordés;
- les subventions de base seraient maintenues à leur niveau actuel, mais des suppléments pourraient être accordés, dans la mesure où, comme pour les subventions des investissements, les projets répondent aux « principes » de la politique universitaire suisse;
- certaines institutions non universitaires, mais d'intérêt national, pourraient bénéficier des subventions;
- des fonds supplémentaires (« quotité disponible ») seraient réservés pour le financement de tâches d'importance nationale;
- une *organisation serait créée, par une loi fédérale*, pour fixer des « buts pour le développement des universités à l'échelle nationale, établir des centres de gravité de l'enseignement et de la recherche et assurer une collaboration suffisante des universités (surtout au niveau du 3^e cycle) ». La Conférence universitaire suisse devrait être adaptée à cette organisation;
- les obligations d'information des bénéficiaires seraient accrues.

En résumé, ce modèle prévoit :

- un *renforcement des subventions* de la Confédération (maximum de 50 % des dépenses totales);
- un *effort plus grand de coordination imposé aux cantons universitaires* à travers les conditions mises à l'octroi des subventions;
- une *organisation* (non précisée) relevant de la loi fédérale, chargée de faciliter cette coordination;
- le *maintien*, dans les grandes lignes, *des divers organes existants* chargés de définir la politique universitaire.

b) Coresponsabilité de la Confédération pour certaines facultés ou parties de facultés

Dans ce modèle, la Confédération assumerait directement *le financement total et la gestion partielle* de certaines facultés cantonales, selon trois variantes :

- les facultés de médecine (humaine et vétérinaire), ou
- les facultés de médecine et des sciences naturelles, ou
- les facultés des sciences naturelles et une partie de la médecine (sans les cliniques),

la dernière variante étant considérée comme la plus souhaitable.

La coresponsabilité est définie comme suit :

- la Confédération assume *l'entière responsabilité financière* des domaines d'enseignement qui lui sont rattachés;
- *elle participe dans une large mesure à la planification et à l'exécution (personnel, budget, investissements, programmes d'études) du développement des facultés en cause ;*
- *les cantons conservent la compétence de proposer les plans de développement, de personnel et d'investissement ;*

- ils demeurent *responsables de la gestion interne des facultés « fédéralisées »*, dans le cadre des universités cantonales;
- *ils assument intégralement la charge financière des facultés « non fédéralisées »*, ainsi que la responsabilité de leur développement (ce qui n'exclut pas des subventions fédérales pour les facultés non fédéralisées, notamment pour les investissements);
- la Confédération associe, dans la plus large mesure possible, les cantons et les universités aux processus de décision.

Sur le plan de *l'organisation*, le modèle prévoit la mise en place d'un *organe de direction fédéral*, dont les fonctions seraient les suivantes:

- la charge d'instituts universitaires fédéraux;
- la charge des domaines universitaires pour lesquels la Confédération se voit attribuer la coresponsabilité;
- l'exécution administrative d'autres mesures d'aide aux universités;
- l'établissement de bases de planification et de décisions de tout genre.

Le modèle ne précise pas quelles tâches demeureraient du domaine du Conseil suisse de la science et de la Conférence universitaire suisse.

Commentaires

Les deux modèles du Conseil suisse de la science présentent des analogies au moins sur les trois points suivants:

- ils prévoient une charge financière accrue pour la Confédération;
- ils entraînent une intervention directe beaucoup plus grande de cette dernière dans la politique universitaire;
- ils conduisent à la mise sur pied d'organes nouveaux de coordination et de décision au sein de l'administration fédérale.

La formule dite de « l'aménagement du système actuel » impliquerait un accroissement des subventions de la Confédération et une intervention plus marquée de celle-ci en matière de coordination. Les organes actuels de consultation demeureraient en fonction. L'harmonisation des efforts n'en serait guère facilitée et, selon toute probabilité, la Confédération serait amenée à peser d'un poids plus grand. Cette proposition minimale ne résout pas les problèmes à long terme.

La version « coresponsabilité de la Confédération » va beaucoup plus loin. Les pouvoirs d'orientation et de décision de la Confédération sont considérablement accrus et la souveraineté cantonale ne porte plus que sur des universités segmentées. La coupure en deux des universités est indésirable, comme d'ailleurs aussi le transfert excessif de responsabilités à la Confédération.

La combinaison des deux modèles, telle qu'elle est finalement proposée par le Conseil suisse de la science, maintiendrait un système compliqué et néanmoins centralisé qui ne faciliterait pas la planification, tout en portant dangereusement atteinte au fédéralisme.

III. THÈSES POUR UNE LÉGISLATION SUR LA FORMATION SUPÉRIEURE DE LA SOCIÉTÉ « UNIVERSITÉ ET RECHERCHE »

Les thèses ont été rendues publiques en octobre 1972. Elles ont pour objet de suggérer des lignes directrices pour la nouvelle loi fédérale sur l'enseignement, en vue de permettre « l'élaboration sur le plan national d'une conception globale de la formation » et de fixer les mécanismes de financement.

Des idées émises, on retiendra ici ce qui suit:

- il appartient à la Confédération et aux cantons de déterminer la place qu'occupe la formation supérieure dans *leur ordre de priorités*;
- *le mode de financement et la répartition des charges entre la Confédération et les cantons* (y compris les cantons non universitaires) doivent correspondre à cet ordre de priorités;
- les ressources financières ainsi réunies (Confédération 50 à 60 %; cantons non universitaires 10 à 20 %; cantons universitaires 20 à 40 %) devraient être allouées dans le cadre *d'une planification continue* (budget annuel et plan de 5 ans) qui serait la consolidation des budgets et des plans de toutes les hautes écoles de Suisse.

Pour assurer cette coordination et planification de l'enseignement universitaire et la répartition des charges financières, il est proposé la création, par une loi fédérale, d'un organe unique à caractère parlementaire, le *Conseil de la formation et de la recherche*, qui se substituerait à tous les organes existants. Pour avoir du poids, cet organe serait composé (80 membres environ):

- du chef du Département fédéral de l'intérieur (président);
- des chefs de département de l'instruction publique de tous les cantons;
- de représentants des hautes écoles;
- de représentants de la Confédération;
- de représentants de la science;
- de représentants d'une institution centrale pour la recherche et la planification en matière de formation (institution proposée par les auteurs des thèses);
- de représentants des étudiants;
- de représentants de la vie publique, choisis par le Conseil fédéral.

Le Conseil de la formation et de la recherche serait placé sous la surveillance du Conseil fédéral, qui examinerait ses propositions (budgets et plans), ses comptes et ses rapports de gestion, en vue de les soumettre à l'Assemblée fédérale.

Le *Conseil* comprend au moins deux commissions:

- *la Commission permanente de la formation supérieure* est chargée de la coordination des plans des hautes écoles, de l'établissement du budget et du développement de la formation supérieure; elle présente ses propositions au Conseil. Elle dispose d'un comité directeur, avec un président à plein temps et un secrétariat;

- *une institution centrale de recherche et de planification en matière de formation, qui doit fournir les bases nécessaires aux décisions dans le domaine de la politique de la formation et de la recherche.*

Le Conseil allouerait les fonds provenant de la Confédération et des cantons non universitaires. Les cantons universitaires affecteraient directement à leur haute école les fonds qui lui sont destinés.

Dans certains cas, le Conseil pourrait se substituer aux institutions de formation supérieure lorsqu'il s'agirait de décisions importantes que ces institutions tarderaient à prendre.

A noter encore que les thèses proposent que toutes les activités fédérales en matière de formation et de recherche soient centralisées au Département fédéral de l'intérieur.

IV. PROPOSITION POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS ET DES HAUTES ÉCOLES DE SUISSE — CONFÉRENCE DES RECTEURS DES HAUTES ÉCOLES DE SUISSE

Ces propositions ont été rendues publiques le 5 juillet 1972. Elles relèvent de trois idées directrices:

- un financement adéquat des hautes écoles n'est pas possible sans un *plan de développement global, à moyen et à long terme*;
- l'élaboration de ce plan doit être confiée à un *organe indépendant conçu spécialement pour cette tâche*;
- cet organe, *responsable devant les autorités politiques et universitaires*, doit non seulement préparer le plan, *mais aussi répartir les moyens financiers fédéraux entre les hautes écoles*, conformément aux décisions des autorités politiques (la loi fédérale devrait fixer les principes pour la répartition des charges financières entre les cantons et la Confédération).

Pour permettre de résoudre conjointement les problèmes liés de la *coordination et du développement* des hautes écoles d'une part, et de leur *financement* d'autre part, la Conférence propose la création d'un organe indépendant, le *Conseil suisse des universités*, qui serait une manière de *tampon* entre les autorités politiques et les hautes écoles. Il serait assisté de deux *organes de préavis*, l'un *politique* (composition non indiquée), l'autre *universitaire* (éventuellement la Conférence des recteurs des hautes écoles de Suisse).

Sa mission, qu'il accomplirait en toute indépendance et sous sa responsabilité, porterait sur les points suivants:

- établissement, à l'intention des autorités fédérales et cantonales, de *plans de développement globaux pour toutes les hautes écoles* (y compris les écoles polytechniques) *à moyen et à long terme*, sur la base des *plans individuels* préparés par chaque haute école (plan discuté au préalable avec l'autorité politique dont relève l'école);
- préparation de *budgets quinquennaux d'exploitation et d'investissements pour l'ensemble des hautes écoles*, en vue de leur approbation par les autorités fédérales et cantonales (en fonction de la charge assumée par chacune d'elles);

- formulation de *recommandations et propositions* (crédits d'investissements importants, nouvelles universités, etc.);
- établissement de *directives à l'intention des hautes écoles*, notamment en matière d'uniformisation des procédures de planification et de budget, de statut du personnel, etc.

En résumé:

- Le Conseil est *responsable de la coordination universitaire* et il dispose d'un *certain pouvoir de décision* à l'égard des hautes écoles (plans, budgets, directives);
- il *négoce le plan et le budget* avec les autorités politiques afin d'obtenir les moyens financiers nécessaires;
- les budgets d'exploitation et d'investissement portent *sur cinq ans* et non sur une année;
- le Conseil dispose d'une *réserve de fonds*, comme masse de manœuvre pour donner à l'exploitation des budgets une plus grande flexibilité.

Le Conseil suisse des universités est composé de personnalités indépendantes, connaissant bien les problèmes universitaires, soit:

1 président à plein temps, désigné par le Conseil fédéral;

2 vice-présidents, à temps partiel, désignés par le Conseil fédéral;

8 à 12 membres, choisis parmi les professeurs d'universités représentant les principales disciplines universitaires et parmi les personnes compétentes émanant de milieux intéressés au développement des hautes écoles; ils sont nommés par le Conseil fédéral, sur la base de propositions faites par les organes de préavis politique et universitaire (temps partiel).

Le Conseil est assisté d'un secrétariat, qui lui est subordonné.

V. THÈSES POUR UNE ORGANISATION COMMUNAUTAIRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN SUISSE

(Commission G. Bauer - R. Ruffieux)

Les thèses, publiées en novembre 1972, sont formulées en fonction de plusieurs objectifs:

- *harmonisation des politiques universitaires, cantonales et fédérales*, notamment par l'établissement de *plans de développement* à court, moyen et long terme;
- concrétiser la *responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons* (domaine commun) en matière d'enseignement supérieur et de répartition des charges financières;
- sauvegarder la *diversité des hautes écoles* et maintenir une certaine émulation entre elles;
- ménager les possibilités d'*intégrer l'éducation supérieure dans une conception générale de l'instruction en Suisse*.

Pour concrétiser ces objectifs sur le plan de l'organisation de l'enseignement supérieur, il est proposé la création d'une *Communauté suisse de l'enseignement supérieur*, dotée des organes suivants:

- un *Conseil de la communauté* (établissement de droit public), représentant la Confédération et les cantons, destiné à faciliter la concertation confédérale en matière de *développement* et de *financement* de l'enseignement supérieur;
- un *Comité de direction de la communauté*, qui serait l'organe exécutif de la Communauté, et serait chargé de dégager la volonté commune des hautes écoles;
- un *état-major de la communauté* subordonné au Comité, chargé des tâches d'études, de planification, de préparation des budgets, etc.

Le *Conseil* serait composé de 8 représentants des cantons universitaires, de 8 représentants des cantons non universitaires et de 8 représentants désignés par le Conseil fédéral, dont le chef du Département fédéral de l'intérieur et 7 personnes choisies en dehors de l'administration. Le Conseil désignerait lui-même son président (les cantons non universitaires ne participent pas directement au financement). Le Conseil aurait pour tâche *d'adopter (ou de faire modifier) le budget annuel, le programme quadriennal et le plan de 8 ans pour l'ensemble des hautes écoles qui sont proposés par le Comité de direction.*

Le Conseil déterminerait ensuite la répartition des charges résultant du programme quadriennal et du budget annuel entre les autorités politiques impliquées. Les membres du Conseil seraient chargés d'obtenir de leur gouvernement et de leur parlement les crédits correspondant à leur contribution à l'enseignement supérieur suisse.

Le Conseil contrôle l'exploitation des crédits alloués.

Le *Comité de direction* est composé d'un président et de deux vice-présidents (à plein temps et compétents en matière de gestion universitaire), désignés par le Conseil fédéral; de 6 à 8 enseignants universitaires en fonction, occupés à mi-temps, représentant les principales disciplines universitaires, désignés par le Conseil fédéral sur proposition conjointe de la Conférence des recteurs et du Conseil de la communauté.

Le Comité est chargé de la coordination entre les hautes écoles et de proposer au Conseil un plan de 8 ans, un plan quadriennal et un budget annuel pour l'ensemble des hautes écoles.

L'*état-major* comprendrait 3 sections: budget et finance; plan et développement; harmonisation et coordination, avec un responsable à plein temps pour chaque section, désigné par le Comité de direction, sur mise au concours. L'état-major élabore les plans et les budgets en liaison avec les hautes écoles.

La procédure de budgétisation et de planification est la suivante:

- *les hautes écoles élaborent leurs programmes, plans et budgets* (sections, facultés, université dans son ensemble), en collaboration avec les autorités politiques concernées (définition des plafonds financiers);
- *consolidation des plans et des budgets par l'état-major de la communauté*, en consultation avec les hautes écoles;
- *coordination et harmonisation des programmes, plans et budgets, par le Conseil de la communauté et son Comité de direction*, en consultation avec les autorités politiques (plafonds financiers);

- *détermination et approbation des propositions de budgets, programmes et plans par le Conseil de la communauté, avec préavis de la Conférence des recteurs. Envoi des propositions à chaque gouvernement pour présentation aux parlements;*
- *ratifications parlementaires (en cas de difficultés, retour au Conseil de la communauté).*

Le *programme quadriennal* constitue la base du financement. Les parlements devraient pouvoir effectivement s'engager pour une telle période (sinon plan quadriennal voté en principe avec aménagements annuels ne s'écartant que peu des lignes directrices du programme).

Les *crédits alloués par la Confédération* (à part ceux attribués directement aux EPF) seraient versés directement au *Fonds de la communauté*, celle-ci étant chargée de leur répartition aux hautes écoles conformément au programme de quatre ans. Les cantons universitaires versent directement leur part à leur université.

La Communauté disposerait d'un *Fonds de compensation*, qui lui permettrait une certaine marge de manœuvre. L'utilisation de ce fonds serait décidée par le Conseil de la communauté.

La création de la Communauté semblerait impliquer la suppression des organes existants (Conseil suisse de la science, Conférence universitaire) ou un rôle différent non spécifié. La Conférence des recteurs subsisterait.

VI. PROPOSITION DE LA COMMISSION DU PLAN ET DU BUDGET DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

La Commission considère comme nécessaire une restructuration des organes et des processus de décision concernant l'enseignement supérieur en Suisse, que les art. 27 et suivants de la Constitution soient acceptés ou refusés par le peuple. S'ils étaient acceptés, il serait essentiel de préserver un mécanisme décisionnel aussi décentralisé et aussi flexible que possible, correspondant à un véritable fédéralisme. Au moment où de nombreux pays et entreprises recherchent les moyens de déléguer et de décentraliser les responsabilités, il serait curieux que la Suisse, par facilité ou abandon, allât précisément en sens contraire.

Il convient aussi d'éviter *une inflation législative* (et constitutionnelle) dans ce domaine. Le recours à des *lois cadres*, à des *concordats* ou à des *conventions* devrait permettre de résoudre les problèmes tout en conservant un degré élevé de flexibilité, d'adaptation et d'efficacité dans un secteur en pleine évolution.

Les propositions de la Commission sont fondées, outre ce qui a été dit plus haut, sur les principes suivants:

- a) *la coordination et la planification des programmes d'études, y compris le 3^e cycle et la formation continue, la répartition des activités et des disciplines entre les hautes écoles, la coordination des programmes de recherche, la préparation des projets de construction et le choix des équipements, relèvent, au premier chef, des hautes écoles, dans le cadre de lignes directrices suggérées par la politique de la science, de la recherche et de l'enseignement en Suisse;*

- b) la détermination des *moyens financiers* disponibles et la *répartition des charges financières* entre les différentes autorités publiques, compte tenu des lignes directrices de la politique de la science, de la recherche et de l'enseignement et des plans proposés par les hautes écoles, exigent une *coordination permanente au niveau de la Confédération et des cantons (universitaires et non universitaires)* ;
- c) l'élaboration de la *politique de la science, de la recherche et de l'enseignement* et la formulation de *lignes directrices* (ou orientations désirables) relèvent *conjointement du Conseil fédéral, des autorités cantonales et des organes de consultation*, tels que le Conseil suisse de la science (réorganisé en conséquence), le Fonds national de la recherche scientifique, les hautes écoles (par exemple, le Conseil des hautes écoles proposé plus loin), etc.

En application de ces principes, qui distinguent *trois niveaux de coordination et de planification* (politique de la science; planification financière et planification universitaire), le schéma proposé s'articule comme suit :

a) *Niveau de coordination et de planification universitaires :*

La coordination et la planification sont entreprises *par les hautes écoles elles-mêmes* sur la base des *lignes directrices* de la politique de la science, de la recherche et de l'enseignement et en fonction de *plafonds financiers fixés à l'avance* (4 ou 5 ans), à titre indicatif, par les autorités publiques.

Le *Conseil des hautes écoles suisses* est l'organe supérieur de coordination et de planification des universités et de la Haute Ecole de Saint-Gall, qui demeurent cantonales, des écoles polytechniques fédérales et des instituts fédéraux, qui demeurent fédéralisés.

Le Conseil dispose d'un *secrétariat* technique d'étude et de planification. Ses organes de consultation sont le Conseil suisse de la science, le Fonds national, et la Conférence des recteurs des hautes écoles (la Conférence universitaire suisse étant supprimée).

b) *Niveau de coordination et de planification financières :*

La *Conférence nationale des chefs de départements de l'instruction publique et des finances* (Confédération et cantons) est l'organe chargé de l'élaboration des propositions de plans financiers et des modes de répartition des charges financières, en liaison avec la planification de l'enseignement supérieur. La Conférence a trois missions principales :

1. déterminer, à l'avance et à titre indicatif, les *plafonds financiers* qui constituent le point de départ de la planification universitaire ;
2. *se prononcer sur les plans et budgets* qui lui sont proposés par le Conseil des hautes écoles suisses ;
3. obtenir, à travers le Conseil fédéral et les Conseils d'Etat cantonaux, *l'approbation du Parlement fédéral et des parlements cantonaux* eu égard aux *plafonds financiers* et, ultérieurement, aux *crédits* nécessaires pour le développement de l'enseignement supérieur (budgets annuels ou mieux encore pluriannuels).

c) *Niveau de la politique de la science, de la recherche et de l'enseignement :*

La formulation d'une politique nationale de la science, de la recherche et de l'enseignement (les trois domaines étant étroitement liés) semble nécessaire pour que les hautes écoles puissent s'inspirer de *lignes directrices générales* dans leur effort de planification (une telle politique devrait avoir un caractère plus indicatif qu'impératif, de manière à ne pas paralyser les initiatives). La mise sur pied d'une telle politique fait appel à la collaboration de nombreux milieux, notamment scientifiques, économiques, sociaux et politiques.

Il appartient au *Conseil fédéral* de recueillir les avis autorisés (cantons, universités, associations scientifiques, etc.) et de définir, sur cette base, les concepts et objectifs généraux et indicatifs d'une telle politique.

Les organes chargés de la coordination et de la planification de l'enseignement supérieur, aux niveaux a) et b) ci-dessus, pourraient être composés comme suit :

a) *Conseil des hautes écoles suisses*

- Un président et un vice-président neutres à temps complet (désignés par la Conférence des chefs de départements de l'instruction publique et des finances, sur proposition de la Conférence des recteurs);
- huit à douze professeurs (partiellement déchargés de leur enseignement et n'appartenant pas aux rectorats), représentant les grandes disciplines universitaires et choisis dans chacune des hautes écoles (proposés conjointement par le Fonds national et la Conférence des recteurs et nommés par la Conférence nationale des chefs de départements de l'instruction publique et des finances);
- cinq personnalités n'appartenant pas aux hautes écoles, choisies dans les milieux économiques et culturels du pays (proposés par le Conseil suisse de la science et nommés par la Conférence nationale des chefs de départements de l'instruction publique et des finances).

Les problèmes de coordination et de planification des hautes écoles doivent être du ressort de personnalités connaissant bien la vie interne des hautes écoles. Les décisions seraient prises à la majorité des voix.

b) *La Conférence nationale des chefs de départements de l'instruction publique et des finances*¹

- deux représentants du Conseil fédéral (par exemple: chefs des départements fédéraux de l'intérieur et des finances);
- deux représentants des cantons universitaires (chefs des départements de l'instruction publique et des finances);
- un représentant des cantons non universitaires (chefs des départements de l'instruction publique).

¹ La Conférence ne serait pas sans ressembler au Conseil des ministres de la Communauté économique européenne. Suivant les questions traitées, les autorités publiques pourraient se faire représenter par des chefs de départements autres que l'instruction publique ou les finances.

La présidence serait assumée par le chef du Département fédéral de l'intérieur. Les décisions seraient prises sur la base d'un système de vote qui pourrait prendre en considération, parmi d'autres critères, la contribution financière de chacune des autorités représentées, les cantons non universitaires ayant voix délibérative s'ils ne participent pas au financement.

Le choix de cette composition est justifié par le fait qu'il est désirable que les représentants des pouvoirs publics puissent *confronter directement leurs vues* en matière d'éducation et surtout de financement, afin d'élaborer en connaissance de cause les propositions de plafonds financiers, de budgets et de plans à long terme qui doivent être soumises aux exécutifs et aux parlements.

La procédure de coordination et de planification serait la suivante :

- a) *détermination de plafonds financiers indicatifs pour quatre ou cinq ans par la Conférence nationale des chefs de départements* (chaque canton indique les moyens qu'il entend consacrer à son université; la Confédération indique ce qu'elle entend consacrer aux écoles polytechniques et les moyens qu'elle met à disposition pour le complément de financement des universités cantonales);
- b) *chaque haute école, en fonction de ces plafonds indicatifs et des lignes directrices de la politique de la science, établit son propre plan (4 ou 5 ans) et son budget*, après avoir procédé à une *coordination latérale* préalable avec les autres hautes écoles (groupes de liaison des grandes disciplines);
- c) *les plans et budgets des hautes écoles sont harmonisés au niveau du Conseil des hautes écoles suisses* (après consultation du Conseil suisse de la science et de la Conférence des recteurs). Le plan et le budget consolidés sont ensuite soumis à la Conférence nationale des chefs de départements pour examen, approbation ou renvoi avec demande de modifications;
- d) *la Conférence transmet ensuite aux exécutifs fédéraux et cantonaux son projet de budget et de plan financier consolidés*, en vue de sa soumission aux parlements;
- e) *la Confédération et les cantons sont responsables de l'exécution des budgets et des plans financiers pour les hautes écoles dépendant d'eux* (comme ils sont responsables aussi de la gestion de ces hautes écoles);
- f) *les budgets et les plans portent sur les dépenses de fonctionnement (y compris le personnel) et les dépenses d'investissements*. Les procédures de budgétisation et de planification sont progressivement harmonisées; le Conseil des hautes écoles suisses peut émettre des recommandations à cet égard, d'entente avec les hautes écoles, qui ont la responsabilité primaire de la coordination et de la planification.