



Berne, février 2019

# **Loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (LCMIF ; RS 414.51)**

**Révision totale**

**Rapport explicatif  
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Grandes lignes du projet</b>	<b>5</b>
1.1	Contexte	5
1.2	Réglementation proposée	8
1.3	Justification et appréciation de la solution proposée	9
1.4	Adéquation des moyens requis	10
1.5	Mise en œuvre	10
1.6	Classement d'interventions parlementaires	10
<b>2</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>Conséquences pour la Confédération sur le plan financier et du personnel</b>	<b>18</b>
3.1	Conséquences financières	18
3.2	Conséquences pour le personnel	18
<b>4</b>	<b>Conformité à la loi sur les subventions</b>	<b>18</b>

# Avant-projet et rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation

## Condensé

*L'encouragement de la coopération internationale en matière de formation (mobilité internationale et coopération entre les institutions) fait partie intégrante de la politique de formation de la Confédération depuis plus de 20 ans. La loi fédérale qui régit actuellement les activités d'encouragement ne répond pas aux exigences de la politique de formation : il importe de donner à la politique d'encouragement de la Confédération les moyens de réagir avec davantage de souplesse et d'autonomie aux mutations rapides du domaine de la formation. Pour ce faire, les instruments d'encouragement doivent gagner en flexibilité et en cohérence. Au niveau de la loi, des compléments formels doivent être apportés et certaines notions doivent être précisées. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral prévoit une révision totale de la loi afin de créer un cadre se prêtant davantage à une politique d'encouragement s'inscrivant dans la durée. La révision totale ne préjuge pas des décisions stratégiques et financières relatives à l'orientation de la politique d'encouragement pour les prochaines années.*

## Contexte

*La loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51) constitue la base de la Confédération dans le domaine de l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation. Au cours des deux dernières décennies, elle a uniquement fait l'objet d'adaptations ponctuelles et disjointes. L'une des raisons en est le changement répété du statut de la Suisse quant à sa participation aux programmes de formation de l'UE, qui évoluent de manière dynamique.*

*Les pratiques d'encouragement actuelles montrent les limites du cadre légal en vigueur : le fait de rattacher strictement les principaux instruments d'encouragement à une participation aux programmes de formation européens n'est plus en adéquation avec l'internationalisation de la formation. La solution mise en place par la Suisse au cours des dernières années en vue d'encourager la mobilité internationale a mis en évidence la nécessité d'élargir la marge de manœuvre laissée par la loi pour la conception stratégique de la politique d'encouragement : la loi en vigueur ne prévoit pas notamment un ancrage équivalent pour les deux instruments possibles (association aux programmes d'encouragement internationaux / mise en œuvre de programmes suisses). Même la possibilité de confier des tâches essentielles en matière de mise en œuvre à une agence nationale est subordonnée à une participation aux programmes européens. De plus, la loi ne contient pas de données de base sur le but et les principes de la politique d'encouragement. Elle ne répond pas non plus aux exigences formelles concernant les dispositions relatives aux aides financières allouées par la Confédération. La loi comporte en outre des faiblesses terminologiques (y compris dans son titre).*

*Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de procéder à une révision totale de la loi élaborée il y a 20 ans. Cette révision totale devrait être intégrée au message FRI 2021-2024 à l'issue de la procédure de consultation.*

## Présentation du projet

*La révision totale ne vise pas à créer de nouvelles mesures d'encouragement, mais à assouplir les instruments d'encouragement qui ont fait leurs preuves, à améliorer la cohérence entre les instruments, à corriger les faiblesses sur le fond et sur la forme, et à préciser certaines notions.*

*Il s'agit principalement de renforcer les lignes d'action stratégiques dans le domaine des programmes pluriannuels destinés à encourager la mobilité internationale des individus et la coopération internationale entre institutions et organisations du domaine de la formation. Le lien entre cet instrument d'encouragement et la participation aux programmes de formation de l'UE est supprimé : la possibilité pour la Suisse de mettre en œuvre ses propres programmes d'encouragement est maintenant inscrite dans la loi à titre de mesure possible à part entière et non plus définie dans l'ordonnance comme mesure secondaire. Le but est de faire de l'association aux programmes de l'UE et de la mise en œuvre de programmes suisses deux instruments*

*comparables de la politique de la Confédération. Par analogie, les dispositions relatives aux mesures d'accompagnement et la délégation de tâches à une agence nationale sont également dissociées d'une participation à des programmes internationaux. De plus, la définition des tâches de l'agence nationale fera désormais partie intégrante de la loi.*

*Pour les autres mesures d'encouragement qui ne sont pas axées sur des programmes, la disposition relative au versement de bourses individuelles pour suivre des formations d'excellence dans des institutions sélectionnées hors de la Suisse est adaptée de manière que des institutions n'appartenant pas à l'espace européen puissent être prises en compte le cas échéant. Autre adaptation : les dispositions de l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFP) relatives à l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation professionnelle (CIFP) et les dispositions concernant le renforcement et l'élargissement de la coopération internationale dans la formation générale sont regroupées dans la même loi.*

*Le nouveau projet de loi contient en outre des dispositions sur les conditions d'octroi de contributions fédérales, qui, d'un point de vue formel et au regard de la législation sur les subventions, doivent figurer dans une loi. Afin d'inscrire la loi dans un contexte stratégique plus global, le but de l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation est présenté pour la première fois par rapport aux particuliers, aux institutions et au système. Le champ d'application de la loi et les domaines soutenus sont délimités. Les termes utilisés ont été adaptés à l'usage en Suisse et éventuellement clarifiés ou formulés de manière plus générale. Le titre de la loi a été simplifié.*

*La loi fixe les principes des différentes contributions fédérales. La mise en œuvre des mesures continuera à être définie en détail par le Conseil fédéral dans l'ordonnance d'exécution qui, dans un deuxième temps, sera également soumise à une révision totale. Il appartiendra au Conseil fédéral de proposer, comme c'est le cas actuellement, l'orientation stratégique de la politique d'encouragement de même que les priorités et les moyens financiers nécessaires dans le cadre de messages correspondants.*

# Avant-projet et rapport explicatif relatif à la loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

#### Problématique

La mondialisation de l'économie accélère aussi l'internationalisation de la formation : il appartient au système de formation de la Suisse de permettre aux individus d'acquérir les compétences qui sont toujours plus demandées sur le marché du travail à l'échelle internationale. Par conséquent, la mobilité internationale à des fins de formation et la coopération transfrontalière entre institutions et acteurs du domaine de la formation ne cessent de gagner en importance. C'est pourquoi l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation et notamment de la mobilité internationale est, depuis plus de 20 ans, un élément essentiel de la politique de la Confédération en matière de formation.

La loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité<sup>1</sup> constitue la base des activités d'encouragement de la Confédération dans ce domaine. Depuis son introduction rapide en 1999, elle a été adaptée de manière ponctuelle et disparate au cours des deux dernières décennies. L'une des raisons tient aux changements à répétition dans le statut de la Suisse par rapport aux programmes de formation de l'UE, qui se développent de manière dynamique. À cela se sont ajoutées la définition de mesures d'encouragement supplémentaires de même que leur inscription dans la loi.

Durant ces vingt années, la pratique de la Confédération en matière d'encouragement s'est développée en conséquence. Elle montre toujours plus les limites des bases légales actuelles : la loi en vigueur subordonne les principaux instruments d'encouragement de la Confédération à une participation aux programmes de formation européens. Cette base ne suffit pas pour mener une politique d'encouragement à long terme qui soit à même de réagir de manière autonome aux transformations du contexte national et international de la formation.

Aussi le contenu de plusieurs dispositions importantes relatives à l'encouragement doit-il être revu dans la loi afin d'offrir une base solide à la politique d'encouragement de la Confédération. Il ne s'agit pas pour autant de mettre en place de nouvelles mesures d'encouragement. Le but est plutôt de donner de manière ciblée plus de flexibilité aux instruments d'encouragement qui ont fait leurs preuves et d'améliorer la cohérence dans les bases juridiques. Les autres points qui ont grandement besoin d'être révisés sont les dispositions générales, les aspects formels de la loi et les termes utilisés.

Les principales dispositions qui doivent être remaniées portent sur l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation et sur l'encouragement de la coopération internationale entre institutions dans le cadre de programmes pluriannuels. Cette forme d'encouragement de la coopération internationale en matière de formation est devenue au cours des vingt dernières années un pilier fondamental de la politique de formation de la Confédération. Cependant, pour des raisons historiques, les mesures d'encouragement ne sont définies dans la loi qu'en lien avec la possibilité d'une participation aux programmes de formation de l'UE moyennant une contribution. Le financement direct de programmes d'encouragement compatibles lancés par la Suisse, qui a été mis en œuvre au cours des dernières années, est par contre présenté uniquement dans l'ordonnance du 18 septembre 2015 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité<sup>2</sup> en tant que mesure secondaire. Si l'on considère la situation actuelle, deux instruments d'encouragement alternatifs et d'une importance équivalente sont inscrits dans deux actes différents, l'un dans une loi et l'autre dans une ordonnance. Il y a lieu de remédier à cette incohérence. Même si l'importance stratégique de la politique de formation de l'UE pour la politique de formation de la Suisse est indéniable, il importe que les lignes d'action de la Confédération ne soient pas étroitement liées à la participation à un programme d'encouragement international défini par des acteurs externes.

<sup>1</sup> RS 414.51

<sup>2</sup> RS 414.513

Certaines mesures d'accompagnement ont montré toute leur efficacité, indépendamment des conditions du programme mis en œuvre (association à des programmes de formation de l'UE ou mise en œuvre de programmes suisses), et se sont révélées globalement utiles. La possibilité de confier des tâches de mise en œuvre à une agence nationale a notamment fait ses preuves en termes de séparation entre les tâches stratégiques et les tâches opérationnelles, d'efficacité des coûts et de plus grande proximité avec les groupes cibles. Pourtant, selon le droit en vigueur, les dispositions relatives à une agence nationale de ce type ne sont présentées que dans le cadre d'une participation aux programmes de formation de l'UE. Les dispositions relatives à l'agence nationale et les tâches qui peuvent lui être confiées doivent en outre être clarifiées.

Pour introduire davantage de flexibilité dans l'encouragement de l'excellence, il est aussi nécessaire de remanier la disposition en vigueur concernant le versement de bourses individuelles à des personnes qui suivent une formation dans des institutions d'excellence sélectionnées hors de la Suisse. L'octroi de contributions aux coûts d'exploitation des institutions concernées n'est pas non plus suffisamment défini dans la loi.

Un besoin d'harmonisation des dispositions existe aussi sur le plan des activités de coopération internationale complémentaires en matière de formation qui ne peuvent pas être encouragées dans le cadre d'un programme mais présentent néanmoins un intérêt pour la politique de formation : la loi en vigueur contient des dispositions sur l'attribution d'aides financières pour renforcer et étendre la coopération internationale en matière de formation générale. L'encouragement d'activités de coopération internationale en matière de formation professionnelle est quant à lui défini dans l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle<sup>3</sup>. Il convient de regrouper les cadres légaux qui existent pour des mesures d'encouragement comparables afin de donner davantage de cohérence à la politique d'encouragement de la coopération internationale en matière de formation.

En raison de la genèse et de l'évolution de la loi, les différentes mesures d'encouragement existantes ne sont pas intégrées dans un contexte stratégique global : ni le but de la coopération internationale en matière de formation ni les domaines fondamentaux bénéficiant d'un soutien ne sont présentés.

En dernier lieu, la loi en vigueur ne comporte pas de données de base sur les conditions d'octroi des contributions. De plus, la terminologie utilisée dans le titre et le texte de la loi ne correspond plus à la situation actuelle en termes d'usage et de conditions-cadres.

## **Genèse et adaptation de la loi dans le contexte des programmes de formation de l'UE**

La loi actuelle se fonde sur l'arrêté fédéral du 22 mars 1991 relatif à la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité<sup>4</sup>. Après la première participation de la Suisse aux programmes de formation européens au début des années 1990, cet arrêté fédéral constituait la base légale pour les demandes de crédits nécessaires, la compétence pour conclure les accords internationaux et l'octroi de subventions aux étudiants suisses inscrits dans des institutions européennes (art. 2 à 4<sup>5</sup>).

La Communauté européenne (CE) a commencé à lancer des programmes et activités de coopération transfrontalière pour encourager la mobilité dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et des activités extrascolaires destinées à la jeunesse dès les années 1980. Mais, au début, ces programmes et activités n'étaient pas ouverts à la Suisse. L'intensification de la coopération entre les États de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et la CE a eu néanmoins un effet positif sur les relations dans le domaine de la formation et de la jeunesse et a finalement permis à la Suisse d'être associée au programme de formation COMETT II<sup>6</sup> et au programme de mobilité ERASMUS<sup>7</sup>.

L'association aux programmes COMETT II et ERASMUS a pris fin dans le sillage du non de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) en décembre 1992 et du passage à la nouvelle génération de programmes 1995-1999<sup>8</sup>. Afin d'asseoir la base légale en prévision d'une éventuelle participation à des pro-

<sup>3</sup> RS 412.101

<sup>4</sup> RO 1991 1972. L'arrêté fédéral comprenait cinq articles et se fondait sur les art. 8 et 27<sup>quater</sup> de la Constitution fédérale du 29 mai 1874. Ces deux articles portaient sur les compétences de la Confédération pour conclure des accords internationaux et, en complément des réglementations cantonales, pour mettre en place un système de bourses.

<sup>5</sup> Voir message du 17 septembre 1990 à l'appui de mesures visant à promouvoir la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et la mobilité (FF 1990 III 1015).

<sup>6</sup> Accord du 19 décembre 1989 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne instituant une coopération en matière de formation dans le contexte de la mise en œuvre de COMETT II (1990-1994) (RS 0.420.518.03).

<sup>7</sup> Accord du 9 octobre 1991 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne instituant une coopération en matière d'éducation et de formation dans le cadre du programme ERASMUS (RS 0.414.91).

<sup>8</sup> SOCRATES I, LEONARDO DA VINCI I et JEUNESSE POUR L'EUROPE III

grammes ultérieurs, la durée de validité de l'arrêté fédéral, qui était limitée à 7 ans, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2000 par le biais de la modification du 16 décembre 1994<sup>9</sup>. L'encouragement prévu comme mesure transitoire incluait, sur le modèle des programmes de formation de l'UE en cours, une plus large palette d'activités de mobilité et de coopération, notamment par l'extension de ces activités à tous les domaines de la formation (formation scolaire, formation professionnelle, enseignement supérieur, formation pour adultes, formation extrascolaire destinée à la jeunesse).

Les négociations avec l'Union européenne (UE) dans le cadre des Bilatérales I et II n'ont pas permis de conclure un nouvel accord dans le domaine de la formation. L'objectif de l'association de la Suisse à la génération de programmes 2000-2006<sup>10</sup> n'a pas pu être atteint. Au cours des années suivantes, la Suisse n'a été autorisée à participer à ces programmes que de manière indirecte, c'est-à-dire sans accord formel. À l'échelle nationale, le Conseil fédéral a néanmoins proposé de remplacer l'arrêté fédéral en vigueur par un nouvel arrêté à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>11</sup>. L'Assemblée fédérale n'a pas suivi cette proposition et a édicté la loi fédérale actuelle, qui reprenait l'essentiel de l'arrêté fédéral quant à sa teneur et à sa formulation et était valide jusqu'au 31 décembre 2003<sup>12</sup>. Le Conseil fédéral détaillait en outre le contenu de la nouvelle loi dans l'ordonnance qui l'accompagnait<sup>13</sup>.

En 2003, au travers d'échanges épistolaires, la Suisse et l'UE ont réitéré leur volonté de négocier un accord en vue d'une participation officielle de la Suisse à la génération de programmes 2007-2013. En prévision de l'association de la Suisse et après une prolongation transitoire de la durée de validité jusqu'à l'année 2007<sup>14</sup>, la loi fédérale a finalement été prorogée pour une durée indéterminée<sup>15</sup>. L'art. 2a créait en outre la base légale pour la mise sur pied d'une agence nationale destinée à accompagner la participation aux programmes de l'UE<sup>16</sup>. L'objectif de la participation officielle a pu être atteint en 2010 et a garanti à la Suisse une association aux programmes ÉDUCATION ET FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE et JEUNESSE EN ACTION pendant les années 2011 à 2013<sup>17</sup>.

La dernière modification de la loi fédérale a été édictée le 15 février 2013<sup>18</sup>. Elle n'était pas directement motivée par des changements dans le statut de la Suisse quant à sa participation aux programmes de formation de l'UE. Les adaptations proposées portaient davantage sur un renforcement de l'éducation à la citoyenneté démocratique sous les auspices du Conseil de l'Europe ainsi que sur la coopération internationale lors de la conception de stratégies pour l'intégration des TIC dans l'enseignement (nouvel art. 3, al. 1, let. d). De plus, l'octroi de contributions à la Maison suisse à la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP) pour son exploitation et son entretien était désormais défini dans la loi et non plus dans l'ordonnance (nouvel art. 3, al. 1, let. e).

Les négociations portant sur une association de la Suisse au programme européen ERASMUS+ pour la période 2014 à 2020 ont été suspendues en raison de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » le 9 février 2014. La Suisse ne pouvait plus participer qu'avec le statut de pays tiers. Ce contexte n'a pas eu d'incidence sur la loi, mais il a néanmoins été pris en compte dans le cadre d'une révision totale de l'ordonnance concernée en 2015<sup>19</sup>. Le Conseil fédéral a alors décidé de mettre en

<sup>9</sup> RO 1994 1133.

<sup>10</sup> SOCRATES II, LEONARDO DA VINCI II et JEUNESSE

<sup>11</sup> Message du 25 novembre 1998 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 (FF 1999 271).

<sup>12</sup> L'arrêté fédéral comprenait cinq articles et se fondait sur les art. 54 et 66 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101). Selon la nouvelle Constitution fédérale, toutes les dispositions importantes de l'Assemblée fédérale qui fixent des règles de droit devaient être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Sont considérées comme fixant des règles de droit les dispositions imposant des obligations générales, abstraites et directement contraignantes qui accordent des droits ou définissent des compétences.

<sup>13</sup> Ordonnance du 5 décembre 2003 relative aux subsides pour les participants suisses aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE et pour la Maison suisse à Paris (RS 414.513).

<sup>14</sup> RS 414.51 (état le 27 janvier 2004), art. 5, al. 4.

<sup>15</sup> RS 414.51 (état le 1<sup>er</sup> janvier 2008), art. 5, al. 5. De plus, l'art. 2, al. 1 a été adapté selon la législation qui était alors en vigueur (loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo ; RS 172.061) et loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC ; RS 138.1)) et l'art. 2, al. 2 a été abrogé.

<sup>16</sup> Auparavant, les actions des programmes étaient gérées sur la base de mandats confiés à différents partenaires extérieurs. Cette manière de procéder montrait toujours plus ses limites en termes d'efficacité et de transparence. Entre le début de l'année 2011 et la fin de l'année 2016, la gestion des actions des programmes a été confiée à la *Fondation ch* pour la collaboration confédérale mandatée par la Confédération. Afin de stimuler la promotion des échanges sur le plan national et international et dans le domaine des activités extrascolaires, la Confédération et les cantons ont créé en 2016 la nouvelle agence commune *Movetia*, qui a pris le relais de la *Fondation ch* le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>17</sup> Accord du 15 février 2010 entre la Confédération suisse et l'Union européenne, établissant les termes et conditions de la participation de la Confédération suisse au programme « Jeunesse en action » et au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (2007-2013) (RS 0.402.268.1).

<sup>18</sup> RS 414.51 (état le 15 février 2013).

<sup>19</sup> Ordonnance du 18 septembre 2015 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (OCIFM ; RS 414.513), Dernière modification de l'ordonnance le 10 janvier 2018.

place une solution transitoire pour la participation de la Suisse à ERASMUS+, qui a été prolongée jusqu'en 2017. Pour la période 2018 à 2020, un nouvel arrêté financier<sup>20</sup> détermine l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation.

## 1.2 Réglementation proposée

Conformément au contexte présenté au ch. 1.1, la révision totale ne vise pas à créer de nouvelles mesures d'encouragement, mais à adapter et à actualiser les instruments qui ont fait leurs preuves en introduisant plus de souplesse et de cohérence. La loi ne contiendra que les grandes lignes des possibilités d'encouragement de la Confédération. Le Conseil fédéral continuera à définir la mise en œuvre dans l'ordonnance d'exécution, qui fera également l'objet d'une révision totale une fois la loi revue et adaptée. Les principales modifications sont décrites ci-après et le commentaire détaillé des articles est présenté au ch. 2.

*Les termes utilisés dans la loi sont adaptés à l'usage en Suisse et clarifiés ou formulés de manière plus générale où cela est nécessaire :*

Le titre de la loi a été simplifié et dissocié d'une terminologie qui renvoyait au titre des programmes de formation de l'UE de 1999. Le terme de formation est utilisé comme terme générique pour les différents domaines de formation (école obligatoire, formation professionnelle initiale, écoles d'enseignement général du degré secondaire II, formation professionnelle supérieure, hautes écoles, formation continue, activités de jeunesse extrascolaires). Sur le même modèle, le terme de coopération internationale est utilisé comme terme générique pour les différentes activités (mobilité à des fins de formation et coopération entre institutions et organisations). Reste que l'importance de la mobilité internationale dans la politique d'encouragement doit aussi être prise en compte. C'est pourquoi la notion de mobilité internationale fait partie intégrante du titre de la loi, qui s'énoncera désormais comme suit : « Loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation ».

*Les faiblesses générales sur le fond et la forme de la loi sont corrigées :*

Le but général de l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation à l'échelle des individus, des institutions et du système est énoncé de manière explicite pour la première fois et inscrit dans l'art. 1 de la loi. Le champ d'application est défini en fonction des termes *formation* et *coopération internationale* tels qu'ils sont précisés précédemment.

Parallèlement, les activités et éléments principaux de la politique d'encouragement sont maintenant énumérés à titre de domaines soutenus : mobilité internationale des individus, coopération entre institutions et organisations dans le but de développer les offres de formation et de favoriser les échanges d'expériences, soutien de structures et processus afin de faciliter et d'encourager les autres activités. Le principe selon lequel la coopération internationale peut, et non pas doit, être encouragée par la Confédération reste inchangé.

La loi contient maintenant des dispositions qui, d'un point de vue formel et au regard de la législation sur les subventions, doivent figurer dans une loi : il s'agit des dispositions visant à préciser les conditions d'octroi des contributions en faveur des activités soutenues. Ces compléments reflètent les manières de procéder qui ont fait leurs preuves depuis plusieurs années. Les dispositions relatives au financement de la politique d'encouragement restent inchangées pour l'essentiel et intègrent uniquement l'indication selon laquelle l'Assemblée fédérale approuve les plafonds de dépenses ou les crédits d'engagement pour chaque période pluriannuelle. La disposition relative à la compétence du Conseil fédéral pour conclure des traités internationaux sur la coopération en matière de formation n'a pas été non plus modifiée sur le fond. Selon le complément apporté, le Conseil fédéral pourra aussi, dans le cadre de ces traités, régler des aspects qui ont parfois leur importance lors d'une association à des programmes internationaux. Par contre, la loi contient maintenant les dispositions habituelles concernant la compétence du Conseil fédéral en matière de surveillance de la mise en œuvre de la loi, de relevé des données statistiques servant au pilotage de la politique d'encouragement et d'édiction des dispositions d'exécution.

*Les dispositions spécifiques relatives aux mesures d'encouragement sont adaptées et assouplies de manière ciblée :*

<sup>20</sup> Arrêté fédéral du 27 novembre 2017 relatif à l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation durant les années 2018 à 2020 (FF 2018 27).

Le lien strict qui existe entre l'instrument d'encouragement des programmes pluriannuels et la participation aux programmes de formation de l'UE est dissous. La possibilité pour la Suisse de mettre en œuvre ses propres programmes d'encouragement, qui était jusqu'à présent définie dans l'ordonnance à titre de mesure secondaire venant après l'association à des programmes de formation de l'UE, est maintenant inscrite dans la loi en tant que mesure à part entière. Le but est de présenter les deux mesures – association à des programmes internationaux et financement de programmes lancés par la Suisse – comme deux instruments alternatifs et équivalents de la politique de la Confédération. Pour des raisons de coûts et de priorités, ces mesures ne seront néanmoins pas mises en œuvre en même temps. Par analogie, les dispositions relatives au financement des mesures d'accompagnement et au mandat attribué à une agence nationale ne dépendent pas d'une association à des programmes internationaux. Le nouveau projet de loi prévoit ainsi que le Conseil fédéral peut désigner une institution ou organisation comme agence nationale et lui confier certaines tâches de mise en œuvre dans le cadre de la politique d'encouragement.

Pour les autres mesures d'encouragement qui ne sont pas liées à l'instrument d'un programme d'encouragement, une systématisation est mise en place et certaines faiblesses sur le plan du contenu sont corrigées : la disposition sur l'octroi de bourses à des personnes effectuant leurs études dans des institutions européennes, qui constitue un instrument de la Confédération pour la promotion de la relève et de l'excellence, est adaptée. Les bourses pourront désormais être attribuées pour suivre des formations non seulement dans des institutions européennes mais aussi dans d'autres institutions sélectionnées à l'étranger, pour autant que ceci soit considérée comme pertinent pour l'encouragement de l'excellence. Concernant les éventuelles contributions d'exploitation supplémentaires accordées aux institutions concernées, une nouvelle base légale explicite est introduite dans la loi. Le Conseil fédéral fera figurer dans l'ordonnance la liste complète des institutions sélectionnées à l'étranger pour lesquelles des bourses seront accordées.

Les dispositions en vigueur relatives à l'encouragement des activités complémentaires de coopération internationale dans le domaine de la formation qui ne sont pas rattachées à un programme sont harmonisées et rassemblées dans la même base légale : la nouvelle disposition est formulée différemment et ne porte pas sur un domaine de formation spécifique ; elle recouvre aussi bien l'encouragement des activités visant à renforcer et à étendre la coopération internationale dans la formation générale que l'encouragement de la coopération internationale dans la formation professionnelle. Les dispositions relatives à l'encouragement de la coopération dans la formation professionnelle sont transférées de l'ordonnance sur la formation professionnelle à la loi fédérale. Il conviendra de s'assurer que les dépenses correspondantes pourront toujours être comptabilisées comme partie de la participation de la Confédération au sens de l'art. 59, al. 2, de la loi fédérale sur la formation professionnelle<sup>21</sup>. La nouvelle disposition d'une portée plus générale définit l'encouragement en faveur de ces activités comme un complément de l'instrument des programmes et fixe comme critère que ces activités présentent un intérêt pour la politique de formation.

### **1.3 Justification et appréciation de la solution proposée**

La loi en vigueur ne remplit pas, tant sur le fond que sur la forme, les exigences auxquelles doit répondre une politique fédérale d'encouragement capable de s'adapter et d'évoluer (voir explications au ch. 1.1). Le nouveau projet de loi rectifie cette inadéquation sans mettre en place de nouvelles mesures d'encouragement et sans augmenter de manière substantielle la densité normative. Les mesures d'encouragement qui ont fait leurs preuves sont structurées de manière plus cohérente et, pour certaines d'entre elles, assouplies de manière ciblée.

Les mesures d'encouragement de la Confédération sont considérées dans un cadre plus global et la cohérence de la loi est améliorée. Les instruments principaux – programmes pluriannuels suisses ou internationaux visant à encourager la mobilité individuelle et la coopération entre institutions et organisations – sont plus clairement dissociés les uns des autres et tous inscrits dans une même base. D'autres instruments présentant des similitudes sont réunis dans des dispositions plus générales. La loi devient plus compréhensible grâce à l'adaptation des termes utilisés.

La révision totale ne préjuge pas de la décision politique selon laquelle la politique d'encouragement durant la période à partir de 2021 reposera pour l'essentiel sur une association aux programmes de formation de l'UE ou des programmes lancés par la Suisse seront financés avec les mêmes objectifs. L'adaptation des

<sup>21</sup> RS 412.10

bases légales permettra uniquement d'étendre la liberté d'action stratégique sur le plan législatif. De même, la flexibilisation de certaines mesures d'encouragement ne laisse pas non plus préjuger de la décision concernant les moyens financiers qui seront mis à disposition pour les différentes mesures et les priorités qui seront définies pour leur répartition. La nouvelle loi reste une base légale relativement succincte, qui prévoit des possibilités d'aménagement dans l'ordonnance du Conseil fédéral et dans le cadre de messages financiers périodiques (message FRI, message relatif à la promotion de la mobilité internationale en matière de formation).

#### **1.4 Adéquation des moyens requis**

Le projet de loi ne détermine pas l'ampleur des moyens financiers à affecter à l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation. Les moyens engagés dépendent de l'orientation stratégique de la politique d'encouragement au niveau des programmes, telle qu'elle est proposée dans les messages financiers correspondants. Dans l'hypothèse d'une association aux programmes européens de formation, le cadre financier de la politique d'encouragement sera déterminé par la contribution suisse au programme telle qu'elle aura été négociée et convenue par les parties. Dans le cas de programmes d'encouragement mis en place par la Suisse, les moyens financiers sont *a priori* variables et dépendent des objectifs et des priorités fixées en termes de politique de la formation. Les facteurs déterminants sont les activités soutenues dans le cadre du programme, le niveau de participation visé pour les acteurs institutionnels et les particuliers suisses, ainsi que le taux des contributions fédérales allouées aux différentes activités.

Le programme suisse réalisé pendant la période de 2018 à 2020 se réfère matériellement et financièrement (taux de financement) aux paramètres des programmes européens. Les moyens financiers engagés actuellement dans la *solution autonome suisse* permettent de financer les mobilités internationales aux fins de formation ainsi que les coopérations institutionnelles au niveau actuel de participation. Les moyens financiers prévus pour les activités de coopération non liées à un programme (p. ex. bourses, activités d'éducation transfrontalières pour l'éveil des vocations scientifiques parmi les jeunes) sont conçues comme un instrument complémentaire. Les subventions fédérales versées actuellement dans ce domaine permettent un soutien adéquat des activités de coopération jugées prioritaires, ainsi que d'un nombre restreint de boursiers. Les moyens prévus pour les mesures d'accompagnement transversales et l'exploitation de l'agence nationale ont pu être comprimés ces dernières d'années grâce à des gains significatifs d'efficacité. Leur ampleur dépend du volume des moyens engagés dans les programmes.

#### **1.5 Mise en œuvre**

Les dispositions qui règlent la mise en œuvre ainsi que les modalités des mesures d'encouragement feront l'objet de l'ordonnance d'exécution. Lors de la révision totale qui est prévue pour cette ordonnance, les règles actuelles seront réexaminées et reconduites le cas échéant. Des ajustements seront apportés dans les cas où cela apparaît nécessaire ou opportun au vu des expériences ou du fait d'une modification des dispositions de la loi.

L'orientation stratégique de la politique d'encouragement est essentiellement déterminée par les messages financiers (message FRI, message sur l'encouragement de la mobilité internationale dans la formation). Les conséquences qui en découlent seront prises en compte dans toute la mesure du possible dans la mise en œuvre opérationnelle et n'appelleront normalement pas d'adaptation des bases légales.

La mise en œuvre de la politique d'encouragement s'appuie sur les structures existantes du SEFRI et de l'agence nationale mandatée à cet effet.

#### **1.6 Classement d'interventions parlementaires**

La présente révision totale ne s'accompagne pas du classement d'interventions parlementaires.

## 2 Commentaire des dispositions

### Titre

La *coopération internationale en matière de formation* est définie dans le nouveau texte comme une notion générale pouvant recouvrir une diversité de formes de coopération internationale (mobilité internationale à des fins de formation, coopération entre institutions et organisations actives dans la formation) dans l'ensemble des domaines du système éducatif suisse (école obligatoire, formation professionnelle initiale, écoles d'enseignement général du degré secondaire II, formation professionnelle supérieure, hautes écoles, formation continue, activités de jeunesse extrascolaires ; voir art. 2).

Cette nouvelle terminologie contraste avec celle que l'on trouve dans la loi actuelle où la notion d'*éducation* se réfère exclusivement aux formations d'enseignement général et s'oppose aux expressions *formation professionnelle* et *jeunesse*. Cette terminologie manque de cohérence et de logique à la lumière de la politique de la formation et du système éducatif suisses. Elle trouve son origine dans le contexte de la participation aux programmes européens ainsi libellés et nécessite à présent une mise à jour. Tenant compte du rôle important de la mobilité internationale dans le cadre de la politique d'encouragement, la mobilité continuera à être nommée séparément dans le titre. Ce changement terminologique ainsi que le nouvel intitulé de la loi n'ont aucune incidence sur le champ d'application par rapport à la pratique actuelle.

### Art. 1 But de la coopération internationale

Conformément aux principes stratégiques de la Confédération et des cantons pour la politique de la formation, le but de la présente politique d'encouragement est de soutenir au mieux les chances et les potentiels au niveau des individus et de la société. Par conséquent, le but de l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation est formulé à trois niveaux : celui des particuliers, celui des institutions et des organisations et celui de l'espace suisse de formation.

Les particuliers sont au cœur de la politique d'encouragement, notamment dans le domaine de la mobilité internationale : le but est de renforcer leurs compétences techniques, méthodologiques, linguistiques et interculturelles par le moyen direct d'actions de mobilité et le moyen indirect du développement d'offres de formation d'un haut niveau de qualité (*let. a*).

Au niveau intermédiaire, il s'agit par conséquent de soutenir les établissements et les organisations de formation, afin de leur permettre de développer leurs activités liées à la formation et de resserrer leur tissu grâce à la coopération internationale (*let. b*).

Dans une perspective plus générale, enfin, le dessein est de renforcer et de développer l'espace suisse de formation en tant que tel : la coopération internationale est un moyen de promouvoir l'excellence de notre espace de formation en termes de qualité de la formation et de compétitivité internationale (*let. c*).

### Art. 2 Définition et champ d'application

Le champ d'application de la loi est défini par référence aux notions de *formation* et de *coopération internationale* développées ci-dessus (voir *titre*).

Al. 1. La loi se réfère à deux types d'activités de coopération internationale : la mobilité internationale à des fins de formation et la coopération internationale entre institutions et organisations du domaine de la formation.

Al. 2. Conformément à une acception large de la notion de formation, la présente loi permet de soutenir des activités de coopération internationale non seulement dans la formation formelle (école obligatoire, formation professionnelle initiale, écoles d'enseignement général du degré secondaire II, formation professionnelle supérieure, hautes écoles), mais aussi celles relevant de la formation non formelle (formation continue, activités de jeunesse extrascolaires). En cas d'association à un programme international, une participation à toutes les actions de programme couvrant les divers domaines de formation doit être possible, conformément à la pratique éprouvée au cours des dernières années.

Al. 3. La formation a un caractère transversal et peut faire l'objet de dispositions d'encouragement relevant d'autres domaines politiques de la Confédération. Pour prévenir *a priori* le soutien simultané d'une même activité de coopération internationale en matière de formation sur la base de plusieurs bases légales, la

présente loi est définie comme subsidiaire par rapport aux dispositions d'encouragement d'autres lois. Elle ne s'applique que dans la mesure où les activités visées ne peuvent être soutenues sur la base d'une autre loi fédérale. Cette règle de conflit de lois exclut d'emblée toute subvention à double.

### Art. 3 Domaines soutenus

Comme dans la loi en vigueur, la nouvelle disposition est formulée sous la forme potestative : la Confédération n'a pas l'obligation d'encourager la coopération internationale en matière de formation. Les institutions, pas plus que les individus, ne sauraient donc prétendre à un financement. L'article précise que l'encouragement intervient dans les limites des finances fédérales disponibles à cet effet.

La loi distingue trois catégories fondamentales d'activités de coopération internationale en matière de formation.

D'abord (*let. a*), la mobilité internationale à des fins de formation des personnes en formation, des enseignants, des formateurs et du personnel des établissements d'enseignement de tous les domaines de formation. Sont également visés les jeunes qui suivent une formation non formelle ou informelle extrascolaire, ainsi que les personnes qui les encadrent. Ces mobilités peuvent se faire à titre individuel ou collectivement ; elles sont habituellement appelées *mobilités internationales à des fins de formation*.

Ensuite (*let. b*), les activités de coopération d'institutions et organisations actives dans le domaine de la formation. Cette notion recouvre diverses formes de coopération institutionnelle transnationale qui poursuivent un large spectre d'objectifs de formation au sens de l'art. 1. Les coopérations visées peuvent p. ex. servir à l'expérimentation d'approches novatrices dans la formation, au développement d'offres de formation transnationales communes ou à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Ces buts peuvent intéresser directement les acteurs concernés ou produire une plus-value pour l'espace suisse de formation dans son ensemble (p. ex. en contribuant à l'excellence moyennant la mise en relation avec des partenaires internationaux de grand renom). Font partie des institutions et organisations visées les établissements d'enseignement de tous les domaines de la formation, les entreprises formatrices, les organisations du monde du travail, les autorités locales ou régionales en charge de la formation et d'autres organismes actifs dans la formation.

Enfin (*let. c*), il s'agit de soutenir des structures et des processus appuyant la réalisation des buts de la loi et la mise en œuvre des deux premières catégories d'activités. Ce soutien peut notamment prendre la forme de structures et de processus d'encouragement appropriés et de la mise en œuvre de mesures d'accompagnement (p. ex. mise en réseau et information, représentation dans des comités techniques internationaux, points de contact, etc.).

Cet article apporte ainsi une réponse fondamentale à la question de savoir quelles actions peuvent être soutenues par la Confédération.

### Art. 4 Types de soutien

Al. 1. Comme dans la loi en vigueur, le nouveau texte énonce de manière exhaustive les types de contributions que la Confédération peut allouer pour encourager la coopération internationale en matière de formation. L'article renseigne sur les instruments d'encouragement mis en œuvre. Les instruments principaux sont la participation de la Suisse à des programmes internationaux (*let. a*) ou la mise en place de programmes autonomes à l'initiative de la Confédération (*let. b*).

*Let. a.* L'association de la Suisse à des programmes internationaux de formation moyennant le versement d'une contribution directe reste potentiellement un instrument principal de la politique d'encouragement (art. 3, al. 1, *let. a*, de la loi en vigueur). Dans le contexte actuel, les seuls programmes pertinents pour la Suisse sont ceux de l'Union européenne (actuellement : Erasmus+, le programme européen pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport). En cas d'association à un programme européen correspondant, la loi constitue la base pour la participation de la Suisse à toutes les activités de programme. La notion générale de *programmes internationaux* envisage de possibles évolutions du contexte international, p. ex. dans l'hypothèse où d'autres programmes internationaux intéressant la Suisse verraient le jour parallèlement aux programmes européens ou en lieu et place de ceux-ci. La pertinence particulière des programmes européens pour la Suisse du fait des liens étroits existant dans l'espace européen de la formation n'est actuellement pas remise en question. Le Conseil fédéral examinera néanmoins l'opportunité d'une

nouvelle association dans le contexte de l'évaluation générale des relations entre la Suisse et l'UE. Il analysera les coûts et les bénéfices de tous les programmes européens dans le domaine FRI, d'autant que la Commission européenne propose des augmentations budgétaires significatives pour les différents programmes. Les programmes de formation internationaux ou européens soutiennent normalement à la fois les mobilités et les actions de coopération institutionnelle. L'orientation stratégique et les modalités de mise en œuvre sont dans un large mesure imposées lors d'une association à un programme international.

*Let. b.* La possibilité de mettre en place et de financer des programmes suisses en lieu et place d'une association à des programmes internationaux est inscrite dans la loi. Ce choix est celui qui a été fait ces dernières années suite à la non-association aux programmes européens de formation. Une solution autonome suisse largement compatible avec le programme européen Erasmus+ a été mise en place dans les années 2018 à 2020. La distinction entre une association à des programmes internationaux et la mise en place de programmes nationaux de substitution est actuellement faite uniquement au niveau de l'ordonnance ; la loi en vigueur se réfère plus généralement à la notion de *participation*. La nouvelle disposition légale dissocie l'encouragement de la participation aux programmes européens en précisant que la Confédération, pour conduire sa politique d'encouragement, n'est pas liée à un instrument principal défini par des acteurs extérieurs, mais possède un choix alternatif autonome. Les actions de mobilité et de coopération institutionnelle pourront ainsi être soutenues également dans le cadre de tels programmes nationaux autonomes. La Confédération ne devra pas uniquement se référer aux programmes européens, mais pourra définir ses propres priorités thématiques et géographiques. Le soutien de projets pilotes menés dans l'espace extra-européen expérimenté durant les années 2018 à 2020 a montré que les acteurs de tous les domaines de la formation sont fortement demandeurs d'actions de coopération extra-européennes et présentent des propositions de projets présentant un potentiel considérable pour des innovations dans le secteur de la formation<sup>22</sup>. Les enseignements tirés de ces projets pilotes seront continuellement valorisés dans les travaux préparatoires sur la politique d'encouragement de la prochaine période de financement.

Il faut exclure que la Suisse soit associée à un programme international au sens de la *let. a* et développe en même temps et dans le même domaine un programme d'encouragement autonome selon la *let. b*. Autrement dit, la Suisse sera soit associée aux programmes européens de formation ou financera une solution autonome interne pour encourager la mobilité internationale. Dans le cas hypothétique où la Suisse serait associée à un programme international uniquement pour un domaine spécifique, p. ex. celui de la mobilité universitaire (association partielle), la Confédération devra pouvoir conduire son propre programme dans les autres domaines, p. ex. celui de la formation professionnelle. La mise en place d'un programme suisse parallèle dans un domaine où l'association à un programme européen serait acquise serait par contre exclue.

*Let. c.* Le versement de subventions à des projets et activités de coopération complémentaires qui ne font pas partie des programmes au sens des *let. a* ou *b* ne constitue pas une nouvelle catégorie de subventions fédérales.

La loi actuelle (art. 3, al. 1, *let. d*) prévoit déjà l'octroi d'aides financières dans le domaine de l'éducation générale pour renforcer et étendre la coopération internationale. Cette base légale permet de soutenir des conférences, des projets et des coopérations institutionnelles à participation internationale qui présentent un intérêt pour la politique de la formation. On peut citer comme exemples le soutien d'actions de formation transnationales destinées aux jeunes dans le but de susciter les vocations scientifiques (p. ex. *La Science appelle les jeunes*, Olympiades scientifiques), ou le financement de coopérations de longue durée établies entre des établissements d'enseignement suisses et des centres de compétences internationaux (p. ex. entre l'Université de Neuchâtel et le Centre international de mathématiques pures et appliquées de Nice). De telles actions spécifiques présentent une plus-value tangible pour l'espace suisse de formation (p. ex. en cherchant spécialement à éveiller les jeunes à la science et à l'esprit de compétition, ou en encourageant les échanges transnationaux avec des établissements de formation sélectionnés dans le but de promouvoir l'excellence), mais ne s'inscrivent pas dans une logique de programme et ne peuvent être soutenues sur d'autres bases.

Par analogie, l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr)<sup>23</sup> prévoit à l'art. 64, al. 1<sup>bis</sup>, une possibilité de subvention fédérale en faveur de projets et de mesures de coopération internationale dans le domaine de la formation professionnelle. Font partie des projets visés ceux qui tendent à faire mieux reconnaître le système suisse de formation professionnelle à l'étranger, comme la série de projets *Swiss VET Initiative India*. Les deux types de subventions mentionnés ci-dessus sont déjà régis par des conditions et des procédures

<sup>22</sup> L'appel à projets lancé en 2018 et portant sur une enveloppe financière de 760 000 francs a suscité cent projets totalisant un volume financier de 10 200 000 francs. Pour l'année 2018, 17 projets pilotes ont été sélectionnés couvrant tous les domaines de formation et comportant des partenaires répartis dans toutes les régions du monde.

<sup>23</sup> RS 412.101

d'octroi très similaires, ce qui rend opportun de les réunir dans la même base légale. Cette nouvelle disposition appellera le moment venu une révision de l'OFFPr (suppression d'un article). La disposition proposée à la let. c insiste sur l'intérêt que les actions subventionnées doivent présenter pour la politique de la formation suisse, intérêt qui constitue la condition générale d'octroi de subventions à ce type d'activités de coopération complémentaires.

*Let. d.* Pour promouvoir l'excellence, la Confédération conservera la possibilité d'allouer des bourses individuelles pour des études dans des institutions étrangères sélectionnées, en dehors des programmes visés aux let. a et b (art. 3, al. 1, let. c, de la loi en vigueur). Il s'agit en l'occurrence d'encourager une forme spécifique de mobilité internationale. La loi actuelle prévoit l'octroi de bourses uniquement pour des études dans des institutions européennes. En vertu des dispositions en vigueur, des bourses sont allouées pour des études de niveau master au *Collège d'Europe* de Bruges et de Natolin et pour des études doctorales à l'*Institut universitaire européen* de Florence. Formulée de manière plus générale, la nouvelle disposition autorise également l'octroi de bourses pour des études dans d'autres institutions d'excellence à l'étranger. Une analyse des études subventionnées à ce jour dans les institutions européennes mentionnées sera menée au cours de l'actuelle période de financement afin d'évaluer leur apport à la promotion de l'excellence en Suisse. La reformulation de la mesure d'encouragement ne doit pas conduire à un encouragement plus large d'une multitude de formations. Au contraire, les bourses continueront d'être allouées uniquement pour des séjours d'études dans des institutions présentant une plus-value particulière pour la promotion de l'excellence. Le Conseil fédéral fixera à nouveau dans l'ordonnance la liste exhaustive des institutions concernées ainsi que les modalités d'octroi des bourses.

*Let. e.* Les accords passés avec les institutions visées à la let. d qui réservent des places d'études aux étudiants suisses prévoient normalement une contribution de la Suisse aux charges de fonctionnement de l'institution. Le versement de ces contributions institutionnelles nécessite une base légale plus solide, qui est créée ici. Les modalités spécifiques des contributions au fonctionnement de ces institutions seront précisées dans l'ordonnance.

*Let. f.* Dans la mise en œuvre de programmes au sens des let. a et b, il s'est avéré utile de prendre des mesures d'accompagnement qui aident les acteurs suisses à concevoir et réaliser des actions de mobilité et de coopération internationale ou qui permettent de défendre les intérêts de la Suisse dans le domaine de la formation au niveau international (art. 3, al. 1, let. b, de la loi en vigueur). On citera comme exemples les points de contact spécialisés, les actions de mise en réseau, le bureau de contact *Swisscore* à Bruxelles, les mandats de représentation dans des comités techniques internationaux, etc. Selon les dispositions légales actuelles, le financement de ces mesures d'accompagnement est lié à la participation à des programmes européens de formation. Le nouveau texte fait abstraction de ce lien, afin de rendre possible le financement de telles mesures également dans le contexte de programmes autonomes au sens de la let. b. Les mesures d'accompagnement sont soit réalisées par des acteurs du système éducatif suisse avec le soutien de la Confédération, ou par la Confédération elle-même si cela paraît plus efficace et plus approprié (p. ex. pour la représentation de la Suisse dans certains comités internationaux). Les mesures d'accompagnement seront spécifiées dans l'ordonnance.

*Al. 2.* Comme la loi en vigueur, le nouveau texte couvre les contributions fédérales à la *Maison suisse* dans la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP). La *Maison suisse* propose des conditions d'hébergement avantageuses aux étudiants et aux chercheurs suisses en séjour d'études et de recherche en région parisienne. Ces étudiants et chercheurs ne reçoivent pas d'autre bourse. La Confédération a fait don de la *Maison suisse* à l'Université de Paris en 1931 en s'engageant à en assumer l'exploitation et l'entretien à long terme.

*Al. 3.* Les modalités du versement des contributions visées aux let. b, d, e et f seront fixées dans une ordonnance (voir plus haut).

## *Art. 5 Conditions d'octroi*

Les conditions générales d'octroi des subventions fédérales seront dorénavant définies dans la loi. Elles sont différenciées entre trois classes de mesures d'encouragement. La loi ne définit pas de conditions d'octroi des contributions pour l'association à un programme international (art. 4, al. 1, let. a) car, dans ce cas, les modalités d'octroi de fonds de programme sont régies par les conditions du programme international.

Al. 1. Les contributions pour les mesures visées à l'art. 4, al. 1, let. b (programmes suisses), c (activités et projets complémentaires) et e (contributions à des institutions sélectionnées à l'étranger) peuvent être sollicitées uniquement par des institutions et organisations du domaine de la formation et non par des particuliers (voir toutefois le commentaire de l'al. 4 plus bas). Les contributions sont allouées exclusivement pour des actions sans but lucratif. Les promoteurs de l'action doivent garantir l'utilisation rationnelle des contributions fédérales et minimiser la charge administrative. Une prestation est attendue dans tous les cas de la part de l'institution ou organisation promotrice de l'action, ce qui participe également à ce souci d'efficacité. Lorsque l'action soutenue consiste dans une coopération entre plusieurs partenaires, le partenariat doit se fonder sur une base contractuelle. Cette règle vise à éviter que des actions collaboratives ne doivent être abandonnées faute de base institutionnelle.

Al. 2. Les bourses d'études dans des établissements d'enseignement sélectionnés à l'étranger peuvent être sollicitées par des particuliers qui ont accompli la majeure partie de leurs études en Suisse : il faut plus de deux ans passés dans le système universitaire suisse ou, dans le cas d'études supérieures à l'étranger, un fort lien avec la Suisse (p. ex. scolarité passée en Suisse pour le secondaire I et/ou le secondaire II, écoles suisses à l'étranger comprises).

Al. 3. Les contributions fédérales à la mise en œuvre de mesures d'accompagnement selon l'art. 4, al. 1, let. f peuvent être sollicitées, elles aussi, uniquement par des institutions et organisations du domaine de la formation. Par analogie avec les dispositions de l'al. 1, les actions à but lucratif sont exclues de toute subvention et les institutions et organisations doivent garantir l'utilisation rationnelle de la contribution fédérale et une charge administrative réduite. Contrairement aux autres mesures, les actions visées ici ne recouvrent pas forcément les intérêts propres de leur promoteur et l'apport financier de celui-ci n'est pas exigible dans tous les cas. La condition première est ici que la mesure d'accompagnement réponde à un besoin avéré de l'espace suisse de formation. La contribution fédérale doit cependant être de nature subsidiaire ; il faut que d'autres sources de financement aient été envisagées.

Al. 4. Dans les actions de mobilité internationale déployées dans le cadre de programmes (art. 4, al. 1, let. a et b), ce sont des particuliers qui sont les bénéficiaires des subventions fédérales. Pour des raisons d'efficacité et de cohérence, les mobilités ne sont toutefois pas sollicitées, organisées et réalisées par les particuliers, mais par des institutions ou organisations du domaine de la formation, dans la plupart des cas des établissements de formation. Ce sont eux qui obtiennent les fonds en fonction des mobilités individuelles approuvées, et les reversent aux particuliers selon des critères définis par la Confédération.

Al. 5. Les coûts imputables dans les différentes catégories de subventions, le montant des subventions, leur durée ainsi que les procédures applicables seront à nouveau réglés dans l'ordonnance.

## Art. 6 (Délégation de tâches à une agence nationale)

Les dispositions actuelles concernant le mandat octroyé pour l'exploitation d'une agence nationale chargée de la mise en œuvre des mesures d'encouragement sont adaptées au contexte politique actuel. Cette section de la loi comprenant un article unique annule le lien qui est fait dans la loi actuelle entre l'agence nationale et la participation aux programmes européens. L'agence pourra donc être chargée de certaines tâches de mise en œuvre indépendamment d'une association à des programmes internationaux.

Al. 1. La nouvelle disposition précise que la Confédération peut désigner comme agence nationale une institution ou organisation de droit privé ou de droit public domiciliée en Suisse. Les dispositions pertinentes figurant actuellement dans la loi (« peut créer ») et dans l'ordonnance (« mandater ou réunir ») souffrent d'une certaine incohérence dans la formulation. L'agence nationale pourra se voir confier des tâches de mise en œuvre découlant de l'association à un programme international ou de la réalisation d'un programme suisse lancé par la Confédération. Ces tâches englobent notamment l'information et la promotion, les conseils prodigués aux requérants, la réception et l'examen de demandes, la gestion de contributions fédérales, la vérification de rapports de projets ainsi que l'évaluation et la publication de résultats et de bonnes pratiques. L'agence pourra aussi être mandatée pour exécuter certaines mesures d'accompagnement. Le SEFRI continuera à être responsable pour les décisions formelles pour l'octroi des contributions.

Al. 2. En accord avec la Stratégie suisse *Échanges et mobilité* de la Confédération et des cantons<sup>24</sup>, l'agence nationale est appelée à jouer un rôle de premier plan pour améliorer la coordination et la coopéra-

<sup>24</sup> DEFR, DFI et CDIP (2017) : Stratégie suisse *Échanges et mobilité* de la Confédération et des cantons

tion entre les divers acteurs et exploiter les synergies entre le plan national et international. L'institution ou organisation désignée à cet effet doit donc expressément poursuivre le but d'encourager la coopération et la mobilité à l'échelle nationale et internationale. Elle doit aussi posséder l'expertise nécessaire et les capacités pour garantir une mise en œuvre coordonnée au niveau national. La Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM), créée conjointement par la Confédération et les cantons, est actuellement la seule institution en Suisse à remplir ces exigences. La FPEM soutient l'agence nationale suisse qui agit sous le nom de *Movetia*. En dehors des tâches qui lui sont confiées en matière de promotion de la mobilité internationale en vertu de la présente loi, l'agence assume également des tâches de mise en œuvre pour la promotion de la mobilité nationale sur la base de la loi sur les langues<sup>25</sup>. Les crédits pour le financement de ces tâches nationales sont sollicités dans le Message culture.

La FSEM est actuellement une fondation de droit privé. À moyen terme, elle est appelée à être transformée en établissement de droit public doté d'une base légale propre. Les études préalables et les processus voulus seront lancés en 2019.

*Al. 3.* L'agence continuera d'être indemnisée pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées. La délégation des tâches et l'indemnisation feront l'objet d'une convention de prestations.

*Al. 4.* L'agence nationale doit rendre compte au Conseil fédéral.

*Al. 5.* L'agence nationale doit elle aussi garantir l'utilisation rationnelle des fonds confiés à sa gestion ainsi qu'une charge administrative réduite. Du fait qu'elle gère des fonds publics et exécute une partie significative des tâches d'exécution fondées sur la présente loi, la transparence commande que ses comptes annuels et ses rapports soient rendus publics. Elle est en outre tenue au respect des dispositions de la loi sur les subventions.

*Al. 6.* Le pilotage stratégique et le contrôle de la politique d'encouragement restent l'affaire de la Confédération. Le Conseil fédéral assumera la surveillance de l'exécution des tâches confiées à l'agence. Il fixera dans l'ordonnance les dispositifs de pilotage et de contrôle à cet effet.

## *Art. 7 Financement*

Comme actuellement, l'Assemblée fédérale approuvera par voie d'arrêté fédéral simple les crédits nécessaires au financement des mesures d'encouragement. La nouvelle teneur des dispositions précise que ces crédits sont votés pour une période de financement pluriannuelle sous la forme de plafonds de dépenses ou de crédits d'engagement. Le Parlement se prononce chaque fois sur la base d'un message du Conseil fédéral. Ces messages ne comportent pas seulement les arrêtés de crédits, mais exposent aussi les orientations stratégiques et matérielles ainsi que les priorités de la politique d'encouragement préconisée par le Conseil fédéral.

## *Art. 8 Accords internationaux*

*Al. 1.* Le Conseil fédéral gardera la compétence de conclure seul des accords internationaux sur la coopération en matière de formation. Cette compétence est notamment essentielle pour une éventuelle association aux programmes européens qui se fonderait sur un accord.

*Al. 2.* La nouvelle disposition précise les points que le Conseil fédéral peut régler dans ces accords internationaux. L'association à un programme international suppose en général la conclusion d'un accord sur le contrôle des finances. Dans le cas d'une association aux programmes européens, les contrôles et audits financiers auprès des acteurs nationaux chargés de la mise en œuvre (*National Agency, Independent Audit Body, National Authority*) sont réglés par la Commission européenne ou l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Dans le contexte des mesures d'accompagnement visées à l'art. 4, al. 1, let. f, il peut être utile que la Confédération participe à des organismes spécialisés, des réseaux ou des initiatives internationales ou adhère à une organisation internationale dans le domaine de l'éducation. Ces dispositions sont conçues par analogie à celles de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et l'innovation (LERI)<sup>26</sup> régissant les compétences du Conseil fédéral dans un contexte analogue.

*Al. 3.* Les engagements financiers contractés en vertu des accords internationaux sont soumis à la réserve de la disponibilité des crédits fédéraux nécessaires.

<sup>25</sup> RS 441.1

<sup>26</sup> RS 420.1

*Art. 9 Surveillance*

La surveillance de l'exécution de la loi incombe au Conseil fédéral. Elle porte notamment sur l'utilisation correcte des contributions allouées.

*Art. 10 Statistique*

Le pilotage cohérent de la politique fédérale d'encouragement repose nécessairement sur des données fiables, rendant compte non seulement des activités encouragées par la Confédération au titre de la présente loi, mais également des activités de mobilité internationale encouragée par d'autres acteurs suisses (p. ex. les cantons ou les acteurs privés tels que les associations, les fondations, etc.).

Les données statistiques que l'agence nationale relève dans l'exécution de ses tâches concernent uniquement les actions de mobilité et de coopération encouragées par la Confédération. Les autres données doivent être relevées moyennant des enquêtes périodiques à l'échelle nationale.

*Art. 11 Exécution*

*Sans commentaire.*

*Art. 12 Abrogation d'un autre acte*

La loi en vigueur sur le même objet est abrogée.

*Art. 13 Modification d'autres actes*

L'art. 68, al. 2, de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) confère au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords internationaux encourageant la coopération et la mobilité internationales dans le domaine de la formation professionnelle, compétence qui est couverte de manière générale par l'art. 8 du présent projet. Il convient donc de supprimer cette redondance.

Toutefois, la disposition de la LFPr couvre aussi la compétence de conclure des accords internationaux portant sur la reconnaissance des diplômes et certificats étrangers dans le domaine spécifique de la formation professionnelle. Ce domaine spécifique n'est pas couvert par l'art. 2 du présent projet. L'article de la LFPr n'est donc pas abrogé, mais son champ est restreint. Le titre de l'art. 68 LFPr est adapté en conséquence.

*Art. 14 Référendum et entrée en vigueur*

*Sans commentaire.*

### **3 Conséquences pour la Confédération sur le plan financier et du personnel**

#### **3.1 Conséquences financières**

La révision totale n'a pas de conséquences financières directes pour la Confédération. Les activités d'encouragement sont menées dans le cadre des moyens approuvés par le Parlement et sollicités par le Conseil fédéral conformément à l'orientation stratégique suivie et à l'ampleur de l'activité d'encouragement. La révision totale de la loi ne crée pas de nouvelles bases de subventionnement.

#### **3.2 Conséquences pour le personnel**

La révision totale n'a pas de conséquences directes pour la Confédération sur le plan du personnel. L'activité d'encouragement est exécutée dans le cadre des ressources en personnel du SEFRI (crédit global) et de l'agence nationale mandatée. Les ressources nécessaires à l'indemnisation de l'agence nationale, charges de personnel comprises, sont sollicitées chaque fois dans les messages correspondants et dépendent de l'orientation stratégique choisie et de l'intensité souhaitée de la politique d'encouragement.

### **4 Conformité à la loi sur les subventions**

Le subventionnement des mesures visées à l'art. 4 de la loi fédérale s'appuie sur la loi sur les subventions (LSu) du 5 octobre 1990<sup>27</sup>. Les paragraphes qui suivent répondent aux principales questions liées aux rapports qui doivent être établis sur les subventions.

#### **Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération**

La coopération internationale en matière d'éducation fait partie de la politique FRI. Le Conseil fédéral entend maintenir la position de pointe de la Suisse dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation et positionner la Suisse comme un pôle scientifique et économique compétitif, reconnu à l'échelle internationale. Pour y parvenir, il s'agit notamment de pérenniser et d'élargir la coopération internationale en matière de formation.

Sans subventions fédérales, l'association de la Suisse à des programmes d'encouragement internationaux ne serait pas possible, et aucune solution alternative, telle qu'un programme suisse d'encouragement à visée internationale, ne pourrait être ni mise en place ni financée. L'encouragement de la mobilité des Suisses à des fins de formation serait ainsi entravé, quel que soit le domaine de formation. Certaines activités internationales complémentaires en matière de coopération qui correspondent aux intérêts de la politique suisse de formation, comme l'encouragement transnational d'une relève qualifiée ou encore les coopérations à long terme entre des institutions de formation suisses et des centres de compétences internationaux seraient aussi remises en question ou devraient être financées individuellement par les institutions concernées. Les cantons ne pourraient pas déployer des mesures d'encouragement d'une ampleur équivalente ni en assurer la coordination aux plans national et international dans une mesure comparable.

L'organisation actuelle des subventions fédérales a fait ses preuves. C'est pourquoi la présente loi continue de combiner aides orientées vers les personnes et aides liées à l'objet. Les contributions versées aux institutions et aux organisations du domaine de la formation afin d'encourager la mobilité internationale seront accordées aux particuliers conformément aux directives de la Confédération ; celle-ci s'appuiera le cas échéant sur les directives de l'UE. Une contribution propre appropriée sera exigée.

Les subventions de la Confédération augmentent d'environ 2,8 % par an pendant la période 2014-2020. Si la Suisse est associée aux programmes d'éducation de l'UE, le montant des fonds fédéraux dépendra en majeure partie de la contribution au programme que la Suisse est tenue de verser en vertu de l'accord passé. En revanche, si la Suisse lance et finance son propre programme d'encouragement, la Confédération pourra fixer elle-même le volume des subventions. Dans un tel cas, la politique d'encouragement de la Confédération peut en principe être évolutive à long terme. À leur niveau actuel, les subventions fédérales permettent des activités de mobilité et de coopération internationales au niveau actuel de participation des insti-

<sup>27</sup> RS 616.1

tutions et des particuliers. Le cadre en vigueur ne permet des gains d'efficacité supplémentaires que dans une mesure limitée.

Une réduction des subventions fédérales aurait des incidences sur le nombre d'activités de coopération encouragées et compliquerait la réalisation des objectifs de politique de formation de la Confédération. À long terme, les facteurs de réussite du pôle industriel et intellectuel suisse seraient menacés : la capacité à transmettre des compétences internationales clés dans le cadre de la formation et de la formation continue, la qualité du système suisse de formation, l'attrait international et la compétitivité du pôle FRI et, partant, la capacité d'innovation et de résistance à la concurrence de la place économique suisse s'en trouveraient diminués.

### **Pilotage matériel et financier des subventions**

La réglementation détaillée des activités soutenues par la Confédération est fixée par voie d'ordonnance. Le pilotage opérationnel des contributions fédérales dépend quant à lui de la mesure concernée : en cas d'association aux programmes d'éducation européens, la Confédération verse une contribution de programme à l'UE. Les fonds de programme prévus pour la Suisse sont ensuite alloués sur la base des demandes des porteurs de projet et selon les critères matériels et financiers de l'UE pour des activités de programme définies. Dans le cas où la Suisse dispose d'un programme d'encouragement propre, la Confédération assure le pilotage des fonds correspondants en vertu d'un mandat de prestations confié à une agence nationale. L'agence nationale administre ces fonds pour des activités déterminées, tout en se conformant aux directives matérielles et financières de la Confédération. Elle établit chaque année un rapport sur ses activités. En ce qui concerne les autres mesures visées dans la présente loi (art. 4, al. 1, let. c à f), la Confédération pilote en général directement l'affectation des moyens par le biais de décisions d'allocation ou de mandats de prestations. Les contributions sont versées sous la forme de forfaits (p. ex. mobilité internationale à des fins de formation ou bourses pour des formations dans certaines institutions à l'étranger) ou de participations à des catégories définies de coûts de projets (p. ex. les coopérations institutionnelles). Le porteur de projet est tenu de rendre compte régulièrement de l'avancement de son projet dans un rapport. Les subventions fédérales sont versées sous la forme d'acomptes dès le moment où des dépenses apparaissent imminentes (art. 23 LSu) ; mais en règle générale, 20 % des subventions ne seront versées qu'après le dépôt du rapport final. Si les fonds ne sont pas utilisés, s'ils ne sont utilisés que partiellement, ou s'ils ne sont pas employés à la fin qui leur était destinée, ils doivent être remboursés.

### **Procédure d'octroi des subventions**

Les processus d'allocation des subventions fédérales sont différenciés et propres aux mesures d'encouragement ; ils seront fixés dans l'ordonnance. Les mesures d'encouragement liées à des programmes (art. 5, al. 1, let. a et b) doivent être gérées par l'agence nationale qui a été désignée à cet effet. Celle-ci a été chargée de mettre sur pied des processus efficaces et pouvant toucher un groupe cible aussi large que possible. La gestion par le biais d'une agence nationale permet en outre une mise en œuvre moins coûteuse que si elle était effectuée dans le cadre des structures de l'administration fédérale centrale. L'agence nationale réceptionne les demandes, les examine au regard des critères définis par la Confédération et prépare la décision à l'intention du SEFRI, lequel statue. Le SEFRI est responsable de l'exécution des autres mesures d'encouragement ainsi que de la convention de prestations avec l'agence nationale (art. 4, al. 1, let. c à f, art. 8) et prend les décisions en ces matières. Si les moyens approuvés ne permettent pas de satisfaire toutes les demandes, le SEFRI établit un ordre de priorité.