

Zeitschrift: Bulletin / Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten = Association Suisse des Professeurs d'Université
Herausgeber: Vereinigung Schweizerischer Hochschuldozenten
Band: 11 (1985)
Heft: 1

Artikel: La planification universitaire suisse
Autor: Heer, Ernst
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-894323>

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: 06.05.2025

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

La planification universitaire suisse

Ernst Heer, président de la Commission de planification universitaire

I. Introduction

Les universités (et hautes écoles*) suisses se sont, pour la première fois, concertées pour l'établissement des plans de développement 1984-1987. Bien que nous nous trouvions, actuellement encore, presque au début de cette période, il faudra déjà mettre en chantier sous peu le prochain plan, qui couvrira les années 1988-1991. Le moment est donc bien choisi pour nous interroger sur la raison d'être et l'utilité de cette activité. Dans le cadre d'un article de ce bulletin, il faut aussi se demander de quelle manière les professeurs sont concernés et comment ils peuvent participer à cette entreprise.

Il y a quelques années encore, les universités n'établissaient pas toutes - et en tout cas pas systématiquement - des plans de développement**. Celles qui en préparaient le faisaient à des moments, pour des périodes et avec des contenus différents. La comparaison de ces plans, au niveau régional ou suisse, était alors une tâche ardue et il était difficile de se faire une idée d'ensemble cohérente du système universitaire suisse

* Nous utilisons dans cet article le terme "université" dans un sens large; c'est-à-dire qu'il englobe non seulement les sept universités cantonales mais aussi la Haute Ecole de St-Gall et les deux Ecoles polytechniques fédérales (EPF).

** Nous considérons ici les termes "plan de développement" et "programme pluriannuel" comme étant synonymes; il s'agit de documents qui indiquent pour une période donnée, les objectifs à atteindre, les projets à réaliser et les moyens à mettre en oeuvre. Dans ce contexte, "développement" n'implique pas nécessairement une augmentation des moyens.

et, encore plus, de la direction qu'il prendrait plus tard. Pour combler cette lacune, les cantons (universitaires)* et les universités sont convenues dès 1979 d'aborder la planification non seulement plus systématiquement mais aussi de façon concertée et selon une procédure décidée d'un commun accord.

Cette décision a été prise par la Conférence universitaire suisse (CUS), qui a créé à cet effet - d'entente avec la Conférence des recteurs - la Commission de planification universitaire (CPU). La CUS a pris cette initiative et assume donc la responsabilité de la planification universitaire en exécution de son mandat légal. En effet, la CUS est l'organe qui, selon la loi fédérale sur l'aide aux universités (LAU), est chargé de veiller à l'établissement des "plans d'ensemble" et à la "collaboration rationnelle entre les universités". Par le truchement de cette loi, la Confédération alloue des subventions de fonctionnement et d'investissement aux cantons dans le but "d'assurer la relève universitaire, l'avancement de la science et de la culture ainsi que la croissance économique". Comme corrolaire, la loi se propose de favoriser "la collaboration entre toutes les hautes écoles du pays" (par conséquent aussi les EPF, qui émargent directement au budget de la Confédération)" et la coordination dans l'enseignement et la recherche".

La nouvelle loi fédérale sur la recherche (LR), entrée en vigueur le 1.1.1984, complète la base légale. Elle prévoit que le Conseil fédéral fixe - sur proposition du Conseil suisse de la science (CSS) - les "objectifs de la politique suisse en matière de recherche" et qu'ensuite les cantons (et donc les universités) fournissent les "informations nécessaires sur leurs recherches dans le cadre de la planification prévue par la LAU".

* Par souci de simplification, nous utilisons le terme de "canton" dans sa signification de "collectivité qui assume la charge d'une université". Pour les EPF, c'est la Confédération qui, par l'intermédiaire du Conseil des EPF, joue ce rôle.

Ce premier pilier, la base légale, donne un fondement solide et concret - pour ne pas dire contraignant - à la planification universitaire suisse; mais la CPU et, avec elle, les universités et les différents organes concernés ont choisi dès le départ de fonder leur activité en plus, voire principalement, sur un deuxième pilier, tout aussi important et probablement essentiel pour la réussite de l'entreprise: ils comptent sur la ferme volonté des universités et des cantons - et des instances qui participent à la planification à l'échelle régionale ou nationale - de s'attacher ensemble à promouvoir un système universitaire équilibré et de haute qualité, répondant aux exigences et satisfaisant les besoins du pays, et à favoriser la collaboration et la coordination interuniversitaires. Il est évident que, par cette approche coopérative et volontaire, les cantons et les universités souhaitent préserver leur indépendance ainsi que le génie propre de leurs institutions. Elle est particulièrement appropriée en matière d'enseignement et de recherche universitaires - compte tenu de l'autonomie des universités et de la liberté académique des enseignants et des chercheurs - et bien adaptée au système fédéraliste et à la pluralité des langues et des cultures de notre pays. Cette approche a par ailleurs trouvé sa consécration dans la nouvelle loi sur la recherche, qui a introduit la notion de la "coordination autonome" entre les organes de recherche, parmi lesquels il faut aussi compter les cantons et leurs universités.

Il est évident que les deux piliers se complètent; l'approche coopérative, volontaire et autonome implique que les cantons et les universités tiennent compte de la dimension nationale de la mission universitaire, qu'ils prennent en considération les besoins du pays tout entier et qu'ils soient prêts à accorder leur politique de développement avec les objectifs définis sur le plan fédéral.

II. Les buts de la planification universitaire

La planification universitaire a, pour l'essentiel, trois buts:

- fournir aux universités un instrument de gestion
- favoriser la coordination
- rendre efficace le dialogue avec les autorités politiques, aux niveaux local et suisse.

A) La planification comme instrument de gestion de l'université

A ce premier but correspond un principe fondamental du processus de planification: les plans de développement (et le processus qui conduit à leur établissement) doivent servir en tout premier lieu aux universités elles-mêmes. Cette conception, qui met l'accent sur l'aspect local, est d'ailleurs tout aussi avantageuse du point de vue suisse: les universités établissent les plans dans leur propre intérêt, ce qui en fait des documents de qualité qui permettent ensuite de tirer de solides conclusions sur la situation d'ensemble des universités et notamment sur les besoins en subventions fédérales.

Quel rôle ces plans - ou l'activité de planification - peuvent-ils jouer pour les universités? Notons que si nous parlons ici d'universités, nous pensons à toute la communauté universitaire, des professeurs et des chercheurs jusqu'à l'institution dans son ensemble en passant par les différents échelons intermédiaires.

a) La réflexion prospective

Le premier rôle de la planification est d'inciter les universités à s'adonner à des considérations d'avenir. Cette réflexion doit partir du monde environnant: économique et technique, politique et social, scientifique.

Nous savons tous que cet environnement est en pleine effervescence et qu'aucune prévision sûre n'est possible à long terme. Toutefois, il est évident que les grandes mutations qui se dessinent à l'horizon influenceront sur l'avenir des universités et que celles-ci ont donc tout intérêt à y réfléchir à temps. En outre,

les universités, par leurs activités d'enseignement et de recherche, sont aussi des acteurs de cette évolution.

Citons quelques facteurs qui, selon toute probabilité, joueront un rôle important:

i) Environnement économique et technique: les nouvelles technologies (informatique, robotique, génie biologique) avec leurs incidences sur les besoins en énergie, en main d'oeuvre et en matières premières; l'évolution du comportement de l'homme vis-à-vis de l'environnement naturel; le développement des relations économiques et le partage des activités entre les pays industrialisés et le tiers monde.

ii) Environnement politique et social: la volonté toujours plus affirmée de limiter l'intervention de l'Etat et de plafonner les dépenses publiques ("moins d'Etat, moins d'impôts"); les éventuelles modifications apportées à la répartition des tâches et des charges financières à différents niveaux; l'attitude de la population face au travail, au temps libre, à l'éducation, à la santé; le développement des moyens de communication, les développements démographiques.

iii) L'environnement scientifique, enfin, est caractérisé par l'augmentation sans cesse plus rapide de nos connaissances, par une spécialisation toujours plus poussée et une complexité toujours plus grande. Le champ ouvert à la recherche - les nouveaux domaines, les nouvelles questions - ne cesse de s'étendre; la science et, partant, la recherche ont leur propre dynamique.

Il faut ensuite se demander quelles seront les répercussions d'un environnement modifié (ou de différents scénarios) sur l'université. Quels objectifs à long terme l'université doit-elle se fixer en fonction de l'évolution du monde extérieur (ou, le cas échéant, pour contrer une évolution jugée indésirable)? Quels sont les objectifs quant à

l'enseignement (maintien de la structure "traditionnelle"; "université de masse" s'adressant à une fraction importante de la population en âge de formation; retour à une "université d'élite"; enseignement axé résolument sur la formation permanente)? Quel sera le rôle de l'université dans la recherche, notamment dans le secteur des nouvelles technologies et ce non seulement de celles d'aujourd'hui mais aussi de celles de demain? Dans quelle mesure les universités peuvent-elles formuler une politique de la recherche conforme à la nouvelle LR? Quelles sont les conséquences sur la structure (subdivisions et organes, notamment de direction) et le fonctionnement de l'université? Par quels moyens les universités peuvent-elles (re-)trouver cette flexibilité et cette liberté d'action qui seront indispensables pour maîtriser l'avenir?

La réflexion sur les objectifs doit être suivie de la réflexion sur les moyens. Quels seraient les moyens nécessaires pour atteindre l'ensemble des objectifs visés et faire face aux exigences? Mais, de façon plus réaliste; quels sont les moyens sur lesquels on peut raisonnablement compter et quel peut et doit être l'ajustement des objectifs?

b) Le programme pluriannuel

Si la réflexion doit porter nécessairement sur une période assez longue (10 - 15 ans), il faut ensuite concrétiser les intentions pour une période plus brève, de l'ordre de 4 à 6 ans. La deuxième étape de la planification conduit alors à la formulation d'objectifs partiels, à moyen terme, et à l'élaboration du programme pluriannuel proprement dit. Celui-ci doit énoncer les projets concrets que l'université décide de réaliser au cours de la période envisagée, qui correspondra en règle générale à la période de planification fixée sur le plan fédéral. Les projets doivent à la fois s'inscrire dans le tableau des objectifs à long terme et tenir compte de la réalité actuelle (effectifs d'étudiants, équipes qualifiées de chercheurs, besoins actuels concernant l'enseignement, la recherche et les services).

Ces projets peuvent être relatifs soit à toute l'université (mesures générales concernant l'organisation et la structure de l'université, l'accès aux études, les études, la recherche, la relève scientifique, le personnel, les bibliothèques, l'informatique, les autres services centraux et l'administration), soit à une partie de l'université, une branche d'étude ou une activité interdisciplinaire (intentions par rapport aux chaires devenant vacants, création, réorganisation ou suppression d'unités d'enseignement et de recherche, renforcement ou création de centres de gravité, mise à disposition d'équipements scientifiques).

Il est évident qu'il ne sera pas toujours possible de procéder à des créations et à des renforcements en plus de toutes les activités déjà en cours; il faudra donc aussi envisager - et indiquer les plans - les suppressions ou réductions d'activités prévues dans la période concernée.

Le programme pluriannuel devra ensuite chiffrer les moyens nécessaires à la réalisation des projets: finances de fonctionnement et d'investissement; personnel académique; personnel administratif et technique; locaux. Le plan doit indiquer quels moyens proviennent d'une redistribution interne et lesquels l'université doit obtenir en plus. Enfin, il y a aussi lieu de faire figurer les priorités et le calendrier prévu pour la réalisation des projets.

c) L'attribution des moyens

Dans une troisième étape, il s'agira, lors de l'établissement des budgets annuels et donc de l'attribution effective des moyens, de réaliser ces projets; il faudra toutefois conserver une marge de manoeuvre suffisante et appliquer le plan avec une certaine souplesse, pour éviter qu'il ne devienne un obstacle à toute activité nouvelle, non prévue et peut être non prévisible au moment de son établissement, mais devenue intéressante, voire essentielle, vu l'évolution intervenue entre-temps.

Cette planification en trois étapes - 1) réflexion et définition d'objectifs à long terme, 2) élaboration de projets et d'un programme pluriannuel, 3) attribution des moyens par le budget à court terme - constitue donc un instrument de gestion d'utilité double: il garantit que l'attribution des moyens mène à la réalisation d'un certain nombre de projets (réunis en un plan de développement cohérent) et assure que ces développements s'inscrivent dans un tableau des objectifs visés à long terme, définis en fonction de l'évolution probable du monde environnant et du rôle que l'université devra y jouer.

On pourrait objecter qu'il s'agit d'une conception empruntée au monde des affaires, peu adaptée au monde universitaire. Mais nous devons nous rendre à l'évidence: avec des dépenses de l'ordre de 2 milliards de francs pour l'ensemble des universités et un effectif d'environ 15'000 employés et 70'000 étudiants, les universités sont devenues de grandes entreprises; elle doivent en tirer les conséquences, et ce, non seulement pour la planification mais plus généralement pour leurs structures et leur gestion.

B) La planification comme instrument de coordination

Le deuxième but de la planification universitaire est la coordination et la collaboration entre toutes les universités. Cette coordination doit être bilatérale, régionale et nationale. La coordination interne de l'université revêt également une grande importance; on peut admettre toutefois qu'elle est comprise dans le point précédent; le plan de développement en tant qu'instrument de gestion doit permettre d'y vouer l'attention voulue.

La coordination n'est pas un but en soi et ne satisfait pas uniquement aux exigences des deux lois fédérales, la LAU et la LR. La coordination devient de plus en plus nécessaire aux universités pour l'exécution de leur mission dans de bonnes conditions malgré des moyens limités. En effet, une analyse réaliste de la situation montre clairement que l'écart

entre les besoins - conditionnés par les exigences posées à l'université par le monde extérieur - et les moyens fournis par les collectivités publiques se creuse de plus en plus. Parmi les "exigences", mentionnons le nombre croissant d'étudiants (les effectifs devraient, selon les prévisions fondées sur la démographie et la scolarisation gymnasiale, culminer vers 1990; mais il n'est nullement sûr qu'ils diminueront ensuite, compte tenu de l'évolution du contexte économique et social), la demande - persistante et justifiée - d'efforts accrus en matière d'éducation permanente; les "nouvelles disciplines" telles que l'informatique, dans lesquelles les universités ont pris un retard certain (les universités doivent aussi, par ailleurs, avoir la force de poser les jalons de celles de demain); les recherches et les services nécessaires à la résolution des multiples problèmes de notre société; rappelons enfin la dynamique interne des sciences, qui crée continuellement de nouveaux besoins en matière de recherche.

En réaction à cette augmentation des besoins, nous pourrions simplement demander l'ensemble des moyens nécessaires à leur satisfaction; l'évaluation des moyens dont a besoin l'université est en effet l'une des fonctions de la planification et nous y reviendrons sous C. Toutefois, il faut se rendre à l'évidence: bien qu'enseignement et recherche figurent parmi les tâches prioritaires de l'Etat, les moyens que les pouvoirs publics peuvent allouer pour les universités sont limités, compte tenu de la volonté manifeste des parlements - confirmée par maintes votations populaires - de restreindre les dépenses publiques. Si, au cours de ces prochaines années, il faut tout mettre en oeuvre pour obtenir les augmentations entièrement justifiées et absolument indispensables, à plus long terme, on ne peut guère espérer des augmentations (en termes réels) qui dépassent l'accroissement du produit national brut. En revanche, il est probable que les exigences et, partant, les besoins dépasseront ce cadre.

Dans ces conditions, il faut reconnaître qu'on ne pourra plus (d'ailleurs on ne le fait pas, maintenant déjà) développer toutes les disciplines dans toutes les universités. Pour préserver la qualité malgré l'augmentation des exigences et la limitation des moyens, il faudra de plus en plus répartir les tâches, former des centres de gravité, collaborer à des entreprises communes - en résumé: coordonner les activités des différentes universités. Mais cette coordination ne doit pas se faire de façon schématique, elle ne doit pas être imposé "par le haut". La seule méthode valable, conforme à l'autonomie universitaire et à la liberté académique, est la coordination autonome et volontaire, découlant de décisions prises par les universités en accord avec les autorités politiques et avec le concours des enseignants et des chercheurs concernés.

A cet effet, les plans de développement peuvent servir d'instrument d'information mutuelle, non seulement sur ce qui se fait actuellement mais aussi et surtout sur ce qui est prévu pour l'avenir. Il est sans aucun doute beaucoup plus facile de coordonner des activités futures que celles exercées de longue date. Toutefois, vu l'ampleur des problèmes, on ne pourra guère éviter à l'avenir d'aborder également plus systématiquement la coordination des activités en cours.

Il va de soi que l'élaboration et l'échange des plans ne suffisent pas à faire réussir et progresser la coordination. Il faut que les universitaires et les responsables aux différents niveaux vouent une attention particulière et permanente à cette tâche. En tout cas, l'élaboration des plans fournit une occasion extrêmement propice de soulever des questions: qu'est-ce qui se fait ailleurs dans mon domaine? Y a-t-il lieu de mieux répartir les tâches ou d'aborder certaines d'entre elles en commun? Devrions-nous, dans notre université, nous concentrer sur la discipline (ou spécialité) X et laisser la discipline (ou spécialité) Y à notre voisin, compte tenu des différents points forts actuels et des volontés et possibilités de développement de chacun? Il est aussi

souhaitable, voir nécessaire, que chacun prenne connaissance des plans de développement de ses collègues dans les autres universités et qu'il saisisse alors l'occasion pour intervenir si les projets annoncés dans ces documents sont susceptibles de conduire à des mesures de collaboration ou de répartition des tâches.

Ces derniers temps, de nombreuses interventions ont été déposées aux Chambres fédérales pour exiger un renforcement de la coordination universitaire; il appartient donc aux universités de prendre les devants pour éviter que - faute de progrès concrets - un dirigisme, néfaste à l'enseignement et à la recherche universitaire, ne s'instaure progressivement.

C) La planification comme instrument de dialogue avec les autorités politiques

Comme nous l'avons vu, les universités ont des besoins considérables - et en soi entièrement justifiés - compte tenu des exigences auxquelles elles sont confrontées. Mais les universités, malgré leur autonomie traditionnelle, ne sont pas indépendantes en ce qui concerne les finances. Les universités doivent donc négocier et justifier les moyens qu'elles demandent à l'Etat; en effet, ce sont les cantons (sauf, bien sûr, pour les EPF) qui prévoient dans leur budget les moyens à mettre à la disposition des universités. Il faut alors convaincre les différents échelons de l'administration jusqu'au Conseil d'Etat et au Parlement cantonal du bien-fondé des demandes. Pour certains projets d'investissement, il faut même passer par une votation populaire.

A cette action sur le plan cantonal s'ajoute une action parallèle sur le plan fédéral. En effet, la Confédération verse - sur la base de la LAU - des subventions aux cantons universitaires; ces subventions ne sont peut-être pas spectaculaires, exprimées en pour-cents des dépenses d'exploitation (environ 15% en 1983); en chiffre absolu (environ 210 millions), elles représentent néanmoins un montant important.

Par ailleurs, pour cette même année 1983, la Confédération a versé 73 millions au titre de subventions à l'investissement (constructions, appareils scientifiques, infrastructure informatique, extension des bibliothèques). Or, selon la LAU, les cantons doivent annoncer tous les quatre ans "dans un plan d'ensemble, leurs besoins financiers pour la période suivante". Le plan d'ensemble dont parle la LAU n'est rien d'autre que le plan de développement ou le programme pluri-annuel des universités.

Au demeurant, le soutien de la Confédération à l'enseignement et à la recherche ne se limite pas au subventionnement selon la LAU. La Confédération subvient entièrement aux besoins des deux EPF et des établissements annexes, dont certains (le SIN, par exemple) collaborent également à la recherche universitaire. Elle soutient en outre la recherche par le biais du Fonds National ainsi que par sa contribution aux organisations internationales de recherche. Dès lors, la planification universitaire - conjointement avec celle du Fonds National - est appelée à jouer un rôle important dans la préparation de l'ensemble des mesures d'encouragement de la Confédération en matière d'enseignement et de recherche universitaires.

Ajoutons encore un troisième élément: l'Accord intercantonal sur la participation au financement des universités, selon lequel les cantons non universitaires versent depuis 1981 des contributions financières aux cantons ayant la charge d'une université. Cet accord doit être renégocié tous les six ans; à cette occasion, les contributions doivent être adaptées - dans la mesure du possible - aux besoins modifiés des universités. Il est évident qu'ici encore un plan cohérent et bien documenté facilite la tâche des négociateurs.

On voit donc l'importance des plans de développement tant sur le plan cantonal que sur le plan suisse: un plan bien conçu et qui témoigne de la volonté de l'université de satisfaire les besoins du pays en matière d'enseignement et de recherche et du souci d'une utilisation rationnelle des moyens par la

coordination et la collaboration interuniversitaires convaincra mieux les autorités du bien-fondé des besoins annoncés que des demandes ponctuelles - d'augmentations financières ou de postes - présentées sans vue d'ensemble.

Mais la justification des besoins financiers n'est pas le seul élément du dialogue qui doit s'instaurer lors de l'établissement des plans. Il est, en effet, essentiel qu'une université et autorités politiques se mettent d'accord sur les grandes lignes de la politique de développement; c'est seulement ainsi que les autorités pourront défendre, devant le Parlement et l'opinion publique, le développement préconisé et ses conséquences financières.

III. La participation des professeurs à la planification universitaire

Est-il utile et nécessaire que les professeurs (nous ne parlons pas de ceux qui assument des charges de direction au sein de leur université) s'intéressent à titre individuel à la planification et participent à l'élaboration des plans? Ne serait-il pas plus rationnel de laisser ce travail à la direction de l'université, aux responsables de la planification et à leurs états-majors? Pourquoi, par exemple, s'absorber dans des réflexions prospectives plutôt que d'attendre les "directives" et les "objectifs" formulés au sein d'organes de la Confédération ou de l'université.

A mon avis, la réponse est claire; l'enjeu est trop grand pour que la planification puisse être confiée uniquement à des organes spécialisés, aussi important et nécessaire que soit leur travail. Les plans - avec leurs trois fonctions de gestion, de coordination et de dialogue - concernent tous les universitaires; pour être efficaces, ils doivent reposer sur un large consensus; pour être de qualité, ils ont besoin du concours de tous. Une large participation est souhaitable au niveau de la réflexion prospective déjà, compte tenu de la difficulté d'envisager correctement l'avenir et de déterminer judicieusement les objectifs de développement. En outre, le choix des projets et leur réalisation

pendant la période du plan nécessitent le concours des enseignants et des chercheurs. Ils sont en prise directe avec l'évolution de la science, avec les problèmes de l'économie ou de la société et peuvent évaluer les possibilités de réalisation des projets envisagés et les moyens nécessaires. Les chercheurs et les enseignants sont, en règle générale, aussi au courant de ce qui se fait ailleurs dans leur discipline; ils connaissent leurs collègues des autres universités et sont donc bien placés pour préparer et réaliser des mesures de coordination. Enfin, il est utile que les professeurs veillent à ce que les procédures de planification restent simples et transparentes et à ce que les plans comportent une marge de manoeuvre suffisante et soient suivis avec la souplesse nécessaire.

Le processus de planification tel qu'il a été conçu et mis en place d'un commun accord entre les universités est - en ce qui concerne son aspect suisse - une entreprise coopérative, respectant l'autonomie des universités et préservant leur génie propre. Il est souhaitable que cette façon de procéder trouve son prolongement dans les universités; il faut qu'à l'intérieur des universités, la planification soit une oeuvre commune à laquelle chacun participe et puisse, en fin de compte, la considérer un peu comme sienne.