



17.031

Message relatif à l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation durant les années 2018 à 2020

du 26 avril 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral relatif à l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation durant les années 2018 à 2020.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2014 | M | 14.3291 | Erasmus plus et Horizon 2020. Éclaircir la situation des étudiants, des chercheurs, des hautes écoles et des entreprises
(N 12.6.2014 Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN, E 16.6.2014) |
| 2014 | M | 14.3294 | Erasmus plus et Horizon 2020. Éclaircir la situation des étudiants, des chercheurs, des hautes écoles et des entreprises
(S 16.6.2014, Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE, N 12.6.2014) |

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

26 avril 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Aperçu

La Confédération encourage la mobilité internationale; cet encouragement est un élément de la politique de la formation commune de la Confédération et des cantons. L'association de la Suisse au programme d'éducation et de formation «Erasmus+» de l'Union européenne (UE) n'a pas pu être réalisée jusqu'à présent. Une solution mise en œuvre en Suisse pour l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation durant les années 2018 à 2020 doit garantir la sécurité du droit et de la planification, assurer la continuité des mesures d'encouragement et permettre le développement de la politique d'encouragement de manière pluriannuelle. Il s'agit d'initier par là une étroite convergence de l'encouragement des échanges et de la mobilité aux échelles nationale et internationale. Pour cette raison, le Conseil fédéral demande au Parlement un crédit d'ensemble de 114,5 millions de francs.

Contexte

Les activités de mobilité et les échanges par-delà les frontières durant les formations initiale et continue sont d'une importance cruciale pour que les individus acquièrent et élargissent leurs compétences internationales, interculturelles, linguistiques et professionnelles. La Confédération encourage de longue date la mobilité et les échanges dans tous les domaines de l'éducation et de la formation, mais également l'échange d'idées et d'expériences par le biais de collaborations internationales entre institutions ou acteurs de la formation. Cet encouragement fédéral complète les mesures de la Confédération et des cantons destinées à soutenir les échanges et la mobilité à l'échelle nationale.

À l'échelle internationale, le succès de la politique d'encouragement de la Suisse est depuis longtemps marqué essentiellement par la coopération au sein des programmes correspondants de l'Union européenne. Les résultats concluants de la participation suisse à ces programmes entre 2011 et 2013 ont conduit le Parlement à approuver en 2013 les moyens financiers nécessaires au prolongement de la participation suisse durant la période de 2014 à 2020 sous forme d'une association au programme «Erasmus+». Suite à l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse, les négociations sur l'association de la Suisse à «Erasmus+» ont cependant été suspendues en février 2014 et la Suisse s'est retrouvée avec le statut d'État partenaire. À l'époque, la Suisse et l'UE ne s'étaient pas encore accordées sur le montant de la contribution suisse au programme: l'UE demandait à la Suisse une contribution financière supérieure au montant accordé par le Parlement.

Sur ce, le Conseil fédéral a adopté une solution transitoire (2014-2017). À cet effet, les crédits approuvés à l'origine pour couvrir l'association à «Erasmus+» ont été réaffectés au financement d'activités parallèles de la partie suisse. Jusqu'à présent, cette solution a permis non seulement d'atteindre l'objectif de maintenir l'encouragement de la mobilité internationale dans tous les domaines de formation, mais même d'augmenter le niveau de la participation. La solution transitoire repose

cependant sur l'hypothèse qu'un accord d'association pourra encore être négocié pendant la période de 2018 à 2020.

La ratification par la Suisse du protocole d'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie fin 2016 n'a pas eu d'effet direct sur l'association de la Suisse à «Erasmus+». D'un accord mutuel entre la Suisse et la Commission européenne, les négociations n'ont pas été relancées. Le Conseil fédéral estime dès lors qu'une association au programme durant la période de 2018 à 2020 n'est plus réaliste. Il considère de ce fait qu'une solution pluriannuelle suisse est indispensable pour assurer la sécurité du droit et de la planification et mener la politique d'encouragement de manière autonome. Aux yeux du Conseil fédéral, les avantages d'une solution suisse l'emportent actuellement sur les inconvénients résultant de la non-association, à la fois en termes d'efficacité des moyens engagés qu'au regard du potentiel que l'autonomie présente pour le développement ultérieur des activités et la définition des priorités. Il s'agit de mettre en œuvre une solution durable et a priori indépendante qui n'exclut pas pour autant un renouvellement de l'association aux programmes européens à une date ultérieure.

Présentation du projet

Le Conseil fédéral demande au Parlement un crédit d'ensemble de 114,5 millions de francs. La solution suisse financée de cette manière doit assurer la continuité de l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation pour la période de 2018 à 2020. Il s'agit de continuer à financer du côté suisse les mesures éprouvées de l'encouragement de la mobilité individuelle à des fins de formation. L'intention est de maintenir, voire de développer le niveau de participation en Suisse. Un crédit d'engagement de 93,8 millions de francs est prévu pour ces mesures, dont une partie est destinée à l'encouragement des activités de collaboration internationale des établissements et des acteurs de la formation.

Comme actuellement, des mesures d'accompagnement doivent permettre d'améliorer l'efficacité et l'utilisation de ces activités d'encouragement. Il s'agit en outre de permettre de développer la pratique de l'encouragement, d'abord pour tester des activités dans des domaines considérés comme essentiels pour le renforcement et la coordination de la politique suisse d'encouragement des échanges et de la mobilité. Une concentration des compétences et des ressources de la Confédération et des cantons en faveur de la mobilité doit aussi permettre d'explorer le potentiel de nouvelles actions d'encouragement en dehors du cadre des programmes de l'UE. Les expériences tirées de ces projets-pilotes se répercuteront sur l'organisation de l'encouragement de la mobilité à partir de 2021. Il est prévu d'affecter un montant de 9,6 millions de francs aux mesures d'accompagnement et aux projets-pilotes. Le large encouragement des échanges scolaires à l'intérieur de la Suisse ne fait cependant pas l'objet du financement demandé dans le présent message.

La Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPFM) a été créée en 2016. Elle agit, sous le nom «Movetia», comme agence nationale chargée de la mise en œuvre des tâches prévues. Grâce à la responsabilité partagée entre la Confédération et les cantons, «Movetia» est positionnée de sorte à pouvoir soutenir le processus d'une concentration progressive des compétences et des ressources de

la Confédération et des cantons relatives à l'encouragement de la mobilité à l'échelle internationale et par-delà les frontières linguistiques, ainsi que l'exploitation des synergies. Dans le sens d'une collaboration plus étroite entre la Confédération et les cantons, elle a pour mission de fournir des prestations plus efficaces et plus proches des besoins envers tous les groupes-cibles, qu'il s'agisse d'activités d'échange et de mobilité à l'échelle nationale ou internationale. Les coûts de fonctionnement prévus de l'agence nationale sont chiffrés à 11,1 millions de francs.

Table des matières

Aperçu	3652
1 Contexte et conditions-cadres	3657
1.1 Contexte	3657
1.2 Exposé du problème et motif de la demande de crédit	3662
1.2.1 Nécessité du financement d'une solution suisse pour les années 2018 à 2020	3662
1.2.2 Utilisation des crédits alloués	3663
1.3 Intérêt du projet	3666
1.4 Intérêts de la Confédération	3668
1.5 Perspectives d'avenir	3670
1.5.1 Vision politique	3670
1.5.2 Avantages et inconvénients de la solution suisse	3670
1.5.3 Conséquences d'un renoncement	3672
2 Contenu de l'arrêté de crédit	3674
2.1 Proposition du Conseil fédéral et commentaire financier	3674
2.2 Description détaillée du contenu du projet	3676
2.2.1 Activités internationales de mobilité et de coopération	3676
2.2.2 Mesures d'accompagnement et agence nationale	3678
2.3 Classement d'interventions parlementaires	3682
3 Conséquences	3683
3.1 Conséquences pour la Confédération	3683
3.1.1 Conséquences sur le plan du personnel	3683
3.1.2 Autres conséquences	3683
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	3683
3.3 Conséquences pour l'économie	3684
3.4 Conséquences pour la société	3684
3.5 Conséquences environnementales	3684
3.6 Autres conséquences	3685
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	3685
4.1 Relation avec le programme de la législature	3685
4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	3685
5 Aspects juridiques	3686
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	3686
5.2 Compatibilité avec des obligations internationales de la Suisse	3686
5.3 Forme de l'acte à adopter	3686

5.4	Frein aux dépenses	3687
5.5	Conformité aux principes de la loi sur les subventions	3687

Arrêté fédéral relatif à l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation durant les années 2018 à 2020 (<i>Projet</i>)	3689
---	-------------

Message

1 Contexte et conditions-cadres

1.1 Contexte

La Suisse et la mobilité internationale en matière de formation

Pour la Suisse, l'encouragement de la mobilité et des échanges en matière de formation constitue depuis des décennies un instrument important de la politique de la formation. Il a pour but de permettre à des personnes de toutes les classes d'âge, mais en particuliers aux jeunes, d'acquérir des compétences importantes dans le contexte de leur formation initiale et continue. L'internationalisation qui caractérise l'économie, le marché du travail, la formation et la recherche a pour effet que les individus ont de plus en plus besoin de compétences internationales et interculturelles ainsi que de capacités linguistiques et professionnelles accrues pour exercer leurs activités avec succès. La mobilité individuelle et les échanges favorisent l'acquisition et l'élargissement de ces compétences.

La Confédération peut prendre des mesures en faveur de l'encouragement de la mobilité internationale. La mobilité internationale en matière de formation couvre en premier lieu la mobilité individuelle des personnes à des fins de formation dans tous les domaines de l'éducation et de la formation, mais aussi la coopération d'institutions et d'acteurs suisses de la formation avec des partenaires d'autres pays dans le but d'étendre les réseaux et d'échanger des expériences dans une perspective à long terme.

L'encouragement de la mobilité internationale par la Confédération complète les mesures prises au niveau national par la Confédération et les cantons pour favoriser les échanges et la mobilité à l'intérieur du pays, notamment entre les régions linguistiques. Les cantons offrent à leur niveau une infrastructure de base et des services pour l'échange et la mobilité qui soutiennent aussi bien les activités à l'échelle nationale que celles à l'échelle internationale. Dans ce dernier domaine, les fonds d'encouragement directs sont principalement fournis par la Confédération. Les responsables cantonaux des échanges et les bureaux des affaires internationales des universités cantonales font notamment partie des prestations des cantons. Certains cantons mettent en outre à disposition des moyens d'encouragement en faveur des échanges linguistiques et culturels à l'intérieur d'un canton ou entre cantons, voire transnationaux. En vertu de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues¹, la Confédération soutient les efforts des cantons par des contributions liées à des projets en faveur des activités d'échanges et par le financement d'une agence nationale (cf. ch. 2.2.2).

Depuis plus de 20 ans, la coopération entre la Suisse et l'Union européenne dans le domaine de la formation constitue un élément-clé bien établi de la politique internationale d'encouragement de la Confédération: la participation aux programmes d'éducation et de formation pluriannuels de l'UE – sur le mode *projet par projet* ou

¹ RS 441.1

par association aux programmes – permet à notre pays d’encourager la mobilité individuelle à des fins de formation des Suisses ainsi que les coopérations entre les institutions et les acteurs suisses et européens. La Suisse profite ainsi du vaste réseau et de la dynamique d’un domaine politique de l’UE qui a fortement gagné en importance au cours des ans. Pour la Confédération, la participation à ces programmes constitue par conséquent une des priorités inscrites dans les objectifs de la législation 2015 à 2019² et dans les objectifs du message FRI 2017–2020³.

Participation aux programmes européens «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» de 2011 à 2013 avec le statut d’État associé

Entre 1995 et 2010, la Suisse a participé aux programmes européens d’éducation et de formation en qualité d’État tiers non associé. En février 2010, la Suisse et l’UE ont signé un accord garantissant à la Suisse, pour les années 2011 à 2013, une participation aux programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» avec un statut d’État associé, soit à des conditions largement identiques à celles des États membres de l’UE⁴. La contribution de la Suisse aux trois dernières années de ces programmes s’est chiffrée à 44,7 millions de francs pour «Éducation et formation tout au long de la vie» et 5,4 millions de francs pour «Jeunesse en action». La Confédération a mandaté une agence nationale pour organiser et gérer la mise en œuvre opérationnelle de ces programmes.

L’association de la Suisse à ces deux programmes a donné aux acteurs suisses – qu’il s’agisse d’individus ou d’institutions – la possibilité d’accéder aux mêmes conditions que les participants européens à toutes les activités des programmes. Ces activités consistaient essentiellement dans des actions de mobilité et de coopération à tous les niveaux de formation («Éducation et formation tout au long de la vie») ainsi que dans des activités de jeunesse extra-scolaires («Jeunesse en action»). Le bilan de cette phase de participation est positif, en particulier en ce qui concerne le robuste taux de croissance des mobilités dans tous les domaines de l’éducation et de la formation. À l’échelon supérieur, l’association a permis à la Suisse de siéger dans les comités de programme de l’UE et dans les différents groupes d’experts et groupes de travail thématiques. Ainsi, la Suisse a pu peser dans l’orientation stratégique des programmes et se profiler comme acteur important dans certains domaines de formation, notamment en formation professionnelle, et profiter de l’expertise d’autres pays sur certains thèmes.

Le programme «Erasmus+» 2014–2020

Le programme européen pour l’éducation, la formation, la jeunesse et le sport «Erasmus+» a pris le relais des programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action». Il s’étend de 2014 à 2020 et son budget se chiffre à

² Message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législation 2015 à 2019, FF **2016** 981, (numéro d’ordre 16.016)

³ Message du 24 février 2016 relatif à l’encouragement de la formation, de la recherche et de l’innovation pendant les années 2017 à 2020, FF **2016** 2917, (numéro d’ordre 16.025)

⁴ Accord du 15 février 2010 entre la Confédération suisse et l’Union européenne, établissant les termes et conditions de la participation de la Confédération suisse au programme «Jeunesse en action» et au programme d’action dans le domaine de l’éducation et de la formation tout au long de la vie (2007–2013), RS **0.402.268.1**

14,7 milliards d'euros. Il comprend des activités à tous les niveaux de formation et dans le domaine extrascolaire. Il est structuré en trois actions-clés: 1) Mobilité à des fins de formation, 2) Coopération pour l'innovation et le partage d'expériences, 3) Soutien à la réforme des politiques.

En se fondant sur les expériences positives tirées de l'association de la Suisse aux programmes précédents entre 2011 et 2013 et au titre de la continuité et du développement de l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation, la Confédération a décidé de viser, à nouveau, une association à «Erasmus+». Le 27 février 2013, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un message financier à ce sujet⁵. Par l'arrêté fédéral du 25 septembre 2013, le Parlement a approuvé un crédit d'ensemble de 305,5 millions de francs pour la participation suisse durant la période de 2014 à 2020⁶. Sur ce montant, une somme de 185,2 millions de francs était prévue comme contribution obligatoire pour l'association à «Erasmus+» (à titre de «contribution de programme»). Cette somme avait été budgétée en fonction de l'expérience de la période précédente 2011 à 2013 et misait sur une croissance annuelle de 3,9 %. Un montant fixe avait été négocié pour la contribution de programme à fournir par la Suisse durant la période de 2011 à 2013, à la différence des contributions des États membres de l'UE. À cette époque, on admettait sur la base d'indications et d'informations fournies par la Commission européenne que ces mêmes modalités s'appliqueraient également à l'association à «Erasmus+» à partir de 2014. Enfin, une réserve de 40 millions de francs avait été prévue dans le crédit d'ensemble pour faire face, au besoin, à des contributions plus élevées ou aux fluctuations du cours de change.

Cependant, lors des négociations sur l'association à «Erasmus+» menées entre fin 2013 et début 2014, la Commission européenne a demandé à la Suisse une contribution obligatoire à «Erasmus+» calculée sur la base du rapport entre le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse et le PIB global de l'UE («clé de répartition basée sur le PIB»). La contribution suisse ainsi calculée, chiffrée à l'époque à 3,9 %, aurait par exemple atteint pour l'année 2017 un montant de 93,5 millions de francs⁷, dépassant largement les 26,3 millions de francs approuvés par les Chambres fédérales et prévus dans l'arrêté fédéral du 25 septembre 2013 au titre de contribution de programme 2017. La contribution de programme pour l'ensemble de la période se serait donc chiffrée à 684 millions de francs environ. Lors de la poursuite des négociations, la Commission européenne était disposée à discuter une variante qui aurait prévu une augmentation graduelle de la contribution suisse vers la clé de répartition basée sur le PIB. Pour une telle solution, il aurait cependant été nécessaire que le Parlement approuve l'engagement de l'ensemble des moyens alloués pour seulement une partie de la durée du programme. Début février 2014, le Conseil fédéral n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur cette variante et, le cas échéant, de demander au Parlement des crédits supplémentaires pour le reste de la durée du

⁵ Message du 27 février 2013 relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014-2020, 13.023, FF **2013** 1837, (numéro d'ordre 13.023)

⁶ Arrêté fédéral du 25 septembre 2013 relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014-2020, FF **2013** 7049

⁷ Sur la base d'un cours moyen de 1,10 franc pour 1 euro.

programme. Cette variante aurait cependant aussi eu pour conséquence qu'à la fin du programme «Erasmus+» la contribution suisse aurait atteint un montant correspondant à la clé de répartition basée sur le PIB.

Les négociations n'étaient donc pas conclues et les démarches ultérieures côté suisse n'étaient pas achevées lorsque l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse en votation populaire du 9 février 2014 a changé la donne et la Commission européenne a interrompu les négociations. Par conséquent, la Suisse s'est retrouvée avec le statut d'État tiers non associé, autrement dit d'État partenaire, du programme «Erasmus+». Ce statut prive les partenaires suisses de la possibilité de participer aux activités de mobilité de l'UE et ne permet la participation aux activités de coopération que sous des conditions difficiles. Enfin, la Suisse perd toute possibilité de participation aux comités stratégiques de l'Union européenne en matière d'éducation et de formation.

Solution transitoire pour la Suisse (2014 – 2017)

En conséquence de l'interruption des négociations d'association, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'élaborer une solution transitoire inspirée de la participation sur le mode *projet par projet* d'autrefois. Il s'agissait d'assurer que les participants et les institutions suisses puissent mener à bien des activités de mobilité et de coopération internationales en matière de formation et maintenir leurs liens avec «Erasmus+». Le Conseil fédéral a adopté le 16 avril 2014 la solution transitoire pour l'année 2014. Cette solution transitoire a été reconduite le 19 septembre 2014 pour les années 2015 et 2016, puis le 7 septembre 2016 pour l'année 2017. L'agence nationale gérée par la *Fondation ch pour la coopération confédérale* a été chargée de la mise en œuvre opérationnelle. Parallèlement, la révision totale de l'ordonnance du 18 septembre 2015 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (OCIFM)⁸ a posé les bases juridiques de la solution transitoire.

Dans le contexte de la solution transitoire, les crédits initialement approuvés par le Parlement ont été engagés pour la participation à «Erasmus+» sur le mode *projet par projet*, avec le statut d'État partenaire non associé. À cette occasion, la priorité a été clairement placée sur la mobilité dans tous les domaines de l'éducation et de la formation: la Confédération finance directement la mobilité individuelle à des fins de formation des participants suisses qui effectuent un séjour à l'étranger et – comme la réciprocité des activités de mobilité internationale doit nécessairement être garantie – celle des participants étrangers qui séjournent en Suisse. Alors que la mobilité des participants européens était prise en charge par les pays d'envoi lorsque la Suisse jouissait du statut d'État associé, elle ne l'est pas dans le contexte de la solution transitoire. En effet, l'encouragement de la mobilité à des fins de formation se déroule parallèlement aux réseaux et processus officiels d'«Erasmus+», car la Suisse, en sa qualité d'État tiers non associé, est exclue de la participation directe aux activités de mobilité. Par rapport au mode de l'association, la part du budget consacrée à la coopération entre institutions a été nettement réduite.

⁸ RS 414.513

Jusqu'à présent, la solution transitoire a pu être mise en œuvre en temps voulu et il apparaît qu'elle atteindra l'objectif d'encourager la mobilité internationale individuelle des Suisses dans tous les domaines de l'éducation et de la formation dans le contexte d'une participation à «Erasmus+» limitée au mode *projet par projet*. Après l'effondrement initial, attendu, de la participation en 2014, le bilan pour les années 2015 et 2016 s'avère satisfaisant: le nombre de mobilités a pu être stabilisé, voire légèrement augmenté dans certains cas, dans quasiment tous les domaines de l'éducation et de la formation. L'agence nationale a affiché pour la première fois en 2016 plus de 10 000 mobilités individuelles soutenues à des fins de formation sur l'ensemble des niveaux de formation (mobilités entrantes et sortantes)⁹.

La qualité des coopérations institutionnelles encouragées a pu être améliorée. On a cependant enregistré un effondrement du nombre d'activités de coopération car, par rapport à l'association, les institutions suisses n'ont que des possibilités réduites de s'associer à des partenaires étrangers dans des projets de coopération et partenariat pour l'innovation et le partage d'expériences dans le cadre d'«Erasmus+». Les partenaires suisses sont en particulier confrontés à deux obstacles: d'une part, ils ne peuvent ni initier un projet d'activités de coopération européenne, ni en assumer la coordination. D'autre part, ils doivent passer par deux procédures d'approbation des subventions (niveau européen et niveau suisse).

Enfin, en qualité de pays partenaire, la Suisse ne peut plus siéger dans les comités centraux de l'UE en matière d'éducation et de formation et n'a de ce fait plus d'influence sur l'orientation stratégique des activités européennes en la matière. Actuellement, elle ne siège que dans quelques groupes de travail au niveau technique et, de ce fait, n'a accès qu'à des canaux d'information et forums de discussion restreints.

Mobilités à des fins de formation 2014-2016:

Nombre de mobilités soutenues (dont mobilités sortantes)	2014	2015	2016
Degré tertiaire	7619 (4369)	7874 (4382)	8650 (4789)
Formation professionnelle	551 (526)	1114 (843)	946 (856)
Scolarité obligatoire	101 (61)	213 (166)	136 (115)
Formation des adultes	39 (33)	50 (29)	156 (119)
Activités extrascolaires et de jeunesse	371 (104)	377 (146)	987 (262)
Total	8681 (5093)	9628 (5566)	10 875 (6141)

⁹ Communiqué de presse de la *Fondation ch* «Solution transitoire Erasmus+: Plus de 10 000 mobilités, un record», 29 août 2016, www.chstiftung.ch > Portrait > Communiqués de presse

Création d'une nouvelle agence nationale pour la promotion des échanges et de la mobilité

Parallèlement à la mise en œuvre de la solution transitoire, la Confédération et les cantons ont examiné en 2014 et 2015 dans un processus stratégique la possibilité d'améliorer l'organisation de la promotion des échanges et de la mobilité aux échelles nationales et internationales. L'engagement efficace et ciblé des deniers publics et l'optimisation des effets de l'encouragement étaient au centre de la réflexion. Le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) étaient unanimes à conclure que le contrat entre les offices fédéraux attribuant le mandat et la *Fondation ch* ne devait pas être renouvelé et que la fondation ne devait par conséquent plus se voir confier la responsabilité de l'agence nationale pour la mise en œuvre des mesures d'encouragement dans ce domaine. Cette décision découle principalement de visions différentes quant à l'orientation stratégique, de la lourdeur des procédures et des frais de gestion élevés par rapport aux crédits d'encouragement.

En lieu et place, une organisation nouvellement fondée et soutenue conjointement par la Confédération et les cantons devait être chargée de l'encouragement des échanges et de la mobilité tant à l'échelle nationale qu'internationale (cf. ch. 2.2.2).

1.2 Exposé du problème et motif de la demande de crédit

1.2.1 Nécessité du financement d'une solution suisse pour les années 2018 à 2020

Les crédits alloués à l'association de la Suisse au programme «Erasmus+» de l'UE durant les années 2014 à 2020 en vertu de l'arrêté fédéral du 25 septembre 2013 sont proportionnellement affectés au financement de la solution transitoire jusqu'à fin 2017. Cette solution a été établie comme solution provisoire à court terme dans l'hypothèse que les négociations avec la Commission européenne au sujet de l'association de la Suisse à «Erasmus+» pourraient être relancées et conclues avant la fin du programme.

Alors qu'elle a permis à la Suisse de réintégrer le programme-cadre de recherche de l'UE «Horizon 2020», la ratification par la Suisse du protocole d'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie, fin 2016, n'a pas eu d'effet direct sur l'association de la Suisse à «Erasmus+», car les négociations sur les conditions de principe de l'association n'étaient pas achevées au moment de leur interruption. D'un accord mutuel entre la Suisse et la Commission européenne, les négociations n'ont pas été relancées, en raison, avant tout, des délais, mais aussi des divergences résultant de la contribution de programme demandée par l'UE à la Suisse.

Compte tenu également des mesures d'économies en cours, le Conseil fédéral considère qu'une association de la Suisse à «Erasmus+» pour le restant de la durée du programme, de 2018 à 2020, n'est plus réaliste. Elle ne pourrait être atteinte qu'avec

des moyens financiers supplémentaires. Un nouveau changement du statut de participation demande en outre un effort organisationnel important. Enfin, le temps serait très serré pour que l'agence *Movetia* puisse lancer en automne 2017 l'appel à la soumission de projets par les partenaires en 2018. De surcroît, il n'y a jusqu'à présent aucun indice que la Commission européenne soit disposée à faire des concessions à la Suisse sur la contribution de programme initialement exigée. Le Conseil fédéral en déduit qu'il sera plus efficace lors des entretiens à venir avec la Commission européenne de mettre l'accent sur la participation de la Suisse au programme qui succèdera à «Erasmus+» à partir de 2021. Il examinera la question d'une nouvelle association au programme qui succèdera à «Erasmus+» pour la prochaine période de programme à partir de 2021. Il évaluera si les avantages d'une association contrebalanceront les charges qui en résultent, compte tenu du contexte général des relations entre la Suisse et l'UE.

Dans l'intérêt des participants suisses, le Conseil fédéral considère dans ces conditions qu'il est indispensable d'assurer la sécurité du droit et de la planification au moyen d'une solution pluriannuelle suisse. La période de 2018 à 2020 doit être mise à profit pour développer la politique d'encouragement de manière autonome et mieux utiliser à cet effet les synergies entre l'encouragement de la mobilité nationale et celui de la mobilité internationale. Cette solution suisse doit être durable et pouvoir se maintenir indépendamment du fait qu'un accord d'association soit conclu ultérieurement avec l'UE, ou non.

La base juridique de la solution transitoire devient de ce fait caduque, car l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 25 septembre 2013 prévoit qu'elle ne s'applique que jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord d'association de la Suisse à «Erasmus+». Le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir un crédit d'ensemble de 114,5 millions de francs en faveur d'une solution suisse pour l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation de début 2018 à fin 2020.

1.2.2 Utilisation des crédits alloués

But

La solution suisse doit, d'une part, garantir aux participants concernés, aux acteurs nationaux et à leurs partenaires la continuité, de même que la sécurité du droit et de la planification, en ce qui concerne les activités de mobilité et de coopération internationales. Il s'agit de maintenir, voire relever le niveau actuel de participation des intervenants suisses. Dans le contexte actuel, cela signifie aussi assurer, perpétuer et optimiser la participation de la Suisse à «Erasmus+» sur le mode *projet par projet*. La Suisse doit continuer à financer directement avec ses propres moyens les mesures éprouvées déployées en coordination avec le programme européen.

La solution autonome suisse doit permettre, d'autre part, à la Confédération et à ses partenaires de profiter de la nouvelle marge de manœuvre ainsi créée pour promouvoir de manière ciblée le développement stratégique de la politique d'encouragement. Il s'agira premièrement de simplifier les mesures d'encouragement et de mieux les ajuster aux attentes des bénéficiaires. Deuxièmement, des projets-pilotes doivent permettre de développer et de mettre à l'essai, dans un cadre limité, des

activités nouvelles ou complémentaires. L'accent portera sur l'expérimentation d'activités situées dans des domaines jugés essentiels pour le renforcement à plus long terme et la plus étroite coordination de la politique suisse d'encouragement des échanges et de la mobilité en général. Ces activités compléteront les activités d'encouragement déjà déployées par la Confédération et les prestations de soutien de base des cantons au profit des échanges et de la mobilité. Il s'agira notamment d'envisager des activités de mobilité et d'échanges avec des pays partenaires importants en dehors de l'espace européen et de financer des projets-pilotes. Les projets-pilotes sont utiles aussi pour développer des alternatives intéressantes pour le cas où la Suisse ne serait pas associée au programme européen succédant à «Erasmus+». Troisièmement, les partenaires importants au niveau national doivent être plus fortement intégrés dans la mise en œuvre. La nouvelle agence nationale *Movetia* est appelée à jouer un rôle-clé dans le soutien de ces développements à plus long terme. Portée conjointement par la Confédération et les cantons, elle a les moyens de favoriser une plus forte coordination des politiques d'encouragement et de dégager une vue d'ensemble des actions déployées pour encourager les échanges et la mobilité. C'est à partir de ces développements que le Conseil fédéral prévoira le financement de la politique d'encouragement au-delà de 2021 (cf. ch. 1.5.1).

La mobilité à des fins de formation et les coopérations institutionnelles

Dans certains domaines, la Suisse ne peut participer aux activités «Erasmus+» que de manière réduite, dans d'autres elle en est même exclue. Il s'agit dès lors de continuer à encourager les activités qui revêtent une grande importance pour la Suisse dans le cadre de la solution suisse. Le Conseil fédéral n'entend pas pour autant fournir une offre de remplacement pour la totalité des activités des programmes, car il ressort qu'il n'y a guère de demande pour certaines d'entre elles. La nouvelle agence nationale *Movetia* assumera la majeure partie de la mise en œuvre des activités.

La *mobilité à des fins de formation* reste au centre de l'encouragement. Elle couvre les séjours d'études, de formation et de perfectionnement individuels à l'étranger des personnes en formation dans tous les domaines de l'éducation et de la formation ainsi que des professionnels du domaine de la formation. Elle comprend aussi les activités d'échange dans le domaine de l'encouragement de la jeunesse. Elle a pour but d'offrir à un grand nombre de Suisses une mobilité internationale et de leur permettre d'élargir leurs compétences. Il s'agit d'assurer que la panoplie d'activités éprouvées, parmi lesquelles figurent le séjour d'études dans un organisme partenaire, une expérience d'apprentissage ou professionnelle en entreprise, des projets de volontariat, des échanges à l'étranger entre groupes de jeunes, un séjour de formation continue ou d'enseignement dans une institution partenaire soient compatibles avec les activités similaires de l'UE et soient menées en parallèle de ces dernières, tout en gardant à l'esprit qu'une participation formelle aux activités de mobilité européennes demeure exclue pour la Suisse en raison de son statut d'État tiers. C'est pourquoi la Confédération devra continuer à cofinancer non seulement les activités des participants suisses qui effectuent un séjour à l'étranger mais aussi celles des participants étrangers qui séjournent en Suisse (voir le commentaire au ch. 2.2.1).

L'encouragement des activités de *coopération internationale* des établissements et des acteurs de la formation suisses et étrangers est également maintenu. Ici la priorité porte clairement sur les activités qui contribuent au développement de la qualité de la formation et à celui du système suisse de formation ou renforcent la reconnaissance internationale et la comparabilité des diplômes suisses. Il s'agit donc avant tout de partenariats stratégiques, mais aussi d'alliances pour le savoir ou pour un savoir-faire spécifique à une branche, ou encore de mesures en faveur du développement des capacités et de plateformes virtuelles d'appui. A la différence de la mobilité à des fins de formation, les partenaires suisses ont ici la possibilité formelle de participer à des coopérations européennes et sont en règle générale directement cofinancés par la Confédération.

Par contre, la Suisse ne participera aux activités d'«Erasmus+» portant sur le *soutien à la réforme des politiques* et qui s'adressent aux décideurs de tous les niveaux que de manière sélective et uniquement lorsqu'une plus-value pour la Suisse a pu être identifiée. C'est le cas de réseaux, de projets-pilotes, de formations continues et d'études ayant pour but de mettre à l'essai des innovations dans le système de formation ou de favoriser à l'échelle européenne une plus grande transparence et comparabilité des voies de formation et des diplômes.

Comme jusqu'à présent, l'octroi des crédits d'encouragement sera régi selon des critères correspondant aux besoins. Pour avoir droit à un soutien, les coopérations institutionnelles devront correspondre en outre – comme durant la solution transitoire – aux objectifs de la politique de formation définis conjointement par la Confédération et les cantons.

Mesures d'accompagnement et nouvelle agence nationale

Des mesures d'accompagnement s'avèrent aussi nécessaires dans le contexte d'une solution suisse et devront donc être poursuivies: elles renforcent d'une part l'efficacité et l'utilisation optimales des activités d'encouragement dans les domaines de la mobilité à des fins de formation et des coopérations institutionnelles. Elles doivent permettre à l'avenir, d'autre part, de développer et de mettre à l'essai de nouvelles mesures par le biais de projets-pilotes menés en dehors du cadre des activités d'encouragement connues et établies. Il s'agit de garantir par là, dans le cadre de la solution suisse, la double possibilité de réagir aux développements internationaux en Europe ou ailleurs et d'explorer de nouvelles voies en matière d'encouragement de la mobilité. L'attention principale portera sur l'exploitation de synergies entre les activités d'encouragement déployées par la Confédération et les cantons sur le plan national et international. En raison des contraintes légales et financières, ces projets de développement et d'expérimentation seront menés dans une mesure restreinte durant la phase de 2018 à 2020. 2 % au maximum du crédit d'ensemble pourront être affectés de manière souple à des projets-pilotes au plan international. Les fonds alloués à ces projets ne grèveront pas les crédits affectés à la mobilité à des fins de formation et à la coopération institutionnelle. Une réglementation expérimentale sera établie à cet effet. Les expériences ainsi recueillies se répercuteront sur les orientations à plus long terme de la politique d'encouragement à partir de 2021.

La majeure partie des mesures d'accompagnement et la mise en œuvre des mesures d'encouragement sont confiées à la nouvelle agence nationale *Movetia*, qui est également chargée de promouvoir les échanges linguistiques à l'intérieur de la Suisse. La Confédération y contribue par l'intermédiaire de l'Office fédéral de la culture. L'agence a reçu à cet effet un mandat de prestation de la Confédération sur la base de la loi sur les langues.

Durant la période de 2018 à 2020, les tâches opérationnelles de l'agence sur le plan international comprennent, d'une part, l'ensemble du processus de l'encouragement fédéral des activités de mobilité et de coopération, y compris les mesures d'accompagnement destinées à les soutenir. D'autre part, l'agence est appelée à gérer les services pour certains organismes spécialisés chargés de la mise en œuvre, points de contact, réseaux et initiatives et de promouvoir des initiatives pour l'évaluation et la mise en œuvre de projets-pilotes destinés à faire progresser la pratique de l'encouragement.

Les mesures d'accompagnement qui ne sont pas mises en œuvre par l'agence nationale relèvent d'autres services (organismes chargés de la mise en œuvre, points de contact, réseaux et initiatives). Ces services remplissent des fonctions-clés à l'interface entre les activités suisses et européennes ou au niveau national dans la perspective du soutien aux acteurs nationaux, de la diffusion de l'information et de la mise en réseau. Le bureau de liaison *SwissCore* à Bruxelles, cofinancé par le Fonds national suisse, qui continue d'assumer des fonctions vitales d'information et de coordination, fait notamment partie de ces services. D'autres institutions et acteurs assumeront, comme par le passé, la responsabilité des services spécialisés du niveau national qui n'ont pas été rattachés à la nouvelle agence nationale, afin de garantir le plus de proximité possible avec les acteurs concernés¹⁰.

Il s'agit d'assurer que les mesures d'encouragement mises en œuvre dans le contexte d'une solution suisse et les instruments de mobilité nationaux connexes – comme le Cadre national des certifications pour les diplômés de la formation professionnelle – continuent d'être coordonnés avec les activités de l'UE et soient compatibles avec celles-ci là où cela s'avère nécessaire ou utile. Il est tout aussi important d'assurer l'accès à l'information concernant les tendances actuelles au niveau européen et l'orientation future de l'encouragement de la mobilité par l'UE. Il importe à cet effet que la Suisse veuille à rester représentée, lorsque c'est possible et adéquat, dans les comités et les institutions touchant à l'éducation et à la formation de l'UE et de ses États membres, ainsi que dans les réseaux et les initiatives en ce domaine.

1.3 Intérêt du projet

La compétitivité et la capacité d'innovation élevées de la Suisse en comparaison internationale repose sur des femmes et des hommes possédant de hautes qualifications, et notamment un bon équilibre des compétences-clés pertinentes. La mise en

¹⁰ Les services spécialisés suivants sont maintenus: *Eurydice*, *Europass*, *Eurodesk*, *Academic Cooperation Association (ACA)*, *Programme d'assistanats linguistiques* et *Euroguidance*. Les deux derniers nommés sont désormais rattachés à la nouvelle agence nationale.

réseau internationale qui caractérise en Suisse les activités économiques des entreprises, le marché du travail, la recherche et la formation crée dans de nombreux domaines des attentes croissantes en ce qui concerne les compétences internationales, interculturelles et linguistiques des individus. On attend d'eux, en outre, des compétences spécialisées et méthodologiques élargies, qu'on ne peut acquérir qu'en dehors du contexte strictement national. Le système suisse de formation et la politique en la matière ont pour tâche de promouvoir l'acquisition et le développement de ces compétences chez les personnes de tout âge dans le contexte de leur formation.

Les activités de mobilité et d'échange internationales sont un moyen probant d'y parvenir. Les expériences recueillies à l'étranger ne se limitent pas pour autant à l'acquisition des compétences-clés recherchées: elles présentent, notamment pour la jeune génération, une opportunité de développement personnel et une occasion d'apprendre à faire ses preuves dans une situation étrangère et nouvelle. Elles stimulent aussi la création de réseaux personnels qui s'avèreront importants pour les activités professionnelles à venir. De manière générale, la mobilité internationale à des fins de formation contribue à l'employabilité à long terme et à la capacité d'apprentissage tout au long de la vie.

Organiser et mener à bien de telles activités internationales de mobilité et d'échange demande cependant d'être prêt à fournir des efforts et relever des défis. C'est pourquoi ces activités méritent un encouragement spécifique, d'autant plus qu'elles ne sont pas encore pleinement établies dans tous les domaines de l'éducation et de la formation. Les pays européens voisins consentent par le biais des programmes d'éducation et de formation de l'UE un effort considérable pour cet aspect particulier de la formation des jeunes. Il ne faudrait pas que les jeunes de Suisse se retrouvent comparativement désavantagés à long terme.

L'encouragement de la mobilité individuelle à des fins de formation requiert des partenariats établis entre les institutions et acteurs suisses du domaine de la formation et leurs partenaires étrangers. Les coopérations internationales au niveau institutionnel ne s'en tiennent toutefois pas uniquement à soutenir la mobilité des individus. Elles contribuent aussi à l'établissement de réseaux internationaux, au développement d'offres communes de formation et à l'échange d'expérience au-delà des frontières ainsi qu'à la définition des «bonnes pratiques» et de méthodes et approches nouvelles. Les partenaires suisses bénéficient de cette mobilité planétaire des idées. Ils peuvent reprendre de nouveaux développements et améliorer sans relâche la qualité et l'attrait de leurs offres de formation. En fin de compte, la contribution au maintien de la haute qualité de la formation en Suisse est très significative. La mobilité à des fins de formation et la coopération renforcent en outre la visibilité internationale du système suisse de formation. Elles mettent en relief les atouts du système suisse et permettent de mieux positionner les diplômés suisses sur la scène internationale.

L'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation forme donc, à plus d'un point de vue, un élément stratégique de la politique suisse de l'éducation et de la formation.

En raison de ses puissants réseaux dans l'espace européen, il était jusqu'à présent essentiel pour la Suisse de coopérer avec les programmes similaires de l'UE et de pleinement profiter ainsi de leurs vastes réseaux et de leurs processus bien rodés. Il en restera ainsi dans les prochaines années. Il n'en demeure pas moins qu'il faut développer les activités d'encouragement dans la perspective d'une politique autonome résolument tournée vers l'avenir.

1.4 Intérêts de la Confédération

Un consensus existe entre la Confédération et les cantons pour considérer que la mobilité et les échanges doivent être renforcés d'un commun effort aux niveaux national et international, en tant que pilier de la politique de la formation. En vertu de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité¹¹, la Confédération peut prendre des mesures à cet effet. Les cantons contribuent à l'encouragement de la mobilité internationale en fournissant des prestations importantes. Ils financent notamment les services universitaires pour la mobilité qui mettent en œuvre les échanges internationaux.

Durant la période de 2018 à 2020, il s'agit notamment d'atteindre les objectifs suivants:

Objectifs stratégiques

- *Poursuivre et développer* l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation selon les principes d'une *politique durable de la Confédération et des cantons en matière de formation*. Cet encouragement *garantit la continuité* dans un domaine de l'action de l'État qui est mis en œuvre et constamment développé depuis 25 ans pour répondre à un réel besoin du paysage suisse de la formation. Ainsi *pourra être réalisée la volonté politique explicite* de la Confédération et des cantons de renforcer l'encouragement de la mobilité et des échanges et de coordonner les politiques d'encouragement dans une perspective à long terme (cf. ch. 1.5.1).
- *Soutenir* par le biais d'une politique d'encouragement à long terme, globale et cohérente *la mise en réseau des acteurs nationaux du domaine de l'éducation* et de la formation à tous les niveaux. Cette politique permet d'améliorer le dialogue et resserrer la coordination entre les participants, les spécialistes et les autorités face aux défis internationaux en matière de politique de l'éducation et de la formation. De même, l'insertion des acteurs suisses dans les *réseaux internationaux* est encouragée par le biais de coopérations et de contacts institutionnalisés avec les partenaires étrangers.

¹¹ RS 414.51

Objectifs opérationnels

Les objectifs stratégiques sont concrétisés comme suit au niveau opérationnel:

- Maintenir et si possible accroître le niveau actuel de la participation des Suisses à la mobilité internationale individuelle à des fins de formation dans tous les domaines de la formation dans le cadre de la solution suisse 2018 à 2020. Veiller de même à l'augmentation continue du nombre et de la qualité des coopérations institutionnelles entre les acteurs et les institutions de la formation suisses et étrangers.
- Assurer, comme objectif général pour la période de 2018 à 2020, la continuité de l'accès des participants suisses aux principales activités des programmes européens pour assurer la plus grande continuité possible. Sous conditions, les Suisses peuvent participer à certaines activités. Dans les domaines fermés à la Suisse, il est possible d'observer les développements et de prendre au besoin des mesures propres de compensation qui soient compatibles.
- Étudier et réaliser, dès la période 2018 à 2020, certaines étapes du développement des contenus dans la perspective du développement à long terme de la pratique de l'encouragement des échanges et de la mobilité. Il s'agit de concevoir une offre qui réponde aux besoins et soit facile d'accès, mais aussi d'explorer au moyen de projets-pilotes le potentiel d'actions complémentaires de promotion de la mobilité internationale en matière de formation en dehors de l'UE.
- Renouveler l'organisation de l'encouragement grâce à une nouvelle agence nationale et simplifier les procédures administratives par rapport aux directives de mise en œuvre de l'UE pour permettre le développement de plusieurs aspects organisationnels: mieux intégrer que jusqu'à présent les partenaires et acteurs nationaux dans les mesures et leur mise en œuvre. Cette réorganisation contribue ainsi à mieux ancrer la thématique «Échanges et mobilité» dans le système suisse de formation. En outre, l'agence nationale et les acteurs mandatés dans le contexte des mesures d'accompagnement seront tenus à plus de proximité envers les groupes-cibles et plus d'efficacité et d'effectivité dans l'exécution des tâches de mise en œuvre et des prestations de services qui leur sont confiées.
- Identifier dans le détail et exploiter dans toute la mesure du possible lors de la mise en œuvre de la solution suisse les potentiels transversaux de synergie entre l'encouragement des échanges et de la mobilité au niveau international et l'encouragement au niveau national.

Une adaptation plus fondamentale de la pratique d'encouragement et de l'organisation de la mise en œuvre nécessite par contre des modifications préalables des bases juridiques, que la Confédération abordera dans la perspective de la période commençant en 2021 (cf. ch. 1.5.1 et 5.1)

1.5 Perspectives d'avenir

1.5.1 Vision politique

La Confédération et les cantons encouragent ensemble les échanges et la mobilité dans le domaine de la formation aux niveaux national et international. Ils partagent la vision commune que toute jeune personne devrait participer une fois au cours de sa formation à une activité prolongée d'échanges et de mobilité au niveau national ou international. De plus, les échanges et la mobilité doivent être fermement ancrés dans la politique de l'éducation et de la formation.

Le cadre juridique, financier et politique existant autorise pour la période de 2018 à 2020 une solution suisse au sens du présent message qui garantit en premier lieu la continuité et la stabilité des activités d'encouragement sur le plan international. Il permet en outre de réaliser les premières étapes du développement au niveau des contenus et de l'organisation (cf. ch. 1.4).

Soucieux de définir l'orientation et l'organisation à long terme de l'encouragement des mobilités internationale et nationale en matière de formation au-delà de cette période de trois ans, la Confédération et les cantons prévoient de mener un processus stratégique en coopération avec l'agence nationale et les principaux partenaires nationaux, parallèlement à la mise en œuvre de la solution suisse. Le Conseil fédéral rendra compte des résultats dans son rapport en exécution du postulat 14.3670 et dans le message culture 2021–2024.

Il est déjà certain aujourd'hui qu'il sera indispensable d'adapter les bases juridiques réglant l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation (loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité et OCIFM) dans la perspective de la nouvelle période débutant en 2021 (cf. ch. 5.1).

Les programmes d'éducation et de formation de l'UE demeurent essentiels à long terme pour l'encouragement suisse de la mobilité internationale en raison des liens étroits de la Suisse dans toute l'Europe en matière d'éducation et de formation. Par conséquent, le Conseil fédéral examinera la question d'une nouvelle association au programme qui succédera à «Erasmus+» en vue de la nouvelle période de programme (dès 2021). Les avantages d'une association seront considérés et contrebalancés avec les charges qui en résultent, en prenant en compte le contexte général des relations entre la Suisse et l'UE.

1.5.2 Avantages et inconvénients de la solution suisse

Les avantages et les inconvénients de la solution suisse pour les années 2018 à 2020 sont présentés ci-dessous de manière succincte. Dans cette analyse, le Conseil fédéral se fonde sur les conditions cadre actuelles, à la fois sur le plan national et sur celui du programme européen «Erasmus+» actuellement en cours. Ses conclusions se rapportent donc uniquement à la période 2018 à 2020.

La solution autonome suisse garantit la continuité et offre des possibilités ciblées de développement de la pratique de l'encouragement à long terme. Elle présente éga-

lement de nets avantages par rapport à l'option d'une association pour la reste de la période du programme, soit les années 2018 à 2020.

Les différents groupes-cibles continuent de profiter des activités bien établies qui occupent aussi le premier plan dans «Erasmus+»: d'année en année, un grand nombre de personnes en formation, d'enseignants et d'acteurs de la formation de Suisse peuvent entreprendre des séjours d'études, de formation ou de perfectionnement et étendre ainsi leurs compétences (cf. tableau au ch. 1.1 pour le nombre de mobilités 2014-2016). Sur la base des enseignements tirés de la solution transitoire 2014-2017, le niveau de participation aux instruments de mobilité à des fins de formation pourra être maintenu et vraisemblablement même augmenté. Dans les activités de coopération institutionnelle, l'encouragement pourra se concentrer sur les domaines qui apportent une réelle plus-value pour notre système de formation (cf. ch. 2.2.1). Dans la perspective de la politique de l'éducation et de la formation, ces mobilités et coopérations internationales contribuent de manière non négligeable à renforcer l'employabilité des individus, à conserver le haut niveau de formation en Suisse et à maintenir, voire améliorer la position du système suisse de formation en comparaison internationale (cf. ch. 1.3 et 1.4).

La mise en place d'un dispositif d'encouragement sur une période trisannuelle et faisant l'économie d'un nouveau changement du statut de participation de notre pays donne aux différents groupes-cible une plus grande sécurité du droit et de la planification. Les processus administratifs liés à la mise en œuvre de la solution suisse peuvent être améliorés dans le sens d'une convivialité et d'une efficacité plus élevées tandis que les prestations de services de l'agence nationale sont mieux ciblées sur les besoins des groupes-cibles. Les partenaires nationaux peuvent être davantage intégrés à la mise en œuvre. Enfin, il est possible de mettre à l'essai de manière ciblée des mesures d'encouragement nouvelles ou complémentaires, en fixant les priorités choisies dans l'optique de notre pays et en exploitant les synergies entre la Confédération et les cantons (cf. ch. 2.2.2).

Par rapport à la formule de l'association aux programmes européens, la charge administrative peut être substantiellement réduite. La gestion des programmes peut être simplifiée et ajustée à la demande interne. Il en résulte notamment un meilleur rapport entre les crédits d'encouragement engagés et les coûts indirects (cf. ch. 2.1). Les moyens financiers peuvent être affectés par la Confédération de manière plus souple et répondant mieux aux besoins. En fin de compte, il sera vraisemblablement possible de fournir plus de prestations avec une enveloppe budgétaire légèrement réduite. Par contre, l'augmentation du coût global occasionné par une association ne permettrait sans doute pas de développer les activités suisses de mobilité et de coopération à un niveau comparable; une partie substantielle de la contribution au programme ne bénéficierait donc pas aux participants suisses.

Il n'en reste pas moins que la solution autonome suisse pour la période 2018-2020 présente aussi certains inconvénients par rapport à une association à «Erasmus+».

La formule nationale de l'encouragement des mobilités n'offre pas de sécurité du droit en ce qui concerne l'accès aux activités du programme européen. Le dispositif autonome est parallèle aux structures «Erasmus+», ce qui entraîne une charge supplémentaire pour les établissements de formation appelés à entretenir les partenariats

internationaux et assurer leur suivi. Face à la participation de la Suisse sur le mode projet par projet, certaines institutions partenaires étrangères ont déjà restreint, voire exclu l'admission de participants suisses. Dans les coopération institutionnelles, les conditions de participation sont elles aussi plus restrictives à l'égard des partenaires suisses et ceux-ci doivent passer par des processus de décision parallèles. Les restrictions d'accès aux activités de programme et aux mesures et instruments de soutien continueront sans doute à peser sur les coopérations impliquant des partenaires suisses et risquent d'entraîner un découplage de certaines structures de programme conjointes (cf. ch. 2.2.1 et 2.2.2).

Du point de vue financier, des charges supplémentaires sont générées pour le financement des mobilités entrantes par la Confédération et pour leur administration dans les établissements d'enseignement suisses.

La Suisse continue à n'avoir accès qu'à certains comités techniques et réseaux et ne peut participer que de manière très restreinte à l'orientation stratégique du programme. A plus long terme, cet isolement pourrait nuire à la visibilité de la formation suisse à l'échelle européenne.

Globalement, le Conseil fédéral considère néanmoins que les avantages d'une solution suisse pour les années 2018 à 2020 l'emportent actuellement sur les inconvénients, les avantages prépondérant étant le gain d'autonomie dans l'agencement et le développement des activités. Compte tenu des impératifs de temps, la solution autonome pluriannuelle garantit en outre un maximum de continuité et de stabilité pour la planification. Cette conclusion tirée pour la période 2018 à 2020 ne doit pourtant pas préjuger les résultats d'un examen approfondi de l'opportunité d'une association au programme suivant qui succédera à «Erasmus+» dès 2021 (cf. ch. 1.5.1). Le Conseil fédéral estime que les paramètres de l'encouragement européen des échanges et de la mobilité évolueront en vue de la prochaine période de programme. C'est pourquoi il juge essentiel que la solution autonome soit à la fois durable et indépendante, tout en restant suffisamment souple et ouverte pour une éventuelle association ultérieure.

1.5.3 Conséquences d'un renoncement

Si la Confédération venait à renoncer complètement à l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation, ce choix serait lourd de conséquences pour le système suisse de formation et ses acteurs.

Tout un pan de la politique de l'éducation et de la formation, établi depuis 25 ans et constamment développé depuis, disparaîtrait. La volonté commune de la Confédération et des cantons de renforcer encore à l'avenir l'encouragement des échanges et de la mobilité aux niveaux national et international ne pourrait plus être réalisée. Une mesure essentielle en faveur des compétences-clés et de l'employabilité des individus serait abandonnée. Simultanément, un des piliers de la haute qualité de la formation en Suisse s'effondrerait. À moyen et à plus long terme, la compétitivité et la capacité d'innovation de la Suisse en subirait les séquelles. Les objectifs du pro-

gramme de législature 2015 à 2019¹² et ceux du message FRI 2017-2020¹³ seraient remis en question.

Pour de nombreux Suisses, mener une activité de mobilité internationale dans le cadre de leur formation ou de leur perfectionnement deviendrait, chaque année, très difficile, voire impossible, sans les crédits d'encouragement alloués par la Confédération. Dans le domaine des hautes écoles, de nombreux étudiants suisses seraient contraints de renoncer à un séjour d'études à l'étranger. D'une grande importance stratégique, le renforcement international de la formation professionnelle suisse grâce à l'extension des activités de mobilité dans ce domaine de la formation, s'en retrouverait également lourdement pénalisé.

Les institutions de formation suisses qui ont misé sur les effets bénéfiques des échanges et des projets de coopération internationaux pour développer leurs offres et maintenir ou améliorer la qualité de la formation, ne pourraient plus être soutenues dans leurs efforts. Enfin, les acteurs suisses de la formation et les personnes en formation de tous les niveaux de formation devraient se faire à l'idée que la politique suisse de l'éducation et de la formation ne se concentre plus sur des mesures tournées vers l'avenir et visant à l'excellence mondiale. Enfin, les travaux préparatoires menés en vue d'une nouvelle agence nationale efficace seraient abandonnés.

Au niveau international, il en résulterait un isolement progressif de la Suisse dans les espaces européen et mondial de l'éducation. En effet, la Suisse signalerait qu'elle se détourne désormais de son engagement international et de la promotion de l'excellence en éducation. Être associé aux développements et aux initiatives internationales en matière d'éducation deviendrait très difficile. Dans le contexte spécifique de l'Europe, renoncer à une participation au moins projet par projet au programme «Erasmus+» dans le cadre d'une solution suisse aurait pour conséquence que la Suisse se retrouverait prendrait du retard par rapport à des développements importants.

En raison de l'étroite imbrication entre la formation et la recherche, un tel retrait ne manquerait pas d'avoir de fâcheuses répercussions sur la recherche: la contribution de la mobilité internationale à la formation des chercheurs et à la mise en réseau des hautes écoles suisses avec des institutions partenaires étrangères – y compris dans la perspective de projets de recherche conjoints – disparaîtrait. Le paysage intellectuel et scientifique suisse ne manquerait pas d'y perdre de son internationalité, à court et à long terme.

Globalement, non seulement le système suisse de formation verrait ses possibilités pour se positionner et se distinguer sur la scène internationale se réduire considérablement, mais sa réputation internationale en serait directement affaiblie.

¹² Message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019, FF **2016** 981 1044 à 1046, (numéro d'ordre 16.016)

¹³ Message du 24 février 2016 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020, FF **2016** 2917 2965 à 2966, (numéro d'ordre 16.025)

2 Contenu de l'arrêté de crédit

2.1 Proposition du Conseil fédéral et commentaire financier

Un crédit d'ensemble de 114,5 millions de francs est demandé pour garantir les mesures d'encouragement de la mobilité internationale à des fins de formation (cf. ch. 2.2) pendant les années 2018 à 2020. Ce montant correspond à peu près à l'enveloppe budgétaire approuvée par les Chambres fédérales le 25 septembre 2013 en vue de la participation officielle de la Suisse à «Erasmus+» pendant la même période (122,6 millions de francs).

Les moyens prévus par la solution suisse pour l'encouragement de la mobilité internationale à des fins de formation sont un peu moins élevés que ceux proposés initialement pour une participation à «Erasmus+» dans le cadre d'une association. Ils ne représentent toutefois qu'une fraction des moyens qui auraient été nécessaires pour contribuer au programme sur la base d'un barème en fonction du PIB.

La solution suisse est en tout cas allégée des dépenses qu'occasionnerait, dans le cadre d'une contribution au programme, le cofinancement de la gestion du programme et d'activités centralisées à l'échelle de l'UE. De même, de nombreuses activités partielles d'«Erasmus+» ne suscitant pas de demande en Suisse peuvent se passer de cofinancement. À cela s'ajoutent les gains d'efficacité résultant de la simplification des procédures au niveau national.

D'un autre côté, il faut toutefois prévoir des coûts supplémentaires induits par la nécessité de prendre en charge les contributions pour les personnes qui viennent en Suisse dans le cadre d'activités de mobilité¹⁴, sans parler du besoin croissant d'activités de mobilité internationales au sein des principaux groupes-cibles en Suisse. En effet, le niveau de participation qui ne cesse de croître depuis 2011 et l'extension des activités de mobilité à d'autres domaines de formation que ceux couverts par les hautes écoles indiquent que la politique d'encouragement menée par la Confédération depuis des années répond à une demande.

Une solution suisse tournée vers l'avenir et conforme à la volonté politique de développement doit pouvoir en tout cas maintenir, et si possible élever, le niveau de participation actuel dans le domaine de la mobilité. Parallèlement, il s'agit de rendre possible le développement stratégique de la pratique d'encouragement de manière générale. Le crédit d'ensemble demandé permet de répondre à ces besoins dans la mesure où les moyens disponibles sont utilisés pour financer les mesures-clés qui sont nécessaires et qui sont considérées comme prioritaires par le Conseil fédéral. L'expérience de la solution transitoire 2014–2017 a montré que, dans un cadre similaire à ce qui avait été prévu initialement, les moyens financiers disponibles permettent probablement de fournir davantage de prestations en faveur des groupes-cibles suisses.

¹⁴ Dépenses consacrées aux mobilités entrantes entre 2014 et 2016: 8,4 millions de francs en 2014; 9,3 millions en 2015 et 10 millions en 2016.

Le crédit d'ensemble est réparti comme suit:

Contribution aux activités de mobilité et de coopération internationales à des fins de formation

Un crédit d'engagement de 93,8 millions de francs est prévu pour les contributions fédérales aux activités de mobilité et de coopération d'institutions et d'organisations suisses. Ce montant d'encouragement est plus élevé que la contribution au programme «Erasmus+» prévue pour 2018-2020 par le message relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014-2020 (87,2 millions de francs). En 2013, lors de la planification de l'association de la Suisse à «Erasmus+», une partie des moyens destinés aux mesures d'accompagnement nationales a été budgétisée en tant que réserve de surréservation séparée, afin d'épuiser au mieux les fonds de programme disponibles. Dans une solution suisse, où l'ensemble des moyens est géré directement, une telle réserve n'est pas nécessaire et les moyens correspondants peuvent être redirigés des mesures d'accompagnement vers le crédit d'engagement destiné à l'encouragement des activités de mobilité et de coopération.

La clé de répartition des fonds d'encouragement entre, d'une part, les activités de mobilité et de coopération et, d'autre part, les différents domaines de formation au sein des activités de mobilité a fait ses preuves dans le cadre de la solution transitoire 2014-2017 et doit en principe être maintenue pendant la période 2018 à 2020. En cas de besoin, il doit toutefois être possible d'adapter la répartition des fonds destinés aux activités de mobilité de manière flexible entre les domaines de formation. Il doit également être possible d'augmenter les fonds consacrés aux activités de mobilité au détriment des fonds prévus pour les activités de coopération, afin de satisfaire au principe de la priorité de la mobilité à des fins de formation par rapport aux coopérations institutionnelles.

Contribution aux charges de fonctionnement de l'agence nationale

Un crédit d'engagement de 11,1 millions de francs est demandé en tant que contribution aux charges de fonctionnement de l'agence nationale pendant les années 2018 à 2020.

Ce montant a été réduit de manière significative par rapport à celui qui avait été prévu initialement pour cette période par le message relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014-2020 (-4,7 millions de francs). La charge administrative relative à la gestion des mesures d'encouragement est moins élevée dans le cadre de la solution transitoire en cours, et le sera aussi dans le cas de la solution suisse pour 2018-2020, que celle résultant des directives de l'UE en matière de mise en œuvre. La création d'une nouvelle agence nationale a également permis d'améliorer l'efficacité de la gestion au niveau national à partir de 2017, générant ainsi des économies supplémentaires.

La contribution en faveur de l'agence nationale ne s'élèvera désormais plus qu'à 9,7 % du crédit d'ensemble.

Contribution aux mesures d'accompagnement

Le crédit d'engagement en faveur des mesures d'accompagnement pour la période 2018 à 2020 s'élève à 9,6 millions de francs et correspond à 8,4 % du crédit d'ensemble. Il a été réduit par rapport à ce qui avait été planifié en 2013 en raison de la modification du budget des surréservations (cf. explications ci-dessus). Les projets internationaux relatifs au développement stratégique de la pratique d'encouragement seront financés exclusivement par ce crédit d'engagement.

Si nécessaire, la répartition des fonds annuels destinés aux charges de fonctionnement de l'agence nationale et aux mesures d'accompagnement entre les deux crédits d'engagement pourra être adaptée pendant la période 2018 à 2020, afin d'optimiser en permanence l'utilisation des moyens et de développer la pratique d'encouragement.

Crédits budgétaires en faveur de l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation (en millions de francs)¹⁵:

Crédit/description	2018	2019	2020	Total
Contribution aux activités internationales de mobilité et de coopération	29,6	30,9	33,1	93,6
Contribution à l'exploitation de l'agence nationale <i>Movetia</i>	3,5	3,7	3,9	11,1
Contribution aux mesures d'accompagnement	3,0	3,2	3,4	9,6
Total	36,1	37,8	40,4	114,3

2.2 Description détaillée du contenu du projet

2.2.1 Activités internationales de mobilité et de coopération

Les modalités du versement de contributions pour le soutien d'activités de mobilité et de coopération sont réglées dans l'OCIFM. Pour les activités de mobilité comme pour celle de coopération, les participants suisses sont soumis pour l'essentiel par la Partie suisse aux mêmes directives et critères de financement que leurs partenaires de pays associés au programme «Erasmus+».

Mobilité à des fins de formation

La mobilité individuelle à des fins de formation est encouragée dans le contexte des activités de mobilité. Les participants à cette mobilité sont des étudiants, des appren-

¹⁵ Les crédits budgétaires présentent de légers écarts par rapport aux crédits d'engagement, du fait que les premiers tiennent compte du paiement échelonné des engagements contractés sur plusieurs années.

tis, des élèves et des enseignants, mais aussi des jeunes suivant une formation non formelle ou informelle ou encore des personnes engagées dans des activités de jeunesse ou des organisations de jeunesse. La mobilité à des fins de formation jouit de la première priorité parmi les mesures d'encouragement.

Comme jusqu'à présent, cet encouragement de la mobilité à des fins de formation est mis en œuvre par la Suisse directement, en toute autonomie et parallèlement aux activités de programme d'«Erasmus+», cela implique que certains instruments de l'UE, comme la mobilité à des fins de formation avec des pays extra-européens, ne peuvent être utilisés.

Les activités de mobilité reposent sur le principe de réciprocité, car les institutions suisses de formation et leurs partenaires étrangers fixent dans des accords entre établissements des contingents réciproques de mobilité. Pour assurer la mobilité des ressortissants suisses à des fins de formation à l'étranger, il faut offrir aux participants étrangers la possibilité de venir en Suisse à des conditions équivalentes. Tant que la Suisse participe à «Erasmus+» sur le mode *projet par projet*, les mobilités des participants européens vers la Suisse ne sont pas financées par des fonds européens. C'est à la partie suisse de prendre en charge la contribution équivalente. Il faut donc indemniser les établissements de formation suisses pour ces mobilités.

Coopérations institutionnelles

L'encouragement des coopérations institutionnelles sert en premier lieu au soutien de partenariats stratégiques entre les établissements et acteurs suisses et étrangers de la formation. Ces partenariats ont pour objectif le développement et la mise en œuvre d'initiatives communes, la promotion d'activités d'apprentissage entre spécialistes *Peer Learning*, et l'échange d'expériences. Les établissements et les acteurs suisses peuvent aussi recevoir un soutien pour leur participation à des alliances pour le savoir, à des alliances pour des compétences propres à une branche ou encore à des coopérations visant à développer des capacités.

Une solution suisse comprenant la participation projet par projet à «Erasmus+» offre, comme jusqu'à présent, aux partenaires suisses la possibilité de coopérer avec des partenaires européens dans le cadre formel d'«Erasmus+». Les conditions de participation à de tels consortiums sont cependant plus restrictives: en particulier, les partenaires suisses sont privés de la possibilité d'agir comme instance de coordination ou de lancer eux-mêmes de telles coopérations. Les coûts résultants de ces activités sont en principe directement financés par la Partie suisse. Comme jusqu'à présent, l'octroi d'une contribution fédérale dépend du critère de la contribution de ce projet de coopération à la réalisation des objectifs de politique de formation de la Confédération et des cantons. Sous certaines conditions, les partenaires suisses peuvent en outre bénéficier d'une contribution de l'UE. Il faut pour cela qu'ils correspondent au critère de la plus-value essentielle qu'ils apportent dans la coopération.

Exemples de coopérations institutionnelles encouragées:

- *Commercialpolis* (partenariat stratégique dans le domaine de la formation professionnelle, 2016–2019): l'École des arts appliqués de Saint-Gall coopère avec des institutions partenaires de six pays européens en vue de déve-

opper des unités de plans d'études et des modèles d'enseignement pour des filières de formation en design médiatique. L'objectif est d'intégrer les contenus dans les formations correspondantes tant au niveau certificat fédéral de capacité (CFC) qu'au niveau des écoles supérieures (ES)), afin de garantir une formation répondant aux exigences du marché du travail. Au niveau suisse, ce sont la branche de la communication audiovisuelle et d'autres écoles professionnelles qui profiteront des résultats à long terme.

- *YCHANGE* (partenariat stratégique dans le domaine de la formation scolaire, 2016-2018): la Haute école pédagogique de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse (PH-FHNW) coopère avec des hautes écoles d'Allemagne, d'Estonie et de République tchèque dans l'objectif le but d'introduire l'utilisation et l'analyse d'images satellite numériques dans la formation scolaire. Ces écoles développent à cette fin une plateforme d'apprentissage destinée aux enseignants et aux élèves, permettant de dispenser un enseignement innovant en géographie et environnement grâce à l'utilisation de géodonnées.

2.2.2 Mesures d'accompagnement et agence nationale

Conformément à l'OCIFM, la Confédération peut prendre les mesures d'accompagnement suivantes afin de soutenir la réalisation des objectifs de l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation dans l'espace européen:

- assurer l'information et le conseil des institutions et organisations suisses de même que la dissémination et la valorisation des résultats;
- représenter les intérêts suisses dans des comités et des institutions au niveau européen;
- soutenir des visites exploratoires par le biais de contributions fédérales;
- appuyer par des contributions fédérales des organismes chargés de la mise en œuvre, des points de contact, des réseaux et des initiatives.

Par ailleurs, la Confédération peut charger une agence nationale de l'exécution de l'encouragement des activités de mobilité et de coopération au sens du ch. 2.2.1 ou de la mise en œuvre de certaines des mesures d'accompagnement ci-dessus.

L'Agence nationale: son mandat et les tâches de mise en œuvre qui lui sont confiées

La *Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM)* a été créée début 2016 et agit comme agence nationale sous le nom de *Movetia*. Le SEFRI, l'OFC, l'OFAS et la CDIP assument conjointement la responsabilité de la fondation et se sont donné comme but commun la promotion des échanges et de la mobilité aux niveaux national et international en matière de formation. La fondation a pour but de promouvoir, en fonction des mandats qui lui sont attribués, toute action de nature à encourager et à développer des projets et des activités d'échanges et de mobilité. Ces projets et ces activités sont destinés notamment aux étudiants, aux élèves, aux apprentis, à la jeunesse en général mais aussi aux enseignants et au

personnel des institutions de formation et de promotion de la jeunesse, ainsi qu'aux professionnels. Le SEFRI, l'OFC, l'OFAS et la CDIP contribuent, dans les limites de leurs compétences, à la promotion des échanges et de la mobilité, tant au niveau national qu'international, en fonction de leurs bases légales, des mandats qu'ils confient à l'agence nationale et des ressources qu'ils mettent à disposition, notamment au niveau cantonal lorsqu'il s'agit de mettre à disposition un grand nombre de collaborateurs chargés de gérer les échanges dans les établissements de formation.

Le conseil de fondation est composé de représentants des trois offices fédéraux et d'un représentant des cantons (CDIP) constituent . Il nomme la direction de la fondation et de l'agence nationale. En qualité de coresponsable majeur de l'agence nationale, la Confédération assume un rôle bien plus direct que par le passé dans le pilotage stratégique des activités de mise en œuvre. Les autorités fédérales et cantonales en charge de l'encouragement des échanges et de la mobilité peuvent désormais fixer de concert l'orientation à donner aux activités de *Movetia*, aux niveaux national et international. Inversement, la direction de l'agence nationale est tenue de rendre des comptes directement à la Confédération et aux cantons. La Confédération assume donc une responsabilité accrue pour la mise en œuvre des mesures d'encouragement.

La création et la mise en place de la FPEM et la reprise de tâches qui incombait à la *Fondation ch* se sont déroulées en 2016 dans le contexte d'un vaste processus de gestion du changement. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la mise en œuvre de la solution transitoire pour «Erasmus+» et de l'encouragement des échanges et de la mobilité au niveau national est confiée à la FPEM, en sa qualité d'agence nationale *Movetia*.

Il est prévu que le SEFRI confie également à la FPEM le mandat de prestation d'agence nationale couvrant les principales tâches opérationnelles de la solution suisse pour l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation pour la période de 2018 à 2020. Le mandat de prestation fixera en détail les tâches à assumer et l'indemnisation correspondante. La définition du montant d'indemnisation pourra s'appuyer sur les expériences issues de la mise en œuvre de la solution transitoire en 2017. Au vu des premières expériences, les coûts annuels de l'agence nationale seront inférieurs aux montants originalement budgétés dans le message relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014–2020.

La responsabilité commune de la Confédération et des cantons permet à la FPEM de dégager et poursuivre une vision cohérente d'un encouragement intégral des échanges et de la mobilité dans tous les domaines de l'éducation et de la formation et aux niveaux national et international. Il s'agit notamment de mieux identifier et exploiter le potentiel de synergie entre les niveaux national et international. Ce potentiel réside entre autres dans la coordination et l'effectivité des mesures d'encouragement déployées actuellement par la Confédération et les cantons, dans le développement de mesures complémentaires, dans les procédures, dans la coopération avec les acteurs du niveau national et l'intégration de ces derniers, dans la communication et dans l'ancrage plus large de la thématique. Ainsi, les nouvelles structures d'organisation mises en place contribuent de manière déterminante à ce que la pratique de l'encouragement soit développée et optimisée selon les objectifs à long terme de la Confédération et des cantons (cf. ch. 1.4 et 1.5.1).

La FPEM lancera en 2017 un processus stratégique afin de définir les meilleurs moyens de réaliser les objectifs de la période de 2018 à 2020, définis notamment au ch. 1.4, et préciser les orientations à donner au développement de la politique d'encouragement à long terme. Ce processus englobera notamment l'élaboration de projets-pilotes pour de nouveaux instruments d'encouragement. Il s'agit de lancer sans tarder les travaux exploratoires en y associant tous les partenaires nationaux concernés.

Au niveau opérationnel, *Movetia* est tenue de remplir les tâches qui lui sont confiées de manière plus efficace, plus effective et plus ciblée que ne l'ont permis les anciennes structures. Il faut simultanément qu'elle reste suffisamment flexible pour pouvoir remplir les tâches qui lui incomberaient dans le cas d'une association aux programmes européens à une date ultérieure.

En qualité d'agence nationale, *Movetia* reprendra durant la période de 2018 à 2020 en particulier les tâches de mise en œuvre suivantes d'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation:

Movetia organise et exécute l'encouragement de la mobilité à des fins de formation, des étudiants, des personnes en cours de formation professionnelle, des élèves, des enseignants, du personnel du domaine de l'éducation et de la formation et des jeunes. Cette mission couvre l'information et le conseil préalables des participants suisses eux-mêmes et des organisations et acteurs de la formation qui organisent et mènent effectivement la mobilité à des fins de formation. *Movetia* gère la procédure de soumission des demandes d'encouragement et soutient les requérants dans ces démarches. Elle évalue les requêtes et prépare les documents de décision pour la Confédération. Après la décision, elle veille au versement des contributions d'encouragement octroyées, vérifie les rapports sur les activités soutenues et veille à la diffusion et à la valorisation des résultats. Tout au long de ces procédures, elle veille à l'utilisation optimale des crédits, à la haute qualité des activités soutenues et à l'augmentation continue du nombre de participations.

Movetia organise de même l'encouragement des coopérations institutionnelles et l'octroi de contributions fédérales pour les visites préparatoires. Ces visites sont un instrument de soutien pour la mobilité à des fins de formation et pour les coopérations institutionnelles.

Movetia étudie et réalise, au titre de mesures d'accompagnement, des initiatives tournées vers le développement de la pratique d'encouragement. Il s'agit de développer et d'éprouver, sous la forme de projets limités par un cadre temporel et financier déterminé, des modèles d'encouragement novateurs et porteurs d'avenir qui soient faciles d'accès et attrayants pour les publics-cibles nationaux. En vue d'une future coordination plus étroite des politiques fédérales d'encouragement des échanges et de la mobilité, il s'agit d'étudier, dans les différents domaines de la formation, des mesures qui permettent d'encourager davantage la mobilité à des fins de formation et d'examiner, par exemple, si des mesures d'encouragement de la mobilité internationale intervenant immédiatement après la conclusion d'une formation reconnue pourraient porter des fruits. Cette question est notamment d'intérêt dans le contexte de la formation professionnelle initiale ou supérieure, où la mobilité individuelle à des fins de formation s'avère plus difficilement applicable durant la

formation, pour des raisons structurelles. Il convient tout autant de tenir compte d'un éventuel besoin de compenser la réduction des possibilités de participation au niveau européen et de considérer les chances offertes par des activités en dehors de l'espace de l'UE. 2 % au maximum du crédit d'ensemble seront affectés de manière flexible à ce type de mesures de développement.

Movetia dirige en outre quelques services spécialisés au niveau national (cf. description ci-dessous).

Movetia entretient un réseau d'information régional et soigne ses relations tant en Suisse qu'à l'étranger. L'entretien de ces réseaux est indispensable pour assurer la mise en œuvre des tâches de l'agence.

Movetia évalue les demandes de soutien et établit les bases des décisions, puis elle les soumet à l'approbation du SEFRI, qui garde la responsabilité des décisions d'encouragement et exerce la surveillance de l'agence nationale dans l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. L'agence nationale planifie en responsabilité propre les mesures d'encouragement et d'accompagnement selon les prescriptions de la Confédération et fait annuellement rapport sur leur exécution et l'utilisation des crédits.

Movetia assumera en outre l'encouragement des échanges scolaires au niveau national, sur la base de la loi sur les langues et conformément aux modalités prévues dans le message culture 2016-2020¹⁶. Pour cette raison, l'encouragement des échanges scolaires à l'échelle de la Suisse ne fait pas partie des moyens demandés dans le présent message. Le Conseil fédéral donnera au Parlement des informations plus précises dans le rapport qu'il lui rendra en exécution du postulat 14.3670 de la CSEC-N (Concept pour un programme d'échanges linguistiques) et dans le message culture 2021-2024.

Autres mesures d'accompagnement

Des mesures plus vastes s'avèrent nécessaires dans les domaines de la mise en réseau et de la coopération institutionnelle, afin d'intégrer la Suisse et les acteurs suisses de tous les domaines de la formation aux activités variées et pertinentes au niveau européen auxquelles la Suisse continue d'avoir accès. C'est pourquoi un soutien est octroyé à une série de services comprenant des organismes en charge de la mise en œuvre, des points de contact, des réseaux et des initiatives. Ces services accompagnent les acteurs suisses dans des questions spécifiques et remplissent d'importantes fonctions d'information et de coordination à l'interface entre les activités suisses et européennes. Ils veillent notamment à la diffusion ciblée des informations aux différents acteurs suisses, soutiennent la diffusion des résultats des activités de mobilité et de coopération et favorisent la mise en réseau internationale.

Au niveau international, ces mesures d'accompagnement comprennent le bureau de liaison *SwissCore* à Bruxelles, qui assure la mise en réseau et l'échange informel d'information entre la recherche, la formation et l'innovation suisses et la Commission européenne et les autres instances de l'UE. *SwissCore* est cofinancé par le

¹⁶ Message du 28 novembre 2014 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (Message culture), FF 2015 461, (numéro d'ordre 14.096)

SEFRI et le Fonds national suisse en vertu d'une convention de prestations. Au niveau national, les services en charge d'*Eurydice*, d'*Europass*, d'*Euroguidance*, de l'*Academic Cooperation Association* (ACA), du *Programme d'assistanats linguistiques* et d'*Eurodesk* continuent d'être soutenus sur ce crédit. À partir de 2017, au contraire, le Centre national d'information sur la reconnaissance académique et professionnelle des diplômés (ENIC/NARIC) est soutenu sur le crédit affecté au pilotage et à l'assurance qualité du système des hautes écoles. Entre 2018 et 2020, ces services continueront à être rattachés en partie à *Movetia* et en partie à d'autres institutions suisses, la proximité avec le public-cible suisse concerné déterminant le choix du partenaire de mise en œuvre. La Suisse ne participe par contre pas à certaines plateformes de soutien dans le contexte d'«Erasmus+», telles que *eTwinning* (recherche de partenaires de coopération et d'échange d'expérience pour les acteurs de la formation) et *Online Linguistic Support* (soutien à l'acquisition de compétences linguistiques).

Comme pays partenaire d'«Erasmus+», la Suisse a encore accès à certains comités techniques et certaines institutions de l'UE et de ses États membres ainsi qu'à différents réseaux européens et à quelques initiatives européennes. La représentation de la Suisse dans ces enceintes demeure importante dans le contexte de la solution suisse 2018–2020. Elle garantit d'une part que les mesures d'encouragement mises en œuvre par la Suisse et les instruments nationaux qui leurs sont liés restent coordonnés avec les mesures de l'UE ou soient compatibles avec ces dernières au besoin. Dans cette perspective, la coopération peut être maintenue au niveau technique dans des sujets spécifiques. D'autre part, la Suisse conserve ainsi l'accès aux informations sur les développements stratégiques en éducation et en formation en Europe, tout particulièrement sur l'orientation future des programmes d'éducation et de formation de l'UE. Ces informations sont d'importance pour l'orientation à venir de la politique d'encouragement de la Suisse. Ces tâches de représentation sont assumées par le SEFRI même ou par des délégués indemnisés pour leur travail. En ce qui concerne les réseaux européens, le SEFRI désigne des délégués qui représentent à la fois ces réseaux en Suisse et inversement la Suisse dans ces réseaux.

Pour l'ensemble des crédits dédiés à l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation, une vérification de l'utilisation des crédits est prévue également dans le cas d'une solution suisse. Cette vérification se déroule dans le contexte de la surveillance des activités confiées à l'agence nationale et du rapport annuel que celle-ci fournit. Le SEFRI rend périodiquement compte au Conseil fédéral de la mise en œuvre de l'encouragement et de l'utilisation des contributions fédérales.

2.3 Classement d'interventions parlementaires

Il est proposé de classer les motions 14.3291 de la CSEC-N et 14.3294 de la CSEC-E. La solution suisse garantit aux milieux concernés, pour la période de 2018 à 2020, la transparence nécessaire ainsi que la sécurité de la planification et du droit en ce qui concerne les possibilités de mener des activités de mobilité et de coopération internationales en coordination avec le programme européen «Erasmus+». Dans

le contexte actuel, une association de la Suisse au programme européen «Erasmus+» n'est pas possible pour la période de 2018 à 2020 sans dépasser le cadre financier fixé. L'option d'une participation de la Suisse au programme qui succèdera à «Erasmus+» à partir de 2021 sur la base d'une association sera étudiée par le Conseil fédéral dès que les informations de fond seront disponibles.

La ratification du protocole d'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie en décembre 2016 a permis en revanche de relancer la pleine association de la Suisse au «paquet» Horizon 2020 au 1^{er} janvier 2017. Les chercheurs et institutions de recherche de Suisse peuvent donc participer à toutes les activités du programme Horizon 2020 aux mêmes conditions que les participants des pays membres de l'UE. Ce lien entre l'association au programme et la ratification du protocole concernant la Croatie existait pour Horizon 2020 mais non pour «Erasmus+», car les négociations avec l'UE pour ce programme n'avaient pas abouti au moment de leur interruption.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences sur le plan du personnel

Étant donné que l'exécution des mesures d'encouragement sera à nouveau confiée à une agence nationale, aucune augmentation du personnel de l'administration fédérale n'est nécessaire.

3.1.2 Autres conséquences

La Confédération et les cantons ont pris des mesures organisationnelles en ce qui concerne l'agence nationale afin d'assurer une meilleure coordination du pilotage de l'encouragement de la mobilité et des échanges aux niveaux national et international (cf. ch. 1.1). Une convention de prestations à passer avec le SEFRI chargera la FPEM d'exécuter en qualité d'agence nationale *Movetia* les tâches définies au ch. 2.2.2.

La mise en œuvre d'une solution suisse pour l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation ne nécessite aucune adaptation ou extension sur le plan immobilier ni dans les systèmes informatiques de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les mesures en faveur de l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation n'impliquent aucune conséquence directe sur la politique régionale. Les ressortissants de toutes les régions du pays sont encouragés à y participer et les

participants étrangers sont placés dans toutes les régions. À l'échelle nationale, une demande équilibrée entre les régions linguistiques est recherchée sur l'ensemble des activités de mobilité et de coopération.

3.3 Conséquences pour l'économie

Le rôle de la formation comme moteur de la compétitivité d'un pays est incontesté. Les dépenses de formation représentent un investissement à long terme, dont les effets restent difficilement quantifiables. Les conséquences économiques consistent notamment dans une meilleure employabilité des participants à la mobilité internationale.

3.4 Conséquences pour la société

L'ensemble des mesures encouragées a pour but de proposer à la population des offres de formation plus nombreuses et de meilleure qualité. L'encouragement de la mobilité internationale va dans le sens des objectifs du Conseil fédéral pour le domaine de la formation (voir ch. 1.3 et 1.4). Bien que ses effets ne soient pas directement quantifiables, l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation a des incidences favorables sur la prospérité de la Suisse¹⁷.

De nombreux Suisses de tous les niveaux de formation bénéficient d'activités de mobilité internationale qui leur offrent la possibilité de développer leurs compétences internationales, interculturelles, linguistiques, spécialisées et méthodologiques.

Dans toutes les activités on veille à encourager les personnes défavorisées et à éviter toute discrimination (en raison du sexe, de l'origine sociale, etc.), conformément au principe de l'égalité des chances. Les activités de jeunesse encouragent aussi les jeunes à participer à la démocratie et à la société.

La coopération avec des partenaires étrangers permet aux institutions et aux acteurs de la formation l'échange d'expérience et de bonnes pratiques ainsi que le développement et la mise à l'essai de nouvelles méthodes et approches en matière de formation. Elle contribue ainsi à améliorer la qualité de la formation et à développer le système de formation.

3.5 Conséquences environnementales

L'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation n'a pas de conséquences environnementales immédiates.

¹⁷ Une évaluation des effets est possible dans une certaine mesure dans le cadre du monitoring de l'éducation réalisé régulièrement par la Confédération et les cantons (rapport sur l'éducation en Suisse).

3.6 **Autres conséquences**

La qualité du système d'éducation et de formation est un facteur déterminant dans la compétition internationale. Si la Suisse parvient à maintenir un cadre propice à la mobilité, à la coopération et aux échanges internationaux, spécialement au niveau européen, l'éducation et la formation pourront aussi soutenir les objectifs de la Suisse en matière de relations extérieures.

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

4.1 **Relation avec le programme de la législature**

Le projet a été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁸ et dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁹.

4.2 **Relation avec les stratégies du Conseil fédéral**

L'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation est une mesure importante, qui se situe dans le droit fil de la stratégie internationale du Conseil fédéral dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation²⁰.

Le Conseil fédéral accorde en outre une haute valeur à la coopération et la mise en réseau au plan international dans le domaine de la promotion de la jeunesse dans sa stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse²¹. Selon cette stratégie, la Confédération est appelée à jouer un rôle de charnière entre le niveau national et le niveau international et à conclure et à mettre en application des accords internationaux pour la coopération pratique en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

¹⁸ FF 2016 981 1045

¹⁹ FF 2016 4999 5002

²⁰ Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine FRI, adoptée par le Conseil fédéral le 30 juin 2010, www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Coopération internationale en matière de formation > Coopération internationale en matière de formation professionnelle SEFRI > Documentation

²¹ Stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, rapport du Conseil fédéral du 27 août 2008 en exécution des postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001, www.bsv.admin.ch > Politique sociale > Politique de l'enfance et de la jeunesse > Informations de base et législation

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La compétence de l'Assemblée fédérale concernant l'arrêté de crédit proposé par le présent message est définie à l'art. 167 de la Constitution (Cst.)²². L'art. 4 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 prévoit que l'Assemblée fédérale vote les crédits d'engagement nécessaires par la voie d'un arrêté fédéral simple.

L'art. 3, al. 1, de cette loi constitue, en relation avec l'art. 2 OCIFM, la base juridique de l'octroi de contributions. Pour la phase de 2018 à 2020, une réglementation expérimentale sera requise pour la mise en œuvre de projets-pilotes de mobilité en dehors de l'espace européen. L'OCIFM sera adaptée en conséquence.

Les modifications requises au niveau de la loi seront élaborées dans la perspective du message FRI 2021-2024. Il conviendra de tenir compte des besoins à venir de la Suisse concernant l'encouragement de la mobilité internationale en matière de formation et de garantir à cet effet la marge de manœuvre nécessaire au niveau de la loi. La loi fédérale devra être révisée sur plusieurs points: d'une part, il convient d'examiner quelles dispositions correspondent aux objectifs d'une politique d'encouragement à long terme qui permette la continuité et l'évolution stratégique indépendamment de la forme que prendra le rapport de la Suisse avec les programmes d'éducation et de formation de l'UE. D'autre part, il faudra préciser le statut et la mission de l'agence nationale, notamment dans la perspective d'une possible extension des tâches publiques qui lui sont confiées. En outre, il faut prévoir de déléguer au SEFRI certaines compétences l'autorisant à fixer les paramètres de l'encouragement. Enfin, il convient généralement d'examiner la nécessité d'autres adaptations de lois.

5.2 Compatibilité avec des obligations internationales de la Suisse

Une solution suisse prévoyant la prolongation et l'optimisation de la participation projet par projet à «Erasmus+» est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Elle est notamment conforme à la volonté, maintes fois exprimée par la Suisse et l'UE, d'entretenir une étroite coopération dans le domaine de la formation.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Les art. 163, al. 2, Cst., 4 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 et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²³ pré-

²² RS 101

²³ RS 171.10

voient dans le présent cas la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum

5.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., l'art. 1, al. 1, de l'arrêté proposé nécessite l'approbation de la majorité des membres de chacun des deux conseils puisque les dispositions entraînent des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

5.5 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁴ s'applique aux contributions versées en faveur des mesures prévues au ch. 2.2 et visées à l'art. 1, al. 2, du projet d'arrêté. Les paragraphes qui suivent donnent les principaux éléments qui doivent figurer dans le rapport sur les subventions. Les moyens financiers prévus pour atteindre les buts envisagés sont présentés dans le tableau au ch. 2.1.

Importance du projet pour les objectifs visés par la Confédération

La coopération internationale en matière de formation fait expressément partie intégrante de la politique d'encouragement FRI (cf. objectifs du Conseil fédéral pour la législature 2015 à 2019 et message FRI 2017-2020). L'intégration de la Suisse dans un cadre international par le biais de la mobilité et de la coopération est essentielle à son positionnement à la pointe de la formation et de la recherche. Une réduction des subventions pour la mobilité internationale en matière de formation menacerait les facteurs de réussite de la Suisse en tant que pôle industriel et intellectuel: la capacité de transmettre des compétences internationales clé durant la formation première ou continue, la qualité du système suisse de formation, l'attrait international et la compétitivité de la formation et de la recherche suisses et, partant, la compétitivité et la capacité d'innovation de l'économie suisse.

Le financement de l'exploitation de l'agence nationale, est une condition nécessaire à l'efficacité et l'efficacéité de l'encouragement des activités prévues de mobilité et de coopération. En outre, les objectifs visés par la Suisse ne pourraient être atteints sans mesures d'accompagnement.

Pilotage matériel et financier

Les subventions allouées pour l'encouragement des activités internationales de mobilité et de coopération, le fonctionnement de l'agence nationale et une partie des mesures d'accompagnement seront pilotées par la Confédération en vertu d'un mandat de prestation.

La FPÉM est désignée comme agence nationale. Son conseil de fondation réunit les instances fédérales concernées, soit le SEFRI, l'OFC et l'OFAS, ainsi que la CDIP.

²⁴ RS 616.1

Cet organe de pilotage veille notamment à l'exécution du mandat de prestation susmentionné. Le conseil de fondation se réunira trois à quatre fois par an et peut influencer marginalement sur l'affectation des moyens budgétaires dans le cadre de la répartition prévue dans le mandat.

Les autres subventions destinées aux mesures d'accompagnement seront allouées aux institutions concernées par voie de mandats annuels avec obligation d'en rendre compte périodiquement. Les subventions non utilisées ou celles qui ne l'auront été que partiellement devront être restituées.

Procédure d'octroi des contributions

La hauteur des fonds destinés au fonctionnement de l'agence nationale sera déterminée sur la base de valeurs empiriques durant la mise en place de l'agence nationale ainsi que sur son budget pour la première année d'exploitation. Les comptes rendus de l'agence pour les mesures orientées vers l'international seront régulièrement examinés par le SEFRI sous l'angle de la conformité au droit et de l'efficacité. Les contributions pour les autres mesures d'accompagnement seront elles aussi allouées dans un but précis et assorties d'obligations et d'objectifs à atteindre.