



19.072

Message
relatif à la loi fédérale sur la coopération et la mobilité
internationales en matière de formation
(LCMIF)

du 20 novembre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'une loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 novembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La politique d'encouragement de la Confédération dans le domaine de la coopération internationale en matière de formation doit à l'avenir avoir les moyens de réagir avec davantage d'autonomie et de dynamisme aux mutations rapides du domaine de la formation. Pour ce faire, les instruments d'encouragement doivent gagner en flexibilité. La loi actuelle nécessitant en outre des compléments formels et des précisions terminologiques, le Conseil fédéral propose sa révision totale.

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 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'Union européenne (UE), qui évoluent de manière dynamique.

Les pratiques d'encouragement actuelles montrent les limites du cadre légal en vigueur: le fait de rattacher 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: la loi en vigueur ne prévoit pas notamment un ancrage équivalent pour les deux instruments possibles (l'association aux programmes d'encouragement internationaux et la 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 d'indications essentielles sur le but et les principes de la politique d'encouragement. Elle ne répond pas non plus aux exigences actuelles concernant les dispositions relatives aux aides financières allouées par la Confédération. La loi comporte en outre des faiblesses terminologiques, qui se manifestent déjà dans le 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.

Présentation du projet

La révision totale ne vise pas à créer de nouvelles mesures d'encouragement, mais à assouplir de manière ciblée les instruments d'encouragement existants, 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 internatio-

nale de particuliers et la coopération internationale entre institutions et organisations du domaine de la formation. Le lien entre ces programmes d'encouragement et la participation aux programmes de formation de l'UE est supprimé, et la possibilité pour la Confédération de mettre en œuvre ses propres programmes d'encouragement sera nouvellement inscrite dans la loi à titre de mesure 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 ailleurs, 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 fait 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 extraeuropéennes puissent être, le cas échéant, prises en compte. De plus, le projet regroupe dans une même loi les dispositions relatives à l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation professionnelle, jusqu'ici inscrites dans l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle, et les dispositions concernant la coopération internationale en matière de formation générale.

Le projet de loi contient en outre des dispositions sur les conditions d'octroi des contributions fédérales, qui, au regard de la législation sur les subventions, doivent être inscrites au niveau de la loi. Afin d'inscrire la loi dans une stratégie plus globale, le but de l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation est défini 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 actuel. Le titre de la loi a été simplifié.

La loi fixe les principes des différentes contributions fédérales. La mise en œuvre des mesures continuera d'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 de la politique d'encouragement, les priorités et les moyens financiers nécessaires dans le cadre de messages séparés (message FRI et/ou messages particuliers). Afin que la nouvelle base légale puisse entrer en vigueur à temps pour la prochaine période d'encouragement (dès 2021), elle est soumise aux Chambres fédérales avant le message FRI 2021–2024.

Table des matières

Condensé	7876
1 Contexte	7880
1.1 Nécessité d’agir et objectifs	7880
1.1.1 Enjeu	7880
1.1.2 Genèse et adaptation de la loi et de l’ordonnance dans le contexte des programmes de formation de l’UE	7882
1.1.3 Justification et appréciation de la solution proposée	7885
1.1.4 Contexte de la politique de la formation suisse et européenne	7886
1.2 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	7887
1.3 Classement d’interventions parlementaires	7887
2 Procédure de consultation	7887
2.1 Synthèse des résultats de la consultation	7888
2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	7889
3 Grandes lignes du projet	7890
3.1 Réglementation proposée	7890
3.2 Adéquation des moyens requis	7892
3.3 Mise en œuvre	7892
4 Commentaire des dispositions	7893
5 Conséquences	7902
5.1 Conséquences pour la Confédération	7902
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	7903
5.3 Conséquences économiques	7903
5.4 Conséquences sociales	7903
5.5 Conséquences environnementales	7903
5.6 Autres conséquences	7904
6 Aspects juridiques	7904
6.1 Constitutionnalité	7904
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	7904
6.3 Forme de l’acte à adopter	7904
6.4 Frein aux dépenses	7904
6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale	7905

6.6	Conformité à la loi sur les subventions	7905
6.6.1	Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération	7905
6.6.2	Pilotage matériel et financier des subventions	7906
6.6.3	Procédure d'octroi des subventions	7907
6.7	Protection des données	7907
	Liste des abréviations	7908
	Loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (LCMIF) (Projet)	7909

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

1.1.1 Enjeu

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 internationales qui sont toujours plus demandées sur le marché du travail. 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. En ce sens, la Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation (Stratégie internationale FRI) souligne dans sa mise à jour l'intérêt d'encourager la mobilité internationale à des fins de formation et les coopérations internationales en tant qu'éléments essentiels à la création de conditions-cadres optimales pour les acteurs FRI¹.

La loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité² constitue la base des activités d'encouragement de la Confédération dans ce domaine. Depuis son entrée en vigueur, en 2000, 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 20 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, comme l'exige la Stratégie internationale FRI, soit à même de réagir de manière flexible et 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 afin d'offrir une base solide à la politique d'encouragement de la

¹ *Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation*, Stratégie du Conseil fédéral, juillet 2018; ce texte peut être consulté à l'adresse suivante: www.sefri.admin.ch > (saisir le terme «Stratégie internationale» dans le champ de recherche) > cliquer sur le titre parmi les résultats de la recherche.

² RS 414.51

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 nécessitant une révision 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 20 dernières années un pilier 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 en tant que mesure secondaire dans l'ordonnance du 18 septembre 2015 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité³. 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 des programmes de formation de l'UE pour la politique de formation de la Suisse est indéniable, les possibilités d'action de la Confédération ne sauraient être liées à la participation à un programme d'encouragement international défini par des acteurs externes.

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. Le statut juridique ainsi que les tâches et les compétences qui peuvent être confiées à l'agence nationale doivent en outre être clarifiés.

Pour introduire davantage de flexibilité dans l'encouragement de l'excellence, il est aussi nécessaire de remanier la réglementation 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

³ RS 414.513

pas être encouragées dans le cadre d'un programme, mais présentent néanmoins un intérêt pour la politique de formation. Si la loi en vigueur contient des dispositions sur l'octroi 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 réglé dans l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr)⁴. Il convient de regrouper les cadres juridiques 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 actuellement 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.

Enfin, la loi en vigueur ne contient pas certaines indications essentielles relatives aux bénéficiaires et aux critères d'attribution des contributions (conditions d'octroi), qui sont indispensables à toute loi d'encouragement et garantissent la sécurité du droit et l'égalité devant la loi. 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.

1.1.2 Genèse et adaptation de la loi et de l'ordonnance dans le contexte des programmes de formation de l'UE

La loi actuelle se fonde sur l'arrêté fédéral du 22 mai 1991 relatif à la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité⁵. Cet arrêté fédéral comptait cinq articles et se fondait sur les art. 8 et 27^{quater} de la Constitution du 29 mai 1874. Les deux articles constitutionnels portaient sur les compétences de la Confédération de conclure des traités internationaux et, en complément des réglementations cantonales, d'accorder des bourses. Après la première participation de la Suisse aux programmes de formation européens au début des années 90, cet arrêté fédéral constituait la base juridique pour les demandes de crédits nécessaires, la compétence de conclure les accords internationaux et l'octroi de bourses aux étudiants suisses inscrits dans des institutions européennes (art. 2 à 4)⁶.

La Communauté européenne (CE) avait certes lancé 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 80. Mais, au début, ces programmes et activités n'étaient pas ouverts à la Suisse. L'intensification de la coopération entre les États de l'Associa-

⁴ RS 412.101

⁵ RO 1991 1972

⁶ 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).

tion européenne de libre-échange (AELE) et la CE a néanmoins eu 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»⁷ et au programme de mobilité «Erasmus»⁸.

L'association aux programmes «COMETT II» et «Erasmus» a pris fin en conséquence du non de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) en décembre 1992 et du passage à la nouvelle génération de programmes 1995–1999⁹. Afin de créer la base juridique d'une éventuelle participation à des programmes 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 1994¹⁰. 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'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 2000–2006¹¹ 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'ancien arrêté fédéral par un nouvel arrêté à dater du 1^{er} janvier 2000¹². 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 avait effet jusqu'au 31 décembre 2003. Dans cette version initiale, la loi comportait cinq articles et se fondait sur les art. 54 et 66 de la nouvelle Constitution (Cst.)¹³. Le Conseil fédéral détaillait en outre le contenu de la nouvelle loi dans l'ordonnance qui l'accompagnait¹⁴.

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

7 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**).

8 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**).

9 «Socrates I», «Leonardo da Vinci I» et «Jeunesse pour l'Europe III».

10 RO **1994 1133**

11 «Socrates II», «Leonardo da Vinci II» et «Jeunesse».

12 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**).

13 RS **101**

14 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**).

une prolongation transitoire de la durée de validité jusqu'à la fin de l'année 2007¹⁵, la loi fédérale a été prorogée pour une durée indéterminée¹⁶. De plus, à l'occasion de cette modification, l'art. 2, al. 1, a été adapté selon la législation qui était alors en vigueur (loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁷ et loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération¹⁸) et l'art. 2, al. 2, a été abrogé. 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. 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^{er} janvier 2017.

L'objectif de la participation officielle aux programmes de l'UE 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 2013¹⁹.

La dernière modification de la loi remonte au 15 février 2013²⁰. 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 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, une nouvelle disposition à l'art. 3, al. 1, let. e, réglait l'octroi de contributions à la Maison suisse à la Cité internationale universitaire de Paris pour son exploitation et son entretien.

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. De plus, les deux parties étaient alors en désaccord concernant le montant de la

¹⁵ Art. 5, al. 4, de la modification du 3 octobre 2003 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 (RO 2004 445).

¹⁶ Art. 5, al. 5, de la modification du 5 octobre 2007 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (RO 2008 309).

¹⁷ RS 172.061

¹⁸ RS 138.1

¹⁹ Accord du 15 février 2010 entre la Confédération suisse et l'Union européenne, établissant les termes et les 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).

²⁰ RO 2013 293

contribution dont la Suisse aurait à s'acquitter pour participer au programme. 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 2015²¹. La dernière adaptation de l'ordonnance date du 10 janvier 2018 et avait pour objet l'introduction de dispositions limitées dans le temps permettant de soutenir des projets pilotes: menés pendant les années 2018 à 2020 dans le cadre du programme d'encouragement de la Confédération (la «solution suisse»), ceux-ci ont pour objet de sonder le potentiel des activités de coopération en matière de formation, en particulier avec des pays extraeuropéens. Les résultats de ces projets pilotes seront pris en compte dans les travaux préparatoires en vue de l'élaboration de la politique d'encouragement pour la période suivante²².

1.1.3 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. Le présent projet remédie à 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: la politique d'encouragement durant la période à partir de 2021 pourrait reposer pour l'essentiel sur une association aux programmes de formation de l'UE ou sur le financement de programmes fédéraux avec les mêmes objectifs. L'adaptation des bases légales permettrait 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 fédérale reste une base légale relativement succincte, qui

²¹ 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)

²² Cf. 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).

prévoit des possibilités d'aménagement dans l'ordonnance et dans le cadre de messages périodiques spécifiques.

1.1.4 Contexte de la politique de la formation suisse et européenne

Du fait des relations étroites existant au sein de l'espace européen de la formation, les programmes de formation de l'UE revêtent une importance particulière pour la politique d'encouragement de la Suisse (voir ch. 1.1.2). La loi offre une base légale pour une association aux programmes de formation de l'UE. Le Conseil fédéral examinera l'opportunité d'une nouvelle association au futur programme européen «Erasmus 2021–2027» dans le cadre de l'évaluation générale des relations entre la Suisse et l'UE. Il analysera les coûts et les bénéfices de tous les programmes européens, d'autant plus que la Commission européenne propose des augmentations budgétaires significatives pour chacun de ces programmes. Des négociations sur la base d'un mandat du Conseil fédéral au sens de la motion 17.3630²³ ne seront vraisemblablement possibles qu'en 2020, à partir du moment où la décision de programme et le cadre financier d'«Erasmus 2021–2027» auront été arrêtés. Ces prévisions tablent sur le fait que l'association dès 2021 sera fondamentalement soumise aux mêmes conditions réglementaires et financières que dans le programme «Erasmus+» actuel.

En vertu de l'art. 61a Cst., la Confédération et les cantons, dans les limites de leurs compétences respectives, veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. Ils coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures. Sur la base de la loi du 30 septembre 2016 sur la coopération dans l'espace suisse de formation (LCESF)²⁴, la Confédération et les cantons ont signé une convention de coopération en matière de formation, qui prévoit l'élaboration d'objectifs politiques communs dans l'espace suisse de formation²⁵. Conformément aux objectifs politiques communs de la Confédération et des cantons en ce qui concerne l'espace suisse de la formation, actualisés en 2019²⁶, la Confédération et les cantons soutiennent les échanges et la mobilité dans la formation, aussi bien sur le plan national que sur le plan international. Les objectifs prévoient qu'une agence nationale soit mandatée pour assurer la mise en

²³ Motion 17.3630 de la Commission de la science, de la formation et de la culture du Conseil des États «Association à part entière de la Suisse au programme Erasmus plus à partir de 2021»; ce texte peut être consulté à l'adresse suivante: www.parlament.ch > (saisir le numéro de l'objet «17.3630» dans le champ de recherche) > cliquer sur le titre parmi les résultats de la recherche.

²⁴ RS 410.2

²⁵ Convention du 16 décembre 2016 entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans l'espace suisse de formation, approuvée par le Conseil fédéral le 2 décembre 2016 (CCoop-ESF, FF 2017 335).

²⁶ Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et Confédération suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), 2019: *Valorisation optimale des chances – Déclaration 2019 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation*; ce texte peut être consulté à l'adresse suivante: www.sbf.ch > (saisir le terme «bases communes» dans le champ de recherche) > cliquer sur «bases communes» parmi les résultats de la recherche.

œuvre opérationnelle des mesures, en sus des activités menées par les cantons. Les dispositions relatives à l'agence nationale prévues dans le présent projet de loi sont compatibles avec cet objectif de la politique en matière de formation: elles soulignent la compétence de l'agence nationale d'agir à des fins de coordination à l'échelle nationale, ainsi que son lien avec les structures d'encouragement nationales et internationales. Les mesures prévues pour atteindre l'objectif formulé au niveau des effets, à savoir d'augmenter le nombre de participations, seront proposées dans le cadre des messages spécifiques relatifs à la politique d'encouragement de la Confédération.

1.2 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁷, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²⁸, mais il l'a été dans les objectifs du Conseil fédéral 2019. L'entrée en vigueur de la loi révisée est prévue le 1^{er} janvier 2021.

La révision totale de la loi est nécessaire pour disposer d'une base légale actualisée à temps pour la période dès 2021. C'est à cette date que commenceront aussi bien la prochaine période de financement FRI que les nouveaux programmes de formation de l'UE, qui sont dans tous les cas déterminants pour la conception de la politique d'encouragement de la Suisse.

1.3 Classement d'interventions parlementaires

La présente révision totale n'entraîne aucun classement d'interventions parlementaires.

2 Procédure de consultation

L'avant-projet de révision totale de la loi a fait l'objet d'une consultation qui a couru du 13 février au 24 mai 2019. Elle a donné lieu à 57 prises de position (24 cantons, 16 organisations du domaine de la formation, 11 associations faîtières de l'économie et 6 partis). Les résultats de la consultation sont détaillés dans le rapport qui leur est consacré²⁹.

²⁷ FF 2016 981

²⁸ FF 2016 4999

²⁹ Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DEFR.

2.1 Synthèse des résultats de la consultation

Les acteurs qui ont exprimé leur avis sur l'avant-projet dans le cadre de la procédure de consultation sont fondamentalement favorables à la révision totale. La plupart d'entre eux insistent sur l'importance stratégique de la coopération internationale et de la mobilité dans la formation, non seulement sur le plan individuel, mais aussi pour l'espace de formation et, par extension, pour la place économique suisse.

De façon générale, les participants saluent une adaptation des bases légales au contexte actuel de la politique de la formation et la plus grande marge de manœuvre disponible pour articuler la politique d'encouragement de la Confédération. Ils sont également favorables à une plus grande flexibilité et à une meilleure cohérence des instruments obtenues notamment en dissociant ceux-ci d'une participation aux programmes de formation de l'UE et en créant des possibilités d'encouragement en dehors de l'espace européen. La majorité des acteurs a également accueilli d'une manière positive les adaptations formelles et terminologiques proposées. Cela concerne notamment une acception large de la notion de «formation», c'est-à-dire son interprétation au sens d'un terme général qui englobe différents domaines de formation. Certains participants plaident en outre pour une définition large des institutions et organisations faisant partie du groupe cible. Seules quelques demandes portent sur des modifications ou des précisions terminologiques. Quelques cantons et quelques autres acteurs de la formation, de l'économie et du monde politique proposent une extension du champ d'application de la loi ou des mesures soutenues (p. ex. mobilité nationale, développement de systèmes de formation étrangers, éducation de la petite enfance, reconnaissance des diplômes de formation). Certains acteurs de la formation et une association professionnelle estiment que certaines mesures d'encouragement complémentaires devraient être retirées du projet. Par ailleurs, plusieurs associations faitières et associations de branches plaident pour un encouragement renforcé dans le domaine de la formation professionnelle.

Plusieurs participants se réfèrent au contexte de la politique européenne, surtout en ce qui concerne les relations Suisse – UE et le Brexit. Différentes prises de position soulignent en outre l'importance du fait que la présente révision n'anticipe sur aucune décision stratégique à venir. La place particulière des programmes de formation de l'UE est largement évoquée: des organisations du domaine de la formation ainsi que plusieurs cantons et partis s'expriment pour une association à la prochaine génération de programmes. Certains partis et associations relèvent cependant qu'une telle participation est une option dans la mesure où elle est pertinente et financièrement supportable. D'autres défendent l'opinion selon laquelle la mobilité internationale doit être au premier plan, indépendamment de l'instrument d'encouragement choisi. Quelques participants à la consultation estiment qu'il faut redéfinir la future politique d'encouragement en réduisant la coopération au sein de l'espace européen au profit de coopérations extraeuropéennes. Dans le cas d'un programme fédéral, plusieurs acteurs plaident pour une alternative appropriée au programme de formation de l'UE, de qualité comparable à ce dernier. D'autres voix soulignent l'importance d'une complémentarité entre différents instruments d'encouragement utilisés de façon parallèle. Un nombre significatif de prises de position demandent que le financement de programmes fédéraux ne soit pas réduit en cas d'association parallèle à des programmes internationaux.

La clarification de la forme juridique, des tâches et des compétences de l'agence nationale est généralement bien accueillie. En ce qui concerne son futur statut juridique ainsi que le rôle des cantons (voir commentaire de l'art. 6), plusieurs cantons et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) estiment que les cantons doivent rester associés au pilotage de l'agence nationale, mais que le cofinancement par les cantons doit continuer de passer exclusivement par la mise en œuvre d'activités dans leur domaine de compétence, et non par une participation aux coûts d'exploitation. Quelques cantons sont contre une modification de la forme juridique de l'agence nationale.

2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Au sens d'une fixation des priorités financières, le Conseil fédéral considère qu'il est approprié de maintenir dans la loi certaines limitations concernant le financement parallèle de programmes (voir commentaire de l'art. 4).

Les demandes relatives à l'orientation générale de la politique d'encouragement ou à la définition des priorités thématiques dans le cadre de programmes d'encouragement ne concernent pas l'objet de la présente révision. Elles devront cependant être prises en compte lors des décisions stratégiques et financières périodiques relatives à la politique d'encouragement dans le cadre des messages spécifiques concernés. Les questions relatives au gouvernement d'entreprise sur la forme d'organisation et la structure de pilotage de l'agence nationale, et en particulier le souhait des cantons d'être impliqués dans le pilotage, sont examinées dans un processus parallèle, dont il est prévu de soumettre les résultats au Conseil fédéral sous la forme d'un projet séparé qui sera à son tour mis en consultation (voir commentaire de l'art. 6).

Le Conseil fédéral considère qu'une extension du champ d'application de la loi n'est pas opportune du point de vue de la politique de la formation: les demandes formulées dans ce sens ne sont ni convergentes, ni largement soutenues. Pour les mêmes raisons, il n'estime pas judicieux de supprimer certains objets d'encouragement de la loi.

Par conséquent, les résultats de la procédure de consultation n'ont donné lieu à aucune adaptation du projet de loi.

3 **Grandes lignes du projet**

3.1 **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. 4.

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. 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). Compte tenu de l'importance centrale de la mobilité internationale, celle-ci est expressément mentionnée dans le titre. Ainsi, la loi porte le nouveau titre suivant: «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 à 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.

Dans un même ordre d'idées, les activités principales qui font depuis longtemps l'objet de la politique d'encouragement sont maintenant énoncées au titre des domaines soutenus: la mobilité internationale des particuliers, les coopérations entre institutions et organisations dans le domaine de la formation et le soutien de structures et processus destinés à faciliter et promouvoir les activités en question.

Le projet contient 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 définissant qui peut recevoir des contributions et quelles sont les conditions d'octroi de contributions pour les activités dignes d'être soutenues. Ces dernières correspondent à la pratique éprouvée depuis des années. Les dispositions relatives au financement de la politique d'encouragement restent inchangées pour l'essentiel, et sont seulement précisées en ce qui concerne la périodicité et les instruments de pilotage financiers disponibles. La disposition relative à la compétence du Conseil fédéral de conclure des traités internationaux sur la coopération en matière de formation reste elle aussi inchangée sur le fond. Elle est complétée par la compétence du Conseil fédéral de régler aussi, si nécessaire, des aspects spécifiques comme le contrôle financier dans ce domaine. Par ailleurs, le projet intègre à présent 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'édition des dispositions d'exécution.

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

Comme on l'a vu plus haut, le projet défait le lien strict qui existe actuellement entre l'instrument d'encouragement des programmes pluriannuels et la participation aux programmes de formation de l'UE. La possibilité pour la Confédération de mettre en œuvre ses propres programmes d'encouragement, qui était jusqu'à présent définie dans l'ordonnance à titre de mesure secondaire subordonnée à une association aux 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 fédéraux – 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 confié à une agence nationale sont dissociées de l'association à des programmes internationaux. Le projet dispose simplement 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, une présentation plus systématique est opérée et certaines faiblesses 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 cela favorise l'encouragement de l'excellence. Concernant les éventuelles contributions d'exploitation supplémentaires octroyées aux institutions concernées, une nouvelle base légale explicite est inscrite dans la loi.

Les dispositions relatives aux activités complémentaires de coopération internationale dans le domaine de la formation qui ne font pas partie de programmes internationaux sont harmonisées et rassemblées dans la même base légale: la nouvelle disposition 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. Ce dernier est transféré de l'OFPr dans la loi. La nouvelle disposition 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.

3.2 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, qui fait l'objet de messages spécifiques dans chaque cas. Dans l'hypothèse d'une association aux programmes européens de formation, le cadre financier est déterminé par la contribution de la Suisse au programme, dont le montant est fixé par voie d'accord. Dans le cas de programmes d'encouragement mis en place par la Confédération, les moyens financiers sont variables et dépendent des objectifs et des priorités de la politique de formation. Les facteurs déterminants sont les activités soutenues, le niveau de participation visé ainsi que le taux des contributions fédérales allouées aux différentes mesures.

Le programme fédéral mis en œuvre pendant la période 2018–2020 en cours se réfère matériellement et financièrement aux paramètres des programmes de formation européens. Les moyens financiers engagés actuellement dans la solution suisse sont destinés à 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 conçus comme un instrument complémentaire. Les subventions fédérales versées actuellement dans ce domaine permettent de soutenir des activités de coopération jugées prioritaires, ainsi qu'un nombre restreint de boursiers. Les moyens prévus pour les mesures d'accompagnement transversales et l'exploitation de l'agence nationale ont pu être réduits ces dernières d'années grâce à des gains significatifs d'efficacité.

3.3 Mise en œuvre

Les dispositions qui régissent 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. Des ajustements seront apportés dans les cas où cela apparaît nécessaire et opportun au vu des expériences ou du fait d'une modification des dispositions de la loi.

La mise en œuvre de la politique d'encouragement s'appuie sur les structures existantes du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et de l'agence nationale mandatée à cet effet.

4 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 et coopération entre institutions et organisations actives dans la formation) dans l'ensemble des domaines du système de formation de la 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 diffère de 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 du système de formation de la Suisse et nécessite une mise à jour.

Compte tenu du rôle important de la mobilité internationale pour la politique d'encouragement, la mobilité continuera à être nommée séparément dans le titre. Ce changement terminologique ainsi que le nouvel intitulé n'ont aucune incidence sur le champ d'application de la loi par rapport à la pratique actuelle.

Art. 1 But de la coopération internationale

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:

Les particuliers sont au cœur de la politique d'encouragement, notamment dans le domaine de la mobilité internationale: il s'agit 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 faut par conséquent soutenir les établissements et les organisations de formation, afin de leur permettre de développer leurs activités liées à la formation et de resserrer leur réseau grâce à la coopération internationale (let. b).

Au niveau plus général, enfin, la coopération internationale est un moyen de consolider et de développer l'excellence de notre espace de formation en termes de qualité de la formation et de compétitivité internationale (let. c). Conformément à la Stratégie internationale FRI du Conseil fédéral, l'encouragement de la coopération et de la mobilité internationales en matière de formation vise donc à créer des conditions-cadres optimales pour les acteurs suisses du domaine FRI et à renforcer l'attrait international de la Suisse dans ce domaine.

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. Selon une acception large de la notion de formation, l'encouragement d'activités de coopération internationale concerne non seulement la formation formelle (école obligatoire, formation professionnelle initiale, écoles d'enseignement général du degré secondaire II, formation professionnelle supérieure, hautes écoles), mais aussi la formation non formelle (formation continue et actions de formation dans le cadre des activités de jeunesse extrascolaires). En cas d'association à un programme international et conformément aux manières de procéder qui ont fait leurs preuves, il doit être possible de participer à toutes les actions du programme couvrant les divers domaines de formation.

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 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 croisée.

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 particuliers, ne sauraient donc prétendre à un financement. L'article précise que l'encouragement intervient dans les limites des crédits approuvés par le Parlement.

Une distinction est faite entre trois catégories d'activités de coopération internationale en matière de formation pouvant être soutenues.

D'abord (*let. a*), la mobilité internationale à des fins de formation des personnes en formation, des enseignants (y compris les enseignants des hautes écoles), des formateurs et d'autres responsables de la formation dans tous les domaines de formation. Sont également concernés les jeunes qui suivent une action de formation non formelle ou informelle extrascolaire, ainsi que les personnes qui les encadrent. Ce groupe cible comprend aussi les personnes qui suivent une formation continue ou un stage dans le prolongement de leur formation (p. ex. les personnes ayant suivi un apprentissage). Ces mobilités peuvent être individuelles ou collectives; elles sont habituellement regroupées sous le terme de mobilité internationale 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 coopéra-

tion institutionnelle transnationale qui poursuivent un large spectre d'objectifs de formation au sens de l'art. 1. Les coopérations visées peuvent par exemple 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*), les structures et 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 mesures d'accompagnement ciblées (p. ex. mise en réseau et information, représentation dans des comités techniques internationaux, points de contact spécialisés, 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*) et 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). Actuellement, les seuls programmes pertinents pour la Suisse sont ceux de l'UE (le programme européen en faveur de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport pour les années 2014 à 2020 est mis en œuvre sous le nom «Erasmus+»). En cas d'association à un programme européen de ce type, la loi constitue la base de la participation de la Suisse à toutes les activités du programme. La notion générale de programmes internationaux permet d'envisager de possibles évolutions du contexte international, par exemple 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. L'importance 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 (voir ch. 1.1). En règle générale, les programmes de formation internationaux ou européens soutiennent à la fois les mobilités et les actions de coopération institutionnelle. L'orientation stratégique et les modalités de mise en œuvre sont prédéfinies dans une large mesure.

Let. b. La possibilité pour la Confédération 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. Cette disposition correspond à la pratique des dernières années: en raison de la non-association aux programmes européens de formation, une solution suisse largement compatible avec le programme européen «Erasmus+» a été mise en place dans les années 2018 à 2020 et fait suite à la solution transitoire des années 2014 à 2017. La distinction entre une association à un programme international et la mise en place d'un programme national de substitution est actuellement faite uniquement au niveau de l'ordonnance; la loi en vigueur fait uniquement référence à une participation à des programmes européens. La nouvelle disposition dissocie l'encouragement de la participation aux programmes européens en précisant que la Confédération n'est pas liée à un seul instrument principal défini par des acteurs extérieurs, mais qu'elle peut mettre en place une solution propre pour conduire sa politique d'encouragement. Les activités de mobilité et de coopération institutionnelle pourront ainsi être soutenues également dans le cadre de ces programmes nationaux. La Confédération ne devra pas uniquement se référer aux programmes européens, mais pourra définir ses propres priorités thématiques et géographiques.

L'association à un programme international selon la *let. a* et le financement d'un programme lancé par la Confédération dans le même domaine au sens de la *let. b* ne peuvent exister en parallèle; il faut fixer des priorités en matière de financement. Autrement dit, dans le contexte actuel, soit la Suisse est associée au programme européen de formation dans son ensemble, soit elle finance un programme lancé par la Confédération pour encourager la mobilité internationale. La seule exception est le cas où la Suisse est associée à un programme international uniquement pour un domaine spécifique, par exemple celui de la mobilité universitaire (association partielle). La Confédération doit alors pouvoir conduire son propre programme dans les autres domaines pour lesquels la Suisse ne bénéficie pas d'une association, par exemple celui de la mobilité internationale dans la formation professionnelle. La précision proposée dans cette disposition permettra une association partielle à un programme international. Elle s'applique aussi aux cas où la Suisse est associée à un programme international qui ne couvre pas tous les domaines: la Suisse pourra financer son propre programme dans les domaines non couverts.

Let. c. Le versement de subventions à des projets et activités de coopération complémentaires qui ne font pas partie des programmes globaux 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 de façon ciblée des conférences, des projets et des coopérations institutionnelles à participation internationale qui présentent un intérêt pour la politique de formation. On peut citer comme exemples les 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 particulière pour

l'espace suisse de formation, notamment parce qu'elles cherchent à encourager les talents ou à promouvoir l'excellence scientifique de façon transdisciplinaire. Pour autant, elles ne s'inscrivent pas dans une logique de programme et ne peuvent être soutenues sur d'autres bases. Par analogie, l'OFPr prévoit à l'art. 64, al. 1^{bis}, une possibilité de subvention fédérale en faveur de projets et de mesures de coopération internationale dans le domaine de la formation professionnelle.

Les deux types de subventions mentionnés ci-dessus sont déjà régis par des conditions et des procédures d'octroi très similaires, ce qui rend opportun de les réunir dans la même base légale. Cette nouvelle disposition appellera le moment venu une modification de l'OFPr. Les dépenses correspondantes pourront toujours être comptabilisées dans la participation de la Confédération au sens de l'art. 59, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)³⁰. Le critère principal concernant le soutien à ce type d'activités de coopération complémentaires sera leur importance toute particulière pour la politique de formation de la Suisse.

Let. d. Pour encourager l'excellence, la Confédération conservera la possibilité d'allouer des bourses aux particuliers pour des études dans des institutions étrangères sélectionnées (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. Actuellement, des bourses sont allouées pour des études de niveau master au *Colleges 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. Cependant, les bourses continueront d'être réservées au financement de séjours d'études dans des institutions présentant une plus-value particulière pour l'encouragement de l'excellence et ne pourront être allouées pour des séjours d'études dans des institutions de formation à l'étranger choisies librement. Le Conseil fédéral définira 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 correspondantes seront définies 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 proposer 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, les bureaux de contact, 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 supprime ce lien, afin de rendre également possible le finan-

³⁰ RS 412.10

gement de telles mesures dans le contexte de programmes de la Confédération au sens de la let. b. Les mesures d'accompagnement sont réalisées soit par des acteurs du système de formation de la Suisse avec le soutien de la Confédération, soit 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 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. 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.

Al. 3. 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 des particuliers, mais par des institutions ou organisations du domaine de la formation. Ces institutions et organisations obtiennent les fonds en fonction des mobilités individuelles approuvées et les reversent aux particuliers.

Al. 4. Les modalités du versement des contributions visées à l'al. 1, let b, d, e et f seront fixées dans l'ordonnance. Les coûts imputables dans les catégories de subventions mentionnées à l'al. 1, let. b à f, le montant des subventions, leur durée ainsi que les procédures applicables seront également réglés dans l'ordonnance. Cependant, en cas d'association à un programme international (art. 4, al. 1, let. a), ces paramètres font partie intégrante des conditions de participation au programme et ne peuvent pas être définis par le Conseil fédéral. Enfin, le Conseil fédéral fixe en revanche les critères de transfert aux particuliers des contributions en faveur de la mobilité conformément à l'al. 3.

Art. 5 Conditions d'octroi

Les conditions générales d'octroi des contributions fédérales seront dorénavant définies dans la loi. Elles sont divisées en trois classes de mesures d'encouragement. Aucune condition d'octroi n'est définie pour l'association à un programme international (art. 4, al. 1, let. a) car, dans ce cas, l'attribution des fonds est régie par les conditions du programme international.

Al. 1. Les contributions pour les mesures visées à l'art. 4, al. 1, let. b (programmes de la Confédération), 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'art. 4, al. 3). Les contributions sont allouées exclusivement pour des actions sans but lucratif (*let. a*). Les promoteurs de l'action doivent garantir l'utilisation rationnelle des contributions fédérales et réduire au maximum la charge administrative (*let. b*). Une prestation est attendue dans tous les cas de la part de l'institution ou organisation promotrice de l'action (*let. c*), 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 (*let. d*). Cette règle vise à éviter que des actions collaboratives ne doivent être abandonnées faute d'assise 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 leur parcours de formation dans le système éducatif suisse, soit sous la forme d'un cursus de plus de deux ans au degré tertiaire, soit, dans le cas d'études supérieures à l'étranger, de par la formation préalable qu'ils ont suivie dans le système éducatif suisse et du lien solide qu'ils ont par conséquent avec la Suisse (p. ex. degré secondaire I et/ou degré secondaire II). Les particuliers concernés doivent en outre remplir les conditions d'admission des établissements d'enseignement en question.

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 (*let. a*). La contribution fédérale doit cependant être de nature subsidiaire (*let. b*).

Art. 6 Délégation de tâches à une agence nationale

Les dispositions en vigueur concernant le mandat octroyé à une agence nationale chargée de la mise en œuvre des mesures d'encouragement sont adaptées au contexte politique actuel. Cette section de la loi composée d'un article unique supprime 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 disposition précise que le Conseil fédéral peut désigner comme agence nationale une institution ou organisation de droit privé ou de droit public domiciliée en Suisse. L'agence nationale pourra se voir confier, en vertu d'une convention de prestations, 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 des demandes, la gestion des contributions fédérales octroyées après décision du SEFRI, la vérification des rapports de projets ainsi que l'évaluation et la publication des résultats et des bonnes pratiques. L'agence pourra aussi être mandatée pour exécuter certaines mesures d'accompagnement.

Al. 2. Tant que l'agence nationale ne se verra pas conférer la compétence de rendre des décisions (voir commentaire de l'al. 3), le SEFRI continuera à être responsable des décisions formelles concernant l'octroi des contributions.

Al. 3. L'agence nationale est appelée à jouer un rôle de premier plan pour améliorer la coordination et la coopération entre les divers acteurs et exploiter les synergies entre le plan national et le plan international. L'institution ou organisation désignée à cet effet doit donc poursuivre expressément le but d'encourager la coopération et la mobilité à l'échelle nationale et internationale (*let. a*). Elle doit aussi posséder l'expertise nécessaire et les capacités pour garantir une mise en œuvre coordonnée au niveau national (*let. b*). De plus, l'agence nationale doit, elle aussi, garantir l'utilisation rationnelle des fonds confiés à sa gestion ainsi qu'une charge administrative réduite (*let. c*). La Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM), créée en 2017 et soutenue 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, conformément à la loi du 5 octobre 2007 sur les langues³¹, des tâches de mise en œuvre pour la promotion de la mobilité nationale sur mandat de l'Office fédéral de la culture. Les crédits pour le financement de ces tâches nationales sont sollicités dans le message culture.

La FPEM est pour le moment une fondation de droit privé. Sa forme juridique est actuellement examinée selon les directives relatives au gouvernement d'entreprise de la Confédération, notamment en vue d'une transformation en un établissement de droit public doté d'une base légale propre et de la compétence décisionnelle. Les études et travaux préalables ont été lancés en 2019. Les cantons sont associés aux travaux. Les questions portant sur le mode d'organisation et la structure de pilotage de l'agence nationale dans le cadre du gouvernement d'entreprise ne font donc pas l'objet de la présente révision totale, mais seront soumises au Conseil fédéral dans un projet distinct qui fera à son tour l'objet d'une consultation. Ce projet pourrait entraîner des modifications du présent article, notamment en ce qui concerne la dénomination, l'organisation, le pilotage et les compétences de l'agence nationale.

Al. 4. L'agence continuera d'être indemnisée pour l'exécution des tâches qui lui sont confiées.

Al. 5. L'agence nationale doit rendre des comptes au Conseil fédéral. Du fait qu'elle gère des fonds publics et exécute une partie significative des tâches de mise en œuvre fondées sur la présente loi, la transparence commande que ses comptes annuels et ses rapports soient publiés. Elle est en outre tenue au respect des dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)³².

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

³¹ RS 441.1

³² RS 616.1

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 spécifique du Conseil fédéral. Ces messages ne portent pas seulement sur les moyens financiers dévolus aux mesures d'encouragement, mais exposent aussi les orientations stratégiques et matérielles ainsi que les priorités de la politique d'encouragement.

Art 8 Traités internationaux

Al. 1. Le Conseil fédéral gardera la compétence de conclure seul des traités 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 traité.

Al. 2. La nouvelle disposition précise les points que le Conseil fédéral peut régler dans ces traités 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 sont réglés par la Commission européenne ou l'Office européen de lutte antifraude (*let. a*). 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 (*let. b et c*). Ces dispositions sont conçues par analogie avec celles de la loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et l'innovation (LERI)³³ qui règle les compétences du Conseil fédéral dans un contexte similaire.

Al. 3. Les engagements financiers contractés en vertu des traités internationaux sont soumis à la réserve de l'approbation des crédits nécessaires par le Parlement.

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 loi, mais également des activités de mobilité internationale encouragées par d'autres acteurs suisses (p. ex. les cantons ou les acteurs privés tels que les associations, les fondations, etc.).

³³ RS 420.1

Les données statistiques que l'agence nationale relève dans le cadre de ses tâches de mise en œuvre 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. 12 Abrogation d'un autre acte

La loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité est abrogée.

Art. 13 Modification d'un autre acte

L'art. 68, al. 2, LFPr délègue 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 dernier n'est pas couvert par l'art. 2 du présent projet. La disposition de la LFPr n'est donc pas abrogée, mais son champ est restreint. Le titre de l'art. 68 LFPr est adapté en conséquence.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

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 sur la base des messages séparés soumis 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 nouveaux objets de subventionnement.

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 spécifiques et dépendent de l'orientation stratégique choisie et de l'intensité souhaitée de l'encouragement.

La révision totale n'a pas d'autres conséquences pour la Confédération. Elle ne requiert en particulier aucune adaptation des équipements informatiques de celle-ci.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Les mesures en faveur de l'encouragement de la coopération internationale en matière de formation n'ont aucune conséquence directe sur la politique régionale. Les activités encouragées sont ouvertes aux particuliers, aux institutions et aux organisations de toutes les régions de Suisse.

5.3 Conséquences économiques

La révision totale améliore les instruments dont dispose la Confédération pour encourager la coopération internationale en matière de formation. Elle augmente ainsi globalement l'efficacité de la politique fédérale en faveur du renforcement et de la qualité de l'espace suisse de formation, conformément aux principes directeurs et aux objectifs de la Stratégie internationale FRI. La formation revêt une importance majeure pour la capacité économique et la compétitivité internationale de la Suisse. Il est toutefois difficile de chiffrer de façon fiable les effets des dépenses de formation sur l'économie nationale, car il s'agit d'investissements à long terme. Les effets positifs d'une intensification de la coopération internationale se manifestent notamment sous la forme de meilleures offres de formation, de meilleures compétences et d'une meilleure employabilité des personnes ayant achevé leur formation en Suisse.

5.4 Conséquences sociales

L'encouragement de la coopération internationale en matière de formation contribue à la qualité de l'espace suisse de formation. Grâce aux collaborations internationales, des institutions et d'autres acteurs de la formation peuvent développer et améliorer leur offre dans tous les domaines, au bénéfice de toutes les personnes résidant en Suisse. Celles-ci peuvent en outre participer à des activités de mobilité internationale qui sont autant de chances d'étendre leurs compétences individuelles.

5.5 Conséquences environnementales

L'encouragement de la coopération internationale en matière de formation ne devrait avoir aucune conséquence directe pour l'environnement. Des conséquences indirectes sont toutefois possibles, par exemple du fait de l'utilisation de moyens de transports internationaux dans le cadre de la mobilité à des fins de formation. Il importe donc de veiller, lors de la conception et de la mise en œuvre de tels programmes et activités, à créer des incitations à l'utilisation de moyens de transports respectueux de l'environnement.

5.6 Autres conséquences

La création de bonnes conditions-cadres pour la mobilité des particuliers, pour la collaboration entre institutions et organisations et pour le dialogue international entre experts grâce à la coopération internationale peut contribuer à la réputation d'excellence de l'espace suisse de formation et, par conséquent, aux objectifs de la politique étrangère suisse.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation se fonde sur les art. 54 et 66 Cst., qui donnent à la Confédération la compétence en matière d'affaires étrangères et de mesures complémentaires destinées à promouvoir la formation.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'encouragement de la coopération internationale en matière de formation est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Un éventuel accord international sur l'association aux programmes européens de formation, conclu sur la base de la présente loi, correspondrait à la volonté maintes fois exprimée de la Suisse et de l'UE de coopérer dans le domaine de la formation.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Une politique d'encouragement nationale de la Confédération axée sur le long terme doit se fonder sur une loi fédérale.

6.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 4, al. 1, let. b, requiert l'approbation de la majorité des membres des deux conseils, car cette disposition crée la possibilité légale de nouvelles dépenses récurrentes d'un montant potentiellement supérieur à 2 millions de francs. Les dépenses relatives au financement de programmes mis en place par la Confédération pour encourager la coopération internationale en matière de formation ne sont pas fondamentalement nouvelles, puisqu'elles étaient jusqu'ici financées sur la base de la loi actuelle en relation avec les dispositions de l'ordonnance. Ce qui est nouveau, toutefois, c'est que cet objet d'encouragement est inscrit directement dans la loi en tant qu'option de remplacement à une association à des programmes internationaux.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Conformément aux bases constitutionnelles, les mesures qui sont déployées par la Confédération pour encourager des activités de formation orientées vers l'international sont subsidiaires aux mesures cantonales.

6.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le subventionnement des mesures visées à l'art. 4 se fonde sur la LSu. Les paragraphes ci-après répondent aux principales questions liées à l'allocation de subventions.

6.6.1 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 place de premier plan de la Suisse dans les domaines de la formation, de la recherche et de l'innovation ainsi que son positionnement en tant que 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, ni l'association de la Suisse à des programmes d'encouragement internationaux ni la mise en place de programmes de la Confédération ne pourraient être financées. En particulier, l'encouragement de la mobilité internationale à des fins de formation des personnes résidant en Suisse serait entravé dans tous les domaines de formation. Certaines activités internationales complémentaires en matière de coopération qui correspondent aux intérêts de la politique de formation, comme l'encouragement transnational d'une relève qualifiée ou 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 prévoir aussi bien des aides orientées vers les personnes que des aides liées à l'objet. Les contributions versées aux institutions et aux organisations du domaine de la formation afin d'encourager la mobilité internationale à des fins de formation seront transférées 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.

Le volume financier des subventions fédérales dans ce domaine augmente d'environ 2,6 % par an pendant la période 2014 à 2020. Dans l'hypothèse d'une association de la Suisse aux programmes de formation de l'UE, le montant des fonds fédéraux

dépendrait en majeure partie de la contribution au programme que la Suisse est tenue de verser en vertu de l'accord passé. Si, en revanche, un programme fédéral est lancé et financé en lieu et place d'une telle association, la Confédération a le pouvoir de fixer elle-même le volume des subventions qu'elle souhaite y consacrer. Dans ce cas, la politique d'encouragement de la Confédération peut en principe être évolutive à long terme. En l'état, les subventions fédérales permettent de maintenir les activités de mobilité et de coopération internationales au niveau actuel de participation des institutions et des particuliers. Le cadre en vigueur ne permet des gains d'efficacité supplémentaires que dans une mesure limitée.

Une réduction substantielle des subventions fédérales aurait des incidences sur le nombre d'activités de coopération encouragées et compliquerait la réalisation des objectifs de la politique de formation de la Confédération. À long terme, des facteurs de réussite du pôle scientifique et économique suisse seraient menacés: la capacité de transmettre des compétences internationales clés dans le cadre de la formation et de la formation continue, la qualité de l'espace suisse de formation, l'attractivité internationale et la compétitivité du pôle FRI et, par conséquent, la capacité d'innovation et de résistance à la concurrence de la place économique suisse s'en trouveraient diminuées.

6.6.2 Pilotage matériel et financier des subventions

Les activités soutenues par la Confédération seront réglées de manière détaillée par voie d'ordonnance. Le pilotage opérationnel des contributions fédérales dépend quant à lui de la mesure concernée: en cas d'association aux programmes européens de formation, 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. Les fonds non consommés sont versés au budget de l'UE.

Dans le cas où la Suisse dispose d'un programme d'encouragement propre, la Confédération assure le pilotage des fonds correspondants en vertu d'une convention de prestations passée avec l'agence nationale. L'agence nationale gère ces fonds pour des activités déterminées 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 en principe versées sous la forme de forfaits (p. ex. aides financières pour la 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). Les responsables de projet sont tenus de rendre régulièrement compte de l'avancement de leurs travaux. Les subventions fédérales sont versées sous la forme d'acomptes dès le moment où des dé-

penses apparaissent imminentes (art. 23 LSu³⁴); mais, en règle générale, 20 % des subventions ne sont 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 conformément à l'objectif qui leur était assigné, ils doivent être remboursés.

6.6.3 Procédure d'octroi des subventions

Les processus d'allocation des subventions fédérales, différenciés spécifiquement pour chaque mesure d'encouragement, seront fixés dans l'ordonnance. Les mesures d'encouragement liées à des programmes (art. 4, al. 1, let. a et b) seront en principe gérées par l'agence nationale mandatée à cet effet. Celle-ci est chargée de mettre en place des processus efficaces et les plus accessibles possibles pour les groupes cibles. La gestion par le biais d'une agence nationale permet une mise en œuvre moins coûteuse que si elle était effectuée dans le cadre de l'administration fédérale centrale. Aussi longtemps que l'agence nationale ne dispose pas d'une compétence décisionnelle propre, elle réceptionne les demandes, les examine au regard des critères définis par la Confédération et prépare les décisions à l'intention du SEFRI, qui 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, et art. 6). Si les moyens approuvés ne permettent pas de satisfaire toutes les demandes, le SEFRI établit un ordre de priorité.

6.7 Protection des données

Les données générées dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'encouragement seront collectées et traitées conformément aux prescriptions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données³⁵. Il est à noter que cette mise en œuvre n'implique pas de collecte ou d'enregistrement de données sensibles. Les personnes naturelles et juridiques qui font appel aux mesures d'encouragement transmettent volontairement les données qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces dernières. La récolte de données statistiques supplémentaires sur les activités de coopération internationale non soutenues par la Confédération est ordonnée par le Conseil fédéral dans le respect des prescriptions relatives à la protection des données.

³⁴ RS 616.1

³⁵ RS 235.1

Liste des abréviations

CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CSEC-E	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États
FPEM	Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité
FRI	Formation, recherche, innovation
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1)
OFPr	Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (RS 412.101)
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
TIC	Technologies de l'information et de la communication