

80.055

**Message
concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers
en Suisse**

du 25 juin 1980

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse, et vous proposons de l'adopter.

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

25 juin 1980

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Chevallaz

Le chancelier de la Confédération, Huber



Vue d'ensemble

La Confédération accorde depuis 1961 à des étudiants doués originaires de pays en développement 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 3 décembre 1975 (FF 1975 II 2304), expire le 20 mars 1981. Un nouvel arrêté est donc nécessaire si nous voulons proroger le régime des bourses, qui a donné satisfaction.

Une centaine de nouvelles bourses sont accordées chaque année par le Département de l'intérieur, sur proposition de la Commission fédérale des bourses. Elles sont réparties de manière égale entre ressortissants de pays en développement et ressortissants de pays industrialisés. Elles peuvent être attribuées aussi bien à des étudiants débutants qu'à des étudiants déjà diplômés qui préparent un doctorat par exemple. Les bourses allouées à des étudiants de pays industrialisés ont cependant une durée limitée à un ou deux ans, alors que les candidats issus de pays en développement peuvent accomplir toutes leurs études en Suisse. Il en résulte que le nombre total des boursiers est sensiblement plus élevé que celui des nouveaux arrivants. Pour l'année universitaire 1979/1980, ce nombre s'élève à 250.

Le programme des bourses ayant donné de bons résultats, nous vous proposons de le proroger pour ainsi dire tel quel dans ses grandes lignes. En effet, les étudiants sont satisfaits et leur pays d'origine tirent un grand bénéfice de ce programme, qui constitue un élément important dans nos échanges culturels avec ces Etats et contribue à assurer la présence de la Suisse à l'étranger. Nous vous soumettons donc un projet d'arrêté qui, sur le fond, est conforme pour l'essentiel à notre proposition de 1975, mais en diverge sur le plan formel, compte tenu du principe de la légalité. Vous aviez modifié notre proposition de 1975 en allouant un crédit de programme et un crédit additionnel au lieu d'un crédit global. L'expérience acquise au cours des dernières années a montré que cette distinction est inutile. Aussi reprenons-nous notre proposition initiale.

Eu égard au plan financier, il faut se borner pour le moment à proroger le programme jusqu'au 31 décembre 1983. Dans l'intervalle, nous vous soumettrons un projet d'acte législatif de durée illimitée ayant forme de loi et une réglementation financière basée sur le nouveau plan financier.

Afin de poursuivre notre action, nous vous demandons pour la période de mars 1981 à décembre 1983 un crédit de programme de 9,2 millions de francs.

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 dernière période, vous avez octroyé un crédit de programme de 18,5 millions de francs et, en plus, 1,5 million de francs pour parer à des circonstances extraordinaires (p. ex. à un afflux soudain de réfugiés).

Depuis 1961, nous avons accueilli environ 2800 étudiants et jeunes scientifiques de presque tous les pays du monde pour des séjours d'étude 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) et 21 mai 1975 (FF 1975 II 93). Le programme devant être poursuivi presque sans changement quant à l'essentiel, nous nous bornerons ci-après à quelques considérations succinctes consacrées surtout à la période en cours.

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; l'acquisition d'une bourse de la Confédération est même souvent indispensable pour étudier dans les pays de l'Est.

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.

113 Système actuel d'attribution des bourses

113.1 Nombre, nature et montant des bourses

Une centaine de nouvelles bourses sont accordées chaque année; elles sont réparties de manière égale entre ressortissants de pays en développement et ressortissants de pays industrialisés. Leur durée est variable: Les ressortissants de pays en développement peuvent, selon les cas, accomplir toutes leurs études en Suisse ou s'y spécialiser pendant plusieurs années. Les étudiants de pays industrialisés bénéficient de bourses dont la durée est limitée à un ou deux ans suivant qu'ils sont originaires d'Etats européens ou d'autres pays. Les ressortissants espagnols, portugais, grecs et turcs reçoivent également des bourses de deux ans. Il en résulte que le nombre total des boursiers est sensiblement plus élevé que celui des bourses nouvellement attribuées chaque année. Au cours de l'année universitaire 1979/1980, 250 boursiers sont enregistrés. Pour la même raison, les boursiers des pays en développement sont presque deux fois plus nombreux que ceux des pays industrialisés.

Les bourses peuvent être attribuées aussi bien à des débutants qu'à des diplômés. Aux principaux groupes susmentionnés, viennent s'ajouter quatre autres catégories:

- Bourses attribuées dans le cadre de programmes du Conseil de l'Europe: Depuis 1973, le Conseil de l'Europe coordonne un échange multilatéral de bourses, auquel participent présentement 10 pays avec 77 bourses. Nous offrons 6 bourses comprises dans le contingent annuel de 100 nouvelles bourses. Ainsi les étudiants suisses peuvent briguer l'une des 71 bourses offertes par les autres pays.
- Bourses d'études artistiques: Dans les limites du contingent réservé aux pays industrialisés, des bourses dont le nombre peut atteindre 7 sont attribuées chaque année depuis 1976 à de jeunes artistes qualifiés (peintres, sculpteurs, musiciens, etc.), pour développer les contacts culturels, l'un des objectifs de l'octroi de bourses. Cela donne aux artistes suisses des possibilités accrues de parfaire leur formation à l'étranger, notamment dans des pays qui leur seraient autrement fermés. Ces bourses sont comprises dans le contingent annuel de cent nouvelles bourses.
- Bourses pour jeunes professeurs: De jeunes professeurs d'université peuvent approfondir leurs connaissances dans nos hautes écoles, tout en faisant part des résultats de leurs propres expériences. La commission peut disposer à cet effet de 3 bourses au plus sur le contingent annuel.
- Bourses de courte durée: Quatre bourses de ce type sont accordées annuellement à des universitaires diplômés originaires de pays en développement afin de leur permettre d'acquérir un complément de formation jugé nécessaire pour leur future activité professionnelle. Il s'agit notamment de médecins qui suivent pendant quelques mois les cours de l'Institut tropical suisse, à Bâle.

Les montants mensuels des bourses, qui sont fixés par le Département de l'intérieur et qu'il a fallu adapter périodiquement au renchérissement, sont présentement les suivants:

- pour les étudiants du cours propédeutique et du cours de langues	800 francs
- pour les étudiants sans diplôme universitaire	900 francs
- pour les étudiants diplômés	1100 francs
- pour les jeunes professeurs	2500 francs

Les étudiants diplômés qui ont quelques années d'expérience sur le plan scientifique et qui font des travaux de recherche pour se spécialiser dans leur domaine, ou les médecins qui travaillent dans une clinique universitaire pour se perfectionner sur le plan pratique, reçoivent selon les cas une bourse légèrement plus élevée que les personnes ayant récemment terminé leurs études universitaires. En 1979 et 1980, quatre scientifiques ont obtenu une bourse mensuelle de 1400 francs. Dès leur deuxième année de séjour, les boursiers mariés peuvent obtenir du Département de l'intérieur une allocation mensuelle de 550 francs, plus 150 francs par enfant, si leur famille séjourne également en Suisse. Le voyage est en principe à la charge des boursiers; nous assumons cependant les frais de retour des boursiers non européens. Les boursiers reçoivent dès leur arrivée, pour surmonter les premières difficultés, une allocation unique («viatique») de 200 francs (100 fr. pour les étudiants européens). Pour le matériel d'étude, les boursiers disposent de 500 francs au plus par an, s'ils prouvent qu'ils en ont besoin. Les boursiers originaires de pays en développement reçoivent à leur arrivée une allocation spéciale de 600 francs pour l'acquisition de vêtements adaptés à nos climats. Les professeurs de la discipline choisie et les assistants sociaux des hautes écoles examinent si ces allocations sont demandées à juste titre. Enfin, tous les boursiers sont assurés contre la maladie et les accidents.

Nos prestations financières permettent aux boursiers étrangers de vivre modestement. Les montants maximaux comparables des bourses que les cantons universitaires offrent aux Suisses ne diffèrent pas de nos prestations de base car les cantons demandent que les bénéficiaires ou leurs parents assument une partie des frais d'étude et d'entretien, alors que les boursiers étrangers ne peuvent pas rentrer chez eux en fin de semaine ou pour les vacances. Exiger une contribution personnelle ou familiale ne serait pas conciliable avec l'objectif de notre programme de bourses. Les bourses étant offertes d'un gouvernement à un autre, la Confédération assume dans une large mesure la responsabilité du séjour des boursiers étrangers dans notre pays. Alors que les cantons attribuent leurs bourses presque exclusivement d'après des critères sociaux, d'autres facteurs jouent ici un rôle tout aussi important (voir ch. 113.3).

113.2 Commission fédérale des bourses

L'exécution du programme des bourses incombe à la Commission fédérale des bourses, qui comprend présentement:

- trois représentants de la Confédération (Département des affaires étrangères, Département de l'intérieur, Département des finances);
- un délégué de la Conférence suisse des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique;
- un délégué de chacune des dix hautes écoles de la Suisse;
- un délégué de l'Union nationale des étudiants de Suisse.

La commission est présidée depuis 1971 par le professeur E. Giddey, de l'Université de Lausanne. La collaboration avec les services d'accueil et d'assistance des hautes écoles et la surveillance du cours propédeutique et du cours de langues de Fribourg sont assurées par deux sous-commissions.

Elle établit chaque année, à l'intention du Département de l'intérieur et après entente avec le Département des affaires étrangères, la liste des pays bénéficiaires de bourses.

En outre, la commission est notamment chargée

- d'examiner toutes les requêtes et de soumettre au Département de l'intérieur des propositions concernant l'attribution des bourses;
- de placer les boursiers en collaboration avec les hautes écoles;
- d'exercer la surveillance sur le cours propédeutique et le cours de langues donnés à Fribourg;
- de soumettre au Département de l'intérieur des propositions concernant les montants des bourses et des allocations;
- d'édicter des directives destinées à faciliter l'accueil des boursiers et leur intégration dans les hautes écoles suisses;
- de contrôler le travail des boursiers par l'intermédiaire des délégués des hautes écoles au sein de la commission et de soumettre au Département de l'intérieur des propositions relatives à la prolongation ou à la suppression de bourses;
- de préparer le retour des boursiers dans leur pays, en collaboration avec le Département des affaires étrangères et les ambassades.

La commission dispose à Zurich de son propre secrétariat, qui prépare et exécute les tâches susmentionnées et se charge de tous les autres travaux administratifs, y compris les versements aux boursiers. Il assume aussi l'importante tâche de fournir des informations aux étudiants étrangers et suisses désireux d'obtenir une bourse. La comptabilité est révisée par le Contrôle fédéral des finances.

113.3 Attribution des bourses

Il incombe aux représentations diplomatiques suisses de communiquer nos offres de bourses aux gouvernements intéressés, qui leur donnent une publicité appropriée. Nos représentations examinent les connaissances linguistiques des candidats et donnent si possible à la commission une première appréciation générale, notamment en ce qui concerne la motivation, ainsi que la situation personnelle et financière de ces derniers. Dans les pays qui présentent toujours beaucoup de candidats nos représentations procèdent à une première sélection, dans certains cas avec la collaboration des autorités locales. Les dossiers des

candidats sont ensuite transmis à la commission fédérale des bourses, qui les soumet à un examen approfondi portant sur

- les qualifications scientifiques des candidats,
- les places disponibles dans les hautes écoles suisses,
- les possibilités de spécialisation dans les domaines choisis par les candidats,
- la situation matérielle des candidats,
- les connaissances linguistiques requises (aptitude à suivre les cours en français ou en allemand),
- pour les candidats de pays en développement: les perspectives professionnelles dans le pays d'origine et l'utilité de la formation choisie pour le pays en question (les boursiers sont souvent sélectionnés compte tenu de projets établis par la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire),
- pour les candidats de pays industrialisés: la réciprocité (offre de bourses de la part du pays intéressé).

Les boursiers sont répartis entre les hautes écoles de telle façon que l'admission de Suisses n'en soit pas empêchée.

Les bourses d'études artistiques sont attribuées par l'Office des affaires culturelles du Département de l'intérieur. Les bénéficiaires sont choisis principalement en fonction de leur niveau de formation et de la maturité artistique dont témoignent leurs travaux d'épreuve, mais aussi de la possibilité de leur offrir des conditions de travail appropriées. L'office compétent consulte la Commission fédérale des beaux-arts et, le cas échéant, d'autres milieux spécialisés.

Pour des raisons qui sont souvent aussi d'ordre politique ou administratif, les pays en développement ne peuvent pas tous présenter un nombre suffisant de candidats qui satisfont aux exigences de la Commission des bourses. Pour remédier à cette situation, celle-ci examine chaque année un certain nombre de candidatures qui lui semblent bonnes et qui lui parviennent de pays auxquels aucune offre n'avait été proposée ou dont elle a connaissance par d'autres voies. Elle peut aussi proposer l'octroi d'une bourse à quelques ressortissants étrangers recommandés par les délégués des hautes écoles, même s'ils étudient en Suisse depuis plus de 4 semestres, lorsque les bourses offertes ne sont pas toutes utilisées. Cette manière de faire a permis, ces dernières années, à quelques étudiants particulièrement qualifiés - ressortissants d'Etats qui, pour des raisons d'ordre politique ou ethnique, n'auraient pas présenté leur candidature - d'achever leurs études en Suisse.

113.4 Préparation et accueil des boursiers

Dès 1961, année où le programme des bourses a commencé à être appliqué, il s'est révélé nécessaire d'instaurer des cours préparatoires d'une année en raison de la formation insuffisante des boursiers originaires de pays en développement. Conformément à une décision de la commission, ces cours ont lieu à Fribourg. L'organisation des cours, qui comprend une section française et une section allemande, a été confiée à un directeur engagé à plein temps; une sous-commis-

sion, mentionnée précédemment, est responsable de la bonne marche des cours.

La Conférence des recteurs des hautes écoles de la Suisse ayant décidé en 1965 d'organiser chaque année deux sessions d'examens d'admission pour les étudiants étrangers dont les certificats de maturité ne sont pas considérés comme équivalant aux certificats suisses, les cours propédeutiques de Fribourg accueillent depuis 1968 également des étudiants ne bénéficiant pas de bourses accordées par la Confédération qui ont pu être intégrés dans les classes existantes. Il s'agit principalement de boursiers d'organisations privées ou confessionnelles, de réfugiés et de Suisses de l'étranger. Les cours propédeutiques comptent présentement (semestre d'hiver 1979/1980) 105 participants, dont 60 sont inscrits à la section française et 45 à la section allemande. L'enseignement est donné par cinq professeurs occupés à plein temps (y compris le directeur) et quelques maîtres auxiliaires. Les étudiants ne bénéficiant pas de bourses de la Confédération paient un écolage de 1400 à 1900 francs par an. Au demeurant, le financement des cours, qui coûtent quelque 700 000 francs par an, destinés principalement à la rémunération des enseignants, est assuré par le crédit alloué pour l'octroi de bourses.

En 1968 et en 1974, de nombreux étudiants tchécoslovaques et chiliens chassés par les bouleversements politiques de leurs pays ont été admis au cours propédeutique, les hautes écoles subordonnant leur immatriculation à la condition qu'ils l'aient suivi avec succès. La commission examine en ce moment dans quelle mesure la fréquentation de ce cours pourrait permettre aux étudiants viet-namiens et cambodgiens réfugiés en Suisse depuis 1979 de reprendre leurs études.

Pendant les vacances d'été, la commission organise à Fribourg des cours de français et d'allemand pour les boursiers de la Confédération. Les boursiers n'ayant pas de connaissances linguistiques suffisantes sont tenus de suivre ces cours, qui disposent d'un laboratoire de langues. Comme l'expérience le prouve, l'amélioration des connaissances linguistiques contribue grandement à éviter les échecs et à réduire la durée des études.

Conformément à une suggestion de la Commission fédérale des bourses, les hautes écoles ont créé dans les années 60 des bureaux d'accueil et des services sociaux, auxquels d'ailleurs tous les étudiants étrangers peuvent s'adresser et dont les frais sont à la charge des cantons universitaires. Ces organismes s'occupent des boursiers de la Confédération pendant toute la durée de leur séjour. Ils les aident non seulement à trouver un logement et à organiser leur existence, nouvelle pour la plupart d'entre eux, mais aussi à participer à la vie culturelle et sportive et à mieux connaître notre pays, son économie et ses particularités. Pour l'organisation des loisirs, les bureaux d'accueil touchent 700 francs par boursier et par an.

113.5 Résultats obtenus de 1975 à 1980; enseignements à en tirer

- a. De 1975 à 1980, 657 bourses ont été allouées à des étudiants, scientifiques ou artistes originaires de 92 pays. Les pays industrialisés en ont obtenu

- 317, dont 161 ont été accordées à des pays d'Europe occidentale (ainsi que Chypre et la Turquie), 61 à des pays d'Europe orientale et 95 à des pays industrialisés d'outre-mer. Les pays en développement ont bénéficié de 340 bourses (197 pour l'Afrique, 68 pour l'Asie et 75 pour l'Amérique latine). Le détail est donné par le tableau I (annexe).
- b. Le nombre annuel des boursiers et leur répartition entre les hautes écoles sont indiqués dans le tableau II. Comme par le passé, près des deux tiers des boursiers étudient en Suisse romande, ce qui est dû principalement à la prédominance des étudiants francophones originaires de pays en développement.
 - c. L'échange de bourses avec les pays industrialisés a lieu dans la plupart des cas selon le principe de la réciprocité, bien qu'il ne soit pas établi contractuellement. Le tableau III donne une vue d'ensemble des échanges depuis 1975.
 - d. Les disciplines choisies (tableau IV) reflètent le double objectif du programme des bourses et les critères de sélection différenciés dont se sert la commission (voir ch. 112 et 113). Les sciences naturelles et techniques prédominent chez les ressortissants de pays en développement. La proportion d'économistes a fortement augmenté, surtout parmi les étudiants d'Afrique noire. La faible proportion d'étudiants en médecine est due au petit nombre de places dont disposent nos facultés spécialisées dans ce domaine. Le nombre des étudiants ès lettres originaires de pays industrialisés a diminué d'un dixième par rapport à la période précédente. Les économistes, les architectes et les ingénieurs de ces pays sont aussi plus nombreux que par le passé.
 - e. A l'échéance de leur bourse, tous les étudiants doivent répondre à un questionnaire établi par la commission. Le dépouillement des rapports finals de 223 boursiers de la période de 1976 à 1978 permet de constater que la grande majorité d'entre eux sont satisfaits de leur séjour en Suisse. La plupart affirment s'être instruit. Dans l'ensemble, la proportion d'étudiants satisfaits est supérieure parmi les ressortissants de pays industrialisés que parmi ceux de pays en développement qui, comme l'expérience le prouve, se sont heurtés à de plus grandes difficultés. Les rapports finals négatifs sont extrêmement rares et presque toujours dus à des échecs scolaires. Selon de nombreux rapports, les élèves qui ont suivi le cours de langues à Fribourg se sont intégrés plus rapidement et plus facilement, même si leurs connaissances linguistiques n'étaient pas encore parfaites à la fin du cours. Le travail des services d'accueil est très apprécié par presque tous les boursiers. Les rapports finals permettent à la commission des bourses d'améliorer les conditions de réalisation du programme. Le questionnaire a été modifié en 1978 de manière à permettre de connaître encore mieux l'opinion des boursiers sur le programme.
 - f. Si les constatations faites par la commission sont généralement satisfaisantes, on enregistre aussi des échecs. Ceci est inévitable lorsque l'homme est en jeu. De 1975 à 1980, seuls 18 boursiers se sont vu retirer leur bourse par le Département de l'intérieur, après un examen approfondi des dossiers par la commission, en raison d'échecs scolaires. Il s'agissait

d'étudiants du premier cycle à une exception près. Ces 18 boursiers représentent seulement 6,5 pour cent des étudiants non diplômés, soit 2,7 pour cent de tous les boursiers de la période concernée.

- g. Les rapports finals ne sont cependant pas les seuls éléments permettant d'évaluer le succès de notre action; l'interruption des études n'est pas nécessairement un échec de cette dernière. Ses résultats réels n'apparaissent que quelques années après le retour des boursiers dans leur pays, où ils rendent des services importants grâce à la formation reçue en Suisse qui leur permet souvent d'avancer à des postes clefs qui en font des partenaires importants pour nos relations bilatérales. Aussi la Commission des bourses et notamment les délégués des hautes écoles s'efforcent-ils de maintenir le contact avec les anciens boursiers.

La commission a fait en 1978, en collaboration avec nos missions diplomatiques, une large enquête sur la situation professionnelle des anciens boursiers originaires de pays en développement. Les résultats de cette enquête, qui soutiennent honorablement la comparaison avec ceux obtenus par d'autres pays, ont été analysés par la commission qui en a tenu compte pour offrir de nouvelles bourses. Ainsi, elle donne la priorité aux pays dans lesquels plusieurs anciens boursiers ont trouvé une situation correspondant à leur formation. En outre, elle réserve environ quatre cinquièmes des bourses aux étudiants déjà diplômés, car il s'est avéré que les boursiers ayant accompli leurs études de base dans leur propre pays et qui viennent en Suisse pour se spécialiser au cours d'un bref séjour, retournent chez eux presque sans exception. De plus, les mesures complémentaires destinées à faciliter le retour des boursiers originaires des pays en développement, se sont révélées efficaces. Nous nous référons à ce sujet au message du 21 mai 1975.

114 Propositions de la Commission fédérale des bourses concernant l'extension et la modification du programme

Le Département de l'intérieur désirant savoir s'il est possible et souhaitable d'amplifier notre action, la Commission fédérale des bourses a procédé le 7 décembre 1979 à un examen approfondi de la situation. Elle est arrivée à la conclusion que le présent mode d'organisation du programme donne satisfaction et que la collaboration entre les services fédéraux, cantonaux et universitaires fonctionne parfaitement. La commission unanime estime que la Confédération doit poursuivre son action en faveur des étudiants étrangers; ses bourses répondent à une nécessité et suscitent un intérêt extrêmement vif dans les milieux estudiantins de tous les pays. Il serait souhaitable d'augmenter sensiblement le nombre des bourses. En effet, d'une part, la demande dépasse de beaucoup notre offre, du moins dans certains pays et pour certaines catégories de bourses; d'autre part, les pays en développement ont encore de très graves lacunes à combler dans le domaine de la formation. La situation financière de la Confédération oblige cependant à y renoncer en grande partie. Aussi la commission s'est-elle bornée à faire quelques propositions d'importance mineure pour améliorer le programme et son organisation:

- a. Pour la période de 1976 à 1981, sept des 100 nouvelles bourses attribuées chaque année ont été accordées aux artistes; le choix des boursiers relève exclusivement du Département de l'intérieur. Il s'est avéré au cours des quatre années passées que l'imputation de ces bourses sur le contingent annuel présente des inconvénients. Tant que ces bourses sont prises dans le même contingent que celles destinées aux universitaires, il arrive régulièrement qu'il faille choisir entre des étudiants en sciences et des élèves des beaux-arts tout aussi qualifiés. Il n'existe guère de critères de comparaison. C'est pourquoi la commission propose de créer pour les artistes un contingent spécial de 10 bourses par an au maximum et de diminuer d'autant le nombre total des bourses destinées aux universitaires. Ce système permettrait aussi de limiter notre offre de bourses pour artistes à quelques pays choisis avec soin et aux disciplines dans lesquelles nous disposons de bonnes possibilités de formation.
- b. Les possibilités de formation dans les pays en développement se sont améliorées depuis le début de notre action, en 1961. Des lacunes restent cependant à combler, notamment en ce qui concerne les ingénieurs, les économistes, les médecins, les enseignants, etc. De l'avis de la commission, il serait souhaitable que les pays en développement puissent assurer eux-mêmes toute la formation des universitaires dont ils ont besoin. Ceci n'est pas toujours possible. Quelques-uns des pays les plus pauvres ne peuvent encore donner une instruction supérieure à leurs ressortissants. Il faut donc continuer d'allouer des bourses pour toute la durée d'une formation universitaire de base. Mais contrairement aux années précédentes, elles ne constitueront plus la majorité des bourses accordées aux pays en développement. Sur ce plan, la pratique s'est adaptée aux changements survenus et le nombre de bourses accordées pour les études de perfectionnement et pour des études très spécialisées s'est accru. L'octroi de bourses pour une courte durée destinées à des études devant servir à un objectif déterminé dans le pays d'origine, tend à réduire le nombre des boursiers issus de pays en développement qui ne rentrent pas chez eux.
- c. Le cours propédeutique et les cours de langues étant des éléments essentiels du programme, seront maintenus. Il n'est pas prévu de les développer. En revanche, les traitements représentant 80 pour cent des dépenses, il faudra augmenter les moyens financiers disponibles pour suivre l'évolution des salaires au cours des cinq prochaines années. Cet effort se justifie, car les cours en question sont indispensables pour assurer l'assistance, l'intégration et la préparation des étudiants originaires de pays en développement et des étudiants réfugiés. De plus, ils préparent aux études universitaires les étudiants suisses qui ont un certificat de maturité étranger ou émanant de certaines écoles suisses à l'étranger.
- d. Les montants versés actuellement aux boursiers sont suffisants. Ils devront cependant être adaptés périodiquement au coût de la vie. Il faut éviter que les boursiers, qui sont invités à séjourner dans notre pays par notre gouvernement, soient obligés de s'accommoder du strict minimum. Il faut aussi considérer que les boursiers des pays en développement ne reçoivent en général aucune aide de leur famille.

12 **Appréciation critique de la situation initiale**

121 **Poursuite du programme des bourses**

La nature et l'importance de notre programme n'ayant pas varié depuis 1975, nous estimons qu'il faut poursuivre l'effort entrepris voici vingt ans. Les échanges scientifiques et culturels avec les pays industrialisés d'Europe et d'outre-mer ont pris une importance croissante ces dernières années. Dans certains Etats, les bourses gouvernementales sont pratiquement le seul moyen pour les Suisses d'avoir accès aux universités du pays. Les échanges d'étudiants et de scientifiques sont bénéfiques non seulement aux étudiants, mais aussi aux professeurs.

Compte tenu du grand nombre de pays en développement et de l'impérieuse nécessité d'améliorer la formation de leurs cadres, la cinquantaine de nouvelles bourses qui leur sont offertes chaque année représentent un minimum. Il apparaît toujours plus nettement que nous retirons un profit certain de l'aide accordée aux étudiants des pays en développement. Les relations avec ces pays revêtent une importance grandissante pour nous aussi, de sorte que l'action présente des avantages réciproques. Une enquête a permis de constater que les anciens boursiers occupent souvent des postes élevés dans leurs pays et peuvent ainsi contribuer efficacement à resserrer les liens entre la Suisse et celui-ci.

Notre programme de bourses fait partie intégrante de notre politique étrangère dans les domaines de la culture, de la science et de l'aide au développement. On ne comprendrait guère à l'étranger que pour des raisons uniquement financières, puisqu'il ne saurait y en avoir d'autres, notre pays diminue ou supprime une aide qui, au prix d'une charge administrative minime, accorde des avantages considérables à notre pays.

122 **Modifications proposées**

Nous fondant sur les propositions de la Commission fédérale des bourses, nous vous proposons de modifier comme il suit les modalités du programme:

122.1

Le contingent annuel de nouvelles bourses doit être réparti selon les possibilités, de façon à ce que les universitaires en obtiennent la majorité et les artistes 10 au maximum.

122.2

En prenant l'arrêté du 3 décembre 1975, vous avez fixé le crédit de programme et, en outre, créé une réserve permettant de faire face à des circonstances extraordinaires. Cette mesure a permis d'accueillir, comme en 1968, en 1973 et 1974, des groupes importants d'étudiants réfugiés. Il ressort de l'expérience acquise ces dernières années que le financement par un crédit cadre et une

réserve spéciale n'est pas toujours une solution judicieuse. D'autres organes ont souhaité pouvoir disposer de cette réserve dans des circonstances analogues et se sont ainsi immiscés dans la politique suivie par la commission en matière d'attribution des bourses.

122.3

Nous envisageons de charger la commission d'examiner également les candidatures suisses aux bourses étrangères; cette tâche est confiée présentement à des groupes de travail de l'administration. Cette innovation aurait l'avantage de confier au même organe toutes les activités concernant les échanges, ce qui pourrait renforcer notre position à l'égard de nos partenaires.

122.4

Nous soutenons entièrement la proposition d'adapter périodiquement le montant des bourses au coût de la vie. Sur ce point, la commission a fait preuve de modération au cours des dernières années. Elle sait bien qu'il est souhaitable, pour des raisons politiques et psychologiques, d'appliquer les mêmes critères pour le calcul des bourses en faveur des étrangers et des Suisses.

Elle se base à cet effet sur le modèle établi en 1974 par la commission mixte pour la politique d'octroi des bourses d'études à l'intention de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique pour calculer le coût de la vie, mais prend en considération le renchérissement qui s'est produit depuis.

122.5

Les crédits annuels disponibles ces trois prochaines années étant fixés de manière contraignante dans le plan financier, la durée du nouvel arrêté fédéral doit être limitée à cette période. A partir de 1984, le programme des bourses sera poursuivi sur une base légale élargie de durée illimitée et selon de nouvelles modalités financières.

13 Postulat du Conseil national du 11 juin 1979

Par une motion du 14 décembre 1978, le conseiller national Hofmann a demandé au Conseil fédéral de compléter l'aide bilatérale et multilatérale traditionnelle en développant le système des bourses et des stages en Suisse en faveur de jeunes ressortissants des pays les plus pauvres du tiers monde. Le Conseil national a accepté cette motion le 11 juin 1979 en la transformant en un postulat. Le présent projet réalise partiellement les objectifs de cette intervention.

2 Partie spéciale

Les modifications proposées au chapitre 122 sont parfaitement réalisables dans

le cadre de l'arrêté fédéral en vigueur. Nous devons cependant, comme nous l'exposerons au chapitre quatre, choisir pour la première fois la forme juridique d'un arrêté fédéral de portée générale. Ceci exige une réglementation plus détaillée que l'arrêté actuellement en vigueur.

L'article premier crée la base légale à l'octroi des bourses et précise le contexte général dans lequel celles-ci sont allouées.

L'article 2 énumère les catégories de bourses et fixe les montants maximaux des bourses. Le Conseil fédéral peut les compléter par des allocations pour les livres, l'habillement, le voyage de retour, etc.

L'article 3 indique les critères appliqués lors de l'examen et du choix des candidats répartis en deux catégories, selon qu'ils sont universitaires ou artistes.

L'article 4 règle le financement du programme.

L'article 5 déclare le Département fédéral de l'intérieur compétent pour allouer les bourses; le département les attribue aux universitaires sur proposition de la Commission fédérale des bourses pour étudiants étrangers.

L'article 6 arrête la composition de la Commission des bourses et désigne l'autorité qui la nomme.

L'article 7 contient les dispositions finales.

Pour la raison susmentionnée, nous demandons que l'arrêté fédéral soit prorogé jusqu'à la fin de 1983; nous préparerons jusqu'en 1984 une loi fédérale qui intégrera définitivement le programme des bourses dans notre politique culturelle et scientifique à l'égard de l'étranger. Le financement serait alors assuré par des arrêtés financiers valables pour plusieurs années. Une réorganisation administrative, comportant notamment la fusion du secrétariat et de l'administration des cours propédeutiques, permettra certaines économies.

3 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel

31 Conséquences financières

En 1975, vous avez alloué 18,5 millions de francs au programme ordinaire et 1,5 million de francs destinés à surmonter des circonstances extraordinaires. Les montants mensuels des bourses étaient à ce moment-là de 825 francs en moyenne. Depuis lors, ils ont été adaptés deux fois au coût de la vie; la moyenne est présentement de 1000 francs.

Si le crédit de programme alloué pour les activités ordinaires n'a néanmoins pas été dépassé, c'est parce que de 1976 à 1978 le coût de ces activités est demeuré inférieur aux crédits annuels: alors que 240 bourses de 12 mois avaient été budgétées, la durée moyenne des études a été de 11 mois, plusieurs boursiers les ayant interrompues prématurément. On a tenu compte de cette circonstance pour calculer les nouveaux crédits annuels.

Les appointements des enseignants constituent plus de 80 pour cent des dépenses du cours de langues et du cours propédeutique. Ils subissent le plus fortement les effets du renchérissement.

Selon la réglementation, le contingent annuel devrait s'élever à quelque 110 nouvelles bourses en cas d'exécution normale du programme, de sorte que leur nombre total, y compris les prolongations, atteindrait 250.

Le programme des bourses sera poursuivi dès 1981 conformément au plan financier de 1981 à 1983. Durant cette période, nous nous en tiendrons strictement à ce plan. Nous nous bornons à proroger le programme jusqu'à fin 1983 afin de ne pas préjuger du futur plan financier et de ne pas entraver les efforts entrepris pour équilibrer le budget de la Confédération.

Un crédit annuel de 3,3 millions de francs est disponible de 1981 à 1983. Les montants nécessaires pour les différentes catégories de dépenses sont annuellement les suivants:

	Fr.
200 bourses (de 11 mois) de 1000 francs en moyenne	2 200 000
Dépenses pour le cours de langues.....	90 000
Dépenses pour le cours propédeutique	560 000
Dépenses pour les boursiers (matériel d'étude, accueil, caisse-maladie, retour au pays, etc.)	320 000
Administration	130 000
Total par année	3 300 000

Pour la période du 21 mars au 31 décembre 1981, nous prévoyons donc des dépenses de 2 586 000 francs. S'y ajouteront 3,3 millions de francs par an pour 1982 et 1983, de sorte que la poursuite du programme jusqu'à fin 1983 coûtera 9,2 millions de francs en chiffre rond.

Pour cette période, nous devons non seulement renoncer à augmenter à 110 le contingent annuel de nouvelles bourses, comme cela serait souhaitable et justifié, mais le réduire d'un cinquième. Nous ne pourrions donc offrir que 80 nouvelles bourses par an. Le nombre total des boursiers ne dépassera ainsi pas 200 par an, renouvellements compris. Si le coût de la vie continue à augmenter, il nous sera impossible d'y adapter les montants des bourses. La renonciation à compenser le renchérissement affectera surtout le cours de langues et le cours propédeutique, dont plus de 80 pour cent des dépenses consenties à cet effet servent à la rémunération des enseignants.

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 le présent projet dans notre rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (cf. ch. 514).

4 Constitutionnalité

Le programme des bourses est un élément de notre politique étrangère et ressortit donc à la compétence générale de la Confédération, chargée de

sauvegarder les relations internationales. Cette compétence résulte du contexte général et du système de la constitution fédérale, notamment des articles 8, 85, chiffres 5 et 6, et 102, chiffres 8 et 9. L'octroi de bourses à des ressortissants de pays en développement s'inscrit dans le cadre de la coopération avec ces Etats. Les bourses offertes à des étudiants de pays industrialisés doivent être considérées surtout sous l'angle des échanges culturels. Le nouvel arrêté fédéral repose donc sur une base constitutionnelle.

Selon la doctrine moderne et la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral (ATF 103 Ia 380 cons. C 5 et 6, 402 cons. 3a; 104 Ia 232 cons. 2c, 309 cons. 3a, 445 cons. 4c), l'«administration dispensatrice de prestations», pas plus que l'«administration intervenant impérativement», ne saurait agir sans se fonder sur une loi; cette règle vaut pour l'ensemble de l'administration. C'est pourquoi les prestations proposées dans le présent message ne peuvent plus être allouées en vertu d'un arrêté fédéral simple. Elles doivent se fonder sur une loi, en l'occurrence, vu la durée d'application limitée, sur un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum.

Annexe

Pays d'origine et nombre des boursiers (1975-1980)

Tableau I

Pays	Total	Pays	Total
<i>Europe:</i>			
Belgique	11	El Salvador	6
Danemark	7	Equateur	10
République démocratique alle- mande	1	Guatemala	4
République fédérale d'Allema- gne	3	Colombie	13
Grèce	11	Mexique	4
Finlande	10	Nicaragua	4
France	2	Panama	1
Irlande	9	Pérou	7
Israël	5	Trinité-et-Tobago; autres pays des Caraïbes	8
Islande	4	Uruguay	2
Italie	2	<i>Afrique:</i>	
Yougoslavie	1	Egypte	2
Luxembourg	7	Algérie	8
Malte	1	Angola	1
Pays-Bas	10	Bénin	5
Norvège	8	Burundi	20
Autriche	13	Côte d'Ivoire	3
Pologne	18	Ghana	3
Portugal	10	Cameroun	17
Suède	9	Kenya	9
Espagne	12	Congo	4
Tchécoslovaquie	7	Libéria	2
Turquie	24	Madagascar	27
Union soviétique	28	Mali	6
Hongrie	6	Maroc	7
Chypre	3	Niger	4
<i>Amérique du Nord:</i>			
Canada	29	Nigéria	2
Etats-Unis	11	Haute-Volta	7
<i>Amérique centrale et Amérique du Sud:</i>			
Bolivie	4	Zimbabwe	1
Brésil	5	Rwanda	29
Chili	6	Sénégal	2
Costa Rica	1	Seychelles	1
		Soudan	4
		Tanzanie	1
		Togo	4
		Tchad	4
		Tunisie	9
		Ouganda	1

Pays	Total	Pays	Total
Zaire	9	Népal	3
République centrafricaine	5	Pakistan	2
Afrique du Sud	7	Sri Lanka	1
<i>Asie:</i>		Corée (Sud)	12
Afghanistan	2	Syrie.....	3
Birmanie	1	Chine (Taïwan)	3
Inde	3	Thaïlande	1
Indonésie.....	10	Viet Nam	12
Jordanie	4	Chine	14
Iran	2	Japon	17
Kampuchea	3	<i>Australie</i>	9
Liban	5	Nouvelle-Zélande.....	8
Malaisie.....	1		

Tableau II

Répartition des boursiers entre les établissements d'instruction (1975-1980)

Hautes écoles	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80
EPF Zurich	44	46	44	34	36
Bâle	13	13	13	11	12
Berne	9	6	10	10	10
Fribourg	13	16	18	25	24
Genève.....	48	52	57	53	64
Lausanne	19	16	14	16	20
EPF Lausanne	35	40	41	43	44
Neuchâtel	26	19	19	17	15
Zurich	20	22	19	21	16
Saint-Gall	5	5	4	5	5
Divers (cours propédeutique et bourses artistiques)	7	7	7	11	6
Total	239	242	246	246	252

Echanges de bourses avec des pays industrialisés (1979-1980)

Tableau III

Pays	Bourses offertes	
	par la Suisse	à la Suisse
<i>Europe occidentale</i>		
Belgique	10	10
Danemark	10	9
Finlande	10	6
Grèce	10	—
Irlande	10	10
Islande	5	1
Luxembourg	5	—
Pays-Bas	10	10
Norvège	11	10
Autriche	10	10
Portugal	9	—
Suède	10	10
Espagne	8	2
Turquie	17	7
Chypre	2	—
Bourses offertes dans le cadre du programme du Conseil de l'Europe	26	355 ¹⁾
<i>Europe orientale</i>		
Bulgarie	1	—
République démocratique allemande	1	—
Yougoslavie	1	—
Pologne	15	15
Roumanie	4	1
Tchécoslovaquie	7	6
Hongrie	5	1
Union soviétique	25	15
<i>Etats non européens</i>		
Australie	7	5
Chine	12	12
Israël	6	3
Japon	15	12
Canada	30	28
Nouvelle-Zélande	6	2 ²⁾
Afrique du Sud	7	10
Etats-Unis	12	12

¹⁾ Pays prestataires: République fédérale d'Allemagne, France, Grande-Bretagne, Suède, Grèce, Italie, Norvège, Turquie, Autriche.

²⁾ Pas d'offre officielle, mais les Suisses peuvent s'inscrire. Certains pays n'appliquent pas la réciprocité ou ne l'appliquent que partiellement parce qu'ils n'ont pas d'université ou parce que la Suisse y renonce compte tenu des disparités nord-sud.

Tableau IV

Disciplines choisies par les boursiers de 1975 à 1980

Disciplines	Origine et nombre			
	Pays industrialisés		Pays en voie de développement	
	en chiffres absolus	en %	en chiffres absolus	en %
1. Sciences politiques et humaines.....	118	37,2	48	14,1
dont notamment:				
Sciences politiques et relations internationales	16		18	
Psychologie	20		5	
Langue et littérature allemandes	11		5	
Langues et littérature romanes	23		2	
autres disciplines.....	48		18	
2. Sciences économiques et sociales	30	9,5	63	18,5
3. Droit.....	21	6,6	17	5
4. Sciences médicales	19	6	30	8,8
dont:				
médecine	13		21	
médecine vétérinaire.....	—		3	
médecine dentaire	4		1	
pharmacie	2		5	
5. Sciences mathématiques et naturelles	52	16,4	88	29,5
dont notamment:				
mathématiques	7		17	
chimie	12		32	
physique	10		11	
géologie	3		11	
biologie	12		6	
zoologie	1		7	
autres disciplines.....	7		4	

Disciplines	Origine et nombre			
	Pays industrialisés		Pays en voie de développement	
	en chiffres absolus	en %	en chiffres absolus	en %
6. Architecture et sciences de l'ingénieur	61	19,2	94	27,7
dont notamment:				
architecture	6		12	
agronomie	1		18	
génie civil	8		18	
mécanique	12		15	
électrotechnique	17		17	
génie forestier et rural/topographie	11		14	
autres disciplines.....	6		—	
7. Bourses artistiques (à partir de 1976)	16	5,1	—	—
8. Total	317	100	340	100

26191

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

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures;

vu le message du Conseil fédéral du 25 juin 1980¹⁾,

arrête:

Article premier Principe

¹ La Confédération peut octroyer des bourses d'une ou de plusieurs années à des étrangers étudiant dans les hautes écoles suisses et à des étrangers exerçant une activité artistique, aux fins de leur permettre d'acquérir une formation ou de la parfaire.

² Des bourses sont allouées

- a. A des étudiants de pays en développement, au titre de la coopération au développement;
- b. A des étudiants de pays industrialisés, d'après des critères relevant de la politique de la culture ou de la science.

Art. 2 Genres et montants des bourses, allocations

¹ Les bourses sont destinées

- a. En matière d'études universitaires:
 1. aux élèves des cours préparatoires (cours propédeutiques et cours de langues)
 2. aux étudiants sans titre universitaire
 3. aux étudiants ayant déjà un diplôme universitaire
 4. aux jeunes professeurs;
- b. Aux jeunes artistes.

² Les montants de base des bourses ne peuvent excéder mensuellement

- a. 800 francs pour les élèves des cours préparatoires;
- b. 900 francs pour les étudiants sans titre universitaire;
- c. 1100 francs pour les étudiants diplômés;
- d. 2500 francs pour les jeunes professeurs;
- e. 1100 francs pour les artistes.

¹⁾ FF 1980 II 1469

Bourses à des étudiants étrangers

En cas de renchérissement sensible, le Conseil fédéral peut adapter ces montants de base au coût de la vie.

³ Le Conseil fédéral peut compléter les bourses par des allocations.

Art. 3 Critères

Les critères déterminants pour le choix des boursiers sont

- a. Pour les bourses universitaires:
 1. les qualifications scientifiques du candidat
 2. les places disponibles dans les hautes écoles suisses
 3. les possibilités de spécialisation dans le domaine choisi par le candidat
 4. la situation matérielle du candidat
 5. les connaissances linguistiques
 6. pour les candidats de pays en développement: les perspectives professionnelles dans le pays d'origine et l'utilité de la formation choisie pour le pays en question
 7. pour les candidats de pays industrialisés: la réciprocité.
- b. Pour les bourses artistiques:
 1. la formation du candidat
 2. la maturité artistique du candidat
 3. l'existence de possibilités de formation appropriées.

Art. 4 Financement

¹ Pendant la durée d'application du présent arrêté, un crédit de 9,2 millions de francs est ouvert pour permettre l'octroi de bourses.

² Le Conseil fédéral répartit cette somme par tranches annuelles entre les diverses catégories de bourses.

Art. 5 Attribution des bourses

Les bourses au sens du présent arrêté sont attribuées par le Département de l'intérieur. Les bourses universitaires sont attribuées sur proposition de la commission fédérale des bourses.

Art. 6 Commission fédérale des bourses

¹ La Commission fédérale des bourses comprend des représentants de la Confédération, de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'instruction publique, des hautes écoles suisses et de l'Union nationale des étudiants de Suisse.

² Cette commission et son président sont nommés par le Conseil fédéral sur proposition du Département de l'intérieur. La Conférence des chefs des

Bourses à des étudiants étrangers

départements cantonaux de l'instruction publique, les hautes écoles suisses et l'Union nationale des étudiants de Suisse sont habilitées à proposer leurs représentants.

Art. 7 Disposition finale

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

² Il entre en vigueur le 21 mars 1981 et a effet jusqu'au 31 décembre 1983.

26191