

82.083

**Message
relatif à la prolongation de la durée de validité
de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de bourses
à des étudiants étrangers en Suisse**

du 20 décembre 1982

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre ci-joint à votre approbation le message relatif à la prolongation de la durée de validité de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse.

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

20 décembre 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

La Confédération accorde depuis 1961 à des étudiants doués originaires du tiers monde et de pays industrialisés, des bourses d'une ou de plusieurs années pour leur permettre d'acquérir une formation ou de se perfectionner dans les hautes écoles de notre pays. Ces bourses ont toujours été allouées en vertu d'arrêtés fédéraux d'une durée limitée à cinq ans. La validité de l'arrêté en vigueur, adopté le 19 décembre 1980 (RS 416.2), expire le 31 décembre 1983. Un nouvel arrêté est donc nécessaire si nous voulons proroger le régime des bourses, qui a donné satisfaction.

Nous avons prévu initialement de vous soumettre un projet d'acte législatif de durée illimitée ayant forme de loi. Les circonstances, notamment les difficultés financières de la Confédération, qui nous obligent comme par le passé à limiter l'aide au développement et les sommes affectées aux bourses, nous ont cependant empêchés de résoudre d'importantes questions de fond. C'est pourquoi nous vous proposons de prolonger la durée de validité de l'arrêté fédéral en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987 au plus tard, et de nous donner ainsi le temps nécessaire pour procéder aux études indispensables.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 Genèse et développement du programme

L'adoption d'un programme de bourses en faveur d'étudiants étrangers résulte principalement d'une requête présentée au cours de l'été 1958 par la Conférence des recteurs des hautes écoles de la Suisse, après entente avec les chefs des départements de l'instruction publique des cantons universitaires. Le but visé était de compléter l'aide au développement que fournit notre pays et d'intensifier ses relations culturelles et scientifiques avec l'étranger. Par arrêté du 21 mars 1961, vous nous avez autorisés pour la première fois à accorder des bourses d'étude d'une ou de plusieurs années à des étrangers qui étudient dans les hautes écoles suisses. Cet arrêté, d'une durée de cinq ans, a été prorogé en 1965, 1971 et 1975, pour la même durée chaque fois.

Depuis 1975, des bourses peuvent également être allouées à des étrangers exerçant une activité artistique. Eu égard au plan financier et étant donné que des raisons juridiques plaident en faveur d'une loi de durée illimitée, vous avez prorogé l'arrêté fédéral de 1980 jusqu'à la fin de 1983 (v. FF 1980 II 1469 et 1482). Pour cette dernière période du 21 mars 1981 au 31 décembre 1983, nous disposons d'un crédit de programme de 9,2 millions de francs, soit 3,3 millions de francs par an, somme insuffisante pour faire autant que par le passé.

Depuis 1961, nous avons accueilli plus de 2000 étudiants, jeunes scientifiques et artistes de presque tous les pays du monde pour des séjours d'une ou de plusieurs années. Les objectifs du programme, les résultats obtenus et les méthodes appliquées par la Commission fédérale des bourses ont été exposés de manière détaillée dans nos messages des 18 novembre 1960 (FF 1960 II 1301), 26 février 1965 (FF 1965 I 549), 29 avril 1970 (FF 1970 I 753), 21 mai 1975 (FF 1975 II 93) et 25 juin 1980 (FF 1980 II 1469). Nous nous bornerons ci-après à quelques considérations succinctes consacrées surtout à la période en cours et aux raisons qui justifient la prorogation de l'arrêté fédéral.

Le projet de loi mentionné ci-dessus est en voie d'élaboration. De plus, la création d'une base constitutionnelle expresse (art. 27^{quater}, 3^e al.) est prévue dans le cadre des premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

112 Objectifs

L'allocation de bourses à des étudiants étrangers visait dès le début deux objectifs.

- Pour les pays du tiers monde, elle représente avant tout une mesure de coopération. Ces pays ont besoin non seulement de biens d'ordre matériel, mais aussi de cadres de formation universitaire.

- A l'égard des pays avancés, l'attribution de bourses se fait essentiellement selon des considérations relevant de la politique de la culture et de la science. Outre les universitaires, les personnes exerçant une activité artistique peuvent aussi bénéficier des bourses. Celles-ci sont allouées par les gouvernements, le plus souvent selon le principe de la réciprocité. Nos étudiants ont ainsi des possibilités accrues de compléter leur formation à l'étranger; pour pouvoir étudier dans les pays de l'Est, les Suisses doivent en général obtenir une bourse du gouvernement allouée dans le cadre des échanges.

Le programme des bourses, dont l'importance pour notre politique étrangère est grande, a contribué dès le début à une meilleure compréhension entre les pays intéressés, par la connaissance approfondie que les boursiers peuvent acquérir du pays d'accueil. Cet objectif garde toute son importance.

113 Attribution des bourses de 1981 à 1983

Le programme de bourses a été arrêté pour la première fois en détail dans l'arrêté fédéral du 19 décembre 1980 (RS 416.2), qui fixe les genres de montants de bourses, les critères pour le choix des boursiers et la procédure régissant l'attribution des bourses. La réglementation correspond aux modalités appliquées dès le début du programme.

La dernière adaptation des montants des bourses au coût de la vie a eu lieu en 1979, mais il faudra les ajuster chaque fois que le besoin s'en fera sentir. Les boursiers, qui sont nos invités, ne doivent pas s'accommoder du strict minimum. Il faut aussi considérer que les pays associés aux échanges de bourses sont en général assez généreux et que la plupart des boursiers des pays en développement ne reçoivent aucune aide de leur famille.

En 1980, nous avons prévu de fixer le nombre des bourses à 250 par an, ce qui nous aurait permis d'accorder chaque année 110 nouvelles bourses et d'en renouveler 140, dont la plupart en faveur de pays en développement. Compte tenu des difficultés financières persistantes de la Confédération, le plan financier 1981 à 1983 a cependant limité le crédit annuel à 3,3 millions de francs. Pour les raisons que vous connaissez, il n'a pas été possible de modifier ce plan. Il a donc fallu non seulement renoncer à l'extension souhaitable et justifiée du programme, mais encore procéder à une série de limitations importantes. Ainsi, nous avons dû réduire le nombre des nouvelles bourses à 60 et celui des renouvellements à 90 et renoncer à toute adaptation au coût de la vie, ce qui a touché principalement le cours de langues et le cours préparatoire. De plus, une série de mesures d'économie ont été décidées sur proposition de la Commission fédérale des bourses: réduction de la durée des nouvelles bourses de dix à neuf mois, diminution du crédit pour l'accueil et le matériel, suppression du «viatique», augmentation des écolages pour le cours préparatoire et le cours de langues.

Pour pouvoir financer 60 nouvelles bourses par an et un nombre approprié de renouvellements, il a fallu recourir à des moyens supplémentaires. Le Département des affaires étrangères a accepté de prélever sur son crédit pour la coopération au développement et l'aide humanitaire une somme de

920 000 francs en 1981 et de 560 000 francs en 1982. Cette solution est justifiée par le fait que deux tiers environ des dépenses pour le programme de bourses profitent aux pays en développement, étant donné que les renouvellements, parfois pour toute la durée des études, leur sont réservés en priorité.

114 Cours propédeutiques et cours de langues

Tous les boursiers étrangers n'ont pas une formation leur permettant d'entreprendre immédiatement des études universitaires en Suisse. Les boursiers originaires de pays en développement, notamment, ont souvent un bagage insuffisant, qu'il s'agisse des connaissances linguistiques ou de leur préparation dans les disciplines de base. Mais les étudiants du tiers monde éprouvent en général aussi quelques difficultés à s'adapter rapidement à nos conditions de vie. Aussi s'est-il révélé indispensable, dès la mise en route du programme, de les préparer avec beaucoup de soin à leurs études supérieures. Conformément à la recommandation d'une commission d'experts, les cours préparatoires et de langues démarrèrent en 1962, à Fribourg. Ils ont toujours été financés au moyen du crédit destiné aux bourses. Les quelques difficultés initiales, dues à un nombre trop restreint de participants, purent être surmontées en 1968, lorsque les cours furent ouverts à d'autres boursiers encore, conséquence logique du régime, instauré en 1965, qui astreint d'une manière générale les étudiants étrangers à subir un examen d'entrée, si leur certificat de maturité n'est pas reconnu comme équivalant aux certificats suisses. Cet examen d'entrée, organisé par la Conférence universitaire suisse, a lieu à Fribourg pour l'ensemble du pays. Les nouveaux élèves, pour la plupart des boursiers étrangers des cantons, d'organisations privées ou confessionnelles, ainsi que des réfugiés et des Suisses de l'étranger, ont pu être intégrés dans les classes existantes. En 1968, 1974 et de 1978 à 1981, de nombreux étudiants de Tchécoslovaquie, du Chili et d'Asie du sud-est, chassés par les bouleversements politiques de leurs pays, ont été admis au cours préparatoire, les hautes écoles subordonnant souvent leur immatriculation à la condition qu'ils l'aient suivi avec succès. La conception des cours tient compte des deux faits ci-après :

- Les boursiers, notamment de pays en développement, ont souvent une idée imprécise de la discipline choisie et ne travaillent pas rationnellement. Il faut un certain temps pour les familiariser avec les principes qui sont à la base d'un travail méthodique.
- L'adaptation aux particularités sociales et au rythme de travail élevé d'un pays industrialisé comme la Suisse n'est pas aisée. Les cours servent donc aussi à la faciliter.

L'enseignement préparatoire donné à Fribourg correspond au niveau de la maturité fédérale de type B. Les cours de langues, en particulier, doivent mettre les boursiers en mesure de suivre l'enseignement universitaire, mais aussi d'avoir des contacts avec leurs condisciples et la population.

S'il est nécessaire d'organiser pendant les vacances d'été des cours de langues intensifs, c'est parce qu'il n'y a pas de cours d'allemand en Suisse alémanique à ce moment-là, hormis quelques cours de brève durée et en général coûteux

organisés par des écoles privées, et que les cours de français dispensés en Suisse romande ne sont pas toujours suffisamment intensifs. De plus, les cours d'été permettent une utilisation optimale des salles de cours et du laboratoire de langues.

Les cours préparatoires et les cours de langues ont commencé par être complètement financés au moyen du crédit destiné aux bourses. Mais dès l'admission de non-boursiers, des écolages sont venus alléger les dépenses de la Confédération, qui couvre cependant aujourd'hui encore environ deux tiers des frais, bien que les boursiers fédéraux ne constituent plus qu'une petite partie des effectifs. Il s'ensuit que cette situation exige un examen approfondi.

12 Appréciation de la situation initiale

121 Poursuite du programme des bourses

La poursuite du programme ne fait pas l'ombre d'un doute, du moins pas sur le principe. L'action de la Confédération a donné satisfaction et revêt une importance croissante. Nous estimons cependant qu'avant de l'institutionnaliser, il y a lieu de procéder à un examen approfondi de son contenu et de son organisation.

122 Questions à examiner

Les travaux entrepris en 1981 ont fait apparaître quatre problèmes majeurs exigeant un examen minutieux:

- Les difficultés financières de la Confédération ont pour effet que les crédits pour la coopération au développement et le programme des bourses doivent être limités. Il est nécessaire, dès lors, de procéder à une nouvelle évaluation des besoins des pays bénéficiaires et de nos propres besoins dans le domaine des échanges.
- L'admission d'étudiants de pays en développement dans des hautes écoles de pays industrialisés suscite depuis quelque temps des critiques de plus en plus vives dans l'opinion publique, qui est choquée notamment par le phénomène du «brain-drain», c'est-à-dire le fait qu'une fois leurs études terminées, des universitaires de pays en développement ne rentrent pas chez eux ou n'y retournent que brièvement pour ensuite faire bénéficier des pays industrialisés du savoir qu'ils ont acquis à l'étranger. La Commission fédérale des bourses a enquêté sur ce phénomène et constaté que la majorité des boursiers fédéraux rentrent dans leur pays d'origine. Les autorités concernées devront néanmoins continuer à suivre ce problème. Dans ce contexte, nous tenons à rappeler notre réponse à la motion Hofmann du 14 décembre 1978 (Aide au développement; bourses et stagiaires). Il sera tenu compte de cette motion, que le Conseil national a acceptée le 12 juin 1979 sous forme de postulat, lors de la préparation d'un futur message sur le programme des bourses.
- Comme nous l'avons déjà mentionné, le financement du cours préparatoire et des cours de langues doit être soumis à un examen approfondi. Il est prévu d'y associer tous les bénéficiaires, ce qui n'ira pas sans de longues négociations.

- L'une des premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons consiste à laisser à ceux-ci le soin d'allouer des bourses aux réfugiés domiciliés en Suisse et reconnus par elle. Il faudra examiner, le moment venu, les effets de ce transfert de compétence.

Nous consacrerons à l'examen de ces points tout le temps qu'il exige. S'agissant d'élaborer une réglementation durable sous forme de loi, des solutions rapides et superficielles ne seraient pas admissibles. C'est pourquoi nous vous proposons de proroger l'arrêté fédéral en vigueur au plus tard jusqu'au 31 décembre 1987, c'est-à-dire jusqu'à la fin de la prochaine législature. Nous nous efforcerons de vous soumettre aussi rapidement que possible une loi bien charpentée.

2 **Partie spéciale:** **Commentaire des modifications de l'arrêté fédéral**

L'article premier doit être complété par un 3^e alinéa autorisant la Confédération à subventionner les cours préparatoires et les cours de langues, que la commission des bourses a financés jusqu'ici exclusivement au moyen du crédit dont elle dispose. Ces cours ne comptant plus qu'une faible proportion de boursiers fédéraux, il convient d'associer de plus larges milieux à leur financement. Il faut pour cela une base légale solide.

L'article 4 prévoit de substituer au crédit de programme auquel on a recouru jusqu'ici le crédit annuel d'engagement qui paraît mieux adapté aux exigences particulières de la procédure d'octroi des bourses. Compte tenu du décalage d'une année et demie à deux ans qui sépare le moment où les bourses sont offertes aux pays bénéficiaires et celui où elles doivent être financées, il semble, en effet, essentiel que la commission chargée de l'action connaisse de manière aussi certaine que possible, au stade de l'offre déjà, le cadre financier dont elle disposera pour le financement de cette action, afin qu'elle puisse déterminer combien de bourses elle est en mesure d'offrir. Une fois les bourses offertes, l'ampleur du programme ne peut, en effet, plus guère être modifiée. Contrairement au crédit de programme qui se bornait à fixer un cadre global d'engagement pour plusieurs années, le crédit annuel d'engagement arrêté avec le budget permettra au Parlement de préciser chaque année à la commission l'ampleur du programme qu'il entend autoriser, tout en lui garantissant la mise à disposition, le moment venu, des crédits de paiements nécessaires au financement de ce programme.

L'article 7 proroge l'arrêté jusqu'au 31 décembre 1987 au plus tard. Cette formule souple tient compte du fait que la date d'entrée en vigueur de la loi envisagée ne peut être précisée dès maintenant, et la limitation de la durée répond aux exigences de l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Considérant l'état d'avancement des travaux préparatoires, nous pensons que la fin de 1987 est une limite raisonnable.

3 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel

31 Conséquences financières

Grâce à la nouvelle réglementation financière, le Parlement pourra décider de l'ampleur du programme en inscrivant chaque année un crédit au budget. Le nouveau plan financier du 15 septembre 1982 prévoit 4 millions de francs pour 1984, 4,3 millions de francs pour 1985 et 4,8 millions de francs pour 1986. Ce sont les sommes que nous envisageons de porter au budget le moment venu. Elles devraient permettre de maintenir le programme à son niveau actuel.

32 Répercussions sur l'effectif du personnel

Le projet qui vous est soumis n'a aucune répercussion sur l'effectif du personnel.

33 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Nous avons annoncé la présentation d'un projet de loi fédérale sur les bourses d'étude en faveur des étudiants étrangers dans notre rapport du 16 janvier 1980 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 I 681, 2^e partie, ch. 514) et dans notre rapport intermédiaire du 5 octobre 1981 (FF 1981 III 672, 2^e partie, ch. 514).

Pour les raisons exposées dans le présent message, nous vous demandons dans un premier temps de proroger l'arrêté fédéral en vigueur. Les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1983-1987 nous donneront l'occasion de revenir à notre projet de loi.

4 Constitutionnalité

En ce qui concerne la question de la constitutionnalité, nous vous renvoyons à notre message du 25 juin 1980 (FF 1980 II 1483).

Arrêté fédéral concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 20 décembre 1982¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 19 décembre 1980²⁾ concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse est modifié comme il suit:

Art. 1^{er}, 3^e al.

³ La Confédération peut subventionner les cours préparatoires et les cours de langues organisés pour des boursiers.

Art. 4 Financement

L'Assemblée fédérale arrête chaque année avec le budget le montant maximum jusqu'à concurrence duquel des bourses et des allocations peuvent être accordées durant l'exercice budgétaire.

Art. 7, 3^e al.

³ La validité du présent arrêté est prorogée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale concernant l'octroi de bourses à des étudiants et artistes étrangers en Suisse, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1987.

II

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1984.

28003

¹⁾ FF 1983 I 705

²⁾ RS 416.2

Message relatif à la prolongation de la durée de validité de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse du 20 décembre 1982

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.02.1983
Date	
Data	
Seite	705-713
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 628

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.