



23.072

Message concernant la loi sur Movetia

du 15 novembre 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi sur Movetia, en vous proposant de l'adopter.

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

15 novembre 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'agence nationale Movetia met en œuvre les mesures d'encouragement dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. Elle est actuellement placée sous la responsabilité de la Confédération et des cantons en tant que fondation de droit privé. Pour respecter les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération, elle doit être transformée en établissement fédéral de droit public. Les cantons pourront toutefois continuer de participer à son pilotage stratégique.

Contexte

L'encouragement des échanges et de la mobilité aux échelons national et international et dans tous les domaines de la formation constitue une tâche importante de la Confédération et des cantons, qui ont, à cet effet, cofondé en 2016 la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM). Cette fondation de droit privé est l'entité légale constitutive de l'agence nationale connue sous le nom de «Movetia». La FPEM / Movetia a fait ses preuves dans l'exécution de ses tâches. Cependant, son modèle de pilotage et sa forme organisationnelle et juridique de droit privé sont incompatibles avec les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Le Conseil fédéral propose donc de transformer Movetia, selon un modèle adapté, en un établissement fédéral de droit public qui réponde aux principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération tout en permettant de poursuivre l'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons pour son pilotage stratégique. Ce transfert nécessite une base légale sous la forme d'une loi fédérale.

Contenu du projet

Le projet de loi sur Movetia est conçu sur le modèle de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique, mais il prévoit des ajustements ciblés afin de permettre l'implication des cantons.

L'agence nationale existante sera transformée en un établissement fédéral de droit public doté de la personnalité juridique. Appelée Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation, il continuera d'opérer sous le nom abrégé de «Movetia». En tant qu'unité décentralisée de la Confédération, Movetia sera soumise à la surveillance directe du Conseil fédéral et à la haute surveillance du Parlement.

La définition d'objectifs stratégiques, la nomination du conseil d'administration et l'approbation du rapport de gestion annuel feront notamment partie des missions de pilotage et de surveillance du Conseil fédéral. Quant à la participation des cantons au pilotage stratégique, elle se concrétisera principalement par le fait qu'ils seront consultés lors de la préparation des objectifs stratégiques et par le droit qui leur sera réservé de proposer des candidats pour trois des sept sièges que comptera le conseil d'administration.

Movetia disposera des organes que l'on retrouve habituellement dans les établissements fédéraux de droit public: un conseil d'administration ayant fonction d'organe suprême et composé de sept membres indépendants au maximum, une direction

responsable des tâches exécutives, placée sous la conduite d'un directeur, et un organe de révision indépendant.

Sur la base des différentes lois fédérales qui fixent les possibilités d'encouragement de la Confédération dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, Movetia continuera de poursuivre un large éventail d'objectifs et d'assumer les tâches d'encouragement qui en découlent, tant au niveau national qu'à l'international. Elle soutiendra par ailleurs les cantons dans leurs activités d'échanges et de mobilité et assurera la coordination avec eux. Parmi les tâches fédérales qui lui seront confiées, il faut citer en particulier la mise en œuvre des programmes d'encouragement de la mobilité et de la coopération internationales en matière de formation (y compris des échanges extrascolaires) et celle des mesures visant l'encouragement des échanges nationaux dans le domaine scolaire. Enfin, Movetia disposera d'une compétence décisionnelle concernant l'octroi de contributions fédérales dans certains domaines.

Les collaborateurs de la FPPEM seront réengagés selon les dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération et seront assurés auprès de la caisse de pensions PUBLICA. Comme précédemment, le financement des activités de Movetia se fera principalement par les contributions que lui versera la Confédération pour assurer son fonctionnement et l'indemniser pour l'accomplissement des tâches qu'elle lui confie. Les éventuelles activités liées aux tâches que lui confient les cantons ou aux mandats que ces derniers lui attribuent seront financées par des contributions ou des indemnités cantonales destinées à couvrir les coûts.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	10
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	14
1.4 Classement d’interventions parlementaires	14
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	14
2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	14
2.2 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	15
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	16
4 Présentation du projet	17
4.1 Réglementation proposée	17
4.2 Adéquation des moyens requis	19
4.3 Mise en œuvre	20
5 Commentaire des dispositions	20
5.1 Loi sur Movetia	20
5.2 Loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation	40
5.3 Loi sur les langues	40
6 Conséquences	41
6.1 Conséquences pour la Confédération	41
6.1.1 Conséquences financières	41
6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel	43
6.1.3 Autres conséquences	43
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	43
6.3 Conséquences économiques	44
6.4 Conséquences sociales	44
6.5 Conséquences environnementales	44
6.6 Autres conséquences	45
7 Aspects juridiques	45
7.1 Constitutionnalité	45
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	45
7.3 Forme de l’acte à adopter	45
7.4 Frein aux dépenses	45
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale	46

7.6	Conformité à la loi sur les subventions	46
7.7	Délégation de compétences législatives	46
7.8	Protection des données	47

Liste des abréviations	48
-------------------------------	-----------

**Loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement
de l'Agence suisse pour la promotion des échanges et de
la mobilité en matière de formation (Loi sur Movetia) (Projet) FF 2023 2841**

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés

Les échanges et la mobilité en tant que tâche commune de la Confédération et des cantons

La Confédération et les cantons soutiennent les échanges et la mobilité à tous les niveaux de formation, dans le monde du travail et dans le domaine extrascolaire. Ils se complètent en assumant des rôles et des tâches différents en la matière. Du côté de la Confédération, plusieurs entités encouragent les échanges et la mobilité en matière de formation sur les plans national et international: le Secrétariat d’État à la formation, à la recherche et à l’innovation (SEFRI), pour la coopération internationale et de la mobilité dans la formation, l’Office fédéral de la culture (OFC), pour les échanges linguistiques et culturels nationaux dans le domaine scolaire, et l’Office fédéral des assurances sociales (OFAS), pour les activités dans le domaine extrascolaire. Les activités d’encouragement se fondent sur plusieurs lois fédérales; les différentes contributions de la Confédération sont demandées au moyen d’arrêtés financiers et de crédits budgétaires. Les cantons, quant à eux, encouragent les échanges et la mobilité en matière de formation dans leurs structures ordinaires et avec leurs propres programmes. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l’instruction publique (CDIP) et ses organes spécialisés jouent dans ce domaine un rôle essentiel de relais.

La Confédération et les cantons ont élaboré conjointement une stratégie suisse Échanges et mobilité¹, adoptée en octobre 2017 par le chef du Département fédéral de l’intérieur (DFI), le chef du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et la CDIP. Cette stratégie vise à mieux exploiter le potentiel des échanges et de la mobilité des points de vue de la formation et des politiques sociales et à créer les conditions d’une coopération et d’une coordination efficaces entre la Confédération et les cantons, mais aussi avec d’autres acteurs. Son but est de permettre à tous les jeunes de participer au moins une fois, au cours de leur formation ou avant leur entrée dans la vie active, à une activité d’échange ou de mobilité d’une certaine durée. L’un des objectifs est d’accroître la reconnaissance des programmes d’échanges et de mobilité et de renforcer ces programmes afin de faire augmenter les taux de participation. En conséquence, le soutien commun aux échanges et à la mobilité en matière de formation a été admis comme faisant partie des objectifs politiques communs mis à jour en 2019 pour l’espace suisse de formation². Ces objectifs pré-

¹ DEFR, DFI et CDIP (2017): Stratégie suisse Échanges et mobilité de la Confédération et des cantons. À télécharger à l’adresse www.sefri.admin.ch > dans le champ de recherche, entrer «échanges et mobilité» > dans les résultats de recherche, aller sur Documents.

² DEFR et CDIP (2019): Valorisation optimale des chances – Déclaration 2019 sur les objectifs politiques communs concernant l’espace suisse de la formation. À télécharger à l’adresse www.sefri.admin.ch > dans le champ de recherche, entrer «bases communes» > dans les résultats de recherche, cliquer sur «Bases communes».

voient notamment de mandater une agence nationale pour la mise en œuvre opérationnelle des mesures que les cantons ne mettent pas eux-mêmes en œuvre dans leur domaine de compétence.

Attribution du mandat à une agence nationale

Le fait que la Confédération attribue à une agence nationale le mandat de mise en œuvre des mesures d'encouragement dans ce domaine n'est pas nouveau. Il s'agit au contraire d'une pratique établie de longue date, qui trouve son origine dans la coopération entre la Suisse et l'Union européenne (UE) dans le domaine des programmes éducatifs. La Suisse a été associée pendant les années 2011 à 2013 aux programmes de l'UE «Apprentissage tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» (cf. 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])³, dont les conditions prévoyaient que les tâches de mise en œuvre devaient être assumées par une agence nationale dans les différents pays participants. La Confédération avait donc demandé à la Fondation ch pour la collaboration confédérale (ci-après: Fondation ch) d'assumer la mission d'agence nationale chargée de la mise en place et du déroulement de ces programmes. La participation de la Suisse aux programmes Erasmus+ des générations consécutives à 2014 n'a pas pu être réalisée. À compter de 2014, en guise d'alternative, le Conseil fédéral a opté pour des solutions transitoires fixées annuellement, dont la mise en œuvre a été confiée dans un premier temps à la Fondation ch. Depuis 2018, une «solution suisse» est mise en œuvre sous la forme d'un programme d'encouragement directement financé par la Suisse et compatible avec le programme Erasmus+.

À l'échelon national également, la Confédération a collaboré avec la Fondation ch pour encourager les échanges scolaires. Avec l'édiction de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues (LLC)⁴, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, ce mandat a été étendu sur une nouvelle base.

Instauration de la FPPEM et création de l'agence nationale Movetia

Dans le cadre d'un processus stratégique commun, la Confédération et les cantons ont réfléchi, en 2014 et en 2015, à la manière de mieux organiser l'encouragement des échanges et de la mobilité aux échelons national et international. La priorité était d'employer les fonds publics de façon efficace, en se concentrant sur les objectifs et en optimisant les effets de l'encouragement. Le SEFRI, l'OFC, l'OFAS et la CDIP sont arrivés à la conclusion que la collaboration avec la Fondation ch ne devait pas être poursuivie et que cette dernière ne pouvait par conséquent plus être l'organe responsable de l'agence nationale. À la place, il fallait instaurer une nouvelle organisation, qui en reprendrait les principales tâches et refléterait les compétences communes de la Confédération et des cantons dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, et qui par conséquent serait placée sous leur responsabilité conjointe. Cette nouvelle agence devait aussi être plus proche des acteurs privés et des institutions publiques dans divers domaines de la formation, couvrir l'ensemble des

³ RO 2011 879

⁴ RS 441.1

domaines concernés, proposer un modèle plus simple de gouvernement d'entreprise et présenter une certaine souplesse dans la mise en œuvre des différents types de programmes d'encouragement. Enfin, elle devait être en mesure d'intervenir en tant que centre de compétences national pour les échanges et la mobilité en matière de formation en assumant le rôle de coordination prévu par la stratégie Échanges et mobilité. La forme juridique de fondation de droit privé a été choisie afin de garantir aux offices spécialisés des possibilités de pilotage technique aussi directes que possible lors de la phase préliminaire et de permettre à l'organisation de poursuivre ses activités d'encouragement sans contretemps ni accroc. C'est ainsi que la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM) fut créée en début d'année 2016. Il s'agit de l'entité légale constitutive de l'agence nationale connue sous le nom «Movetia». Depuis le 1^{er} janvier 2017, Movetia exécute des prestations pour le compte du SEFRI, de l'OFC et de l'OFAS afin de mettre en œuvre la solution suisse pour la promotion de la mobilité internationale, de promouvoir les échanges et la mobilité au niveau national et de renforcer les échanges et la mobilité dans le domaine des activités extrascolaires des enfants et des jeunes.

La FPEM est une fondation de droit privé placée sous la responsabilité du SEFRI, de l'OFC, de l'OFAS et de la CDIP. Par conséquent, les trois offices fédéraux et les cantons (par un siège) sont représentés dans son Conseil de fondation. Ce dernier désigne la direction de la fondation et de l'agence nationale Movetia. Comme le prévoient la stratégie Échanges et mobilité et les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de formation, les autorités compétentes de la Confédération et des cantons décident de l'orientation des activités de Movetia de façon concertée et coordonnée. Inversement, la direction de l'agence nationale rend des comptes directement à la Confédération et aux cantons en tant qu'entités responsables. La Confédération assume cependant une responsabilité plus importante dans la mise en œuvre des activités d'encouragement, notamment parce qu'elle est seule à financer l'agence.

Depuis 2017, Movetia a fait ses preuves dans l'accomplissement des tâches exécutives qui lui ont été confiées et dans sa fonction d'organe de coordination. Au niveau national aussi bien qu'international, cela s'est traduit par une hausse moyenne, sur le long terme, des chiffres de participation aux activités d'échanges et de mobilité. L'organisation de l'agence est structurée de façon simple et agile, et il en découle notamment un meilleur rapport entre les coûts d'exploitation et les fonds d'encouragement gérés qu'avec la Fondation ch. La responsabilité partagée et le pilotage stratégique de la Confédération et des cantons ont permis d'améliorer la cohérence des mesures mises en œuvre, l'exploitation de synergies et la coordination avec les acteurs et les groupes cibles dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. Movetia fournit des prestations efficaces et orientées vers les besoins de tous les groupes cibles en matière d'échanges et de mobilité, que ce soit au niveau national ou à l'international.

Nécessité d'une nouvelle forme d'organisation et d'une nouvelle structure de direction

En dépit des atouts de l'agence, la structure de direction et la forme d'organisation, ou forme juridique, de la FPEM / Movetia présentent certaines difficultés de fond. En particulier, la double fonction des services de la Confédération, à la fois mandants

pour la mise en œuvre des activités d'encouragement et mandataires en tant que responsables de la FPEM / Movetia, recèle un risque de conflits de rôles. La forme juridique de droit privé et le fait que les mêmes personnes puissent potentiellement se retrouver à la fois dans une fonction au sein du Conseil de fondation et dans la direction d'un office fédéral sont fondamentalement incompatibles avec les principes concernant l'externalisation et le pilotage de tâches fédérales (principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération).

C'est pourquoi, en février 2019, le Conseil fédéral a donné mandat au DEFR, en collaboration avec le Département fédéral des finances, d'élaborer un projet à envoyer en consultation prévoyant un changement dans l'organisation et la structure de direction de l'agence Movetia en tenant compte des principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Un groupe de travail, mis en place sous la direction du SEFRI et qui réunissait des représentants des services fédéraux concernés et de la CDIP, a élaboré un projet allant dans ce sens.

Parallèlement, en 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit sur la bonne gouvernance afin d'examiner certains aspects de la direction et du pilotage de la FPEM. Il s'agissait en particulier de se pencher sur le caractère acceptable ou non d'une «collusion de personnel» entre la direction d'un office et le Conseil de fondation. Le rapport d'audit du CDF⁵ a confirmé l'existence d'une lacune de gouvernance et la nécessité d'adapter l'organisation et la structure de direction en amorçant un processus de changement institutionnel. Le CDF est notamment parvenu à la conclusion que la solution que connaissait la FPEM / Movetia n'était pas compatible avec le modèle de gouvernement d'entreprise de la Confédération, qu'il fallait remettre en question l'accomplissement de tâches fédérales par une fondation de droit privé, que l'absence de séparation sur le plan du personnel entre le Conseil de fondation et les directions d'office du SEFRI, de l'OFC et de l'OFAS était incompatible avec les bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise et qu'une solution avec une fondation de droit privé n'était pas admissible sous l'angle du droit des crédits et des subventions.

Par ailleurs, le rapport souligne qu'il est essentiel de coordonner les différents domaines d'encouragement de la Confédération, d'impliquer la CDIP, de donner une légitimité à l'agence nationale en y associant les cantons et de conserver la fonction de mise en réseau assumée par l'agence tout en contenant la charge administrative dans des proportions raisonnables. C'est pourquoi le CDF recommande d'élaborer une solution pour le remaniement de l'organisation et de la structure de direction qui garantisse la continuité dans l'implication des cantons et la coordination entre les domaines d'encouragement. Il rappelle en outre que le principe de la proportionnalité ne doit pas être oublié lors de la conception d'une structure de direction conforme au gouvernement d'entreprise.

L'organisation et la structure de direction de l'agence nationale doivent donc remplir différentes exigences. C'est pourquoi différentes options ont été envisagées concernant la forme institutionnelle que devait prendre l'agence, qui toutes respectaient les

⁵ CDF (2020): Gouvernance de la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité. À télécharger à l'adresse www.cdf.admin.ch > Publications > Formation et recherche > Numéro d'audit 19350.

principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération tout en conservant l'implication des cantons dans le pilotage stratégique.

Afin de répondre au mieux à ces exigences, il a été proposé de transformer la FPEM en un établissement fédéral de droit public. Cette forme organisationnelle et juridique est en effet usuelle dans les unités décentralisées de l'administration fédérale qui, comme l'agence nationale, fournissent principalement des prestations à caractère monopolistique. La loi s'écarte à certains endroits de la loi-type concernant les établissements qui fournissent ce type de prestations⁶ pour garantir une implication adéquate des cantons dans le pilotage stratégique. La Confédération, soit le Conseil fédéral, reste toutefois propriétaire de l'établissement et garde la compétence de l'exploitation de l'agence nationale.

Examen de l'éventualité de tâches supplémentaires en lien avec le réseau des écoles suisses à l'étranger

Dans son message du 26 février 2020 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (message culture 2021–2024)⁷, le Conseil fédéral avait annoncé que l'agence nationale se verrait confier des tâches supplémentaires en lien avec le réseau des écoles suisses à l'étranger. Pour assurer la pérennité des écoles suisses à l'étranger dotées d'un personnel enseignant et de direction habilité à enseigner en Suisse, il fallait en effet améliorer le statut de ce dernier. Confier l'engagement du personnel à une organisation de droit public de la Confédération aurait pu constituer une solution pour atteindre ce but. Le message culture 2021–2024 prévoyait de transférer à Movetia les tâches qui en découlaient (recrutement et engagement).

Une telle solution entraînerait toutefois une modification en profondeur du système de subvention des écoles suisses à l'étranger et nécessiterait donc un examen préalable approfondi. En outre, l'idée de transférer ces tâches à Movetia s'est heurtée à de fortes critiques de la part des cantons et de la CDIP lors d'une consultation préliminaire; elle n'a donc pas été intégrée au projet envoyé en consultation. Si, par la suite, un examen approfondi devait néanmoins démontrer la pertinence de cette option, une révision partielle de la loi sur Movetia et de la loi du 21 mars 2014 sur les écoles suisses à l'étranger⁸ serait alors soumise au Parlement.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Les changements dans l'organisation et la structure de direction de l'agence nationale doivent répondre à de nombreuses exigences parfois difficiles à concilier.

D'une part, les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération doivent être respectés. Ils portent entre autres sur la forme juridique des organisations qui assument des tâches fédérales externalisées, sur leurs organes et les compétences de ces

⁶ Loi-type de l'OFJ concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. À télécharger à l'adresse www.ofj.admin.ch > État & Citoyen

⁷ FF 2020 3037

⁸ RS 418.0

derniers, sur le rôle des représentants de la Confédération qui siègent dans ces organes, sur les compétences desdites organisations, sur le pilotage assuré par le Conseil fédéral au moyen d'objectifs stratégiques et sur le contrôle et la haute surveillance exercée par le Parlement. Ces principes correspondent à différents modèles d'organisation et de pilotage en fonction du type de tâches fédérales à externaliser. Cependant, la règle est dans tous les cas de tendre vers une forme d'organisation de droit public. Dans l'encouragement des échanges et de la mobilité en matière de formation, qui est concrétisé essentiellement par l'octroi de contributions fédérales, on parle de prestations à caractère monopolistique. Les organisations qui assument ce genre de tâches (telles qu'Innosuisse, les écoles polytechniques fédérales ou la Haute école fédérale en formation professionnelle [HEFP]) revêtent habituellement la forme juridique d'établissements autonomes de droit public rattachés à la Confédération. Cette forme juridique, avec les organes qui lui sont associés et les compétences attribuées à ces derniers, permet de minimiser les conflits de rôles.

D'autre part, les caractéristiques et les avantages d'ordre institutionnel qui ont été fixés en 2016 avec la création de la FPEM / Movetia doivent être conservés dans toute la mesure du possible, comme le précise le rapport d'audit du CDF. Surtout, une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons au niveau du pilotage stratégique de l'agence nationale est un aspect fondamental de la politique de formation. Il est par conséquent essentiel, pour cet objectif commun de politique de formation relatif aux échanges et à la mobilité et pour la stratégie Échanges et mobilité, que la Confédération et les cantons puissent coordonner leurs activités en s'appuyant sur une organisation dans laquelle ils coopèrent pour définir les objectifs et qui puisse assumer des tâches de mise en œuvre pour le compte de ces deux partenaires.

Dans la perspective de la collaboration avec des tiers, le fait que l'agence nationale existante ait sa propre identité publique et soit autonome dans sa façon de concevoir et d'optimiser ses structures et ses processus exécutifs pour travailler avec des partenaires constitue une autre de ses caractéristiques essentielles. Mais l'efficacité des coûts est tout aussi importante: le rapport entre les coûts d'exploitation et les fonds d'encouragement gérés par Movetia est nettement meilleur qu'avec la Fondation ch. Ces gains d'efficacité sont principalement dus à des structures et à des processus plus simples et plus agiles. La collaboration étroite avec les offices fédéraux compétents autorise également un suivi et un soutien efficaces dans la mise en place et le développement de nouveaux programmes d'encouragement, notamment dans les échanges au niveau national.

Un autre aspect à considérer, pour ce qui est de la forme juridique et organisationnelle de l'agence nationale, concerne la compatibilité avec les directives applicables aux agences nationales dans le cadre des programmes de formation de l'UE. Si l'agence nationale devait remplir les fonctions attendues d'elle dans le cas d'une association de la Suisse aux programmes européens, elle devrait présenter une certaine indépendance par rapport aux organes compétents de niveau ministériel (cf. aussi ch. 3).

Il convient par ailleurs que l'agence nationale ait à l'avenir la compétence de décider par elle-même de l'octroi de contributions fédérales. À l'heure actuelle, c'est elle qui accomplit toutes les tâches de préparation et de traitement en vue de cet octroi, mais la décision formelle doit, dans le cas des contributions fédérales versées en vertu de la LLC, être prise par l'OFC. Le SEFRI peut en principe aujourd'hui déjà déléguer à

l'agence nationale l'octroi des contributions versées en vertu de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (LCMIF)⁹. Il a cependant évité de le faire jusqu'à présent étant donné que l'organisation et la structure de direction de l'agence nationale sont en cours d'adaptation. Dans l'optique de continuer d'accroître l'efficacité et de séparer clairement les tâches stratégiques des tâches exécutives, un transfert global de la compétence décisionnelle est pertinent et souhaitable dans le cadre de la nouvelle forme juridique que prendra l'agence nationale, même si, en principe, les unités devenues autonomes n'octroient pas elles-mêmes de subventions.

Au vu de ces exigences, et en partant du statut actuel de l'agence nationale, plusieurs options ont été étudiées pour un remaniement de l'organisation et de la structure de direction. Parmi ces options figuraient la réintégration des tâches dans l'administration fédérale centrale, la création d'un établissement fédéral de droit public avec différentes formes de pilotage, une corporation de droit public commune à la Confédération et aux cantons, une organisation *sui generis* fondée sur la loi du 30 septembre 2016 sur la coopération dans l'espace suisse de formation¹⁰ et une optimisation de la fondation de droit privé qui est la forme juridique actuelle.

La conclusion est qu'un modèle adapté d'établissement fédéral de droit public, dans lequel les cantons puissent participer de manière adéquate au pilotage stratégique, est le plus à même de remplir les exigences précitées.

Les particularités du domaine de la formation, dans lequel aussi bien la Confédération que les cantons accomplissent diverses tâches dans des domaines variés mais se coordonnent en fixant des buts communs et transversaux, influent aussi sur les exigences liées au pilotage au niveau des échanges et de la mobilité en matière de formation. Des adaptations ont donc été apportées à la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistiques afin d'impliquer plus étroitement les cantons dans le pilotage stratégique.

Il existe un précédent comparable parmi les établissements fédéraux existants: la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques¹¹ prévoit que l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) soit géré par la Confédération avec le concours des cantons. De ce fait, les cantons ont le droit de proposer des candidats pour trois des sept sièges que compte le conseil de l'institut, lequel a la même fonction qu'un conseil d'administration.

Il convient donc d'appliquer le même principe d'une gestion par la Confédération avec le concours des cantons à l'agence nationale Movetia en tant qu'établissement fédéral de droit public. Afin de tenir compte de l'importance particulière de la coordination stratégique entre la Confédération et les cantons dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, le Conseil fédéral invitera la CDIP à prendre position lors de la préparation des objectifs stratégiques quadriennaux de Movetia. Cela s'applique tout particulièrement aux objectifs qui touchent aux compétences ou aux intérêts essentiels des cantons. Les cantons pourront en outre – toujours par le biais de la CDIP – proposer des candidats pour trois des sept sièges du conseil

⁹ RS 414.51

¹⁰ RS 410.2

¹¹ RS 812.21

d'administration. Les membres nommés sur proposition des cantons devront être indépendants au même titre que les autres membres du conseil d'administration et répondre au profil d'exigences établi par le Conseil fédéral. Tout comme les autres membres du conseil d'administration, ils représenteront les intérêts de Movetia dans leurs fonctions. En tant que représentante des cantons, la CDIP pourra être par ailleurs invitée à participer aux entretiens annuels avec le propriétaire, surtout si une coordination avec les mesures cantonales se révèle nécessaire dans le cadre de ces entretiens.

Ce modèle garantit le respect des principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. La manière dont les organes de l'agence nationale sont conçus et la définition de leurs tâches correspondent pratiquement sans changement aux dispositions de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistiques. La séparation du personnel entre les différents organes sera garantie, ce qui exclut tout conflit de rôles. Avec un conseil d'administration composé de membres indépendants au plus haut niveau de conduite stratégique, des compétences exécutives claires au sein de la direction et une personnalité juridique propre, l'agence nationale aura sa propre identité publique et disposera de la marge de manœuvre nécessaire pour collaborer avec des acteurs nationaux ou internationaux. De même, le fait que le Conseil fédéral définisse les objectifs stratégiques opérationnels, notamment, permettra de viser une efficacité des coûts aussi élevée que possible.

La mise en œuvre des tâches fédérales par Movetia – principalement l'octroi de contributions fédérales – sera financée par des indemnités versées par la Confédération, tandis que les activités réalisées sur mandat des cantons et les tâches confiées par ces derniers seront financées au moyen de contributions ou d'indemnités cantonales destinées à couvrir les coûts.

Du fait qu'elle aura sa propre personnalité juridique et sera donc indépendante des offices spécialisés de la Confédération, Movetia, en tant qu'établissement de droit public, sera également en adéquation avec les directives pertinentes de l'UE sur les agences nationales qui s'appliqueront en cas d'association de la Suisse aux programmes d'éducation et de formation de l'UE.

En tant qu'organisation de droit public créée par une loi d'organisation de la Confédération et assumant des tâches fédérales sur cette base, Movetia fera partie de l'administration fédérale décentralisée. À ce titre, il est possible de lui confier la compétence de décider de l'octroi de contributions fédérales par une loi spéciale. L'agence nationale peut, sur la base de lois fédérales spécifiques, se voir confier diverses tâches fédérales dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet a été annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹².

Conformément à la stratégie du Conseil fédéral dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI), l'encouragement des échanges et de la mobilité en matière de formation constitue une partie essentielle de la politique FRI de la Suisse au niveau international.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

L'élaboration de la présente loi sur Movetia n'implique aucun classement d'interventions parlementaires.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Une procédure de consultation sur l'avant-projet de la présente loi s'est tenue du 16 décembre 2022 au 16 avril 2023. Au total, 63 acteurs ont pris position (26 cantons, 3 partis politiques, 7 représentants des milieux économiques et 27 organisations intéressées du domaine de la formation). Les résultats détaillés sont consignés dans le rapport correspondant¹³.

2.1 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Presque tous les acteurs qui ont pris position lors de la consultation sont favorables à la transformation de l'agence nationale en établissement fédéral de droit public et à l'avant-projet de loi sur Movetia. Un seul canton s'est exprimé contre le projet.

L'adéquation du modèle proposé avec les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération et la participation des cantons au pilotage stratégique ont été particulièrement appréciées. La possibilité pour les cantons de transférer des tâches à Movetia a également reçu bon accueil.

De nombreux acteurs s'attendent à ce que cette transformation débouche sur de meilleures bases pour la mise en œuvre des politiques d'encouragement de la Confédération et à ce que le rôle, l'autonomie et la légitimité de l'agence nationale s'en trouvent renforcés. De même, le fait que l'agence nationale corresponde aux exigences du droit

¹² FF 2020 1709, p. 1773

¹³ Le rapport sur les résultats de la consultation peut être téléchargé à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DEFR.

comme pour les autres établissements de droit public, la liberté de choix conférée au Conseil fédéral doit être garantie et les exigences posées aux membres du conseil d'administration doivent être définies dans un profil approprié. Les valeurs indicatives sur la représentation des régions linguistiques et des sexes s'appliquent également.

L'encouragement des échanges pour la jeunesse à l'échelle internationale ou entre régions linguistiques, de la collaboration et de la coordination avec des organisations de jeunesse étrangères ou internationales dans le domaine extrascolaire fait déjà l'objet d'un soutien de la part du Conseil fédéral et doit être poursuivi dans le cadre des possibilités existantes. Il a été décidé de renoncer pour l'instant à inscrire dans la loi une délégation de tâches sur la base de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ)¹⁵, contrairement à ce qui était initialement prévu à l'art. 3, al. 1, let. e, de l'avant-projet. Le Conseil fédéral se réserve toutefois la possibilité de déléguer ultérieurement à Movetia des tâches dans ce domaine par voie d'ordonnance, en vertu de l'art. 3, al. 4, du projet de loi.

Le Conseil fédéral estime qu'une hausse des réserves maximales de Movetia de 7 % (taux prévu dans le projet envoyé en consultation) à 10 % des revenus opérationnels inscrits dans les comptes annuels n'est pas adaptée au but visé: des réserves plafonnées à 7 % confèrent à Movetia une souplesse appropriée. En vertu de l'art. 17, les réserves servent à équilibrer les pertes, à couvrir les risques de responsabilité et à financer des projets. En gardant à l'esprit le financement des projets, un plafond de 7 % assure une marge de manœuvre suffisante.

Quelques propositions d'adaptations et de précisions concernant la désignation de l'établissement et le titre de la loi, les possibilités de coopération et l'indépendance de Movetia dans les décisions d'octroi de subventions apportent davantage de clarté. Elles ont donc été reprises. Toutefois, aucun changement de fond du projet de loi ne s'impose au vu des résultats de la consultation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Tous les pays européens ont créé ou désigné des agences nationales chargées des tâches de mise en œuvre et de coordination liées à la participation aux programmes de formation et d'éducation de l'UE.

En 2022, un total de 55 agences nationales couvrant 33 pays (dont certaines sont spécialisées en fonction des niveaux de formation, des thématiques éducation/jeunesse ou encore des régions) opéraient dans le cadre du programme Erasmus+.

La grande majorité de ces agences nationales sont organisées comme des institutions publiques, qui doivent, en vertu du droit applicable de l'UE pour le programme Erasmus+¹⁶, avoir une personnalité juridique et des compétences décisionnelles propres

¹⁵ RS 446.1

¹⁶ Cf. en particulier les art. 26 et 27 du Règlement (UE) 2021/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant Erasmus+, le programme de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport, et abrogeant le règlement (UE) n° 1288/2013, JO L 189 du 28.5.2021, p. 1.

pour pouvoir assumer leurs tâches. La plupart d'entre elles ont été créées ou désignées par décision du gouvernement du pays concerné; quelques-unes sont des fondations de droit public.

D'après les dispositions pertinentes du droit de l'UE, les pays membres de l'UE ont toute latitude pour régler les relations des autorités nationales avec leurs agences nationales. En général, les autorités nationales attribuent des mandats de prestations aux agences nationales. Elles leur versent des contributions pour financer leurs coûts d'exploitation, étant donné qu'une partie seulement de ces coûts sont couverts par les budgets de l'UE.

Le pilotage interne des agences nationales est souvent assuré par un conseil de surveillance qui regroupe les différents organes responsables. Selon le pays et l'agence, plusieurs ministères y participent, parfois aussi des parties prenantes ayant un rôle central pour les activités concernées (par ex. les hautes écoles, les représentants des employeurs et des employés, les organisations de jeunesse). Par ailleurs, beaucoup d'agences disposent d'un conseil consultatif composé d'experts.

L'organisation et la structure de direction proposées pour l'agence nationale Movetia correspondent ainsi à la pratique de la majorité des pays européens qui participent à Erasmus+. Qui plus est, cette solution serait compatible avec le droit pertinent de l'UE, une nécessité si la Suisse obtient le statut visé de pays associé à Erasmus+.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Transformation en établissement fédéral de droit public

L'agence nationale est transformée en établissement fédéral de droit public doté de la personnalité juridique. L'Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation continuera d'opérer sous le nom abrégé de «Movetia». Cette transformation nécessite un acte législatif d'organisation sous la forme d'une loi fédérale qui règle en particulier les buts, les tâches, les organes et le financement de Movetia. La FPPEM, qui est la structure actuelle, sera dissoute avec la création de l'établissement de droit public. En qualité d'unité administrative décentralisée de la Confédération, l'agence nationale sera soumise à la surveillance directe du Conseil fédéral, qui assumera la fonction de propriétaire. La haute surveillance incombera au Parlement.

Participation des cantons au pilotage stratégique de l'établissement

Les fonctions directes de pilotage et de surveillance seront endossées par le Conseil fédéral conformément aux principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. La définition d'objectifs stratégiques, la nomination du conseil d'administration et l'approbation du rapport de gestion en feront notamment partie. Cependant, les cantons pourront continuer de participer au pilotage stratégique de Movetia, dans l'esprit d'une responsabilité commune dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation et d'une coordination globale. Cette implication est assurée par des adaptations ciblées de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des

prestations à caractère monopolistiques. D'une part, les cantons seront impliqués à travers la CDIP dans la préparation des objectifs stratégiques quadriennaux: le Conseil fédéral invitera la CDIP à prendre position sur les objectifs lorsque les compétences ou les intérêts essentiels des cantons sont affectés. La CDIP aura en outre le droit de proposer un certain nombre de candidats au conseil d'administration de Movetia afin que ces derniers puissent relayer les intérêts des cantons au sein de cet organe de direction stratégique. Enfin, la CDIP pourra être invitée à participer aux entretiens annuels avec le propriétaire, en particulier pour assurer la coordination avec les mesures d'échanges et de mobilité des cantons. Cette participation de la CDIP n'empiète ni sur les compétences décisionnelles ni sur l'autonomie du Conseil fédéral en tant que propriétaire.

Organes de l'établissement conformément aux principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération

Movetia disposera des organes habituels d'un établissement fédéral de droit public, conformément aux principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Ainsi, un conseil d'administration composé de membres qualifiés et indépendants assumera le rôle d'organe suprême. Il veillera notamment à la réalisation des objectifs stratégiques et exercera la surveillance sur la direction. Cette dernière sera placée sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur et assurera les tâches exécutives. Un organe de révision distinct contrôlera les comptes annuels ainsi que les informations relatives à la gestion des risques et au développement du personnel.

Objectifs et tâches dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation

Movetia poursuivra un large éventail d'objectifs dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, tant au niveau national qu'au niveau international. D'une part, ces objectifs s'appuient sur les différentes lois fédérales concernées. D'autre part, il sera établi explicitement, en tant qu'objectif transversal de la Confédération, que Movetia peut aussi soutenir les cantons dans leurs activités liées aux échanges et à la mobilité et assurer la coordination avec ces dernières. Les tâches qui découlent des objectifs susmentionnés concernent surtout la mise en œuvre des programmes d'encouragement de la mobilité et de la coopération internationales en matière de formation, y compris dans le domaine des échanges extrascolaires (participation de la Suisse aux programmes d'encouragement internationaux, programmes de la Confédération), et celle des mesures d'encouragement des échanges nationaux dans le domaine scolaire. Ces tâches fédérales correspondent à celles que la FPDM assume déjà. Les mesures d'encouragement correspondant aux lois fédérales pertinentes restent inchangées. Toutefois, dans le cadre de ces tâches, Movetia sera désormais compétente pour décider de l'octroi de contributions fédérales.

Movetia pourra se fonder sur des mandats spécifiques ou sur un transfert formel de tâches cantonales pour soutenir les cantons dans l'organisation et la conduite d'activités qui relèvent de leur compétence, en contrepartie de contributions ou d'indemnités qui couvrent ses coûts.

Cet éventail de tâches couvrant largement le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation confèrera à Movetia, comme auparavant, un rôle transversal

de coordination entre les domaines et entre les différents acteurs et lui donnera le statut de centre de compétences national pour les échanges et la mobilité en matière de formation.

Engagement de personnel selon les dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération et réengagement du personnel de la FPEM

Le personnel de Movetia sera à l'avenir engagé selon les dispositions de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁷ et assuré auprès de la caisse de pensions PUBLICA. Au même titre que les autres établissements de droit public qui accomplissent des tâches déléguées par les pouvoirs publics, Movetia disposera de sa propre ordonnance sur le personnel. Les personnes jusqu'ici employées par la FPEM seront réengagées par le nouvel établissement de droit public; la nomination de la direction par le conseil d'administration est réservée.

Financement par des indemnités octroyées par la Confédération, des contributions cantonales couvrant les coûts et des fonds de tiers

Les activités de Movetia seront financées principalement par des indemnités versées par la Confédération pour son fonctionnement et l'exécution des tâches qui lui sont confiées en vertu de lois fédérales. Les contributions financières des cantons à Movetia seront versées sous la forme de contributions ou d'indemnités destinées à couvrir les coûts liés à la réalisation d'activités spécifiques de soutien sur la base de mandats ou à l'accomplissement des tâches qu'ils lui confieront dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation en vertu de l'art. 3, al. 5, du projet de loi. Movetia sera en outre en mesure d'accepter des fonds de tiers, par exemple des contributions ou des rémunérations provenant d'autres acteurs qui encouragent les échanges et la mobilité en matière de formation.

4.2 Adéquation des moyens requis

Le montant des moyens alloués par la Confédération pour l'indemnisation des tâches fédérales assumées par Movetia et pour le fonctionnement de l'agence nationale n'est pas fixé par le projet de loi. Les moyens requis seront demandés dans le cadre d'arrêtés financiers pluriannuels spéciaux et du budget annuel: les contributions allouées à la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (art. 3, al. 1, let. a à c) seront proposées dans le cadre du message FRI et, le cas échéant, dans un message séparé relatif à l'association au programmes Erasmus+ de l'UE; les fonds servant à la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques de Suisse (art. 3, al. 1, let. d) feront l'objet du message culture.

¹⁷ RS 172.220.1

4.3 Mise en œuvre

Le processus de transition de l'actuelle FPEM de droit privé vers un nouvel établissement de droit public portant le nom de «Movetia» demandera des ressources conséquentes en raison des nombreuses tâches et étapes intermédiaires que cela entraînera. Après l'approbation de la nouvelle loi par les Chambres fédérales, il faudra tabler sur une phase de transition et de mise en place de deux ans au maximum.

La phase de transition de la FPEM à Movetia est réglée dans les dispositions transitoires (art. 24 à 27). Pendant cette phase, les tâches à exécuter comprendront entre autres l'adoption par le Conseil fédéral d'une ordonnance contenant les dispositions d'exécution prévues par la loi, l'établissement d'un inventaire et du bilan d'ouverture et leur approbation par le Conseil fédéral, la constitution des organes de l'établissement, l'élaboration et l'approbation de l'ordonnance sur le personnel, la première édicition d'objectifs stratégiques, le transfert des rapports de travail de l'actuelle FPEM, la réglementation de l'affiliation à PUBLICA, l'inscription aux registres officiels et la dissolution formelle de la FPEM.

Le projet entraînera l'adaptation de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹⁸, celle de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (Org DEFR)¹⁹ et celle de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI)²⁰. En ce qui concerne l'exécution du projet de loi dans la pratique, Movetia, dans sa nouvelle forme juridique, en sera la principale responsable. C'est donc à elle qu'il reviendra de régler les dispositions d'exécution dans ses ordonnances et règlements, en vertu des compétences d'édiction que lui confère le projet de loi; certains de ces actes nécessitent cependant l'approbation du Conseil fédéral. La délégation de la compétence d'édicter des règles de droit est expliquée au ch. 7.7.

5 Commentaire des dispositions

5.1 Loi sur Movetia

Préambule

Du point de vue constitutionnel, la compétence de la Confédération pour édicter la loi d'organisation proposée repose sur sa compétence générale en matière d'affaires étrangères, sur son mandat de coordination avec les cantons en vue d'encourager l'espace suisse de formation et sur ses compétences subsidiaires concernant les mesures visant à promouvoir la formation, les activités extrascolaires des enfants et des jeunes, les activités culturelles présentant un intérêt national et la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.

¹⁸ RS 172.010.1

¹⁹ RS 172.216.1

²⁰ RS 172.212.1

Art. 1 Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité
en matière de formation

Al. 1: le principe selon lequel la Confédération exploite l'agence nationale avec le concours des cantons est inscrit au début du projet de loi. Cette collaboration est concrétisée par la participation des cantons au conseil d'administration (art. 6, al. 3) et à l'élaboration des objectifs stratégiques (art. 20, al. 2 et 3). La possibilité d'inviter les cantons aux entretiens avec le propriétaire (laquelle n'est pas inscrite dans le projet de loi) va elle aussi dans ce sens. La désignation de l'agence nationale comporte le couple «échanges et mobilité», expression générique communément utilisée dans le cadre des politiques d'encouragement reposant sur différentes bases menées par la Confédération et les cantons dans ce domaine. Cependant, afin d'opérer une distinction plus claire par rapport aux autres politiques d'encouragement, la formation est explicitement citée dans le nom de l'agence en tant que domaine auquel se rapportent les activités d'encouragement visées. La notion de formation est comprise au sens large, comme dans l'usage linguistique moderne, et recouvre aussi bien les différents domaines de la formation formelle (école obligatoire, formation professionnelle initiale, écoles de culture générale du degré secondaire II, formation professionnelle supérieure et hautes écoles) que la formation non formelle (formation continue et activités de formation pour la jeunesse dans le domaine extrascolaire).

Al. 2: à l'instar d'autres organisations financées par la Confédération et assumant des tâches fédérales externalisées consistant en des prestations à caractère monopolistique, Movetia est un établissement fédéral de droit public. Elle fait donc partie de l'administration fédérale décentralisée.

Al. 3: l'agence nationale peut régler elle-même son organisation, par exemple dans le règlement d'organisation du conseil d'administration, pour autant qu'elle respecte les directives définies en la matière dans le projet de loi. Elle tient sa propre comptabilité.

Al. 4: Movetia est indépendante dans les décisions en matière d'encouragement qui relèvent de sa compétence (cf. art. 3, al. 2). Elle doit toutefois se conformer au cadre juridique, notamment aux dispositions fédérales régissant les mesures d'encouragement concernées et à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (Lsu)²¹ (cf. aussi art. 8, al. 2, let. b). Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral peuvent préciser davantage encore la marge de manœuvre de Movetia sur les plans du contenu et du programme.

Al. 5: comme tous les autres établissements fédéraux de droit public, Movetia doit être gérée selon les principes de l'économie d'entreprise. Dans l'accomplissement de ses tâches, elle doit veiller à allouer ses ressources de façon économique et orientée vers les résultats et les prestations. Les coûts doivent être mis en adéquation avec l'utilité.

Al. 6: le Conseil fédéral détermine le siège de Movetia dans le cadre d'une ordonnance. La désignation de l'agence nationale est en revanche définie directement dans le projet de loi.

²¹ RS 616.1

Al. 7: la désignation abrégée «Movetia» de la nouvelle Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation correspond au nom commercial de l'actuelle agence nationale placée sous la responsabilité de la FPEM. La désignation «Movetia», jusqu'à présent enregistrée uniquement en tant que marque, devient donc la désignation abrégée officielle du nouvel établissement de droit public.

Art. 2 Buts

Les buts généraux de Movetia découlent en premier lieu des lois fédérales qui lui délèguent certaines tâches de mise en œuvre. Ainsi, le but visant à promouvoir les activités internationales en matière de coopération et de mobilité dans le domaine de la formation repose notamment sur la LCMIF. Celui qui consiste à encourager les échanges nationaux dans le domaine de la formation scolaire, à promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques et à renforcer la cohésion nationale repose, lui, sur la LLC. L'objectif visant à encourager, dans le domaine extrascolaire, les échanges internationaux ou entre régions linguistiques ainsi que la coopération et la coordination avec des organisations de l'enfance et de la jeunesse étrangères ou internationales trouve sa base dans les dispositions de la LEEJ.

En plus de ces buts qui reposent sur des lois fédérales spécifiques, le projet de loi mentionne explicitement le but transversal selon lequel la Confédération, à travers l'agence nationale, entend soutenir les cantons dans leurs activités d'échanges et de mobilité et assurer la coordination avec ces derniers. Ce but est formulé de manière très générale et peut servir de base à diverses activités de Movetia, à savoir aussi bien des missions de coordination et de promotion générales menées dans le cadre des tâches confiées par la Confédération dont les cantons bénéficient également que des activités de soutien spécifiques réalisées soit sur mandat distinct des cantons, soit en tant que tâches confiées par ces derniers et indemnisées par des contributions permettant de couvrir les coûts. Contrairement aux dispositions de l'article suivant concernant les tâches (cf. en particulier art. 3, al. 5), ce but n'a pas d'incidence directe sur les modalités de financement de l'agence nationale.

Le point commun de tous ces buts est qu'ils s'ancrent dans le domaine politique de la promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation, qui revêt un caractère transversal du fait de la répartition des tâches au sein de la Confédération et entre la Confédération et les cantons. Le fait de confier à Movetia la mise en œuvre des tâches qui en découlent est donc cohérent sur le plan thématique et permet une meilleure vue d'ensemble et une coordination plus efficace des différents domaines partiels. Cela est conforme au rôle que la Confédération et les cantons ont prévu pour une agence nationale commune dans leur stratégie Échanges et mobilité.

Art. 3 Tâches

Al. 1: l'agence nationale Movetia est appelée à assumer des tâches essentielles liées à la mise en œuvre dans le domaine de la promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation aux niveaux tant national qu'international.

Les tâches mentionnées aux let. a à c se situent au niveau international. Il s'agit des tâches qui peuvent être déléguées à une agence nationale conformément à la LCMIF. Elles portent principalement sur la mise en œuvre d'une participation de la Suisse aux

programmes d'éducation de l'UE ou sur celle de programmes fédéraux autonomes, lancés à titre de mesures alternatives («solution suisse»), avec les mesures d'accompagnement qui en découlent. Ces tâches concrètes de mise en œuvre englobent notamment l'information et la promotion, les conseils prodigués aux auteurs de demandes, la réception et l'examen des demandes, la prise de décisions sur l'octroi de contributions fédérales et l'exécution de celui-ci, la vérification des rapports de projets, l'évaluation et la publication des résultats et des bonnes pratiques, l'analyse d'impact et les autres travaux d'analyse et d'élaboration des bases. Ces activités d'encouragement tournées vers l'international menées en vertu de la LCMIF recouvrent tous les domaines de la formation, y compris les activités extrascolaires des enfants et des jeunes. Rien ne change en ce qui concerne les mesures d'encouragement visées par les lois correspondantes.

La mise en œuvre de mesures visant à promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (let. d) constitue une tâche fédérale analogue dans le domaine national et peut être déléguée en vertu de la LLC. Les tâches concrètes de mise en œuvre dans ce domaine sont comparables à celles qui relèvent du domaine international mentionnées ci-dessus.

À l'heure actuelle, l'agence nationale accomplit déjà toutes les tâches visées aux let. a à d. Les mesures d'encouragement correspondantes dans la LCMIF et dans la LLC restent inchangées.

Al. 2: du fait de son statut de fondation de droit privé, l'agence nationale actuelle ne détient pas dans tous les domaines la compétence de prendre des décisions sur l'octroi de contributions fédérales dans l'accomplissement de ses tâches. Les offices compétents ont donc continué de prendre les décisions en matière de subventions, tandis que tous les travaux préliminaires et d'exécution étaient effectués par l'agence nationale. Dans le but de séparer davantage les tâches politico-stratégiques des tâches opérationnelles et de conférer à l'agence nationale une plus grande autonomie en matière de décision, l'agence doit obtenir cette compétence décisionnelle. La possibilité de transférer cette compétence est désormais inscrite dans la LLC; son principe est également prévu dans la LCMIF depuis la révision totale de 2020 et elle y sera précisée en faisant référence à la loi sur Movetia (cf. annexe du projet de loi).

Al. 3: l'expertise spécifique de l'agence nationale dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation pourra dorénavant être prise en compte dans l'élaboration d'actes normatifs de la Confédération qui portent sur ses domaines d'activité.

Al. 4: étant donné la fonction de coordination nationale qu'a Movetia dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, et en vue d'exploiter des synergies potentielles, le Conseil fédéral pourra, si nécessaire, confier à l'agence d'autres tâches dans ce domaine contre indemnités.

Al. 5: le projet de loi permet à Movetia de mener d'autres activités de soutien spécifiques au profit des cantons, en plus des tâches qui lui sont confiées par la Confédération. Ces activités de soutien ne sont pas des tâches de la Confédération et ne sont donc pas indemnisées à ce titre; il s'agit de tâches supplémentaires qui vont au-delà des tâches fédérales et qui peuvent être assumées pour un ou plusieurs cantons (par ex. dans le cadre d'un concordat). De manière générale, l'agence nationale soutiendra les cantons dans l'organisation et la mise en œuvre des activités d'échanges et de mo-

bilité que ceux-ci réalisent dans leurs domaines de compétence, potentiellement à tous les niveaux de formation et en complément des activités encouragées par la Confédération. En principe, il s'agira probablement d'activités administratives auxiliaires telles que la direction de projets, la prestation de conseils ou l'organisation d'événements. Movetia peut réaliser ce type d'activités de soutien sur la base de mandats pour lesquels les cantons doivent lui verser des contributions couvrant les coûts. Il n'est pas exclu que les cantons veuillent également confier à Movetia des tâches souveraines dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. Dans ce cas, la délégation d'une tâche cantonale doit se fonder sur une base légale édictée par le canton et l'exécution de cette tâche être indemnisée de façon à couvrir les coûts.

Art. 4 Coopération

La coordination et la coopération avec les acteurs actifs aux échelons national et international sont fondamentales pour que l'agence nationale puisse accomplir ses tâches. Pour pouvoir réaliser les buts fixés par le projet de loi, Movetia doit travailler avec les groupes d'acteurs les plus divers dans les limites de son autonomie institutionnelle.

Au niveau national, Movetia coopère surtout avec des acteurs œuvrant dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation et les intègre à ses activités dans la mesure du possible. Ces acteurs peuvent être par exemple les services consacrés aux échanges ou les responsables de ces échanges dans les cantons ou les hautes écoles, dont la mission consiste notamment à informer les groupes cibles des offres existantes dans leurs domaines respectifs, à les inciter à y participer et à les soutenir. De même, les autorités locales ou cantonales responsables de la formation, les groupes d'intérêt du domaine de la formation (par ex. conférences des recteurs des institutions de formation), les organisations du monde du travail et celles du domaine extrascolaire jouent ici un rôle central. Diverses organisations de soutien ou de mise en œuvre privées offrent également des possibilités d'échanges et de mobilité aux niveaux national et international. En outre, il existe des organisations de jeunesse et des groupes d'intérêt qui s'engagent pour la promotion des échanges. Enfin, la collaboration avec les écoles et les institutions de formation, tous domaines éducatifs confondus, et avec les entreprises formatrices est essentielle. L'objectif est de coordonner le mieux possible la promotion et l'organisation des échanges et de la mobilité en matière de formation entre les différents acteurs publics et privés de Suisse et d'exploiter les synergies.

Pour accomplir les tâches qui s'inscrivent sur le plan international, l'agence nationale doit pouvoir coopérer avec les institutions, les organisations et les associations pertinentes à l'échelle internationale. Par exemple, il est indispensable qu'elle coopère directement avec des agences nationales d'autres pays et coordonne ses activités avec ces dernières pour accomplir son mandat. Les institutions, les services et les organisations de l'UE étroitement liés aux questions de formation et aux programmes de formation européens sont eux aussi concernés. La représentation de la Suisse dans ces milieux par l'agence nationale est notamment indiquée lorsque des tâches de mise en œuvre concrètes ou la coordination transversale entre agences nationales de différents pays sont au premier plan. En revanche, la représentation internationale de la Suisse sur les questions politiques ou techniques, aussi bien celles qui relèvent de ses poli-

tiques nationales que celles qui concernent ses activités internationales (représentation dans des organisations internationales, négociation d'instruments et de textes internationaux, participation officielle à des conférences internationales, etc.), doit rester une tâche des services fédéraux concernés ou de la CDIP, selon leurs domaines de compétences respectifs. Enfin, la coopération avec des organisations du domaine éducatif qui agissent au niveau mondial peut contribuer à la réalisation des objectifs visés.

Art. 5 Organes

Movetia dispose des organes prévus par les principes du gouvernement d'entreprise définis pour les établissements fédéraux de droit public, à savoir un conseil d'administration, une direction et un organe de révision.

Art. 6 Conseil d'administration: composition, nomination et organisation

Dans l'ensemble, les dispositions relatives au conseil d'administration de Movetia correspondent à celles de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. Seule la disposition prévoyant le droit de la CDIP de proposer des candidats pour trois sièges (al. 3) s'écarte substantiellement de ce modèle.

Al. 1: le conseil d'administration est composé de sept membres au maximum. D'une part, cela permet une diversité adéquate de connaissances et d'expériences au sein du conseil d'administration, compte tenu du fait qu'il existe différents domaines de formation et groupes d'acteurs dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. D'autre part, le conseil d'administration garde ainsi une souplesse d'action et la faculté de prendre des décisions rapides en matière de gestion. Le nombre impair de membres vise à éviter les blocages au niveau des décisions. Les membres du conseil d'administration doivent être indépendants. Comme dans d'autres établissements de droit public, la nomination des membres du conseil d'administration doit se fonder sur un profil d'exigences défini par le Conseil fédéral et tenant compte des aspects décrits ci-dessus. Les valeurs cibles concernant la représentation des langues nationales et des sexes viennent compléter le profil d'exigences.

Al. 2: les candidats au conseil d'administration ont l'obligation de signaler au Conseil fédéral tous leurs liens d'intérêt avant la décision de ce dernier. Si un candidat refuse de communiquer ses liens d'intérêt, il ne peut pas être nommé au conseil d'administration.

Al. 3: la CDIP joue un rôle central dans l'implication des cantons dans le pilotage stratégique de l'agence nationale. De manière générale, elle représente et coordonne les intérêts des cantons en matière de politique de la formation, ce qui inclut le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. Le principe de la participation des cantons à l'exploitation de l'agence, inscrit à l'art. 1, al. 1, est concrétisé notamment par l'octroi à la CDIP du droit de proposer des candidats pour trois sièges au conseil d'administration. Les cantons ont ainsi la possibilité de proposer des candidats qui peuvent apporter leur vision spécifique et défendre leurs intérêts en matière de politique de la formation au sein du conseil d'administration. Le profil d'exigences du Conseil fédéral s'applique aussi à ces candidats. La CDIP doit coordonner et consolider sa proposition au sein de ses organes et la présenter formellement au Conseil

fédéral. Il est toutefois nécessaire qu'elle se concertent et établissent une bonne communication avec la Confédération en amont de la proposition afin d'assurer une diversité adéquate, selon les principes énoncés ci-dessus. Les membres du conseil d'administration sont nommés pour quatre ans. Le Conseil fédéral peut renouveler leur mandat pour une durée de fonction maximale de douze ans.

Al. 4: bien que les membres du conseil d'administration soient nommés par le Conseil fédéral, ils sont liés par contrat à Movetia en tant qu'établissement. Ce contrat est régi par le droit public. Le Conseil fédéral fixe les honoraires versés par Movetia aux membres du conseil d'administration et les autres conditions contractuelles en se fondant sur l'art. 6a LPers et sur l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres²². Ces honoraires figurent dans le rapport sur le salaire des cadres publié chaque année. Hormis son art. 6a, la LPers ne s'applique pas aux membres du conseil d'administration.

Al. 5: de manière générale, les membres du conseil d'administration sont tenus de veiller aux intérêts de Movetia; cela inclut les intérêts et les buts de la Confédération inscrits à l'art. 2. Cette obligation implique notamment un devoir de diligence et de réserve et la loyauté dans la gestion des conflits d'intérêts.

Al. 6: les liens d'intérêt que les membres du conseil d'administration contractent après leur élection doivent être compatibles avec leur fonction au sein de l'agence Movetia. Le conseil d'administration a ici une coresponsabilité envers le Conseil fédéral et est donc tenu de surveiller et d'évaluer en permanence les liens d'intérêt contractés par ses membres. Les membres peuvent être révoqués s'ils conservent un lien d'intérêt incompatible avec leur fonction, s'ils n'ont pas signalé l'intégralité de leurs liens d'intérêt au moment de leur nomination ou s'ils n'annoncent pas les modifications de leurs liens d'intérêt au cours de leur mandat.

Al. 7: les membres du conseil d'administration ne sont pas soumis aux dispositions de la LPers relatives à l'obligation de garder le secret (art. 22 LPers). Une disposition en ce sens a donc été inscrite directement dans le projet de loi.

Art. 7 Conseil d'administration: tâches

À quelques exceptions près, les tâches du conseil d'administration correspondent à celles qui sont proposées par la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistiques.

Let. a: en tant qu'établissement fournissant en premier lieu des prestations à caractère monopolistique, Movetia est pilotée au moyen d'objectifs stratégiques. Le conseil d'administration répond de la mise en œuvre des objectifs stratégiques en interne. Il doit définir à l'avance les méthodes et les critères par lesquels il entend évaluer cette mise en œuvre. Il s'appuie pour cela sur les critères et les indicateurs d'évaluation fixés au préalable. Le Conseil fédéral dispose ainsi des informations qui lui sont nécessaires pour évaluer, dans le cadre de sa surveillance, la réalisation des objectifs stratégiques selon les mêmes critères.

²² RS 172.220.12

Let. b: dans le règlement d'organisation, le conseil d'administration définit entre autres les conditions auxquelles la direction peut exercer les compétences décisionnelles de Movetia. Il peut également y régler la communication et la représentation de Movetia vis-à-vis de l'extérieur, son organisation interne et les processus en lien avec ses tâches (par ex. en vue de la constitution de comités spécialisés). Pour ce qui est de ses tâches intransmissibles, ces dispositions ne restreignent toutefois aucunement la responsabilité du conseil d'administration.

Let. c: le conseil d'administration est tenu de prendre pour Movetia toutes les mesures organisationnelles et réglementaires qui s'imposent pour éviter les conflits d'intérêts. Il peut s'agir de dispositions dans le règlement d'organisation, de la définition de règles comportementales dans l'ordonnance sur le personnel, d'un code de conduite, de directives comportementales ou d'autres instruments similaires. L'information, la formation et la sensibilisation continues du personnel et du conseil d'administration jouent cependant un rôle tout aussi important que l'adoption de réglementations juridiques. Les mesures de sensibilisation mises en œuvre sont intégrées au rapport de gestion annuel.

Le devoir d'information des membres du conseil d'administration et de la direction en cas de conflit d'intérêts concret doit impérativement faire partie de la réglementation dans ce domaine. Ainsi, les membres du conseil d'administration doivent informer sans délai et de manière complète le président de tout conflit d'intérêts. Si le président se trouve lui-même dans une situation de conflit d'intérêts, il doit en informer le vice-président. Le règlement d'organisation précise si l'information est transmise à l'ensemble du conseil d'administration dans tous les cas ou uniquement dans certains cas précis.

La personne désignée pour recevoir l'information doit prendre les mesures qui s'imposent afin de préserver les intérêts de Movetia.

Les activités accessoires des cadres du plus haut niveau hiérarchique de Movetia sont régies par l'art. 11 de l'ordonnance sur les salaires des cadres. Celui-ci règle l'obligation d'annoncer les activités accessoires rétribuées, l'obligation de rétrocession des revenus qui en résultent et l'éventuelle nécessité d'un accord du Conseil fédéral. De leur côté, les membres du conseil d'administration signalent de façon exhaustive, dans le rapport de gestion ou dans un organe d'information équivalent, leur appartenance à des organes analogues dans d'autres entreprises ou d'autres établissements de la Confédération (cf. également art. 6, al. 6).

Let. d: le conseil d'administration est tenu d'édicter un règlement sur les possibilités d'accepter des fonds de tiers et sur la gestion de ces fonds. Ce règlement peut porter par exemple sur l'acquisition de fonds de tiers, sur les conditions préalables et les conditions-cadres des projets et des postes financés grâce à ces fonds ainsi que sur la planification financière, y compris des estimations des coûts subséquents et les compétences. Ce règlement s'applique à l'ensemble des sous-domaines de Movetia et à ses représentants. L'acceptation de fonds de tiers est admise dans la mesure où elle influe positivement sur l'exécution des tâches (par ex. promotion des compétences techniques ou création d'effets de synergie dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation). Il y a toutefois une limite à ne pas franchir: l'acceptation de ces fonds ne doit pas comporter de risque de violation des prescriptions

légales, et l'indépendance, la crédibilité, la réputation, la réalisation des objectifs ou l'exécution des tâches de Movetia ou de personnes individuelles (par ex. en cas de conflit d'intérêts) ne doivent pas être compromises.

Let. e: le conseil d'administration a la compétence d'édicter une ordonnance sur le personnel de Movetia, mais il doit la soumettre à l'approbation du Conseil fédéral (cf. explications concernant l'art. 10).

Let. f: la création et la résiliation des rapports de travail avec le directeur de l'agence Movetia sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral, ce qui se justifie par la position centrale et la responsabilité de ce dernier (en particulier la fonction de décision et la représentation de l'établissement à l'extérieur). La nomination et la révocation d'un directeur par le seul conseil d'administration n'est dès lors pas possible. En revanche, les modifications de contrat relèvent de la seule compétence du conseil d'administration.

Let. h: la surveillance exercée sur la direction comprend également le droit de donner des instructions et le droit d'évocation, ce qui inclut l'édiction de décisions: dans le règlement d'organisation, le conseil d'administration définit les compétences qu'il entend assumer lui-même en matière de décisions et les cas ou les compétences qu'il délègue à la direction. Étant donné le nombre important de décisions à prendre tout au long de l'année pour l'octroi de contributions fédérales dans le cadre des programmes d'encouragement gérés par Movetia, il est judicieux de déléguer à la direction les compétences idoines.

Let. i: comme l'ensemble des entreprises et des établissements de la Confédération, l'agence Movetia est tenue de veiller à une gestion des risques adéquate. Les directives à ce sujet doivent figurer dans les objectifs stratégiques; elles seront étayées par un système de gestion des risques d'entreprise, par un système de gestion de la conformité et par un système de gestion de la continuité de l'activité. Les indications du rapport annuel correspondantes seront vérifiées par l'organe de révision. L'adéquation sera donc précisée dans ces objectifs sous la forme d'exigences minimales. Movetia doit identifier ses risques entrepreneuriaux et en tirer les conséquences qui s'imposent. Elle doit également fournir les informations requises au propriétaire afin que celui-ci puisse adapter ses directives si nécessaire et modifier en conséquence sa propre gestion des risques. Les mesures requises pour éviter ou réduire les risques doivent être prises, tant au niveau de l'agence Movetia qu'au niveau de la Confédération ou du propriétaire.

Let. j: les prescriptions que le conseil d'administration doit respecter en matière de constitution et d'utilisation des réserves découlent de la norme comptable reconnue applicable, de la réglementation relative à la constitution de réserves prévue à l'art. 17 et des décisions du Conseil fédéral. La décision du conseil d'administration de constituer et d'utiliser des réserves nécessite l'autorisation du Conseil fédéral. Celui-ci prend sa décision dans le cadre de l'approbation du rapport de gestion de Movetia, de ses comptes et de l'affectation du bénéfice et dans le cadre de l'éventuelle décharge donnée au conseil d'administration.

Let. k: le conseil d'administration approuve le budget annuel et le soumet, en même temps que la proposition concernant les indemnités octroyées par la Confédération, à

l'office compétent chargé par le département responsable de préparer les opérations du propriétaire.

Let. l: l'approbation du rapport de gestion et la décharge à donner au conseil d'administration sont du ressort du Conseil fédéral. Dès que le rapport de gestion a été approuvé par le Conseil fédéral, le conseil d'administration doit le publier de manière accessible à tous, c'est-à-dire à un endroit approprié. Il peut s'agir par exemple du site internet de l'agence Movetia.

Let. m: le conseil d'administration de Movetia est l'employeur au regard du droit de la prévoyance et assume les tâches correspondantes. Le contrat d'affiliation à la Caisse de prévoyance de la Confédération auprès de PUBLICA doit être signé par tous les employeurs affiliés. Cette tâche incombe donc au conseil d'administration, qui agit en tant que partie au contrat.

Art. 8 Direction

La direction est l'organe de conduite exécutif de Movetia. Elle assume toutes les tâches correspondantes, ainsi que toutes les tâches qui ne sont pas confiées à un autre organe. Elle exécute les décisions du conseil d'administration et répond à celui-ci de leur mise en œuvre correcte. Elle est en particulier tenue d'axer la gestion sur les objectifs stratégiques.

Il convient de mentionner en particulier sa compétence de prendre des décisions concernant notamment l'octroi de contributions fédérales dans le cadre de la promotion des échanges nationaux et internationaux et de la mobilité. Les décisions doivent se conformer aux directives du règlement d'organisation, aux dispositions fédérales régissant les mesures d'encouragement concernées (lois fédérales réglant les décisions visées l'art. 3, al. 2, et ordonnances correspondantes) et en particulier à la LSu. Le règlement d'organisation du conseil d'administration définit la compétence décisionnelle de la direction. Le conseil d'administration et la direction ne peuvent toutefois pas contrevenir aux dispositions du droit fédéral en matière de décisions. Les autres détails d'organisation et les procédures de travail sont eux aussi fixés dans le règlement d'organisation.

Art. 9 Organe de révision

Al. 1: Movetia est un établissement qui fournit principalement des prestations à caractère monopolistique. De ce fait, le Conseil fédéral est compétent pour nommer et révoquer l'organe de révision externe. En général, la nomination s'appuie sur une proposition du conseil d'administration. L'organe de révision a pour tâche principale la révision des comptes annuels selon les principes du droit des sociétés anonymes. Sa fonction et ses tâches ne doivent pas être confondues avec les compétences du CDF, l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière (cette surveillance financière comprenant le contrôle de la rentabilité au sens de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances²³).

Al. 2: cet alinéa renvoie dynamiquement aux dispositions du droit des sociétés anonymes afin que la réglementation suive automatiquement l'évolution juridique du droit privé. Le lien juridique entre Movetia et l'organe de révision relève du droit privé. Comme Movetia ne constitue pas une société anonyme de droit privé, les dispositions relatives à la révision ordinaire (art. 728b ss du code des obligations [CO]²⁴) s'appliquent par analogie. L'organe de révision est soumis à l'obligation de garder le secret (art. 730b, al. 2, CO).

Al. 3 et 4: non seulement les comptes annuels, mais aussi une partie du rapport annuel de Movetia doivent être vérifiés. L'organe de révision doit donc établir un rapport complet après avoir en plus contrôlé les aspects suivants du rapport annuel: éventuelles contradictions avec les comptes annuels, exécution d'une gestion appropriée des risques et contradictions éventuelles dans le domaine du développement du personnel. L'organe de révision doit signaler au conseil d'administration et au Conseil fédéral d'éventuelles contradictions entre les comptes annuels et le rapport annuel. Il vérifie que le conseil d'administration a examiné matériellement les risques et qu'il a procédé à une évaluation à ce sujet. En revanche, l'organe de révision ne procède pas lui-même à un contrôle matériel des risques. Il en va de même du rapport établi sur le nombre d'équivalents plein temps (EPT), qui, lui non plus, ne donne pas lieu à une vérification matérielle. La révision de cette partie du rapport annuel vise seulement à identifier et à éviter d'éventuels écarts entre les indications du rapport annuel et celles du rapport au Conseil fédéral sur le développement du personnel, ainsi que celles du rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques dans le domaine du personnel.

Al. 5: par analogie avec l'art. 697a, al. 1, CO, le Conseil fédéral dispose d'un droit de contrôle spécial, sans toutefois que doivent être respectées les conditions auxquelles le droit des sociétés anonymes soumet le contrôle spécial et les dispositions de procédure correspondantes. Le Conseil fédéral définit le contenu et l'ampleur du contrôle. Movetia doit coopérer pleinement et supporter les frais de cette mesure prudentielle.

Art. 10 Conditions d'engagement

Les dispositions de la LPers s'appliquent à l'ensemble des employés de Movetia (y compris la direction). Compte tenu de l'assujettissement des membres de la direction et du reste du personnel à la LPers, les prescriptions de cette dernière concernant notamment l'obligation de garder le secret (art. 22 LPers) et de dénoncer (art. 22a LPers) sont valables. En tant qu'établissement fédéral de droit public, Movetia a le même statut que toutes les entités auxquelles le Conseil fédéral a délégué les compétences d'employeur visées à l'art. 3, al. 2, LPers. Dans les limites fixées par la LPers et l'ordonnance-cadre LPers du 20 décembre 2000²⁵, le conseil d'administration de Movetia est habilité à édicter pour Movetia une ordonnance sur le personnel sous forme de dispositions d'exécution de la LPers, conformément à l'art. 37, al. 3^{bis}, LPers. Cette ordonnance sur le personnel prévoit un statut du personnel relevant du droit public. Le conseil d'administration doit toutefois soumettre cette ordonnance au Conseil fédéral pour approbation. Le Conseil fédéral ne peut pas la modifier pendant la procédure d'approbation, mais uniquement la refuser en bloc et la renvoyer au con-

²⁴ RS 220

²⁵ RS 172.220.11

seil d'administration pour modification. L'approbation a donc un caractère constitutif. Grâce à cette compétence, le Conseil fédéral peut influencer sur la politique de Movetia en matière de personnel et de finances.

Le système salarial qui s'applique actuellement au personnel de la FPPEM s'inspire de celui du canton de Berne. La future ordonnance sur le personnel devra offrir des conditions au moins aussi attrayantes.

Art. 11 Caisse de pension

Tous les employés de Movetia doivent être assurés auprès de PUBLICA. Comme pour le personnel de la HEFP, cela passe par une affiliation à la Caisse de prévoyance de la Confédération. Il s'agit de la pratique applicable aux établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. En tant qu'employeur, Movetia est donc pilotée par le Conseil fédéral non seulement en matière de politique du personnel, mais aussi en ce qui concerne ses engagements de prévoyance. En approuvant le contrat d'affiliation, le Conseil fédéral peut piloter directement Movetia en tant qu'employeur dans le domaine de la prévoyance professionnelle.

Art. 12 Financement

Le financement de Movetia provient presque intégralement des indemnités de la Confédération (cf. explications ci-après concernant l'art. 13). Dans la mesure où Movetia réalise des activités de soutien spécifiques sur la base de mandats attribués ou de tâches confiées par les cantons dans le cadre de leurs activités d'échanges et de mobilité, elle doit être indemnisée en conséquence par ces derniers. Les contributions et les indemnités correspondantes doivent couvrir l'intégralité des coûts engendrés par ces activités auxiliaires ou par ces tâches. Les fonds de tiers peuvent également être source de financement.

Art. 13 Indemnités octroyées par la Confédération

Les indemnités octroyées par la Confédération englobent en premier lieu les fonds que Movetia utilise pour la mise en œuvre de mesures d'encouragement. Une grande partie de ces fonds est versée à des bénéficiaires sous forme de contributions d'encouragement de la Confédération. Les contributions peuvent être attribuées aussi bien à des institutions ou à des organisations qu'à des particuliers. Lorsque des particuliers sont les bénéficiaires finaux de prestations octroyées en vertu de la LCMIF, ils n'obtiennent en principe pas les contributions directement de l'agence nationale, mais d'une institution ou d'une organisation qui en fait la demande et transfère les fonds selon des critères définis (cf. en particulier l'art. 4, al. 3, LCMIF). En deuxième lieu, les indemnités versées par la Confédération comprennent les fonds dépensés par Movetia pour la mise en œuvre des mesures d'accompagnement fixées par le Conseil fédéral (par ex. gestion de guichets spécialisés).

En troisième lieu, les indemnités octroyées par la Confédération couvrent aussi les dépenses nécessaires au fonctionnement de Movetia pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées par la Confédération (coûts indirects, ou *overhead*). En font partie les coûts du personnel et les frais matériels, y compris les coûts des locaux

de Movetia. L'agence nationale loue actuellement ses locaux dans un immeuble privé, le loyer étant pris en charge par la Confédération.

Art. 14 Fonds de tiers

En tant que centre de compétences national pour les échanges et la mobilité en matière de formation, Movetia peut fournir des prestations à des tiers dans ces domaines et se faire rémunérer pour cela. Il peut par exemple s'agir d'activités d'encouragement spécifiques réalisées pour le compte d'acteurs étatiques, d'associations, d'entreprises ou de particuliers qui vont plus loin que les tâches d'encouragement de la Confédération ou des cantons ou qui sont conçues pour compléter cette offre. Ces prestations de Movetia sont considérées comme des prestations commerciales (cf. art. 22).

En outre, Movetia peut accepter des libéralités de tiers, telles que des dons ou des donations destinés à la promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation. Les libéralités à affectation spéciale ne peuvent être acceptées par Movetia que si cette affectation est compatible avec ses tâches légales.

Art. 15 Rapport de gestion

Avec le rapport annuel concernant la réalisation des objectifs stratégiques, le rapport de gestion annuel est l'un des principaux instruments permettant au conseil d'administration de rendre compte de son action. Il contient en particulier les aspects liés au personnel et aux finances relatifs à l'exploitation de l'agence nationale. Le rapport de gestion et le rapport concernant la réalisation des objectifs stratégiques constituent la base du rapport annuel du Conseil fédéral au Parlement dans le cadre du gouvernement d'entreprise de la Confédération.

Art. 16 Comptabilité

Les principes et les normes usuels concernant les établissements fédéraux de droit public s'appliquent à Movetia. Les dispositions relatives à la comptabilité correspondent à celles de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistiques.

Al. 1 et 2: la consolidation globale prévue à l'art. 55 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)²⁶ doit être possible sans engendrer de charge disproportionnée. C'est pourquoi les principes essentiels de l'établissement des comptes selon la LFC sont repris et énoncés dans ces alinéas. Les principes mentionnés correspondent à ceux de l'art. 958c CO.

Al. 3: cet alinéa correspond à l'art. 48, al. 1, LFC. En l'espèce, on entend les normes comptables reconnues telles que les normes comptables internationales du secteur public (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS), les normes internationales d'information financière (International Financial Reporting Standards, IFRS), les normes internationales d'information financière pour petites et moyennes entreprises (IFRS pour PME), les United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP) et les recommandations relatives à la présentation des comptes

²⁶ RS 611.0

(Swiss Generally Accepted Accounting Principles, Swiss GAAP RPC). Sous réserve de l'al. 6, le conseil d'administration de Movetia choisit la norme comptable reconnue. Il doit en informer le Conseil fédéral au préalable, y compris en cas de changement de la norme utilisée. Le Conseil fédéral peut ainsi intervenir en temps opportun (cf. al. 6) si le choix d'une norme est susceptible d'avoir des effets indésirables sur le financement de l'établissement.

Al. 4: les règles d'inscription au bilan et d'évaluation qui découlent des normes comptables reconnues (al. 3) et d'éventuelles prescriptions comptables du Conseil fédéral (al. 6) doivent être présentées en annexe au bilan.

Al. 5: le principe de la réalité des coûts et l'exigence de transparence concernant les différents flux de trésorerie, différenciés selon le type de recettes de Movetia, supposent une comptabilité organisée en conséquence (comptabilité par secteur d'activité). Cela permet de vérifier que le principe de l'autonomie financière est respecté et d'éviter les subventions croisées entre les catégories d'affaires.

Al. 6: le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la présentation des comptes et contraindre Movetia à appliquer une certaine norme comptable reconnue. De plus, il est envisageable que le Conseil fédéral limite les droits de vote conférés par la norme en question dans l'intérêt de la Confédération ou de tiers ou qu'il prenne des décisions à la place du conseil d'administration (par ex. en indiquant à Movetia laquelle des deux méthodes d'évaluation disponibles elle doit utiliser). Contrairement à ce que prévoit le droit privé, le Conseil fédéral peut aussi prescrire à Movetia de déroger à une norme reconnue ou d'appliquer des critères supplémentaires. Il prend de telles mesures notamment si l'application de la norme comptable concernée est susceptible d'avoir des effets négatifs sur la Confédération (consolidation plus difficile avec la Confédération, hausse des engagements envers la caisse de pensions avec une obligation de financement complémentaire, autres engagements liés à une recapitalisation) ou sur d'autres acteurs (par ex. coûts plus élevés non justifiés par l'intérêt public). Dans de tels cas ou, par exemple, lors de la constitution de réserves, le Conseil fédéral se réserve le droit d'édicter des dispositions dérogeant à ces normes comptables reconnues.

Art. 17 Réserves

Al. 1 et 2: comme d'autres établissements de la Confédération, Movetia peut constituer des réserves. Elle peut aussi affecter les libéralités de tiers aux réserves; si les libéralités ont une affectation spéciale (par ex. en cas de legs), les réserves correspondantes doivent elles aussi être indiquées séparément. La constitution de réserves et la détermination de leur affectation liée supposent une base légale. Étant donné que Movetia est financée essentiellement par des indemnités annuelles de la Confédération, le montant maximal des réserves autorisées est limité à 7 % des revenus opérationnels inscrits dans les comptes annuels de l'exercice considéré. Il s'agit d'un plafond qui, en raison des risques commerciaux plus faibles de Movetia, est délibérément moins élevé que celui qui est fixé pour d'autres établissements ou agences d'encouragement de la Confédération (par exemple HEFP: 10 % des revenus opérationnels; Innosuisse: 15 % du budget annuel; Fonds national suisse: 15 % de la contribution fédérale annuelle). Ce niveau de réserve garantit une souplesse financière suffisante pour équilib-

brer des pics de dépenses qui peuvent survenir au cours d'un exercice. Il n'est pas nécessaire de prévoir des réserves plus élevées en raison de la stabilité du financement annuel versé par la Confédération et de la durée généralement courte des projets soutenus. Il convient également de garder à l'esprit qu'il est toujours possible de faire une demande de budget supplémentaire pour couvrir les dépenses urgentes et imprévues et qu'un prêt de trésorerie peut être octroyé à Movetia si les conditions requises sont remplies.

Le conseil d'administration de Movetia décide de la constitution et de l'utilisation des réserves, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, laquelle a lieu dans le cadre de l'approbation du rapport de gestion. Le conseil d'administration veille à ce que l'utilisation des réserves soit conforme à leur destination. Aucune réserve ne peut être utilisée dans le domaine des prestations commerciales, car une telle pratique contreviendrait au principe des prix couvrant les coûts et à l'interdiction des subventionnements croisés.

Al. 3: les réserves doivent d'une part permettre à Movetia d'équilibrer ses risques commerciaux, par exemple en compensant les pertes ou en couvrant les risques de responsabilité qui ne peuvent pas être pris en charge par une assurance. Dans le contexte des activités de promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation, des situations engageant la responsabilité de Movetia ne sont pas exclues et peuvent occasionner des coûts imprévus. D'autre part, les réserves doivent aussi permettre de financer des projets. De façon générale, il faut garantir une certaine souplesse pour pouvoir financer les projets imprévus. Dans une perspective interne, on entend ici des contributions uniques importantes qui échappent à la planification. Il peut s'agir aussi de projets externes qui, en raison de leur importance politique, requièrent un financement rapide et ne peuvent pas être anticipés dans le cadre du budget annuel. Cela pourrait s'appliquer en particulier aux nouvelles générations de programmes éducatifs de l'UE: la possibilité pour les acteurs suisses de participer, en tant que ressortissants d'un pays tiers, à de nouvelles initiatives lancées dans le cadre des programmes éducatifs de l'UE est particulièrement difficile à planifier en cas de non-association de la Suisse, surtout pendant la première année de ces programmes, avant que tous les règlements et les programmes de travail soient publiés. De même, de nouvelles opportunités de participation peuvent émerger en cours de programme (asymétrie d'information sur l'éligibilité à un financement). À titre d'exemple, on peut citer l'initiative «universités européennes»: la possibilité pour les acteurs suisses d'y participer pour l'année 2021 n'a été connue que très peu de temps avant, ce qui a nécessité la mise à disposition rapide de fonds d'encouragement. Enfin, dans la mesure où cela apparaît approprié sur la base du montant des réserves et des considérations économiques de la Confédération, les réserves doivent aussi pouvoir être employées pour des projets planifiables.

Art. 18 Trésorerie

Étant donné que Movetia fait partie des unités administratives décentralisées de la Confédération, elle peut faire appel aux prestations spécifiques de l'Administration fédérale des finances (AFF). Elle peut en particulier contracter des emprunts aux conditions du marché pour autant que cela soit nécessaire à la garantie de ses liquidités.

Elle doit également y placer ses actifs liquides. Movetia et l’AFF conviennent des modalités dans un contrat de droit public.

Art. 19 Imposition

Al. 1: en vertu de l’art. 62d de la loi du 21 mars 1997 sur l’organisation du gouvernement et de l’administration (LOGA)²⁷, la Confédération ainsi que ses établissements, entreprises et fondations non autonomes sont exonérés de tout impôt cantonal ou communal. Cette exonération concerne toutefois uniquement les prestations non commerciales.

Al. 2: les règles applicables à l’imposition par la Confédération sont les suivantes: dans la mesure où les activités de service de Movetia sont en concurrence avec celles d’autres prestataires privés, elles sont soumises à la taxe sur la valeur ajoutée. Le législateur a en outre renoncé à exempter la Confédération et ses entreprises devenues autonomes de l’assujettissement subjectif à l’impôt anticipé, raison pour laquelle l’exonération ne s’applique pas non plus dans ce cas.

Al. 3: les prestations que Movetia fournit à des tiers sur la base d’un mandat (art. 22) sont considérées comme des prestations commerciales, dont les éventuels bénéfices sont imposables. En règle générale, il s’agit toutefois de tâches qui sont rémunérées au minimum à hauteur des coûts.

Art. 20 Objectifs stratégiques

Al. 1: comme pour les autres établissements fédéraux de droit public, les objectifs stratégiques du Conseil fédéral constituent le principal instrument de pilotage politico-stratégique de Movetia; ils sont définis tous les quatre ans. Ils formulent à l’intention de Movetia des directives relatives à l’entreprise et aux tâches pour le moyen terme dans le cadre des objectifs et des tâches définis dans le projet de loi. Ils sont contraignants pour le conseil d’administration en tant qu’instance responsable de la mise en œuvre.

Dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, il peut par exemple s’agir d’objectifs spécifiques concernant le développement de la participation à des activités d’échanges et de mobilité nationales et internationales, d’objectifs concernant l’orientation stratégique et la conception de programmes d’encouragement ou d’objectifs économiques en lien avec l’exploitation de Movetia. Ces objectifs stratégiques se fondent sur le modèle pour les objectifs stratégiques.

Al. 2 et 3: la participation des cantons à la préparation des objectifs stratégiques est un élément central qui permet de concrétiser leur implication dans le pilotage stratégique de Movetia. Les objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral portent également sur des domaines relevant de la compétence des cantons ou sur des domaines soumis à la responsabilité partagée de la Confédération et des cantons. Dans le premier cas, il s’agit en particulier de domaines dans lesquels les cantons confient des tâches à Movetia. Le deuxième cas se présente lorsque, par exemple, des objectifs d’encouragement de la Confédération portent sur des domaines de formation relevant

²⁷ RS 172.010

des cantons. Il est donc indispensable que les cantons puissent prendre position sur les objectifs stratégiques avant la décision du Conseil fédéral et qu'ils y apportent leur soutien. Cette participation passe également par la CDIP, qui est invitée par le Conseil fédéral à prendre position lors de la préparation des objectifs stratégiques. La CDIP est notamment appelée à remettre une prise de position consolidée avec les cantons concernant les objectifs qui touchent directement ou indirectement aux compétences ou aux intérêts essentiels des cantons. C'est généralement le cas lorsqu'il s'agit de concevoir le contenu et l'orientation de la politique en matière d'encouragement, tandis que les objectifs économiques de Movetia relèvent de la compétence de la Confédération.

Le Conseil fédéral tient compte autant que possible des demandes des cantons, sans toutefois que sa compétence et son autonomie pour prendre des décisions concernant les objectifs stratégiques en soient affectées. En tant que propriétaire de Movetia, il peut prendre une décision qui s'écarte de l'avis de la CDIP. Lorsqu'il s'en écarte sur des aspects importants, il doit en communiquer les raisons essentielles à la CDIP, et donc également aux cantons. Le mécanisme d'implication des cantons et de la CDIP dans le processus de décision du Conseil fédéral est très similaire à celui de la participation des cantons aux décisions de la Confédération relevant de la politique extérieure réglé à l'art. 4 de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération²⁸.

Art. 21 Surveillance

Al. 1: comme le prévoit l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées conformément aux dispositions particulières. La surveillance de l'agence Movetia relève donc du Conseil fédéral (cf. aussi l'art. 24a OLOGA). Il s'agit d'un contrôle de la gestion de l'exploitation. Sont réservés les pouvoirs donnés au CDF par la loi, de même que la haute surveillance du Parlement.

Al. 2: les principaux instruments permettant au Conseil fédéral d'exercer sa surveillance sont énumérés. La liste des moyens à disposition n'est pas exhaustive. La conduite des entretiens avec le propriétaire relève des départements responsables. Dans le cas de Movetia, la politique du propriétaire relève du DEFR, d'entente avec le DFI. Cette répartition des fonctions dévolues au propriétaire est réglée dans l'OLOGA et dans les ordonnances sur l'organisation des deux départements.

Al. 3: le Conseil fédéral a le droit de demander à tout moment à Movetia et, en particulier, au conseil d'administration des informations et des rapports écrits si cela est nécessaire à l'exécution de sa surveillance. Pour vérifier, par exemple, si les objectifs stratégiques ont été atteints, le Conseil fédéral ou, le cas échéant, les départements compétents peuvent donc consulter tous les documents opérationnels de l'établissement et exiger à tout moment des informations sur son activité. De plus, le Conseil fédéral peut demander des éclaircissements sur certains points à l'organe de révision (cf. art. 9, al. 5) et consulter les rapports d'audit existants de ce dernier (cf. art. 9, al. 4) ainsi que du CDF (cf. art. 14, al. 1^{bis}, de la loi sur le Contrôle des finances).

²⁸ RS 138.1

Art. 22 Prestations commerciales

Al. 1: en plus des tâches définies dans la loi qui lui sont confiées par la Confédération ou les cantons ou qui relèvent de mandats attribués par ces derniers conformément à l'art. 3, l'agence nationale peut accepter des mandats de tiers dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. Ces mandats sont considérés comme des prestations commerciales. Les tâches correspondantes doivent toutefois présenter un lien étroit avec les tâches légales de Movetia, ne doivent pas entraver l'exécution de celles-ci et ne doivent pas exiger d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires.

Al. 2: Movetia peut notamment fournir à des acteurs privés ou publics des prestations de toute sorte visant à soutenir, à organiser et à mettre en œuvre des activités dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation. Si les mandats sont des services étatiques, il ne peut toutefois s'agir que d'activités administratives auxiliaires, les tâches souveraines étant exclues. On peut entre autres imaginer des mandats spécifiques à des projets attribués par d'autres services fédéraux dont le contenu présente un lien avec la thématique des échanges et de la mobilité en matière de formation. À titre d'exemple, l'OFAS a actuellement une convention de prestations avec Movetia qui se fonde sur la LEEJ (cycle contractuel de 2022 à 2024). Cette convention comprend plusieurs mesures visant le développement des compétences et l'échange d'informations et d'expériences afin de renforcer les échanges et la mobilité pour la jeunesse dans le domaine extrascolaire. Si cela est possible, l'OFAS entend poursuivre cette collaboration avec le nouvel établissement. Pour donner un autre exemple, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a chargé l'agence nationale, dans le cadre d'un mandat pilote de seize mois, d'initier des échanges entre les acteurs de la collaboration internationale et du système éducatif suisse et d'assurer la mise en relation et le transfert de connaissances entre les experts en formation des pays partenaires de la DDC et les spécialistes du système scolaire suisse. L'exécution de tels mandats par l'agence nationale permet de mettre à profit sa compétence spécifique et ses réseaux tout en exploitant les synergies potentielles.

Al. 3: la rémunération des prestations fournies à des tiers doit au moins couvrir les coûts, et les éventuels bénéfices sont soumis à l'impôt (cf. art. 19, al. 3). Movetia ne doit pas utiliser les fonds qu'elle reçoit de la Confédération et des cantons pour l'accomplissement de ses tâches et de ses mandats publics selon l'art. 3 pour le financement croisé de ses prestations commerciales.

Al. 4: pour ce qui est des prestations commerciales, Movetia est liée par les mêmes dispositions légales que les prestataires privés.

Art. 23 Statistique

Dans l'accomplissement de ses tâches, en particulier dans la mise en œuvre d'activités d'encouragement (traitement des demandes, rédaction de rapports, etc.), Movetia saisit les données de personnes physiques, d'institutions ou d'organisations. Elle peut exploiter ces données à des fins statistiques, notamment en vue de l'analyse d'impact. En vertu de son statut d'unité décentralisée de l'administration fédérale, Movetia est habilitée par la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survi-

vants (LAVS)²⁹ à utiliser le numéro AVS de manière systématique. Le numéro AVS est un élément essentiel pour relier les données saisies avec d'autres séries de données afin de pouvoir en tirer des conclusions plus détaillées sur l'impact de la politique d'encouragement (par ex. effets des échanges et de la mobilité sur les parcours de formation individuels). Toutefois, ce travail de recoupement des données ne peut pas être accompli par Movetia elle-même, mais doit être effectué par l'Office fédéral de la statistique. Les dispositions de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)³⁰ s'appliquent aussi à Movetia pour le traitement des données saisies. Movetia doit en outre remplir les exigences applicables à l'utilisation systématique du numéro AVS selon la LAVS.

Pour autant que l'analyse d'impact exige des relevés statistiques plus complets impliquant l'obligation pour les personnes interrogées d'y participer, le Conseil fédéral peut ordonner ces relevés en vertu de l'ordonnance du 30 juin 1993 sur les relevés statistiques³¹.

Art. 24 Institution de Movetia

Comme il est d'usage, la définition des mesures transitoires requises incombe au Conseil fédéral. Ces mesures comprennent en particulier la réglementation des aspects légaux, financiers et personnels du transfert de l'actuelle FPEM et les dispositions concernant l'institution du nouvel établissement de droit public Movetia.

Al. 1 et 2: la décision de dissoudre la fondation de droit privé FPEM est inscrite dans le projet de loi. Une décision supplémentaire de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations en la matière n'est donc pas nécessaire. L'institution de Movetia ne correspond pas à une transformation d'une unité administrative existante ou d'une autre organisation en un établissement de la Confédération. Sur le plan juridique, Movetia succède toutefois à la FPEM de manière analogue à ce qui se passe lors de tels processus de transformation. La disposition standard correspondante est par conséquent reprise ici. Le Conseil fédéral fixe la date à laquelle Movetia acquiert la personnalité juridique et la date de dissolution de la FPEM. Ces deux dates ne coïncideront probablement pas, puisque Movetia, en tant qu'établissement de droit public, devra, durant une période de transition échelonnée, assumer certaines fonctions avant que la FPEM ne puisse être formellement dissoute.

Al. 3 et 5: les valeurs patrimoniales mentionnées dans ces alinéas correspondent au patrimoine de la FPEM (cf. également al. 4, let. b).

Al. 4: la let. b précise que le Conseil fédéral peut formellement convenir avec la FPEM de la reprise de ses valeurs patrimoniales. Celles-ci s'élèvent à environ 200 000 francs et ne servent pas à financer des activités d'encouragement ni à couvrir des dépenses liées à l'exploitation. Selon les statuts de la FPEM, la restitution du patrimoine à la fondatrice en cas de dissolution de la fondation est exclue. Le patrimoine peut toutefois être transféré à une personne morale poursuivant des buts similaires, ce qui est le cas du nouvel établissement. En tant qu'établissement de droit public, Mo-

²⁹ RS 831.10

³⁰ RS 235.1

³¹ RS 431.012.1

vetia n'a pas besoin de fortune propre; les valeurs à transférer serviront donc de liquidités pour son exploitation et seront utilisées pour compenser partiellement les coûts uniques qui découlent du processus de transfert (cf. ch. 6.1.1).

Art. 25 Transfert des rapports de travail du personnel de la FPEM

Al. 1: le personnel actuel de la FPEM peut être repris par le nouvel établissement de droit public Movetia: les contrats de travail en vigueur relèvent du droit suisse et seront transférés conformément aux dispositions de la loi spéciale. Là encore, le Conseil fédéral fixe la date de la reprise des rapports de travail.

Al. 2 à 5: les employés actuels de la FPEM ne doivent pas être désavantagés par la transition pour ce qui est de leurs conditions d'engagement. Ils reçoivent un contrat de travail de droit public et leur salaire actuel est garanti pendant un an. Les conditions d'engagement de Movetia doivent être comparables à celles de la FPEM. Les tâches de cette catégorie de personnel dans le domaine des activités d'encouragement resteront dans l'ensemble probablement identiques, même si aucune garantie générale ne peut être donnée concernant la fonction exacte, le domaine de travail, le lieu de travail ou l'affectation. Les années de service accomplies sont prises en compte, ce qui est important en particulier pour la détermination de la classe de salaire.

Al. 6: si des litiges relevant du droit du travail opposent encore des employés de la FPEM et l'employeur au moment du transfert des rapports de travail, ils sont traités selon l'ancien droit afin de garantir la sécurité juridique.

Art. 26 Employeur compétent

Al. 1: Movetia sera l'employeur compétent pour les bénéficiaires de rentes qui relèvent actuellement de la FPEM.

Al. 2: en sa qualité d'employeur, Movetia sera également compétente pour les nouvelles rentes d'invalidité dont l'origine remonte à la période de l'engagement auprès de la FPEM.

Art. 27 Autres dispositions transitoires

Pendant une période transitoire, le département compétent peut mettre à jour par voie de décision, sans impôt ni émoulement, les inscriptions aux registres (registre du commerce, registre foncier, etc.) qui doivent être modifiées en raison de la création de Movetia. La décision sert de base à l'inscription.

Art. 28 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires sous la forme d'une ordonnance (ordonnance sur Movetia). Il s'agira de dispositions d'exécution relatives aux dispositions d'organisation. Le conseil d'administration édicte les règlements internes à l'entreprise (notamment ordonnance sur le personnel).

Art. 29 Modification d'autres actes

La création de Movetia et le transfert de tâches fédérales à l'agence, comme prévu par le projet de loi, entraînent des modifications d'ordre matériel dans la LCMIF et la LLC (cf. ch 5.2 et 5.3).

Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur, comme précisé à l'al. 2. Les nouvelles dispositions légales entreront en vigueur en même temps que les dispositions d'exécution (ordonnance sur Movetia). Étant donné qu'il faudra une phase de transition et de mise en place, une entrée en vigueur échelonnée des dispositions légales est à prévoir.

5.2 Loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation

Art. 6

Les dispositions en vigueur de la LCMIF régissant la délégation de tâches de mise en œuvre à une agence nationale, les modalités et les conditions relatives à sa désignation, les indemnités correspondantes et la surveillance deviendront pour la plupart sans objet, car ces aspects seront désormais réglés dans la loi sur Movetia. Ne restera inscrite dans la LCMIF que la compétence de Movetia pour certaines tâches de mise en œuvre et pour l'octroi de contributions dans le domaine visé par la LCMIF. Pour la description précise des tâches de mise en œuvre et des compétences décisionnelles en question, l'article renvoie aux dispositions de la loi sur Movetia. Concrètement, il s'agit des tâches figurant à l'art. 3, al. 1, let. a à c, de cette dernière. Elles concernent la réalisation de mesures et l'octroi de contributions fédérales pour la participation de la Suisse à des programmes d'encouragement internationaux et la mise en œuvre de programmes d'encouragement initiés par la Confédération (art. 4, al. 1, let. a et b, LCMIF). Pour ce qui est des mesures d'accompagnement mentionnées à l'art. 4, al. 1, let. f, LCMIF, le Conseil fédéral définira les tâches qu'il entend transférer à Movetia. Dans certains cas, il est judicieux que la Confédération assume elle-même ces mesures d'accompagnement ou qu'elle les confie, contre indemnités, à une autre organisation ou institution spécialisée. Quant aux mesures d'accompagnement confiées à Movetia, celle-ci doit également pouvoir octroyer les contributions correspondantes à des tiers, dans la mesure où une répartition des tâches est indiquée.

5.3 Loi sur les langues

Art. 14, al. 2, 2^e phrase

Comme la LCMIF, la LLC sera complétée par une phrase indiquant que Movetia est chargée du versement des contributions fédérales pour la promotion des échanges scolaires en vertu de la loi sur Movetia. Le terme «échange scolaire» doit être compris au sens large et désigne les échanges et la mobilité des élèves et des enseignants de tous

les niveaux (y compris enseignement spécialisé et formation professionnelle initiale au degré secondaire II) sur le plan national, à des fins de formation et dans toutes les régions linguistiques. Les tâches de Movetia sont inscrites dans l'ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues³² et précisées pour chaque période de financement dans un mandat de prestations.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

La transformation de l'agence nationale de fondation de droit privé en établissement fédéral de droit public entraîne des conséquences financières, qui se traduisent aussi bien par des coûts supplémentaires uniques que par des coûts supplémentaires annuels récurrents.

Coûts supplémentaires récurrents

Il faut s'attendre à des coûts supplémentaires récurrents au niveau des coûts d'exploitation, qui concerneront en particulier les coûts du personnel. Il convient d'abord de préciser que ces coûts d'exploitation se composent aujourd'hui majoritairement des coûts du personnel du secrétariat de Movetia (env. 80 %, soit 4,79 millions de francs sur 5,96 millions par an selon le budget 2023).

Coûts du personnel du secrétariat actuel

Le nombre d'équivalents plein temps (EPT) nécessaires au secrétariat pour l'accomplissement des tâches qui lui ont été confiées dépend dans une large mesure de l'ampleur et de la nature des mesures d'encouragement menées par la Confédération pendant une période donnée. Ces paramètres ne sont donc pas liés à la forme juridique ni à l'organisation de l'agence nationale, mais font l'objet des divers messages dans lesquels sont demandés les fonds destinés à la politique d'encouragement de la Confédération dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation (en particulier le message FRI, l'éventuel message concernant les programmes de l'UE ou le message culture).

Les coûts du personnel par EPT dépendent quant à eux du règlement relatif aux salaires du personnel du secrétariat et de la solution retenue pour la prévoyance professionnelle. Le règlement actuel des salaires de la FPem s'inspire du règlement du canton de Berne. L'établissement de droit public Movetia, lui, sera soumis aux dispositions de la LPers. Ce cadre général permet toutefois d'élaborer pour le personnel du secrétariat un règlement spécifique dont les dispositions relatives aux salaires seront dans l'ensemble comparables au règlement actuel. En supposant que l'effectif reste inchangé, il n'en résultera donc probablement pas de hausse de coûts significative qui serait due à des coûts salariaux plus élevés.

³² RS 441.11

Le passage à la caisse de pension PUBLICA, par contre, aura des conséquences sur les coûts de la prévoyance professionnelle pour Movetia en tant qu'employeur. Selon les estimations relatives à l'année 2023, si l'effectif reste identique (actuellement 39,2 EPT), la hausse des cotisations de prévoyance entraînera des coûts supplémentaires à hauteur de 2,5 % pour le personnel du secrétariat. Cela représente environ 120 000 francs par an.

Honoraires du conseil d'administration de Movetia

Les honoraires des membres du conseil d'administration constitueront d'autres coûts supplémentaires récurrents. Le montant de ces honoraires est fixé par le Conseil fédéral. Sur la base de mandats comparables (par ex. Pro Helvetia, HEFP, Innosuisse) qui se fondent également sur la LPers et sur les dispositions d'exécution de cette dernière, le montant global de ces coûts est estimé à quelque 80 000 francs par an.

Coûts supplémentaires récurrents à la charge de la Confédération, en millions de francs par an

	Coûts actuels (base budget 2023)	Coûts à venir	Coûts supplémentaires/économies
Personnel actuel du secrétariat (39,2 EPT)*	4,79	4,91	0,12
Honoraires des membres du conseil d'administration	–	0,08	0,08
Total	4,79	4,99	0,2

* *Hypothèse: effectif inchangé*

Coûts supplémentaires uniques

Le transfert du personnel actuel du secrétariat dans la Caisse de pension de la Confédération auprès de PUBLICA entraîne des coûts supplémentaires uniques qui seront assumés par Movetia en tant qu'employeur. Ces coûts sont estimés à quelque 460 000 francs: en juin 2023, PUBLICA a estimé les coûts du rachat de provisions à environ 175 000 francs pour des avoirs de vieillesse des assurés qui s'élevaient alors à environ 5,7 millions de francs. Les coûts supplémentaires du rachat au niveau du taux de couverture ne peuvent pas être calculés de manière fiable à l'avance. On admet provisoirement 5 % de la somme des avoirs de vieillesse, soit environ 285 000 francs. Le montant exact dépend de nombreux facteurs et devra être recalculé au moment du transfert.

Pour ce qui est des travaux de mise en place et de transition qui ne peuvent pas être couverts par les ressources disponibles des services fédéraux concernés ou de la FPPEM, des coûts de projet uniques estimés à 400 000 francs seront prévus dans les budgets. Ces fonds serviront par exemple à financer le soutien externe par des experts ayant une expérience particulière dans le domaine des processus de changement institutionnel. Cette estimation repose sur l'hypothèse selon laquelle le processus nécessitera de rémunérer pendant deux ans un chef de projet qualifié avec expérience en la matière. Le montant annuel est estimé à 200 000 francs (y compris charges salariales accessoires).

Coûts supplémentaires uniques à la charge de la Confédération, en millions de francs

Rachat du personnel actuel du secrétariat par PUBLICA	0,46
Coûts de projet	0,4
Total	0,86

Vue d'ensemble des coûts supplémentaires

Globalement, les coûts de mise en place et de transition uniques sont estimés à 0,86 million de francs, tandis que les coûts supplémentaires récurrents devraient s'élever à 0,2 million de francs par an. Les coûts supplémentaires seront compensés par des fonds prévus dans le plan financier. La transformation en établissement fédéral de droit public étant réalisée avec les moyens prévus par le plan financier, elle n'a donc pas d'autre conséquence financière pour la Confédération.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La transformation de l'agence nationale en établissement de droit public n'a aucune conséquence directe pour la Confédération sur le plan du personnel. Toutefois, le personnel de Movetia relèvera désormais de la LPers et sera affilié à la Caisse de pension de la Confédération auprès de PUBLICA.

6.1.3 Autres conséquences

Sur le plan juridique, la création de l'établissement de droit public et le transfert de tâches fédérales à celui-ci ont pour conséquences des modifications minimales dans la LCMIF et la LLC, de même que des modifications de plusieurs ordonnances (notamment ordonnance du 23 février 2022 sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation³³, OLOGA, Org DEFR, Org DFI). Après l'adoption de la loi sur Movetia par le Parlement, le Conseil fédéral édictera une ordonnance qui contiendra les dispositions d'exécution.

Le projet de loi n'a pas d'autre conséquence pour la Confédération. Elle ne requiert en particulier aucune adaptation au niveau informatique.

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

La transformation de l'agence nationale en établissement fédéral de droit public n'implique aucune conséquence directe pour la politique régionale. Les cantons continueront de participer au pilotage stratégique de Movetia à travers la CDIP. L'accès aux

³³ RS 414.513

activités d'encouragement restera ouvert aux particuliers, aux institutions et aux organisations de toutes les régions de Suisse. Les activités d'encouragement sur le plan national auront toujours pour objectif de promouvoir la compréhension et les échanges entre communautés linguistiques et de renforcer la cohésion nationale.

6.3 Conséquences économiques

La transformation de l'agence nationale en établissement fédéral de droit public n'entraîne aucune conséquence particulière pour l'économie.

L'agence nationale met en œuvre les politiques d'encouragement dans le domaine des échanges et de la mobilité en matière de formation, qui font partie de la politique de formation de la Confédération et des cantons. Les fonds d'encouragement représentent donc pour l'essentiel des dépenses de formation. Les effets positifs des échanges et de la mobilité à tous les niveaux de formation se manifestent notamment sous la forme d'un élargissement des compétences et d'une meilleure employabilité des personnes ayant achevé leur formation en Suisse, d'une contribution au développement d'offres de formation de haute qualité et novatrices, et d'une meilleure mise en réseau des acteurs et des institutions du système de formation. Dans l'ensemble, cela contribue grandement à la qualité de l'espace suisse de formation, qui joue un rôle important dans la performance économique et la compétitivité internationale de la Suisse.

Grâce à sa transformation en établissement de droit public, l'agence nationale pourra gagner en efficacité dans l'accomplissement de ses tâches. Parallèlement, son autonomie et son ancrage parmi les acteurs du domaine s'en trouveront renforcés et la surveillance politique et stratégique des ressources employées sera améliorée.

6.4 Conséquences sociales

Le projet de loi n'a pas de conséquences particulières pour la société. Toutefois, comme expliqué au paragraphe précédent, la transformation de l'agence nationale en établissement de droit public contribuera à étoffer les instruments qui permettent de mettre en œuvre la politique d'encouragement destinée au maintien et au développement de la qualité de l'espace suisse de formation. L'excellence et la performance de l'espace suisse de formation sont essentielles non seulement du point de vue économique, aussi du point de vue de l'intégration sociale et des possibilités de développement des individus, ainsi que de la cohésion de la société dans son ensemble.

6.5 Conséquences environnementales

Le projet n'a aucune conséquence sur le plan environnemental.

6.6 Autres conséquences

Le projet n'a pas d'autres conséquences.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Du point de vue constitutionnel, la compétence de la Confédération pour édicter la loi d'organisation proposée repose sur sa compétence générale en matière d'affaires étrangères (art. 54 de la Constitution fédérale [Cst.]³⁴), sur son mandat de coordination avec les cantons en vue d'encourager l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 2, Cst.) et sur ses compétences subsidiaires concernant les mesures visant à promouvoir la formation (art. 66, al. 2, Cst.), les activités extrascolaires des enfants et des jeunes (art. 67, al. 2, Cst.), les activités culturelles présentant un intérêt national (art. 69, al. 2, Cst.) et la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (art. 70, al. 3, Cst.).

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les dispositions prévues dans la loi sur l'agence Movetia sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse. Cela concerne en particulier la forme juridique de l'agence nationale en tant qu'établissement de droit public doté d'une personnalité juridique et d'une compétence décisionnelle propres: en cas de participation aux programmes d'éducation de l'UE, Movetia sera chargée des tâches de coordination et de mise en œuvre liées à cette participation (cf. chap. 1.5).

7.3 Forme de l'acte à adopter

En raison de l'art. 178, al. 3, Cst., la création d'un établissement fédéral de droit public nécessite un acte législatif d'organisation sous la forme d'une loi fédérale. Cette dernière est conçue sur le modèle de la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne crée aucune nouvelle disposition relative à des subventions ni ne prévoit de nouveaux crédits d'engagement ou plafonds de dépenses.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Conformément aux bases constitutionnelles, les mesures qui sont déployées par la Confédération pour encourager des activités de formation orientées vers l'international en vertu de la LCMIF sont subsidiaires aux mesures cantonales. En ce qui concerne les mesures d'encouragement mises en œuvre en vertu de la LLC, la Confédération agit dans un domaine de compétences qu'elle partage avec les cantons.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le système suisse de formation a pour mission de promouvoir l'acquisition et le développement de compétences clés chez les personnes de tout âge. Les activités nationales et internationales d'échanges et de mobilité constituent dans ce contexte un moyen qui a fait ses preuves. De manière générale, elles favorisent chez chacun l'employabilité à long terme et la capacité d'apprentissage tout au long de la vie tout en œuvrant à la compétitivité et à la capacité d'innovation de la Suisse. Au niveau national, les échanges contribuent à la compréhension entre les communautés linguistiques.

Les chefs du DEFR et du DFI, départements compétents au niveau fédéral, ainsi que les cantons se sont dès lors accordés sur l'ambition que tous les jeunes, au cours de leur formation, prennent part à une activité d'échange ou de mobilité d'une certaine durée. La Confédération et les cantons ont souligné l'importance de cette ambition en ajoutant un nouveau but à leurs objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de formation, à savoir ancrer les échanges et la mobilité dans la formation et les encourager à tous les niveaux de formation. L'organisation et la réalisation d'activités nationales et internationales d'échanges et de mobilité nécessitent un encouragement ciblé de la part des pouvoirs publics.

Le projet de loi ne crée pas de base légale pour de nouvelles subventions fédérales. Les subventions fédérales gérées et en partie octroyées par Movetia reposent sur les lois d'encouragement pertinentes (en particulier la LCMIF et la LLC). Les moyens financiers seront demandés à travers les différents messages (message FRI, message culture, éventuellement message relatif aux programmes de l'UE et message sur le budget). Le pilotage matériel et financier de ces subventions est réalisé dans le cadre des objectifs stratégiques de Movetia, des demandes d'indemnités de la Confédération et de la remise de rapports.

7.7 Délégation de compétences législatives

L'art. 7 du projet de loi octroie au conseil d'administration de Movetia la compétence d'édicter le règlement d'organisation, le règlement sur les possibilités d'accepter des fonds de tiers et la gestion de ces fonds ainsi que l'ordonnance sur le personnel. L'ordonnance sur le personnel requiert l'approbation du Conseil fédéral.

7.8 Protection des données

Les données saisies ou collectées en vertu de l'art. 23 de la présente loi sont traitées conformément aux prescriptions de la LPD. Il est à noter qu'aucune donnée personnelle sensible n'est collectée. Les personnes physiques et les personnes juridiques qui font appel aux mesures d'encouragement déployées par Movetia le font volontairement et, par conséquent, la transmission des données qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures est elle aussi volontaire.

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDIP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique
CO	Code des obligations (RS 220)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EPT	Équivalent plein temps
FPEM	Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité
FRI	Formation, recherche et innovation
HEFP	Haute école fédérale en formation professionnelle
IFRS	Normes internationales d'information financière (International Financial Reporting Standards)
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public (International Public Sector Accounting Standards)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LCMIF	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (RS 414.51)
LEEJ	Loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (RS 446.1)
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LLC	Loi du 5 octobre 2007 sur les langues (RS 441.1)
LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPD	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi du 24 mars 2020 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LSu	Loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture

OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
Org DEFR	Ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (RS 172.216.1)
Org DFI	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (RS 172.212.1)
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
Swiss GAAP RPC	Recommandations relatives à la présentation des comptes (Swiss Generally Accepted Accounting Principles)
UE	Union européenne
US GAAP	United States Generally Accepted Accounting Principles

