

**Message
concernant des mesures d'encouragement en faveur de
l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger**

du 8 décembre 1986

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale concernant des mesures d'encouragement en faveur de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger et vous proposons de l'adopter.

En outre, nous vous proposons de classer le postulat suivant:

1982 P 82.375 Ecoles suisses à l'étranger
(N 25. 6. 82, Schüle)

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

8 décembre 1986

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Egli

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

La loi fédérale concernant des mesures d'encouragement en faveur de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger vise essentiellement trois objectifs: développer les possibilités de financement de l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger qui ne peuvent fréquenter une école suisse; accroître la participation des cantons de patronage chargés de conseiller les écoles sur le plan pédagogique; simplifier considérablement le système de subventionnement. En outre, le soutien de la Confédération sera accordé, plus que par le passé, dans l'idée de favoriser le rayonnement de la Suisse à l'étranger sur le plan économique et culturel.

Cette loi est appelée à remplacer la loi du 4 octobre 1974 sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger (RS 418.0).

Message

1 Partie générale

11 Genèse du projet

S'il est question de remplacer par une nouvelle loi la loi du 4 octobre 1974 sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger (RS 418.0), c'est que les dispositions actuelles, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1976, souffrent d'un certain nombre d'imperfections. Dans son rapport sur l'année 1978 (FF 1979 II 146), la Délégation des finances des Chambres fédérales relevait déjà que plusieurs conditions de subventionnement définies dans la loi ne correspondaient pas à la situation de certaines écoles:

La loi fédérale sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1976. S'agissant de la nouvelle pratique qui en est résultée en matière de subventions, le Contrôle fédéral des finances a exposé dans un rapport adressé à la délégation que l'application de la nouvelle loi fédérale ne permet notamment pas de résoudre les problèmes suivants que connaissent les écoles suisses:

- effectif trop faible des élèves;
- part des élèves d'origine suisse dans l'effectif inférieure à 30 pour cent;
- la règle selon laquelle il faut six élèves d'origine suisse pour justifier un poste d'enseignement subventionné ne peut pas être respectée;
- nombre de professeurs d'origine étrangère trop élevé en raison de la législation du pays concerné.

Ainsi, le bien-fondé des craintes exprimées à l'époque par la Délégation des finances devant la commission compétente se trouve confirmé.

Cette critique et les difficultés que pose en permanence l'application, complexe, de la loi incitèrent le Conseil fédéral à créer en 1980 un groupe de travail composé de représentants de quatre départements, dans le but d'étudier le système d'aide aux écoles et la conformité de chaque établissement à la loi. En 1983, le Gouvernement prit connaissance des conclusions de l'étude et chargea le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'entamer une révision.

Le DFI institua à cet effet une commission d'experts présidée par le directeur de l'Office fédéral de la culture, qui comprenait sept représentants de l'administration fédérale et sept représentants des milieux intéressés ne faisant pas partie de cette dernière. Si la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) délégua deux personnes, chacune des organisations énumérées ci-après n'en délèguèrent qu'une: le Secrétariat des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, le Comité d'aide aux écoles suisses à l'étranger, l'Association pour la formation des jeunes Suisses de l'étranger, la Conférence des associations suisses d'enseignants et l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC). Le mandat confié à la commission d'experts consistait à définir la position future de la Confédération sur la question de l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger et à rédiger un avant-projet de loi. Les travaux de la commission servirent de base à un projet de loi et à un rapport du DFI datant

du 18 juin 1985 qui furent envoyés en procédure de consultation avec l'accord du Conseil fédéral en juillet de la même année.

12 L'aide fédérale actuelle en faveur de l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger

L'aide fédérale destinée à l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger va aujourd'hui presque exclusivement aux écoles suisses. Notons une seule exception, la modeste subvention annuelle (166 000 fr. en 1986) que le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) verse à l'Association pour la formation des jeunes Suisses de l'étranger, qui est une institution émanant du Secrétariat des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, de la fondation Pro Juventute ainsi que de la Fondation pour les enfants suisses à l'étranger. L'Association, qui a son siège à Zurich, aide de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger à venir suivre une formation dans notre pays, soit en leur accordant des bourses ou des prêts, soit en les conseillant (orientation professionnelle/assistance pendant les études).

La plus grande partie des fonds – 14,6 millions de francs en 1986 – est donc versée sous forme de subventions aux 17 écoles reconnues, conformément à la loi fédérale du 4 octobre 1974 (RS 418.0) et à l'ordonnance du 2 septembre 1981 (RS 418.01). C'est ainsi qu'en moyenne, la Confédération couvre la moitié des dépenses des écoles par le biais d'aides diverses: prise à sa charge d'une partie du traitement des enseignants à titre principal de nationalité suisse et étrangère, subside fixe pour chaque élève suisse, contribution aux frais d'acquisition de matériel scolaire, subventions pour les frais d'assurance du corps enseignant. La loi prévoit en outre la possibilité d'accorder toute une série d'autres subventions qui ne sont d'ailleurs plus allouées depuis plusieurs années, non seulement en raison de la situation des finances fédérales, mais également pour des questions de principe. Ces subventions auraient dû aider les écoles à couvrir leurs dépenses de construction et permettre aux enseignantes et enseignants d'assumer leurs frais de voyage, de séjour d'études et de cours. Etant donné que la quasi-totalité de l'aide fédérale est liée aux dépenses effectives des écoles, l'application de la loi est particulièrement compliquée.

La loi en vigueur autorise aussi la Confédération à offrir sa collaboration à des écoles étrangères, possibilité dont elle a fait usage pendant plusieurs années, de 1978 à 1982, en prenant à sa charge une partie du traitement d'un enseignant suisse engagé à l'intention des nombreux enfants suisses suivant l'école allemande à Hong-Kong, Tokyo, Lagos et Téhéran. En 1978, elle a en outre versé un subside extraordinaire à l'école allemande de Nairobi. Mais vu la situation des finances fédérales, il a fallu, pour assurer l'octroi de subventions aux écoles reconnues – conformément à la loi qui leur donne clairement la priorité – renoncer ou plutôt interrompre cette coopération prometteuse avec des établissements étrangers. Une reprise de l'aide fédérale est toutefois prévue en 1987 dans le cas de Hong-Kong et Tokyo.

13 Les écoles suisses à l'étranger

131 Généralités

La Confédération subventionne à l'heure actuelle 17 écoles dont la répartition géographique est la suivante: sept en Europe et en Amérique latine, deux en Asie et une en Afrique. Ces établissements privés ont tous été fondés par les colonies suisses installées sur place. Pour bénéficier d'une aide, ils doivent avoir été reconnus par le Conseil fédéral au vu des principaux critères figurant dans la loi du 4 octobre 1974:

1. L'activité de l'école doit être assurée à long terme.
2. La colonie suisse intéressée doit contribuer au financement de l'école.
3. La direction de l'école, la majorité des enseignants à titre principal et les membres du comité de l'association scolaire (comité d'école) doivent être de nationalité suisse.
4. L'organisation et la structure de l'école sont arrêtées dans des statuts obligatoirement soumis à l'approbation du DFI.
5. Le programme d'études doit permettre aux élèves de poursuivre leur formation dans un établissement suisse, ce qui implique en particulier un niveau suffisant dans une de nos langues nationales et dans des branches comme la géographie et l'histoire de la Suisse, ainsi que des cours appropriés d'instruction civique suisse.
6. A son plein développement, l'école doit compter au moins neuf classes et comprendre si possible un jardin d'enfants.
7. Le nombre d'élèves suisses ne doit pas en règle générale être inférieur à 30 pour cent de l'effectif total.

Le Conseil fédéral peut retirer la reconnaissance à une école qui ne remplit plus ces conditions.

En 1985, les écoles suisses étaient fréquentées par 4742 enfants, dont 1721 ou 36,3 pour cent sont suisses (de nationalité suisse ou nés de mère suisse). Le nombre de postes d'enseignantes et d'enseignants recevant des subventions était de 240, 194 postes revenant à des Suisses et 46 à des autochtones (voir le tableau n° 1). Chaque école aménage le programme d'études à sa manière pour que les élèves puissent accéder au système scolaire helvétique. Mais les écoles doivent généralement aussi répondre aux exigences scolaires du pays de résidence, soit parce qu'habituellement seule une faible proportion d'élèves poursuivent leur formation en Suisse, soit parce que la législation étrangère le requiert. L'école de Bogotá, par exemple, est la seule à offrir depuis toujours un cycle d'études en allemand et en français, ce qui s'explique par le rôle prédominant joué par les Romands au moment de sa création. Depuis 1984, l'école de Rio de Janeiro dispose de classes de langue française, pour le moment dans le degré primaire seulement; une extension au degré supérieur est prévue.

Relevons en ce qui concerne l'écolage, fixé par les établissements eux-mêmes, qu'il existe de grosses différences d'un endroit à l'autre. C'est ainsi que la taxe annuelle demandée pour l'enseignement secondaire était en 1985 de 860 francs à Lima (bus scolaire inclus) et de 4800 francs à

Bangkok. La plupart des écoles appliquent le même tarif aux élèves suisses et aux élèves étrangers, même si certaines optent pour un tarif légèrement inférieur pour leurs élèves suisses. La loi fédérale, quant à elle, précise simplement que l'écolage dû par des parents suisses doit être réduit, voire supprimé en cas de nécessité.

Pour l'année scolaire 1984/85, la Confédération a alloué aux écoles une somme totale de 13 055 486 francs, ce qui représente en moyenne 7586 francs par enfant suisse (voir le tableau n° 1). Ces subventions ont couvert, toujours en moyenne, 53,8 pour cent des dépenses nettes des écoles.

132 L'historique des écoles

Les écoles suisses les plus anciennes se trouvent en Italie. Beaucoup ont été créées essentiellement pour des raisons linguistiques et confessionnelles par des émigrés alémaniques. C'est le cas notamment de l'établissement de Milan, dont les origines remontent à 1853 – lorsque «l'École internationale des familles protestantes de Milan» ouvrit ses portes – et qui devint à partir de 1919 l'institution neutre sur le plan politique et religieux qu'elle est aujourd'hui. L'école de Luino doit sa fondation non seulement à l'implantation d'une usine suisse de tissage de coton, importante pour l'époque, mais aussi et surtout à l'ouverture de la ligne du Gothard qui y amena de nombreux fonctionnaires des chemins de fer et des douanes accompagnés de leur famille. Citons également l'école de Ponte San Pietro près de Bergame, créée en 1890 et soutenue par la Confédération à partir de 1965 seulement, qui est l'œuvre d'une entreprise helvétique (la filature de coton Legler), ou encore l'institution scolaire de Catane datant de 1904, qui est prise en charge par une petite colonie suisse résidant dans le pays depuis plusieurs générations. Rome a son école suisse depuis 1945; cette année-là, en effet, des Alémaniques dont les enfants avaient jusque-là fréquenté l'école allemande engagèrent une institutrice suisse, mettant ainsi sur pied un établissement qui acquit rapidement un grand prestige.

L'Espagne dispose de deux écoles suisses. Celle de Barcelone fut fondée en 1919 à cause, notamment, des conditions peu satisfaisantes qui régnaient dans les établissements de cette ville à la fin de la Première Guerre mondiale. Celle de Madrid découle de la forte expansion de la colonie helvétique et des difficultés croissantes qu'entraînait l'admission d'enfants suisses à l'école allemande.

Les écoles suisses d'Amérique latine (Santiago en 1939, Lima en 1941, Bogotá en 1948, Rio de Janeiro en 1962, Mexico en 1964, Sao Paulo en 1966 et Curitiba en 1981), d'Asie (Bangkok en 1962 et Singapour en 1967) et d'Afrique (Accra en 1964) doivent leur création à l'existence de vastes colonies helvétiques constituées autour d'entreprises d'envergure venues de notre pays.

Signalons qu'une seule école a été fondée depuis les années septante – à Curitiba, au sud du Brésil, en 1981 – et que trois établissements riches d'une longue tradition ont malheureusement dû fermer leurs portes à

Statistiques des écoles suisses à l'étranger
(Année scolaire 1984/85)

Tableau 1

Ecole	Nombre de postes subventionnés (enseignants à titre principal, direc- tion comprise)			Nombre d'élèves	Nombre d'élèves suisses	Pourcentage subvention- nable	Subvention 1984/85 par élève suisse	Pourcentage des dépenses subvention- nées ¹⁾
	Suisses	Etrangers	Total					
Accra	3	—	3	62	21	33,9	8 909	47,0
Bangkok	6	—	6	119	35	29,4	10 174	40,3
Barcelone	18	8	26	453	185	40,8	7 164	51,8
Bogotá	21	—	21	662	152	23,0	8 190	39,8
Catane	2	—	2	47	16	34,0	7 548	68,9
Curitiba	3	—	3	90	20	22,2	10 014	56,0
Lima	18	—	18	605	225	37,2	5 232	67,3
Luino	1	1	2	32	17	53,3	5 099	83,8
Madrid	19	3	22	318	143	45,0	7 823	55,0
Milan	18	1	19	269	113	42,0	9 786	63,1
Mexico	14	13	27	468	179	38,2	6 667	56,9
Ponte S. Pietro	2	—	2	30	19	63,3	6 323	52,9
Rio de Janeiro	11	1	12	297	69	23,2	10 207	39,4
Rome	20	—	20	296	133	44,9	8 351 ²⁾	66,5 ²⁾
Santiago	14	4	18	393	112	28,5	8 135	54,4
Sao Paulo	18	15	33	500	211	42,2	8 251	58,9
Singapour	6	—	6	101	71	70,3	4 955	47,8
	194	46	240	4742	1721	36,3	7 586	53,8

¹⁾ Dépenses nettes des écoles. ²⁾ Provisoire.

Florence, Gênes et Naples; en 1981, le Conseil fédéral a en effet renoncé à les subventionner car ils ne remplissaient plus les conditions légales, particulièrement à cause de la diminution du nombre de Suisses établis dans ces villes et de leur intégration croissante dans le pays de résidence.

133 Le rôle des écoles

L'objectif que visent directement et traditionnellement les écoles est d'offrir aux jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger la possibilité de renforcer les liens qui les unissent à leur patrie et de leur faciliter l'accès aux écoles et à la formation professionnelle en Suisse. Elles jouent en outre un rôle non négligeable pour le rayonnement de notre pays à l'étranger. Les échanges culturels qu'elles suscitent – qui, le plus souvent, ne se limitent pas à l'enseignement qu'elles dispensent – sont amplifiés par la présence d'enfants du pays de résidence. Les établissements suisses sont en général fort prisés par rapport aux autres institutions existant dans le pays de résidence, parce qu'ils mettent l'accent sur la participation active des élèves et sur l'apprentissage des langues étrangères. De plus, ils sont nombreux à faire largement usage de leurs installations pour organiser des manifestations culturelles. Il peut aussi arriver que le pays de résidence s'en inspire pour développer son système scolaire. Mais on ne saurait considérer qu'une des activités normales des écoles suisses soit l'aide au développement au sens de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) vu que cette aide consiste en priorité à soutenir les efforts des pays en développement, des régions et groupes de population les plus défavorisés et à encourager particulièrement le développement rural, la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale.

Les écoles sont en revanche essentielles en tant que points de ralliement de la colonie suisse et en tant qu'institutions favorables à l'expansion de l'économie suisse à travers le monde, non seulement parce qu'elles contribuent à une mobilité accrue de la main-d'œuvre helvétique mais aussi parce qu'elles facilitent la recherche de cadres non suisses dans les différents pays de résidence, surtout dans ceux dont la législation tend à devenir nationaliste. L'industrie suisse d'exportation et les entreprises installées à l'étranger ont, pour différentes raisons, de plus en plus de difficultés à trouver du personnel helvétique. En Suisse, ce phénomène est dû notamment à la diminution de la mobilité de la population, les Suisses préférant la qualité de la vie régnant dans leur pays à des missions à l'étranger même extrêmement bien payées; à l'étranger, la dureté des conditions de vie et de travail et la multiplication des restrictions à l'entrée de certains pays constituent des obstacles majeurs. Or les jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger qui ont favorisé le rayonnement économique de notre pays dans le monde peuvent continuer à œuvrer utilement dans ce sens, d'autant que des barrières linguistiques et autres devront être franchies pour que la Suisse puisse conquérir et aménager les marchés qui s'ouvrent à elle. Tel est le cas, plus particulièrement, de l'Extrême-Orient où les Suisses bilingues sont très appréciés. Rappelons enfin que les écoles permettent à des enseignantes et

enseignants de tous les degrés scolaires de séjourner quelque temps à l'étranger et d'y vivre des expériences enrichissantes.

134 Droit du travail et questions fiscales

Les écoles suisses à l'étranger étant des institutions privées, elles jouissent, en ce qui concerne leur gestion, d'une autonomie qui n'est limitée, du côté suisse, que par les critères de subventionnement énumérés dans la loi. L'engagement d'enseignantes et d'enseignants suisses ou autochtones fait partie intégrante de cette autonomie.

Cet état de fait a donné lieu à des critiques, comme celles émises par le conseiller national Schüle dans le développement de son postulat du 18 mars 1982. Le député y estimait qu'il n'est pas garanti que les autorités scolaires respectent toujours les lois du pays de résidence, notamment la législation fiscale et celle du travail, et il donnait deux exemples pour illustrer son propos: le fait que les enseignants autochtones aient des traitements inférieurs à ceux de leurs collègues suisses et qu'une partie de la rémunération de ces derniers soit généralement versée en Suisse.

Les variations entre les salaires des autochtones et des Suisses, qui peuvent se produire dans certains cas, reflètent une pratique qui n'est pas l'apanage des employeurs privés. Elles mettent surtout en évidence les différences de niveau de vie entre la Suisse et le pays concerné. Il faut aussi tenir compte du statut social de l'enseignante ou de l'enseignant qui n'est pas le même à travers le monde et du séjour des membres helvétiques du corps enseignant qui est souvent limité à trois ans.

En général, les écoles se conforment aux usages locaux lorsqu'elles fixent la rémunération de leur personnel autochtone, décidant elles-mêmes si elles doivent l'adapter au traitement du personnel helvétique, et dans quelle mesure. Jusqu'ici, la Confédération n'a édicté aucune directive sur la question, estimant que les conditions locales jouent un très grand rôle et qu'il est nécessaire de laisser aux autorités scolaires leur pouvoir d'appréciation. Un changement de pratique aurait d'ailleurs des conséquences financières qui rendraient indispensable une hausse des subventions fédérales.

Pour ce qui est du fisc, remarquons qu'en Italie, les enseignants suisses des écoles subventionnées par la Confédération bénéficient d'une exonération grâce au protocole additionnel à la Convention de double imposition signée le 9 mars 1976. Dans tous les autres cas, ils sont imposables dans le pays de résidence en tant qu'employés de l'association scolaire. Pour être certains que cette obligation soit effectivement remplie, nous proposons d'assortir la présente révision de la loi de la mesure suivante: les écoles dont le corps enseignant suisse est exonéré d'impôts dans le pays de résidence ou dont aucune pièce justificative ne prouve que les traitements (au moins 80% des traitements bruts) sont assujettis à l'impôt dans ce même pays voient les aides financières destinées aux enseignants suisses réduites de 20 pour cent.

D'autres mesures susceptibles d'améliorer la situation du point de vue du fisc comme le paiement du subside de la Confédération dans le pays de résidence – au lieu d'un versement en Suisse – pourraient difficilement être concrétisées et poseraient rapidement des problèmes, lorsqu'il s'agit par exemple de régler les différentes primes des assurances sociales suisses.

14 Les besoins d'instruction existant indépendamment des écoles

Les besoins en matière d'aide à l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger peuvent être classés en cinq catégories, compte tenu des conditions locales:

- a. Les besoins de tous les Suisses de l'étranger;
- b. Les besoins des Suisses n'ayant pas d'école suisse à leur disposition;
- c. Les besoins des Suisses dont les enfants peuvent fréquenter l'établissement d'un Etat tiers (l'école allemande ou française, par exemple) dans le pays de résidence;
- d. Les besoins des Suisses dont les enfants peuvent fréquenter les écoles du pays de résidence sans subir trop d'inconvénients (Europe, Amérique du Nord);
- e. Les besoins des Suisses résidant dans un pays dont le système scolaire est insuffisant et ne pouvant pas envoyer leurs enfants dans l'établissement d'un Etat tiers (l'école française ou allemande, par exemple).

Si l'on se fonde sur l'expérience acquise au fil des années et sur un sondage réalisé en 1984 auprès des représentations suisses, par le Service des Suisses de l'étranger du Département fédéral des affaires étrangères, ces cinq catégories de besoins débouchent sur les demandes suivantes:

- a. Donner aux jeunes Suisses et Suissesses la possibilité de suivre une formation professionnelle dans notre pays; l'Association pour la formation des jeunes Suisses de l'étranger s'acquitte de cette mission avec succès;
- b. Assurer l'enseignement des langues nationales suisses et dispenser des connaissances de la Suisse et de ses réalités, notamment au moyen de bandes vidéo ou de cours de vacances;
- c. Permettre à ces jeunes d'accéder aux établissements créés par des Etats tiers dans le pays de résidence, en coopérant avec lesdits établissements; éventuellement participer à l'écologie des jeunes Suisses fréquentant de tels établissements;
- d. Néant;
- e. Assurer l'engagement d'une enseignante ou d'un enseignant suisse, ou des cours par correspondance.

La coopération avec les écoles créées par des Etats tiers dans le pays de résidence, qui est mentionnée à la lettre c, constitue la demande la plus importante. Il lui sera donné suite sous différentes formes; l'accent sera surtout mis sur des aides financières pour la fourniture de matériel didactique suisse, la forme de soutien la plus efficace restant le subventionnement du

traitements des enseignants suisses rattachés aux écoles d'Etats tiers. Certaines conditions doivent toutefois être réunies. Il faut d'abord qu'il s'agisse de branches littéraires ayant un rapport relativement étroit avec la Suisse (enseignement d'une ou de plusieurs de nos langues nationales et de l'histoire, ainsi que connaissance de la Suisse et de ses réalités, etc.) et ensuite que le plus d'enfants suisses possible puissent en profiter. On trouve dans plus d'une douzaine de métropoles à travers le monde des enfants suisses qui fréquentent les écoles d'Etats tiers et pour lesquels un tel service pourrait être envisagé, d'autant que leur nombre représente parfois l'effectif de plusieurs classes. Mais il est indispensable que la colonie suisse intéressée en prenne elle-même l'initiative et soit disposée à assumer la responsabilité d'employeur vis-à-vis des enseignants venus de notre pays. Si l'on exigeait une participation financière d'une certaine importance de la part de la colonie, on peut estimer à la moitié du nombre de requérants potentiels le pourcentage de personnes intéressées à cette possibilité. Soulignons à cet égard que l'enquête de 1984 du Service des Suisses de l'étranger du DFAE a montré que prises ensemble, les écoles allemande, française, américaine et anglaise instruisent à peu près autant d'enfants suisses (1800) que les écoles suisses à l'étranger. De leur côté, les établissements helvétiques comptent beaucoup d'élèves du pays de résidence (2300) et d'Etats tiers (700).

Une aide de la Confédération peut également être envisagée, si certains critères sont respectés, dans le cas des demandes figurant aux lettres b et e. Son importance doit toutefois rester limitée, surtout en ce qui concerne la lettre e, étant donné que le sondage effectué sous la forme d'un appel dans la «*Revue suisse*» et l'édition étrangère du «*Tages-Anzeiger*» par l'Association suisse des enseignants a révélé que l'idée de créer un cours par correspondance pour toute la durée de la scolarité obligatoire des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger, comme l'Association en avait l'intention, suscite trop peu d'intérêt pour le moment.

C'est sciemment que nous entendons renoncer à l'octroi de subsides aux parents, non seulement parce que cela ne correspondrait pas forcément à l'objectif visé par la loi proposée, mais aussi pour des raisons financières. Le nombre de bénéficiaires potentiels est en effet très élevé lorsque l'on sait qu'il y a quelque 50 000 enfants suisses à l'étranger. Si la Confédération décidait de participer au financement de l'instruction de chaque enfant en versant 1000 francs par an, il lui faudrait 50 millions de francs chaque année, soit plus du triple du crédit budgétaire dont elle dispose à l'heure actuelle. Pour garantir l'efficacité de l'aide fédérale, il importe qu'à chaque fois l'objectif fixé dans la loi soit respecté, le besoin prouvé, et que les intéressés prennent eux-mêmes des initiatives et apportent leur contribution.

15 La mission des cantons

Le soutien financier alloué en faveur de l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger conformément à l'article 45^{bis} de la constitution est par définition du ressort de la Confédération. C'est à cette dernière qu'in-

combe la mise à disposition des fonds nécessaires à ce soutien ainsi que la surveillance de l'école pour ce qui touche au respect des conditions de subventionnement.

Mais les cantons peuvent également, grâce à leur autonomie en matière d'instruction, jouer un rôle complémentaire par rapport au soutien financier fourni par la Confédération, et remplir une mission importante. C'est dans cet esprit que le DFI s'est adressé, en 1969 déjà, à la CDIP pour que chaque école suisse à l'étranger ait un canton de patronage. D'où les patronages suivants:

Cantons de patronage

Argovie
Bâle-Ville
Bâle-Campagne
Berne
Glaris
Grisons
Lucerne
Schaffhouse
Soleure
Saint-Gall
Thurgovie
Valais
Zoug
Zurich

Ecoles suisses

Curitiba
Sao Paulo
Santiago
Barcelone, Bogotá¹⁾
Ponte San Pietro
Luino, Milan
Bangkok
Madrid
Rio de Janeiro
Rome
Lima
Bogotá¹⁾
Singapour
Accra, Catane, Mexico

En 1977, le DFI a préparé avec les cantons intéressés des recommandations sur le contenu des patronages. Le canton de patronage

1. Désigne un fonctionnaire chargé des questions liées à l'école suisse;
2. Informe régulièrement l'école sur les questions pédagogiques, techniques et administratives. Les représentants du canton entretiennent des contacts personnels avec les représentants de l'école suisse;
3. Conseille l'école et organise dans la mesure du possible des inspections;
4. Prépare à sa future activité l'enseignant ou l'enseignante nommé(e) dans une école à l'étranger;
5. Remet à l'école du matériel didactique à des conditions avantageuses;
6. Soutient, quant à l'organisation et aux aspects techniques, le perfectionnement des enseignants en Suisse et à l'étranger;
7. Apporte son soutien à l'organisation de camps d'élèves en Suisse et à des programmes d'échange d'élèves;
8. Donne son appui aux écoles suisses lors de l'engagement d'enseignants suisses, notamment en accordant les congés nécessaires aux enseignants désirant travailler dans une école suisse à l'étranger;
9. Aide les enseignantes et enseignants ayant travaillé dans une école suisse à l'étranger à réintégrer la caisse de retraite de leur canton.

¹⁾ Patronage commun de Berne et du Valais.

Deux enquêtes sur le contenu du patronage ont été effectuées dans le cadre de la révision de la présente loi: l'une par la CDIP auprès des cantons de patronage, et l'autre par le DFI auprès des écoles suisses à l'étranger, en collaboration avec le Comité d'aide aux écoles suisses à l'étranger, un organisme privé émanant de la Commission des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique et de la Fondation pour les enfants suisses à l'étranger. Il ressort de ces deux enquêtes que les relations entre les cantons de patronage et les écoles sont généralement bonnes, même si elles sont plus ou moins étroites selon les cas. La plupart des écoles souhaitent une extension des services des cantons de patronage, en particulier dans le domaine des congés accordés au corps enseignant et du maintien des enseignants concernés dans les caisses de retraite cantonales. De son côté, la Confédération souhaite que les cantons veillent davantage à la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles suisses et à la conformité de cet enseignement au programme scolaire suisse. D'où la nette répartition du travail entre la Confédération et les cantons pour laquelle nous avons opté dans le présent projet: tandis que la Confédération se charge de l'aide directe par des contributions aux frais d'exploitation, les cantons fournissent une aide complémentaire indirecte sous la forme de patronages qui consistent principalement à conseiller et assister les écoles suisses.

Soulignons pour terminer que les cantons ne sont aucunement opposés à offrir également d'autres services tels que la remise de matériel didactique à l'intention des enfants suisses ne pouvant suivre une école helvétique.

16 Résultats de la consultation

La procédure de consultation a montré que les milieux intéressés (la CDIP, les partis politiques, les organisations de Suisses de l'étranger, les écoles suisses à l'étranger et les associations d'enseignants) sont favorables à une révision de la loi du 4 octobre 1974. Elle a aussi révélé qu'une majorité souhaite en principe une aide globale d'une certaine importance de la part de la Confédération. L'Alliance des Indépendants irait encore plus loin. A son avis, il faudrait non seulement donner une large assise aux écoles suisses existantes, mais entreprendre de nouvelles activités en faveur des jeunes Suisses de l'étranger qui ne peuvent suivre une école helvétique. Il en va autrement de l'Action nationale qui estime qu'au lieu de contribuer au financement de l'instruction dans un autre cadre que les écoles suisses, la Confédération devrait participer au financement des écoles en place en préservant mieux leur caractère helvétique. Le présent projet tient partiellement compte de l'un et l'autre avis.

Les positions des autres personnes consultées se situent entre ces deux pôles. La plupart sont en principe favorables au projet de loi proposé, même si toutes ne fixent pas les mêmes priorités. Beaucoup tiennent particulièrement à ce que les écoles suisses à l'étranger soient maintenues et leur financement assuré. Citons parmi celles qui sont de cet avis - à part les écoles suisses à l'étranger qui sont directement concernées - la CDIP, la Commission des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique et

la Conférence des associations suisses d'enseignants. Ont particulièrement appuyé l'idée de l'instruction dispensée dans un autre cadre que les établissements helvétiques, l'Union des Chambres de commerce suisses à l'étranger, les deux communautés de Suisses et de Suissesses de Hong-Kong et Tokyo ainsi que la Chambre de commerce suisse du Japon. De nombreuses propositions ont été faites concernant le contenu de la loi lui-même.

Il est rare que des avis – d'ailleurs contradictoires – nous aient été adressés sur la question de savoir si les mesures d'encouragement en faveur de l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger devaient continuer à être du ressort du DFI ou être transférées au DFAE en tant qu'activité concernant les ressortissants suisses à l'étranger. Les associations d'enseignants et les cantons de patronage, quant à eux, préfèrent que le DFI s'occupe de ce dossier comme par le passé en raison de la collaboration institutionnalisée qui existe entre la CDIP et ce département, ce qui se justifie aussi en raison de la fonction culturelle remplie par les écoles suisses. Ceci nous convainc encore davantage de la nécessité de laisser cette tâche dans la sphère de compétences du DFI. Il n'existe en effet pas de raison impérieuse pour un tel transfert au DFAE, un département qui n'est guère spécialisé dans les questions de subventionnement.

17 Interventions parlementaires

La révision de la loi fédérale sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger a donné lieu à deux interventions. Le Conseiller national Schüle prie le Conseil fédéral dans son postulat 82.375 du 18 mars 1982 d'examiner les objectifs et la situation des écoles suisses à l'étranger et d'informer le Parlement à ce sujet. Il demande que, dans cet examen, deux solutions soient envisagées: doter ces écoles d'un statut d'institution privée ou leur donner des moyens et un statut permettant d'en faire un instrument de notre politique étrangère et de notre politique du développement. Le présent message et le projet de loi proposé tenant partiellement compte de cette intervention, nous proposons de classer le postulat. La motion Mühlemann 86.514 du 19 juin 1986 vise un objectif similaire: l'auteur de l'intervention tient en priorité à ce que la politique suivie dans le domaine des écoles suisses à l'étranger contribue à l'expansion de l'économie suisse et soit adaptée à ses besoins, d'une part, et à ce que le rayonnement culturel de notre pays soit développé avec le concours de la Fondation culturelle Pro Helvetia par le truchement des écoles suisses à l'étranger, d'autre part. Nous sommes disposés à accepter cette intervention sous la forme d'un postulat; le Conseil national n'a toutefois pas encore examiné cette question.

2 Partie spéciale: Commentaire du projet de loi

Le titre

Alors que la loi en vigueur porte le titre de «Loi fédérale sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger», le projet est intitulé «Loi fédérale concernant des

☛ mesures d'encouragement en faveur de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger». Cette modification reflète la volonté de promouvoir davantage l'instruction dispensée dans un cadre autre que celui des écoles suisses.

Article premier

Le but de la loi tel qu'il est défini à l'article premier se réfère à l'article 45^{bis} de la constitution concernant les Suisses de l'étranger, article sur lequel la présente loi est fondée. De plus, on met en évidence l'importance de la loi pour l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger, puisqu'il s'agit d'abord de faciliter l'accès de ces jeunes aux écoles et à la formation professionnelle en Suisse, et ensuite de favoriser le rayonnement de la Suisse à l'étranger, particulièrement par le truchement des écoles existantes. C'est ainsi que parallèlement à l'enseignement, les écoles suisses qui sont fréquentées par de nombreux élèves étrangers remplissent aussi une fonction culturelle en organisant régulièrement des manifestations. Ce rôle sera accentué à l'avenir.

Article 2

Le 1^{er} alinéa indique expressément que les écoles suisses de l'étranger sont des établissements privés. La Confédération intervient de manière subsidiaire, c'est-à-dire là où les intéressés ont pris eux-mêmes des initiatives et apportent une contribution en fonction de leurs moyens.

Ce que l'on pourrait qualifier de double reconnaissance constitue une innovation importante. En prévoyant de reconnaître séparément l'enseignement secondaire du 2^e degré, le législateur incite les écoles à n'ouvrir des classes secondaires de ce degré entraînant des frais particulièrement élevés que lorsque toutes les conditions requises sont réunies. L'ordonnance précisera les notions de classes secondaires du 1^{er} degré et de classes secondaires du 2^e degré qui sont admises à présent dans le monde de l'enseignement. Ces termes sont utilisés de la manière suivante: les classes secondaires du 1^{er} degré correspondent à la période de l'école obligatoire qui suit immédiatement l'école primaire, alors que l'enseignement secondaire du 2^e degré est celui qui succède à l'école obligatoire et prépare à un métier ou à des études. En reconnaissant à une école le droit d'être subventionnée, la Confédération ne reconnaît pas automatiquement les certificats de maturité délivrés par cette école. Ceci requiert en effet une procédure particulière, conformément à l'ordonnance fédérale sur la reconnaissance de certificats de maturité.

Article 3

En dépit de quelques modifications qui y ont été apportées, l'article 3 correspond pour l'essentiel au contenu de la loi en vigueur. Le 1^{er} alinéa comprend à la lettre e une nouvelle disposition selon laquelle toute école qui désire être reconnue et subventionnée devra avoir un canton de patronage. Si, contre toute attente, des difficultés devaient survenir à cet égard, la Confédération l'aiderait.

Le 2^e alinéa introduit, en faveur des écoles de taille moyenne et surtout des grands établissements, un assouplissement de la prescription en vigueur prévoyant que la proportion d'élèves de nationalité suisse doit être de 30 pour cent au moins. L'idée est que le caractère suisse d'une école dépend non seulement du nombre relatif d'élèves suisses, mais également du nombre absolu de ces derniers. Il faut savoir en outre que la règle des 30 pour cent à laquelle toutes les écoles sont soumises actuellement oblige certaines d'entre elles à refuser des élèves étrangers dont l'admission permettrait pourtant de mieux utiliser leurs installations et de rentabiliser l'établissement.

Une précision concernant la future ordonnance: sont suisses au sens de la présente loi les citoyens et citoyennes suisses, ainsi que les enfants étrangers de Suissesses et de femmes ayant eu la nationalité suisse avant leur mariage. Cette interprétation correspond à la réglementation actuelle qui est ainsi maintenue, indépendamment de la révision du droit de la nationalité des enfants d'un parent suisse entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1985. Vu que certains pays n'acceptent pas la double nationalité, on ne saurait admettre que toutes les personnes pouvant acquérir la nationalité suisse jusqu'au 30 juin 1988 vont effectivement faire usage de cette possibilité. Seuls les deux tiers des «élèves suisses» fréquentant les écoles suisses à l'étranger possèdent actuellement le droit de cité suisse.

De plus, la loi prévoit au 3^e alinéa – et c'est nouveau – un nombre minimum d'élèves suisses, les écoles qui demandent pour la première fois une subvention devant remplir des conditions plus strictes que les autres. L'avantage de ce régime différencié réside dans le fait qu'une école sera reconnue uniquement si son avenir semble assuré notamment du point de vue de son effectif en élèves suisses. Quant au minimum de quinze élèves suisses que doivent compter les écoles existant déjà, trois établissements (Luino, Catane et Ponte San Pietro) dépassent à peine ce chiffre. Il est difficile de savoir quelle sera la situation à cet égard d'ici quelques années. D'autres formules, plus souples, pourraient être trouvées, le cas échéant, sur la base de l'article 10 (subventionner, à la place des écoles, des postes d'enseignants).

Il découle du 4^e alinéa que les modifications de statuts doivent également être approuvées par le département.

En ce qui concerne le 6^e alinéa, il est prévu qu'une future ordonnance contienne une disposition selon laquelle celui qui enseigne à un degré donné devra, en règle générale, posséder un titre permettant d'enseigner dans le degré en question. Il découle également de cet alinéa que les écoles doivent dispenser un enseignement suffisant dans une langue nationale suisse, en géographie, en histoire et en instruction civique suisses.

Le 7^e alinéa règle les questions relatives aux assurances sociales couvrant les enseignantes et enseignants suisses employés par les écoles suisses. Etant donné que la plupart retournent en Suisse au bout de quelques années, il s'agit avant tout d'éviter des interruptions dans le versement de cotisations aux assurances sociales de notre pays.

S'agissant de l'AVS, les enseignants suisses à titre principal travaillant dans les écoles suisses d'Italie et d'Espagne sont obligatoirement assujettis à l'AVS et à l'AI ainsi qu'aux assurances suisses qui leur sont liées, soit sur la base d'une convention internationale, soit en vertu de la législation helvétique. Les écoles suisses qui les emploient doivent prendre en charge la partie des primes qui leur incombe selon la loi en tant qu'employeurs. Lorsque les enseignants suisses à titre principal se trouvent dans un pays dans lequel l'affiliation aux assurances suisses AVS et AI est facultative, les écoles qui les emploient doivent leur verser la moitié des cotisations.

Pour ce qui est de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents et de la prévoyance professionnelle, les écoles veillent à ce que le corps enseignant suisse soit couvert selon des modalités comparables à celles qui sont d'usage en Suisse. La prévoyance professionnelle doit, quant à elle, répondre aux exigences de la loi fédérale y relative, ce qui implique que les intéressés auront le choix entre deux formules: rester affiliés à la caisse de retraite des enseignants de leur canton – une solution optimale – ou adhérer à la Caisse fédérale d'assurance (CFA) en tant que membres à part entière ou déposants. Le gain assuré par la CFA continuera à être fixé de manière forfaitaire par le DFI et avec l'assentiment du Département fédéral des finances, en fonction du degré scolaire pour lequel l'enseignant est engagé. Les contributions dues par l'employeur (y compris les charges supplémentaires et les intérêts sur le découvert technique) seront toutefois prises en charge par les écoles qui assument ainsi toutes les responsabilités financières qui découlent des décisions qu'elles prennent en tant qu'employeur, comme par exemple engager ou donner leur congé à des membres du corps enseignant. Ce changement, fort souhaitable pour des questions de principe, résulte directement de la décision d'accorder des subventions forfaitaires aux écoles suisses. Jusque-là en effet, la Confédération accordait une aide pour les cotisations que l'employeur versait à la CFA ou aux caisses de retraite cantonales ainsi qu'à l'AVS.

Article 4

Pour la première fois, le subventionnement de l'enseignement secondaire du 2^e degré est soumis à des conditions déterminées, en raison des frais élevés qu'entraîne cet enseignement, d'ailleurs prodigué à un nombre d'élèves nettement inférieur. Autres innovations: le but de l'enseignement est précisé et l'enseignement d'une seconde langue nationale doit figurer au programme; la deuxième condition tend avant tout à promouvoir davantage le français puisque la majorité des écoles enseigne en allemand. Le minimum de quinze élèves suisses devrait poser des problèmes aux écoles de Bogotá et Rio de Janeiro, la première comptant sept élèves en 1985 (neuf en 1984), la seconde 11 (17 en 1984) dans cette section (voir le tableau 2).

Article 5

Dans cet article, l'attribution des aides financières a été conçue de manière aussi claire et simple que possible, l'aide étant maintenue dans l'ensemble à son niveau actuel. C'est dans cette optique et en s'inspirant du projet de loi

sur les aides financières et les indemnités que le nouveau droit prévoit de verser des montants forfaitaires et d'accorder les subventions indépendamment des frais de chaque école. En effet, les frais sont pris en considération uniquement s'ils correspondent aux critères de subventionnement qui se fondent, eux, sur deux facteurs déterminants respectant en outre l'objectif de la future loi: la proportion d'élèves suisses et le nombre des enseignants suisses à titre principal dont le poste donne droit à une subvention. Le subventionnement forfaitaire incite à une gestion rationnelle et permet aux écoles d'investir les fonds alloués. Il faudra par ailleurs renoncer à la disposition de l'ordonnance en vigueur selon laquelle la colonie suisse couvre par des dons 5 pour cent des dépenses de l'année scolaire. Enfin, les subventions n'étant plus liées aux frais d'exploitation de chaque école, le Parlement fixera le montant du crédit budgétaire en tenant compte des besoins des Suisses de l'étranger en matière d'instruction et de l'état des finances fédérales.

Il faut en outre souligner que selon le nouveau régime, la Confédération contribuera exclusivement aux frais d'exploitation. Cela signifie qu'elle ne soutiendra plus les projets d'investissement, qu'elle ne participera plus comme elle le faisait largement naguère aux frais de construction, l'expérience ayant montré que pour des réalisations de ce genre, les écoles suisses peuvent compter sur divers dons. De plus, la Confédération renonce à jouer un rôle d'employeur; jusqu'ici, elle avait pu exercer indirectement une influence dans ce domaine, vu qu'elle versait une contribution aux traitements. Ce qui est aussi nouveau, c'est que les aides financières prendront en considération la situation fiscale des écoles suisses. Les modalités de subventionnement sont expliquées dans l'appendice.

Article 6

Cet article reflète la volonté qu'ont les cantons de participer davantage à la vie des écoles suisses à l'étranger. En veillant au respect du programme d'études, les cantons de patronage jouent un rôle important, puisque les écoles suisses n'obtiennent des subventions qu'à la condition que leurs cours répondent aux exigences et aux buts de l'enseignement tel qu'il est dispensé en Suisse. On notera une autre fonction essentielle des cantons de patronage, celle qui consiste à conseiller et assister les écoles, vu que la Confédération ne peut s'en charger, d'une part parce que l'instruction ne relève pas de sa compétence, et d'autre part parce qu'elle n'a pas le personnel nécessaire. Il est d'ailleurs prévu que le département arrête des directives à propos du patronage, en accord avec les cantons.

Article 7

Les écoles remettent leur budget et autres pièces justificatives nécessaires au calcul de l'aide financière au plus tard trois mois après le début de l'année scolaire. Le département fixe l'aide financière sur la base de ces documents et du rapport concernant l'année scolaire écoulée, et verse l'aide en deux tranches au cours de l'année scolaire.

Article 9

La formule potestative qui figure dans cet article donne au Conseil fédéral la latitude qui lui permettra de décider si la reconnaissance doit être retirée à une école ou non. Plus concrètement, cela signifie que le Conseil fédéral n'est pas tenu de retirer la reconnaissance à une école si cette dernière ne remplit pas toutes les conditions requises pendant deux ou trois ans, par exemple. Le Gouvernement agira différemment si ce sont non pas des difficultés passagères, mais des changements profonds qui empêchent une école de se conformer à la loi. La reconnaissance est donc retirée uniquement aux écoles qui, de manière permanente, ne répondent pas aux exigences fixées. On appliquera le même principe à l'enseignement secondaire du 2^e degré.

Pour la première fois, la loi donne aux cantons de patronage le droit d'être entendus et de soumettre des propositions. Cette disposition tient compte du fait qu'en veillant au respect du programme d'étude, les cantons de patronage vérifient également si une des principales conditions du subventionnement est remplie.

Article 10

Par rapport à la loi actuelle, cet article précise et étend les possibilités de financement de l'instruction dispensée aux jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger dans un cadre autre que les écoles suisses, ce qui permet une certaine souplesse et une utilisation judicieuse des fonds. Dans l'examen des demandes, la Confédération appliquera notamment les critères suivants: le besoin, les prestations fournies par le requérant et le fait de fournir l'aide à un nombre aussi élevé que possible de jeunes de nationalité suisse qui résident à l'étranger.

Le premier alinéa fait référence à des organisations suisses qui se consacrent à l'instruction de jeunes Suisses de l'étranger; telle est la tâche qu'assume l'Association pour la formation des jeunes Suisses de l'étranger, par exemple. Cet organisme dont le siège se trouve à Zurich aide de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger à venir suivre une formation dans notre pays, soit en leur accordant des bourses ou des prêts, soit en les conseillant. Il reçoit déjà des subventions annuelles de la part de la Confédération, en vertu de l'article de la constitution qui concerne les Suisses de l'étranger. La présente révision est l'occasion de donner une base légale à ce subventionnement.

Article 11

La commission comprendra au moins onze membres représentant les institutions suivantes: les départements concernés au sein de l'administration fédérale, la CDIP, les écoles suisses à l'étranger (avec à chaque fois un délégué du comité d'école et un représentant du corps enseignant), la Conférence des associations suisses d'enseignants, le Secrétariat des Suisses de l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, l'Association pour la formation des jeunes Suisses de l'étranger, ainsi que – et c'est là une nouveauté –

le Comité d'aide aux écoles suisses à l'étranger, la Fondation Pro Helvetia et des organisations représentant l'industrie suisse d'exportation.

La commission accomplira notamment les tâches suivantes au profit de la Confédération:

- conseiller le département dans les questions de principe touchant à l'application de la loi, particulièrement dans la préparation des décisions rendues en vertu de la loi;
- donner son avis sur les demandes touchant à la reconnaissance d'écoles et de l'enseignement secondaire du 2^e degré;
- donner son avis sur les propositions tendant à retirer à une école la reconnaissance soit pour l'ensemble de son enseignement, soit pour le secondaire du 2^e degré;
- donner son avis sur les demandes de financement de l'instruction dispensée dans un cadre autre que les écoles suisses à l'étranger.

Article 12

Des dispositions impératives du pays de résidence peuvent notamment prescrire l'engagement d'un certain nombre d'enseignants autochtones, ou encore les branches que ces derniers doivent enseigner.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Conséquences financières

Le plan financier tient compte dans une certaine mesure de l'extension de l'aide fédérale qui est proposée. Le crédit budgétaire n'a pas subi de réduction en dépit de la baisse de l'effectif des écoles suisses survenue de 1982 à 1984 lorsque l'on est passé de 19 à 17 établissements (fermeture des écoles de Florence, Gênes et Naples, fondation de l'école de Curitiba). La situation s'est aussi améliorée à partir de 1986, au moment où la réduction linéaire de 10 pour cent sur les subventions a été abandonnée, ce qui a permis de rattraper le retard pris dans l'octroi d'avances aux établissements helvétiques de l'étranger et a donné la marge nécessaire (d'environ un demi-million de francs par an) à l'octroi d'une aide à l'instruction qui est dispensée dans un cadre autre que les écoles suisses.

32 Effets sur l'état du personnel

La présente révision de la loi réduira considérablement les travaux administratifs, particulièrement à cause du passage à un subventionnement forfaitaire des écoles suisses. De plus, le dossier des fermetures d'écoles en Italie sera clos prochainement. Il en résulte un allègement des travaux dans ce domaine, de sorte que cette activité représente désormais un demi-poste au lieu d'un poste complet.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent projet figure dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987 (FF 1984 I 259, appendice 2).

5 Constitutionnalité

Le présent projet de loi se fonde sur une base constitutionnelle claire, l'article 45^{bis} de la constitution (article concernant les Suisses à l'étranger). Nous renvoyons aussi à l'article 8 de la constitution définissant les compétences de la Confédération en matière de politique étrangère.

Commentaire du régime de subventionnement proposé

1. Données de départ

- Régime simple, nombre restreint de critères de subventionnement.
- A de rares exceptions près, les réductions par rapport au système actuel ne dépassent pas 10 pour cent.

2. Critères

- Nombre d'élèves suisses; prise en considération du degré scolaire.
- Nombre d'enseignantes et enseignants suisses à titre principal dont le poste est subventionnable; prise en considération du degré scolaire ainsi que des différences sensibles touchant les frais de voyage et les années de service.
- Calcul des aides financières en fonction du coût de la vie dans le pays de résidence et de l'imposition plus ou moins forte du contribuable.

3. Aides financières (exemple)

- En fonction du nombre d'élèves suisses:

J+P (jardin d'enfants et école primaire) ..	3000 francs	} dans chaque cas indexa- tion complète
S (enseignement du 1 ^{er} degré)	4000 francs	
M (enseignement secondaire du 2 ^e degré)	6000 francs	
- En fonction du nombre d'enseignantes et enseignants suisses conformément au tableau ci-après:

Degré scolaire	Europe		Outre-mer	
	jusqu'à 5 années de service	plus de 5 années de service	jusqu'à 5 années de service	plus de 5 années de service
Secondaire du 2 ^e degré, Direction de l'école	50 000	60 000	55 000	65 000
Secondaire du 1 ^{er} degré	45 000	50 000	50 000	55 000
Ecole primaire	40 000	45 000	45 000	50 000
Jardin d'enfants	35 000	40 000	40 000	45 000

- Un(e) enseignant(e) pour huit élèves suisses; la moitié de l'aide financière est indexée. Chiffre arrondi vers le haut à partir de quatre élèves.

- A partir de 50 élèves suisses, un poste supplémentaire d'enseignant ou d'enseignante pour la direction de l'école.
 - Aide financière pour les enseignants étrangers (à la place de Suisses): forfait de 30 000 francs, entièrement indexé, indépendamment du degré scolaire.
- Prise en compte du coût de la vie et de l'imposition plus ou moins forte du contribuable:
- Application de la compensation du pouvoir d'achat pour les collaborateurs travaillant à l'étranger, prévue par l'Office fédéral du personnel.
 - Les écoles dont le corps enseignant suisse est exonéré d'impôts dans le pays de résidence ou dont aucune pièce justificative ne prouve que les traitements (au moins 80% des traitements bruts) sont assujettis à l'impôt dans ce même pays, voient les aides financières destinées aux enseignants helvétiques réduites de 20 pour cent.

4. Commentaire du tableau

Les aides financières destinées aux enseignants suisses ont été calculées, pour simplifier, en admettant que tous les intéressés avaient plus de cinq années de service. En outre, toutes les écoles ont subi une réduction de 20 pour cent en raison de la situation fiscale favorable dont elles jouiraient, ce qui revient à dire que les écoles suisses en Italie ne sont pas les seules à être touchées, elles dont le corps enseignant suisse est exonéré d'impôts grâce à un protocole additionnel à la Convention de double imposition signée avec ce pays. Par conséquent, si les écoles apportent les justificatifs nécessaires, les subventions dues pour les membres du corps enseignant suisse sont plus élevées que dans le tableau 2.

Subventions fédérales envisageables selon le nouveau régime de subventionnement
 (Base de calcul: Année scolaire 1984/85)

Tableau 2

Ecole	Nombre d'élèves suisses			Subvention par élève suisse				Indice	Total indexé	Subventions pour le corps enseignant	Subvention (nouveau)	Subvention 1984/1985	Différence en pour cent
	J + P	S	M	J + P	S	M	Total						
Accra	17	4	—	51 000	16 000	—	67 000	128	85 760	141 360	227 120	187 088	21,4
Bangkok	28	7	—	84 000	28 000	—	112 000	104	116 480	171 360	287 840	356 105	-19,2
Barcelone	65	72	48	195 000	288 000	288 000	771 000	65	501 150	687 600	1 188 750	1 325 418	-10,3
Bogotá	118	27	7	354 000	108 000	42 000	504 000	86	433 440	810 960	1 244 400	1 244 908	—
Catane	14	2	—	42 000	8 000	—	50 000	84	42 000	69 920	111 920	120 762	- 7,3
Curitiba	10	10	—	30 000	40 000	—	70 000	91	63 700	118 420	182 120	200 288	- 9,1
Lima	148	54	23	444 000	216 000	138 000	798 000	83	662 340	907 680 ¹⁾	1 570 020	1 177 250	33,4
Luino	17	—	—	51 000	—	—	51 000	84	42 840	58 320	101 160	86 678	16,7
Madrid	85	32	26	255 000	128 000	156 000	539 000	65	350 350	633 600	983 950	1 118 696	-12,0
Milan	63	22	28	189 000	88 000	168 000	445 000	84	373 800	577 760	951 560	1 105 849	-14,0
Mexico	122	39	18	366 000	156 000	108 000	630 000	94	592 200	861 920	1 454 120	1 193 414	21,8
Ponte S. Pietro ...	11	8	—	33 000	32 000	—	65 000	84	54 600	69 920	124 520	120 130	3,7
Rio de Janeiro ...	45	13	11	135 000	52 000	66 000	253 000	91	230 230	435 480	665 710	704 303	- 5,5
Rome	84	21	28	252 000	84 000	168 000	504 000	84	423 360	699 200	1 122 560	1 110 673 ²⁾	1,1
Santiago	67	18	27	201 000	72 000	162 000	435 000	76	330 600	580 800	911 400	911 149	—
Sao Paulo	98	66	47	294 000	264 000	282 000	840 000	91	764 400	1 051 160	1 815 560	1 740 978	4,3
Singapour	50	21	—	150 000	84 000	—	234 000	93	217 620	247 040 ¹⁾	464 600	351 797	32,1
Total	1042	416	263	3 126 000	1 664 000	1 578 000	6 368 000		5 284 870	8 122 500	13 407 370	13 055 486	12,5

¹⁾ Utilisation partielle des possibilités de subventionnement (comme jusqu'ici).

²⁾ Provisoire.

**concernant des mesures d'encouragement en faveur de
l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger
(Loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger, LISE)**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 45^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 8 décembre 1986¹⁾,
arrête:

Section 1: But

Article premier

La présente loi a pour but de renforcer les liens qui unissent les jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (ci-après «jeunes Suisses de l'étranger») à leur patrie, de faciliter l'accès de ces jeunes aux écoles et à la formation professionnelle en Suisse, et de favoriser du même coup le rayonnement de la Suisse à l'étranger.

Section 2: Ecoles suisses à l'étranger

Art. 2 Aides financières de la Confédération

¹ La Confédération alloue des aides financières aux écoles suisses à l'étranger (ci-après «écoles») qui sont prises en charge à titre privé par des associations de Suisses et de Suissesses de l'étranger.

² La Confédération n'alloue des aides financières qu'aux écoles auxquelles le Conseil fédéral reconnaît le droit d'être subventionnées.

³ La reconnaissance de l'enseignement secondaire du deuxième degré est soumise à des conditions spéciales.

⁴ Le Conseil fédéral fixe la procédure.

Art. 3 Conditions auxquelles une école est reconnue

¹ Le Conseil fédéral, après avoir consulté le canton de patronage, reconnaît à une école le droit d'être subventionnée lorsque celle-ci:

- a. Est neutre sur le plan politique et confessionnel et ne vise aucun but lucratif;

¹⁾ FF 1987 I 105

- b. Assure à long terme, dans la région qu'elle dessert, l'instruction des jeunes Suisses de l'étranger;
- c. Est régulièrement soutenue sur le plan financier par les Suisses et les Suissesses de l'étranger intéressés;
- d. Dispose de classes primaires et de classes secondaires du 1^{er} degré et, dans la mesure du possible, d'un jardin d'enfants;
- e. A un canton de patronage en Suisse;
- f. A reçu, de la part du pays de résidence, l'autorisation de dispenser son enseignement; et
- g. Exempte au besoin des jeunes Suisses de l'étranger du paiement de l'écolage en tout ou en partie.

² La proportion d'élèves de nationalité suisse doit être de 30 pour cent au moins. Si l'école compte plus de 50 élèves suisses, cette proportion doit être de 25 pour cent au moins; si elle en compte plus de 100, cette proportion doit être de 20 pour cent au moins.

³ Une école doit compter au moins quinze élèves suisses; les écoles demandant à être reconnues par le Conseil fédéral en vue d'obtenir pour la première fois une subvention doivent en compter 25 au moins.

⁴ L'organisation et la structure de l'école sont fixées dans des statuts qui doivent être approuvés par le Département fédéral de l'intérieur (ci-après «département»).

⁵ Les membres du comité d'école et la majorité des enseignantes et enseignants à titre principal, la direction de l'école comprise, doivent être de nationalité suisse. Le département peut autoriser des exceptions pour les membres du comité d'école.

⁶ Le programme d'études et l'enseignement doivent permettre aux élèves de poursuivre leur formation sans difficultés majeures dans des écoles en Suisse ou dans le pays de résidence.

⁷ L'école veille à ce que les enseignantes et enseignants de nationalité suisse soient suffisamment couverts par des assurances sociales. Les intéressés peuvent être admis dans la Caisse fédérale d'assurance avec l'accord du département.

Art. 4 Conditions auxquelles l'enseignement secondaire du 2^e degré est reconnu

Le Conseil fédéral reconnaît à une école le droit d'être subventionnée pour l'enseignement secondaire du 2^e degré qu'elle dispense lorsqu'elle remplit les conditions figurant à l'article 3; l'enseignement secondaire du 2^e degré doit en outre:

- a. Compter au moins quinze élèves suisses;
- b. Prévoir, dans son programme, l'enseignement d'au moins deux langues nationales suisses;

- c. Déboucher sur une maturité cantonale ou fédérale, sur un diplôme de commerce reconnu par la Confédération, ou préparer aux cours d'introduction suisses aux études universitaires; et
- d. Déboucher si possible sur un certificat d'école moyenne reconnu dans le pays de résidence.

Art. 5 Nature et calcul de l'aide financière

¹ Dans les limites des crédits ouverts, le département verse chaque année aux écoles des aides financières forfaitaires pour leurs frais d'exploitation. Ces aides sont fonction du nombre d'élèves suisses et d'enseignantes et enseignants à titre principal suisses. Le département tient compte en outre de la situation de chaque école.

² Le département peut verser des aides financières destinées aux enseignantes et enseignants étrangers si des dispositions du pays de résidence prescrivent l'engagement d'enseignantes et enseignants autochtones.

³ Il peut verser temporairement des allocations extraordinaires aux écoles qui, sans faute de leur part, voient leur existence menacée en raison de circonstances particulières.

Art. 6 Cantons de patronage

¹ Les écoles doivent consulter un canton suisse (appelé ci-après «canton de patronage») au sujet de leur système scolaire et du programme d'enseignement.

² Le patronage consiste notamment à:

- a. Conseiller et assister les écoles;
- b. Fournir du matériel didactique à un prix avantageux;
- c. Echanger des informations;
- d. Promouvoir des échanges d'élèves;
- e. Aider les écoles à choisir les membres du corps enseignant et à assurer leur perfectionnement professionnel;
- f. Aider les membres du corps enseignant à reprendre leur vie professionnelle en Suisse.

Art. 7 Obligation de renseigner

Les écoles soumettent au département le budget de la nouvelle année scolaire ainsi que les comptes et le rapport de l'année scolaire écoulée.

Art. 8 Surveillance

La représentation suisse à l'étranger veille à ce que l'école respecte la présente loi, le département exerçant la haute surveillance. Dans le domaine pédagogique, la surveillance de l'école incombe au canton de patronage.

Art. 9 Retrait de la reconnaissance

Après consultation ou sur proposition du canton de patronage, le Conseil fédéral peut retirer à une école la reconnaissance, soit pour l'ensemble de son enseignement, soit pour le secondaire du 2^e degré, lorsque les conditions prévues par la présente loi ne sont plus remplies.

Section 3: Instruction dispensée dans un autre cadre

Art. 10

¹ Dans les limites des crédits ouverts, la Confédération peut accorder son soutien à des associations de Suisses et de Suissesses de l'étranger et à des organisations suisses neutres sur le plan politique et confessionnel, qui se consacrent à l'instruction de jeunes Suisses de l'étranger sans viser aucun but lucratif.

² Cette aide financière peut notamment prendre les formes suivantes:

- a. Contribution au traitement en particulier de Suissesses et de Suisses enseignant, dans des écoles d'États tiers, une ou plusieurs langues nationales ou l'instruction civique ou encore dispensant des connaissances de la Suisse et de ses réalités;
- b. Contribution au traitement de Suissesses et de Suisses qui dispensent leur enseignement à des classes primaires et des classes secondaires du 1^{er} degré selon des plans d'études suisses;
- c. Contribution aux frais afférents à des cours portant entre autres sur la connaissance de la Suisse et de ses réalités ou sur l'enseignement d'une ou de plusieurs langues nationales suisses;
- d. Contribution aux frais entraînés par des échanges d'élèves et des séjours d'études en Suisse;
- e. Contribution aux frais afférents à des publications, du matériel didactique et des cours par correspondance.

³ L'article 3, 7^e alinéa, de la présente loi est applicable par analogie aux assurances sociales des membres du corps enseignant suisse bénéficiant, en ce qui concerne leur traitement, d'une aide financière de la part de la Confédération en vertu du 2^e alinéa, lettres a et b.

⁴ Le Conseil fédéral fixe la procédure.

Section 4: Dispositions communes

Art. 11 Commission

¹ Le département institue une commission comprenant des représentants des principales autorités et organisations intéressées.

² La commission est l'organe consultatif du département pour toutes les questions découlant de l'application de la présente loi.

Art. 12 Réserve du droit étranger

Le département peut autoriser des dérogations à la présente loi si cela est nécessaire en raison de dispositions impératives du pays de résidence.

Art. 13 Voies de droit

La procédure de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ et la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾.

Section 5: Dispositions finales

Art. 14 Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi. Il édicte les dispositions nécessaires.

Art. 15 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 4 octobre 1974³⁾ sur l'aide aux écoles suisses à l'étranger est abrogée.

Art. 16 Dispositions transitoires

¹ Les écoles reconnues selon l'ancien droit doivent s'adapter aux dispositions de la présente loi dans les trois ans. Si elles ne respectent pas ce délai, le Conseil fédéral peut leur retirer la reconnaissance.

² Le passage du régime de subventions selon l'ancien droit à l'octroi des aides financières au sens de la présente loi se fera progressivement en trois ans. Pendant cette période, le montant de l'aide financière calculé selon la présente loi sera à chaque fois comparé à la dernière subvention versée selon l'ancien droit. La première année, la différence entre ces montants sera compensée à raison du tiers; la deuxième année, elle le sera à raison des deux tiers.

Art. 17 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

31174

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³⁾ RO 1975 2385

Message concernant des mesures d'encouragement en faveur de l'instruction de jeunes Suissees et Suissesses de l'étranger du 8 décembre 1986

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	86.068
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.01.1987
Date	
Data	
Seite	105-133
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 986

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.