

Message

et projet d'arrêts fédéraux relatifs à l'approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme européen «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), et au financement de la participation (2011–2013)

du 2 septembre 2009

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, les projets suivants:

- arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne, établissant les termes et conditions pour 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);
- arrêté fédéral sur le financement de la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'Union européenne pendant les années 2011 à 2013.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

2004 P 04.3502 Participation de la Suisse aux programmes d'éducation de l'UE (N 17.12.04, Markwalder Bär)

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

2 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'Union européenne met en œuvre pendant les années 2007 à 2013 un ensemble de programmes dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse. Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'accord sur la participation de la Suisse aux programmes européens «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» et d'ouvrir le crédit d'engagement nécessaire à cette participation.

L'accord dont l'approbation est proposée dans le présent message concrétise la déclaration d'intention mutuellement exprimée entre la Suisse et l'UE en 2003, dans le cadre des Bilatérales II, en vue d'une association de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE. A l'époque, un accord n'a pas pu se concrétiser du fait de l'impossibilité, du côté européen, de permettre une association de pays tiers à des programmes en cours. C'est pourquoi la Suisse a dû se limiter à des partenariats projet par projet. Une participation officielle de la Suisse a été envisagée par l'UE pour le début d'une nouvelle génération de programmes. Cette nouvelle génération de programmes, actuellement en cours, a débuté en 2007 et court jusqu'en 2013. Les négociations entre la Suisse et l'UE ont été ouvertes au printemps 2008 et ont abouti en août 2009 au paraphe de l'accord. La participation officielle pourra commencer en 2011, après la création d'une agence nationale chargée de la mise en œuvre du programme.

La participation officielle de la Suisse au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et au programme «Jeunesse en action» de l'UE permettra aux élèves, aux apprentis, aux étudiants, aux enseignants suisses ainsi qu'aux personnes en formation et aux jeunes actifs dans des organisations extrascolaires de participer à toutes les actions des programmes au même titre que leurs homologues européens, de proposer des projets et de solliciter des bourses et d'autres financements communautaires.

Les particuliers, les institutions, les organisations et les entreprises suisses pourront recevoir un soutien, notamment dans les domaines suivants:

- échanges d'étudiants et d'enseignants dans le but d'étendre ou d'approfondir des connaissances spécifiques et les compétences linguistiques;*
- stages à l'étranger permettant aux jeunes de faire une première expérience professionnelle;*
- mobilité de personnes en formation initiale ou continue de tous niveaux en vue d'élargir les connaissances spécifiques et d'approfondir la compréhension linguistique et culturelle;*
- coopération entre écoles de tous niveaux, instituts et organismes de formation et de formation professionnelle, coopération entre entreprises en vue d'améliorer la formation initiale et continue;*
- mobilité de jeunes et de jeunes adultes dans le cadre de projets d'échanges de jeunes et de services volontaires internationaux;*

-
- coopération entre organisations de la jeunesse pour le développement d'activités de jeunesse de haute qualité.

La participation officielle aux programmes contribuera à affirmer le rôle actif que la Suisse entend jouer dans l'espace européen de l'éducation et permettra de tirer le meilleur parti scientifique et économique du transfert de connaissances et de la participation aux meilleurs réseaux de coopération européens.

Par rapport à l'actuelle participation indirecte, qui ne permet à la Suisse que de se joindre à des projets déjà définis par l'UE et les pays associés, la participation officielle présente divers avantages: la participation aux choix stratégiques relatifs à la mise en œuvre des programmes, la possibilité de lancer et de diriger des projets et l'accès à l'intégralité des informations. La Suisse pourra faire valoir immédiatement son expertise et ses intérêts dans les comités de programme et les groupes de projet, et la continuité de sa collaboration sera assurée. La conclusion d'un accord confèrera enfin à la participation suisse une base juridique solide.

La création d'une agence nationale permettra de proposer aux partenaires suisses une offre de conseil et un soutien en vue de leur participation à des projets. La fondation intercantonale «Fondation ch pour la collaboration confédérale» a été désignée en 2007 déjà à l'issue d'un appel d'offres public pour remplir cette mission.

L'accord sur la participation au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et à «Jeunesse en action» a fait l'objet d'une nouvelle négociation avec l'UE. Il s'inspire des accords que l'UE a conclus avec d'autres pays associés à ces programmes. La compétence du Conseil fédéral pour conclure l'accord découle de la loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51). Etant donné que l'accord prévoit des engagements jusqu'en 2013, dépassant ainsi le cadre des crédits ouverts jusqu'en 2011, le Conseil fédéral propose au Parlement par le présent message d'approuver l'accord.

Par le présent message, le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir un crédit d'engagement de 110,7 millions de francs pour la participation aux programmes pendant les années 2011 à 2013, dont 33,2 millions de francs serviront au financement de la mise en place et du fonctionnement de l'agence nationale, qui doit être opérationnelle dès 2010, ainsi que des mesures d'accompagnement et de soutien à la participation.

Table des matières

Condensé	5630
1 Partie générale	5634
1.1 La Suisse dans l'espace européen de l'éducation	5634
1.2 Coopération en matière de formation dans l'UE	5635
1.2.1 De l'échange d'informations aux programmes d'action	5635
1.2.2 Programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse 2007 à 2013	5636
1.3 Participation actuelle de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE	5639
1.3.1 Détérioration du statut: de la participation officielle à une participation indirecte	5639
1.3.2 La participation indirecte en 2008: dépenses et résultats	5640
1.4 Signification d'une participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE	5644
2 Accord relatif à la participation officielle	5646
2.1 Situation de départ	5646
2.2 Déroulement des négociations	5647
2.3 Contenu de l'accord	5648
2.4 Agence nationale pour la gestion de la participation aux programmes	5648
2.5 Mesures nationales d'accompagnement pour garantir le succès de la participation	5650
3 Arrêté de financement	5651
4 Conséquences	5653
4.1 Conséquences pour le personnel	5653
4.2 Incidences sur l'économie	5653
4.3 Incidences régionales	5653
4.4 Conséquences pour les générations futures	5654
5 Programme de la législation	5654
6 Aspects juridiques	5654
6.1 Constitutionnalité et légalité	5654
6.2 Application provisoire de l'accord	5655
6.3 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	5656
6.4 Soumission au frein aux dépenses	5656
6.5 Conformité à la loi sur les subventions	5656
Arrêté fédéral sur le financement de la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'Union européenne pendant les années 2011 à 2013 (Projet)	5657

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme européen «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) (<i>Projet</i>)	5659
Accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse, établissant les termes et conditions pour 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)	5661

Message

1 Partie générale

1.1 La Suisse dans l'espace européen de l'éducation

La création d'un espace de la formation ouvert sur le monde est un principe directeur de la politique suisse de la formation, de la recherche et de l'innovation¹. Le Conseil fédéral y associe d'une part l'objectif d'encourager les échanges de personnes et d'idées afin d'ouvrir la Suisse à la formation et au savoir européen et de faire valoir, en même temps, le savoir-faire de la Suisse dans la coopération internationale. Il y associe d'autre part sa politique de la jeunesse, pour laquelle il préconise une meilleure valorisation et une reconnaissance des nombreuses formes d'apprentissage non formel qu'offrent les activités de jeunesse extrascolaires, propices au développement personnel et à l'acquisition de diverses formes de compétences sociales et professionnelles.

La réalisation de ces objectifs est considérablement favorisée par les programmes d'encouragement de l'Union européenne dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse. Ces programmes complètent ceux qui sont mis en œuvre dans les domaines de la recherche et de l'innovation et constituent – avec ces derniers – le principal instrument de promotion des échanges à travers toute l'Europe.

Les programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse ont pour trois piliers principaux la mobilité des étudiants, des personnes en formation professionnelle et du personnel enseignant, des animateurs bénévoles de jeunesse et des spécialistes des activités de jeunesse extrascolaires, les activités volontaires de jeunes et la coopération institutionnelle. D'autres thèmes centraux sont l'éducation et la formation tout au long de la vie et le développement continu des compétences professionnelles et des compétences sociales, linguistiques et interculturelles dans le cadre de processus de formation formels ou informels. Jusqu'à présent, la Suisse ne participe que de façon indirecte aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE, en s'associant ponctuellement à des projets et à des actions de programmes déjà définis. Ce «partenariat tacite» n'est pas à la hauteur du potentiel de la Suisse dans l'espace européen de l'éducation et nuit à la bonne perception de notre pays comme partenaire fiable dans la coopération en éducation. Le présent accord permet de réaliser la participation officielle aux programmes, conformément à l'objectif poursuivi depuis de longues années. En complément de la participation aux processus de Bologne et de Copenhague, l'association aux programmes européens d'éducation est une autre élément clé de l'insertion de la Suisse dans l'espace européen de l'éducation².

¹ Message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1154).

² Les programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE, le processus de Bologne et le processus de Copenhague se fondent sur le programme de travail «Education et formation 2010», qui définit les objectifs stratégiques dans l'espace européen de l'éducation et de la formation jusqu'en 2010. Cette référence commune garantit la compatibilité entre les différents programmes et processus, et contribue ainsi à leur efficacité.

Les institutions suisses d'éducation se distinguent par la composition aujourd'hui déjà très internationale du corps enseignant et des étudiants. Environ un tiers de tous les enseignants, la moitié des post-doctorants et un peu plus d'un cinquième de tous les étudiants proviennent de l'étranger³. La proportion d'étudiants des hautes écoles universitaires suisses qui font un semestre à l'étranger a également fortement augmenté pour atteindre aujourd'hui déjà 17 %⁴. Lors de la dernière conférence ministérielle du processus de Bologne⁵, les pays signataires, dont fait partie la Suisse, ont été appelés à augmenter la mobilité; d'ici 2020, au minimum 20 % des diplômés de l'espace européen des hautes écoles doivent avoir réalisé un séjour d'études ou un stage à l'étranger.

Le processus de Copenhague poursuit des objectifs similaires: il appelle à développer la coopération internationale dans la formation professionnelle et à soutenir la mobilité, la perméabilité, la comparabilité et la transparence dans l'éducation générale et la formation professionnelle. Il prévoit également de renforcer la performance, la qualité et l'attractivité de la formation professionnelle à l'échelle européenne et de favoriser le transfert de savoir par-delà les frontières nationales⁶. La Suisse s'associe à ces objectifs. Elle suit attentivement l'évolution du processus de Copenhague et participe à des entretiens d'experts.

Le positionnement de la Suisse dans l'espace européen de l'éducation est un objectif déclaré de la politique scientifique du Conseil fédéral⁷. La participation officielle aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE développe et consolide la compétitivité internationale de la Suisse en tant qu'espace de formation.

1.2 Coopération en matière de formation dans l'UE

1.2.1 De l'échange d'informations aux programmes d'action

Dès les années 1970, les pays membres de ce qui était alors la CEE se sont mis d'accord pour fonder un centre d'études sur les formations professionnelles ainsi qu'un réseau d'information pour l'éducation générale. Les premiers programmes de financement de projets de coopération ont suivi dans les années 1980. Le principal objectif était alors de développer une dimension européenne par la coopération entre les acteurs de la formation professionnelle et du domaine des hautes écoles.

La compétence de l'UE en matière d'éducation a été fixée dans le traité sur l'Union européenne (dit traité de Maastricht) du 7 février 1992. Ce dernier prévoit que la Communauté, dans le strict respect de la responsabilité des Etats membres concernant le contenu et la structure de leur système éducatif, contribue à la qualité de

³ Office fédéral de la statistique, Mobilité des étudiants, Neuchâtel 2006.

⁴ Office fédéral de la statistique, Internationalité des hautes écoles suisses, Neuchâtel 2005.

⁵ Communiqué de la Conférence ministérielle de suivi de Bologne, Louvain-la Neuve/Leuven, 28/29 avril 2009.

⁶ L'UE a créé et développe différents instruments à cet effet, par exemple le Cadre européen de qualifications, le Système européen d'unités capitalisables transférables ou l'Europass.

⁷ Les objectifs du Conseil fédéral 2009, vol. II, p. 10.

l'éducation en soutenant et en complétant la coopération et les activités des pays membres.

Sur cette base, trois programmes ont été lancés en 1995 et reconduits pour une deuxième phase au cours des années 2000 à 2006: Socrates (éducation), Leonardo da Vinci (formation professionnelle) et Jeunesse (activités extrascolaires). Ces programmes ont consisté en premier lieu dans des séjours d'études et d'enseignement, des stages professionnels, des services volontaires et des rencontres de jeunes à l'étranger. Ils comprenaient également des projets de coopération pour améliorer la formation professionnelle initiale et continue et les activités socioéducatives pour les jeunes et échanger des expériences pertinentes sur le plan universitaire ou professionnel.

1.2.2 Programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse 2007 à 2013

Les programmes de la phase actuelle couvrent les années 2007 à 2013 avec un financement total de 7,9 milliards d'euros. Les différents programmes d'éducation et de formation professionnelle ont été réunis dans le «programme d'action intégré dans le domaine de la formation et de l'éducation tout au long de la vie», qui reste toutefois constitué de quatre sous-programmes distincts: COMENIUS (éducation scolaire), ERASMUS (hautes écoles et formation professionnelle supérieure, soit tertiaire A et B), LEONARDO DA VINCI (tous les autres aspects de l'enseignement et de la formation professionnels) et GRUNDTVIG (formation des adultes). Ces programmes sectoriels ont été complétés par un programme transversal (coopération politique, langues, technologies de l'information et de la communication et exploitation et transfert efficaces des résultats de projets) et par le programme Jean Monnet (études sur l'intégration européenne)⁸. Par ailleurs, l'UE a développé le nouveau programme «Jeunesse en action» sur les très bonnes bases posées par le programme JEUNESSE. Les cinq actions du programme visent à promouvoir la citoyenneté active des jeunes par les échanges de jeunes (action 1: Jeunesse pour l'Europe), à soutenir la participation des jeunes à différentes formes d'activités bénévoles d'intérêt général accomplies à l'étranger (action 2: Service volontaire européen), à soutenir les partenariats et les échanges de jeunes avec le monde entier (action 3: Jeunesse dans le monde), à soutenir les personnes travaillant dans le secteur de la jeunesse et les organisations de jeunesse et à développer la qualité de leurs activités (action 4: Systèmes d'appui à la jeunesse) et à soutenir la collaboration entre les différents acteurs de la politique de la jeunesse à l'échelle européenne (action 5: Soutien à la coopération européenne dans le secteur de la jeunesse)⁹.

⁸ Art. 3 de la décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie; JO L 327 du 24.11.2006, p. 45.

⁹ Art. 4 de la décision n° 1719/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant le programme «Jeunesse en action» pour la période 2007 à 2013; JO L327 du 24.11.2006, p. 30.

Objectifs

L'encouragement de la mobilité des étudiants et du personnel enseignant et la facilitation des stages professionnels à l'étranger restent les objectifs prioritaires des programmes: à l'horizon 2012, trois millions d'étudiants devront avoir fait un séjour d'études dans une université européenne; 80 000 stages professionnels au minimum devront être effectués tous les ans à partir de 2013¹⁰.

Dans le domaine de la jeunesse, les principaux axes d'encouragement sont les échanges de jeunes et le Service volontaire au bénéfice de la collectivité¹¹.

De façon générale, des projets de coopération internationale sont prévus pour accroître la qualité de la formation initiale et continue et la qualité des activités de jeunesse extrascolaires et pour étendre l'offre de formation continue à destination de personnes de tout âge et de tout niveau de formation.

Les programmes ont également une finalité sociale, avec la vocation d'encourager la participation de tous les citoyens à la vie publique, de développer un esprit de tolérance et de respect envers les personnes d'origine ou de culture différente, et de renforcer la cohésion sociale. Les actions du programme européen de jeunesse, en particulier, sont ouvertes à tous les jeunes indépendamment de leur origine et de leur statut social.

Ces objectifs s'accordent remarquablement avec les principes de la politique suisse de la formation, tels qu'ils ressortent de différents messages du Conseil fédéral¹².

Programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et programme «Jeunesse en action»

Le programme d'éducation générale et de formation professionnelle tout au long de la vie comprend les actions suivantes:

- mobilité des étudiants, des enseignants et du personnel des hautes écoles, et coopération institutionnelle pour étendre de façon ciblée l'offre d'études et faciliter la reconnaissance des qualifications;
- stages professionnels à l'étranger et coopération entre formateurs et entreprises pour améliorer la formation professionnelle et faciliter la reconnaissance des qualifications;
- partenariats entre établissements scolaires et contacts internationaux entre élèves et entre enseignants;
- coopération européenne en matière de formation des adultes, notamment pour le développement d'offres de formation destinées aux personnes à faible niveau de formation;

¹⁰ Décision n° 1720/2006/CE, art. 21, al. 2a, et 25, al. 2a (voir note 8).

¹¹ Décision n° 1719/2006/CE, art. 4 (voir note 9).

¹² Message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149), message relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2007 à 2013 (FF 2006 7689), révision totale de la loi sur les activités de jeunesse (message prévu).

- activités transversales destinées à atteindre les meilleurs résultats possibles dans chaque sous-programme;
- activités d'enseignement et de recherche sur le thème du processus d'intégration européenne dans des établissements universitaires du monde entier.

Le programme de jeunesse («Jeunesse en action») comprend les actions suivantes:

- rencontres de jeunes transnationales et multiculturelles, initiatives et projets destinés aux jeunes dans le but de les intégrer à la vie démocratique;
- travaux bénévoles d'intérêt général accomplis de façon individuelle ou en groupe dans les pays associés au programme et le reste du monde;
- maillage international d'animateurs socioculturels pour favoriser l'échange d'expériences, de connaissances spécifiques et de bonnes pratiques;
- encouragement de la coopération et du dialogue entre les jeunes et les responsables de la politique de la jeunesse en Europe.

Moyens financiers

Les programmes 2007 à 2013 prévoient un développement qualitatif et une intensification des activités des anciens programmes. Le budget des programmes a été multiplié par deux: 7,9 milliards d'euros leur sont alloués¹³. Près de 90 % des fonds sont dédiés au programme d'action pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, tandis que 10 % environ du budget va à «Jeunesse en action».

La décision établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie prévoit les allocations minimales suivantes;

Comenius:	13 %
Erasmus:	40 %
Leonardo da Vinci:	25 %
Grundtvig	4 % de l'enveloppe financière totale ¹⁴ .

Dans le programme «Jeunesse en action», les allocations minimales suivantes sont prévues¹⁵:

action 1:	Jeunesse pour l'Europe: 30 %;
action 2:	Service volontaire européen: 23 %;
action 3:	Jeunesse dans le monde: 6 %;
action 4:	Systèmes d'appui à la jeunesse: 15 %;
action 5:	Soutien à la coopération européenne dans le secteur de la jeunesse: 4 % de l'enveloppe financière du programme.

Comme le montrent les programmes annuels de travail de la Commission européenne des années 2008 et 2009 en matière d'aides financières et de mandats publics relatifs aux différents programmes, plus de 80 % du budget de programme annuel est versé par la Commission européenne aux agences nationales des pays partici-

¹³ Décision n° 1720/2006/CE, art. 14, al. 1 (voir note 8), et décision n° 1719/2006/CE, art. 13, al. 1 (voir note 9).

¹⁴ Décision n° 1720/2006/CE, annexe B, pt. 11 (voir note 8).

¹⁵ Décision n° 1719/2006/CE, annexe Gestion du programme (voir note 9).

pants¹⁶, et reversé par ces dernières aux projets dans leur pays respectif. Le choix des projets est effectué par des comités de programme nationaux, dans lesquels siègent des représentants des autorités et des milieux intéressés. Dans la plupart des cas, les fonds ne sont pas alloués sur une base compétitive (à la différence des programmes-cadres de recherche), mais selon le principe de l'encouragement conjoint de la coopération internationale en vue des objectifs décrits ci-dessus.

Le reste du budget va aux projets centraux, sélectionnés par la Commission européenne, ainsi qu'aux agences de coordination au titre de contribution aux frais généraux.

1.3 Participation actuelle de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE

1.3.1 Détérioration du statut: de la participation officielle à une participation indirecte

En 1991 et 1992, la Suisse avait conclu avec l'Union européenne des accords bilatéraux pour participer à deux programmes d'éducation: Comett (partenariats université-entreprises pour la formation) et Erasmus (mobilité des étudiants). Après le refus de la Suisse d'adhérer à l'EEE lors de la votation du 6 décembre 1992 et le lancement de nouveaux programmes en 1995, ces accords n'avaient pas été reconduits. Dans la première série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, l'ouverture ultérieure de négociations sur les programmes d'éducation avait été envisagée, mais le projet avait dû être abandonné en raison du grand nombre de dossiers de négociation. Lors des négociations bilatérales sur la deuxième série d'accords, l'objectif d'une association officielle aux programmes n'avait encore une fois pas pu être atteint, l'UE excluant pour des raisons juridiques une entrée en cours de programme.

Ainsi, la seule possibilité dont la Suisse dispose depuis 1995 est celle d'une participation indirecte, sans la garantie juridique qu'offre accord bilatéral. Les participants suisses ne peuvent actuellement se joindre aux activités de programme qu'avec l'accord exprès du coordinateur du projet européen ou de l'institution européenne partenaire. Ils ne peuvent pas lancer de projets, ni les diriger ou en proposer au niveau européen. La participation indirecte de la Suisse se limite donc à une partie de toutes les activités couvertes par le programme. Les participations suisses sont financées par des crédits votés par les Chambres fédérales. Ces moyens servent également à financer la mobilité des participants européens venant en Suisse pour des séjours d'études, des stages professionnels ou des projets de coopération.

¹⁶ Education et formation tout au long de la vie: 2008 85 %, 2009 87 %; Jeunesse en action: 2008 82 %, 2009 83 %. Les programmes annuels de travail peuvent être téléchargés sur le site Internet de la Commission européenne à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/calls/annual_programme_en.html.

1.3.2

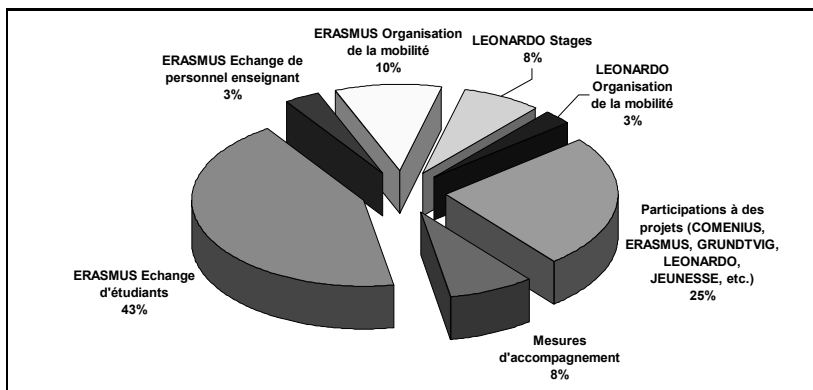
La participation indirecte en 2008: dépenses et résultats

La participation indirecte, conçue à l'origine comme une solution de transition, a été constamment développée depuis 1995 en vue d'une association officielle, de sorte qu'en 2008, 5900 jeunes avaient déjà profité d'un séjour à l'étranger pour faire de nouvelles expériences linguistiques, professionnelles et culturelles (mobilité Suisse-UE: 47 %; UE-Suisse: 53 %)¹⁷.

Pour la même année 2008, la Confédération a dépensé 15,93 millions de francs pour la participation à différentes actions des programmes.

Graphique 1

Subsides fédéraux versés en 2008 (15,93 millions de francs)



Plus de la moitié de l'enveloppe a été consacrée aux séjours d'études et à la mobilité professionnelle de jeunes Suisses dans l'UE et de jeunes européens en Suisse. Ces moyens ont servi à financer des bourses pour étudiants en mobilité (échanges d'étudiants Erasmus, 43 %) et pour des stages professionnels Leonardo (8 %), d'un montant respectif de 250 et de 450 francs par mois. 13 % de l'enveloppe a servi à financer la préparation de ces séjours à l'étranger dans le cadre des mobilités Erasmus ou Leonardo (accords d'échange avec les partenaires de l'UE, développement de systèmes de reconnaissance des prestations d'études, etc.).

25 % de l'enveloppe est allé aux participations à des projets visant à améliorer la formation initiale et continue et le travail des jeunes. 136 projets ont bénéficié d'un soutien.

Le reste des moyens dépensés est allé aux mesures d'accompagnement¹⁸ (8 %) et aux échanges de personnel enseignant Erasmus (3 %).

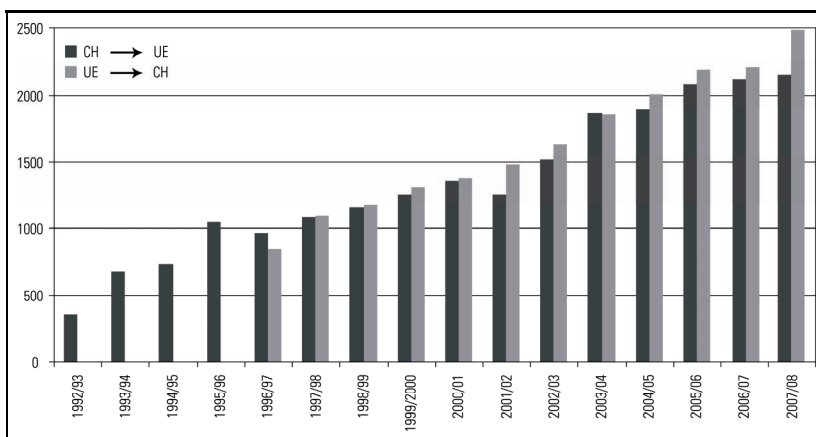
¹⁷ La publication du SER «Participation indirecte de la Suisse aux programmes d'éducation de l'UE. Evolution 1995 à 2007 et exemples de participation suisse» (ISSN 1662-2634) donne, en plus d'une analyse quantitative, des exemples concrets de projets avec une participation suisse. Les données pour l'année 2008 proviennent également du SER.

¹⁸ Les mesures d'accompagnement servent à financer des prestations d'information et de coordination qui correspondent en majeure partie aux tâches de la future agence nationale. Elles permettent en outre de soutenir la coordination nationale et internationale pour les questions de reconnaissance ENIC/NARIC.

Mobilité d'étudiants entre la Suisse et l'UE (programme d'échange «Erasmus»)

Graphique 2

Etudiants en mobilité entre la Suisse et l'UE depuis 1992¹⁹



Les étudiants suisses en mobilité ont indiqué l'intérêt d'améliorer leur maîtrise d'une langue étrangère comme la première motivation de leur séjour; les destinations les plus prisées ont été la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Angleterre. Parallèlement, les étudiants en échange Erasmus sont motivés par la perspective d'élargir leur savoir dans leur domaine d'études et par la perspective de poursuivre leur développement personnel au contact d'autres étudiants et à travers de nouvelles expériences culturelles.

Les étudiants européens qui séjournent en Suisse viennent principalement de pays germanophones (Allemagne et Autriche).

Mobilité du personnel enseignant entre la Suisse et l'UE (programme d'échanges «Erasmus»²⁰)

En 2007/2008, quelque 250 enseignants et autres membres du personnel des hautes écoles suisses se sont rendus dans un pays européen et 180 sont venus de l'Union européenne en Suisse pour vivre une expérience d'enseignement à l'étranger.

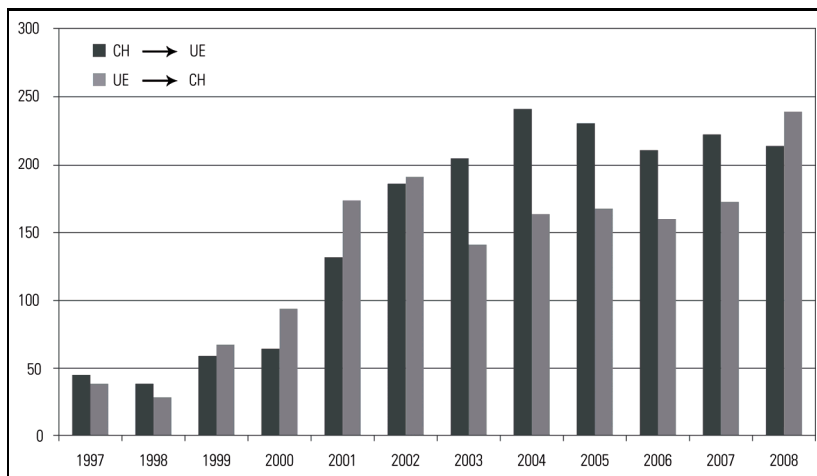
¹⁹ Les mobilités recensées incluent les Etats membres de l'UE ainsi que les pays de l'AELE/EEE et les pays candidats à l'adhésion, qui participent aux programmes. Les chiffres relatifs aux entrants ne sont disponibles qu'à partir de l'année académique 1996/97, la Suisse devant également financer les entrants à partir de cette date en raison de son mode de participation indirecte.

²⁰ Sous-programme «Socrates».

Mobilité au titre de stages professionnels entre la Suisse et l'UE (programme «Leonardo da Vinci»)

Graphique 3

Mobilité au titre de stages professionnels entre la Suisse et l'UE depuis 1997²¹



Les stages professionnels dans l'UE ont attiré des étudiants suisses de toutes les disciplines du degré tertiaire. Les stagiaires ont le plus souvent été engagés par des prestataires de services ou des organisations internationales. Les destinations les plus fréquentes ont été l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Quelque 90 % des stagiaires sont issus du degré tertiaire, le reste – soit un peu plus de 10 % – provenant du secondaire II. Parmi ces derniers, les quatre cinquièmes étaient titulaires d'un diplôme de commerce ou diplômés d'une école du secondaire II, mais des boulangers, des horlogers et une orfèvre, notamment, ont également trouvé une place de stage dans une entreprise étrangère.

Assistanats de langue et formation continue pour enseignants (programme «Comenius»)²²

Des stages professionnels sont également proposés aux enseignants en formation sous la forme de postes d'assistants de langue: pendant l'année scolaire 2008/2009, 50 Suisses ont séjourné dans un pays européen et 48 Européens ont séjourné en Suisse en tant qu'assistants de langue.

Par ailleurs, 18 enseignants suisses ont participé à des séminaires internationaux de formation continue en 2008.

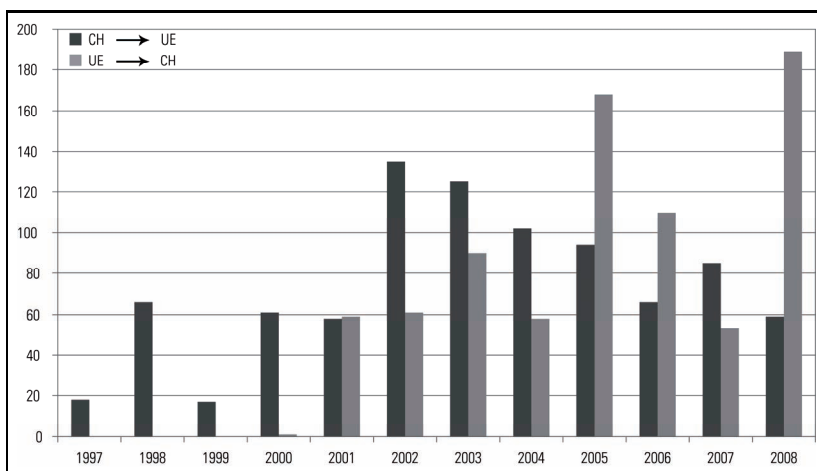
²¹ Les mobilités recensées incluent les Etats membres de l'UE ainsi que les pays de l'AELE/EEE et les pays candidats à l'adhésion, qui participent aux programmes.

²² Sous-programme «Socrates»

Les jeunes Suisses à la rencontre de la jeunesse européenne (programme «Jeunesse»)

Graphique 4

Participations aux programmes Jeunesse depuis 1997²³



Les jeunes ont participé à des rencontres de leurs associations de jeunesse dans l'UE ou en Suisse, ont suivi des cours de formation continue ou ont exercé une activité utile à la collectivité dans le cadre du service volontaire.

Coopération de la Suisse dans des projets

Un grand nombre d'écoles suisses de tous les degrés (écoles primaires, écoles professionnelles, gymnases, universités, hautes écoles spécialisées), d'autres organisations d'éducation et de jeunesse (associations de jeunesse, organismes de formation continue et des adultes, etc.) et des PME suisses ont participé à des projets de coopération des programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. En 2008, 136 participations suisses ont été soutenues. Alors que la coopération se limitait à quelques pays pour certains projets, elle s'étendait pour d'autres à la quasi-totalité des pays de l'UE.

²³ Les mobilités recensées incluent les Etats membres de l'UE ainsi que les pays de l'AELE/EEE et les pays candidats à l'adhésion, qui participent aux programmes. En 2005, après plusieurs rencontres européennes avec participation suisse, davantage de jeunes Européens ont été soutenus pour participer en échange à des manifestations en Suisse.

Signification d'une participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE

La Suisse fait partie de l'espace européen de l'éducation: elle prend part aux processus de réforme des systèmes de formation et participe intensément aux échanges internationaux (voir ch. 1.1). Conçue d'emblée comme une solution transitoire, la participation indirecte aux programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse sans accord formel passé avec l'UE est contraire à l'ambition de notre pays de jouer un rôle de partenaire sérieux et fiable dans le domaine européen de l'éducation. Seule une participation à égalité de droits permettra à la Suisse de faire dûment valoir ses propres intérêts et son savoir-faire sur le plan européen.

La Suisse dans l'espace européen de l'éducation: participer et coopérer

La participation officielle aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse permettra à notre pays d'être représenté dans les comités de programme stratégiques, de lancer et de conduire des projets et d'accéder à toutes les informations pertinentes. La Suisse pourra ainsi faire valoir directement ses expériences et ses intérêts. L'enjeu a toute son importance quand on sait que pas moins de 31 pays européens (membres de l'UE, membres de l'EEE et candidats à l'adhésion) participent désormais à ces programmes; l'absence de la Suisse est d'autant plus fâcheuse.

Notre pays attend de la participation officielle une augmentation sensible des échanges d'étudiants et d'enseignants et du nombre de stages professionnels suivis par des Suisses dans un pays européen, autant d'activités qui contribueront de manière notable à développer les réseaux et à mieux insérer la Suisse dans l'espace européen de l'éducation et de ce fait à l'attractivité de notre pays dans le secteur de l'éducation.

Les programmes de l'UE amplifient la portée des efforts déployés notamment dans le contexte des processus de Bologne et de Copenhague pour accroître la mobilité internationale, améliorer la comparabilité des diplômes et augmenter la qualité des formations.

La coopération intergouvernementale en matière d'éducation telle qu'elle se pratique au sein d'organisations telles que l'OCDE ou le Conseil de l'Europe contribue elle aussi à fixer le cadre des politiques européennes de l'éducation. Mais ces organisations ne proposent pas de programmes de soutien proprement dits, d'où l'intérêt de la participation directe aux programmes de l'UE.

La coopération internationale garantit la qualité de la formation en Suisse

Les échanges d'étudiants et les stages professionnels à l'étranger sont des éléments capitaux des programmes européens. Cette mobilité requiert la coopération entre les universités et autres établissements de formation et les entreprises, coopération qui contribue à son tour à développer les échanges d'expériences en matière de formation, à améliorer la qualité des filières et la comparabilité des diplômes.

Pour maintenir le niveau élevé de la formation en Suisse, il faut davantage de coopération transnationale: cette coopération permet et facilite l'échange d'expériences sur les formations initiales et continues et la comparaison des systèmes d'éducation, elle

aide à développer de nouvelles méthodes d'apprentissage et d'enseignement, dont la mise en œuvre renforce à son tour l'attractivité des écoles suisses.

Les projets développés dans les programmes européens apportent des réponses à des questions centrales de la politique de la formation: comment valoriser le savoir informel sur le marché du travail, comment motiver des groupes cible spécifiques (jeunes, travailleurs âgés) à suivre des formations initiales ou continues? La coopération dans ces projets débouche sur un partage des meilleures pratiques, dont la Suisse pourra profiter elle aussi.

Le marché suisse du travail et l'Europe: l'enjeu de la mobilité pendant la formation

L'UE est de loin le principal partenaire commercial de la Suisse, à la fois en termes d'exportations et d'importations. Plus de 60 % des exportations suisses vont dans l'UE et 80 % des importations suisses proviennent de l'UE. Il est donc dans l'intérêt économique de notre pays de voir partir les jeunes Suisses en séjour d'études ou en stage pour se familiariser avec l'espace européen. Cette mobilité favorise les contacts personnels indispensables aux bonnes relations économiques internationales et développe auprès des jeunes des compétences linguistiques et culturelles qui leur seront très utiles dans leur vie professionnelle. Inversement, les jeunes Européens qui séjournent en Suisse dans le contexte d'un projet lié à leur formation professionnelle noueront une relation avec notre pays qui contribuera à asseoir l'intérêt et l'attrait que la Suisse peut présenter sur divers plans.

Les actuels programmes européens d'éducation mettent davantage l'accent sur la formation professionnelle. Quand on sait qu'en Suisse, deux tiers des jeunes choisissent au niveau secondaire II la voie de la formation professionnelle et qu'environ 60 % des diplômés du degré tertiaire sortent d'une formation professionnelle, on mesure l'enjeu d'une mobilité renforcée dans ces domaines.

Détenir un diplôme formel est important pour se positionner sur le marché du travail mais ne suffit pas à garantir une carrière professionnelle réussie. Dans une économie mondialisée, les compétences sociales et interculturelles sont un élément majeur de la formation. L'expérience des relations et des coopérations internationales est donc indispensable et constitue une plus-value culturelle pour la carrière professionnelle.

Une politique de la jeunesse plus intégrée sur le plan international et une meilleure reconnaissance des activités d'apprentissage non formel

La participation des jeunes, des organisations de jeunesse et des animateurs socio-culturels à des actions du programme européen de jeunesse (échanges de jeunes, service volontaire européen, séminaires, projets) et la possibilité pour les autorités locales d'échanger leurs expériences avec celles d'autres pays sont un grand plus pour les activités extrascolaires destinées aux enfants et aux adolescents suisses.

La coopération européenne sur les politiques de la jeunesse et le développement qualitatif des activités de jeunesse qui sont un cadre privilégié d'apprentissage non formel revêtent une grande importance notamment pour l'acquisition de «compétences douces» essentielles à l'intégration sociale et professionnelle des jeunes.

La participation officielle aux programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse a toujours été l'objectif de la Suisse depuis le non-renouvellement de l'association directe intervenu au milieu des années 1990. En prévision des Bilatérales I, le Conseil fédéral avait adopté un double mandat de négociations avec l'UE sur la coopération en recherche et en éducation. En raison du grand nombre de dossiers à négocier, celui de l'éducation avait été reporté, mais il a été mentionné dans l'Acte final des Bilatérales I comme objet de prochaines négociations.

L'objectif n'a pas pu être réalisé non plus dans le cadre des Bilatérales II, car la Commission européenne avait exclu pour des raisons juridiques l'intégration de la Suisse à la génération des programmes 2000–2006 qui était déjà en cours. Dans une déclaration commune du Conseil et de la Commission européenne et dans un échange de lettres entre la Direction générale chargée de l'éducation à la Commission européenne et le Secrétaire d'Etat suisse à l'éducation et à la recherche, les deux parties ont cependant confirmé leur volonté commune de préparer la participation officielle de la Suisse à la prochaine génération de programmes qui allait couvrir les années 2007 à 2013. De fait, les décisions de programme adoptées par l'Union européenne mentionnent la possibilité pour la Suisse de s'associer aux programmes après la conclusion d'un accord²⁴.

A la conclusion des Bilatérales II, le Conseil fédéral avait procédé à une consultation sur tous les dossiers négociés. La plupart des participants ont pris acte des informations relatives aux activités éducatives sans les commenter. Les seuls avis exprimés ont émané de la Conférence des gouvernements cantonaux, des cantons de Vaud et d'Appenzell Rhodes-Extérieures, d'Economiesuisse, de Travail.Suisse et du Parti socialiste suisse, qui se sont expressément prononcé en faveur d'une participation aux programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. L'argument le plus souvent évoqué a été l'importance des expériences à l'étranger pour les jeunes, à qui elles permettent de développer leurs connaissances et leurs compétences, ainsi que leur conscience sociale et politique. La valeur de ces activités pour l'ensemble de la société et leur impact économique et scientifique ont également été soulignés.

Les participants à la consultation ont demandé que des dispositions soient prises pour passer à la participation officielle aux programmes dès 2007 et que des négociations soient ouvertes dès que possible avec l'Union européenne à cet effet.

A la suite du message FRI 2008 à 2011, le Parlement a voté un crédit (70 millions de francs) pour la poursuite de la participation indirecte, tout en prévoyant la possibilité de recourir à une réserve de 60 millions de francs en cas d'association de la Suisse aux programmes²⁵.

²⁴ Art. 7, al. 1, let. d, de la décision n° 1720/2006/CE (voir note 8), et art. 5, al. 1, let. e, de la décision n° 1719/2006/CE (voir note 9).

²⁵ Message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011 (FF 2007 1149 1251 s.).

2.2

Déroulement des négociations

Le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociations le 28 février 2007. Le mandat comprenait les quatre axes suivants:

- participation de la Suisse aux programmes d'éducation et de formation tout au long de la vie et «Jeunesse en action»;
- accès des participants suisses à toutes les mesures des programmes à droits égaux avec les participants européens;
- représentation dans les comités de programme identique à celle des pays de l'AELE/EEE;
- contribution financière correspondant au potentiel de participation suisse; le montant indicatif est déterminé par le cadre définis par la Commission européenne dans les entretiens techniques du 29 novembre 2006 et par les moyens prévus dans le message FRI 2008 à 2011.

Les négociations se sont ouvertes le 9 avril 2008 après que l'UE avait adopté pour sa part le mandat de négociation en février 2008. L'accord a été paraphé le 6 août 2009 au terme de plusieurs entretiens au niveau technique et de deux tours de négociations officielles.

Une large place a été faite dans les négociations à certains aspects institutionnels, dont notamment la question de la création d'un comité mixte pour la mise en œuvre de l'accord. La Commission européenne était hostile à l'idée d'instituer un comité mixte, par souci d'égalité de traitement avec les pays de l'AELE/EEE. La délégation suisse a insisté sur l'utilité d'un comité mixte par analogie aux autres programmes et dans la perspective d'un échange d'information régulier et d'ajustements éventuels des annexes à l'accord. Finalement, on est tombé d'accord pour désigner le comité mixte en charge de l'accord sur la libre circulation des personnes comme comité permanent dans le cas d'ajustements des annexes ou d'un besoin de discussion bilatérale, d'autant plus qu'il y a un lien thématique entre l'encouragement de la mobilité au sens des programmes d'éducation et la libre circulation des personnes.

Un autre point de la discussion a concerné la question du lien juridique avec l'accord sur la libre circulation des personnes. La Commission européenne souhaitait un rattachement formel du présent accord à la discipline de la clause dite de la guillotine. L'accord sur l'éducation cesserait donc automatiquement d'être appliqué en cas de non-renouvellement ou de résiliation de l'accord sur la libre circulation des personnes. S'opposant à cette idée, la délégation suisse a obtenu que le cas échéant, la clause de la guillotine ne s'appliquerait qu'au terme d'une durée complète des programmes.

Enfin, les négociations ont aussi été marquées par le souhait de l'UE de voir la Suisse reprendre automatiquement le futur droit communautaire. La délégation suisse a pu s'opposer avec succès à cette revendication. Par conséquent, le présent accord est conclu selon la pratique qui a fait ses preuves et qui veut que les modifications de l'acquis communautaire soient pris en considération dans l'accord par une décision du comité mixte.

2.3

Contenu de l'accord

L'accord fixe le principe et la durée de la participation aux programmes ainsi que les procédures à suivre dans l'éventualité de son application provisoire, de sa résiliation ou de sa prorogation. Il définit par ailleurs les modalités de la collaboration au sein du comité mixte en charge de la mise en œuvre de l'accord sur la libre circulation des personnes, au cas où des modifications devaient être apportées aux annexes à l'accord sur l'éducation. L'annexe I règle les conditions et les modalités de la participation suisse, notamment le respect des lignes directrices des programmes et la mise en place et la gestion d'une agence nationale. L'annexe II règle la contribution annuelle au budget de l'UE²⁶ et d'autres dispositions d'exécution de nature financière. Le dispositif comprend également des mesures de contrôle financier et de prévention des fraudes, dans l'accord-même et dans l'annexe III. Ces dispositions sont analogues aux conditions que l'UE applique à tous les pays associés. L'Acte final accorde aux représentants suisses le statut d'observateur dans les différents comités de programme.

2.4

Agence nationale pour la gestion de la participation aux programmes

L'accord prévoit la création d'une agence nationale hors ministères chargée de gérer la participation aux programmes²⁷. En Suisse, c'est la «Fondation ch pour la collaboration confédérale» qui a été désignée au terme d'un appel d'offres public pour accueillir la nouvelle agence nationale pour la gestion de la participation suisse aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE. Le choix d'une agence nationale unique pour les programmes repose sur le souci d'exploiter les synergies dans la gestion administrative et de faciliter le soutien de projets rattachés à plusieurs programmes. Pour les participants suisses aux programmes, l'agence nationale fonctionnera comme guichet unique, diminuant d'autant les actuels besoins de coordination entre divers organismes²⁸. En vertu de l'accord et d'une convention de prestations à passer avec la Confédération, l'agence nationale remplira les missions suivantes:

- *Information, conseils, savoir, contacts*: l'agence nationale est chargée de la diffusion générale de l'information aux participants potentiels aux programmes. Elle connaît le contexte des actions de programme et est en mesure de conseiller en conséquence les comités de programme en vue des décisions. Elle gère un réseau régional d'information et entretient les contacts nécessaires en Suisse et à l'étranger. Elle informe régulièrement et à la demande les personnes et les organisations intéressées sur les contenus des

²⁶ La contribution suisse est versée au budget général de l'UE et n'est pas destinée à accroître les fonds des programmes auxquels la Suisse participe.

²⁷ Art. 2 de l'annexe I à l'accord faisant référence à l'art. 6, al. 2b, i de la décision n° 1720/2006/CE (voir note 8), et à l'art. 8, al. 6b, i de la décision n° 1719/2006/CE (voir note 9).

²⁸ L'accord règle les responsabilités de l'agence nationale suisse, notamment par rapport aux autres agences nationales et à la Commission européenne, en se référant, à l'art. 8, al. 2, de l'annexe I, aux décisions C (2007) 1828/F du 30.4.2007 et C (2007) 1807/F du 16.4.2007 de la Commission européenne.

programmes, les possibilités de participation, les évolutions prévisibles dans les programmes et les procédures.

- *Gestion des participations aux projets*: l'agence nationale met en œuvre les mesures décentralisées des programmes. Cela comprend l'organisation et la communication des procédures de dépôt de projet, la préparation de la sélection des projets à l'intention des comités de programme nationaux (constitués de représentants des autorités suisses et des milieux intéressés), la communication des décisions de projet, l'organisation et la communication des procédures d'allocation des moyens et de rapport, les versements aux participants à des projets, le contrôle correspondant de l'utilisation des moyens, l'assurance de la qualité au moyen de vérifications et d'audits réguliers et la garantie de la dissémination des résultats de projet. L'agence nationale gère aussi certaines mesures centralisées, qui, à la différence des actions décentralisées, sont soumises aux décisions de la Commission européenne et non des comités de programme nationaux.
- *Gestion des fonds*: l'agence nationale devra garantir la bonne gestion des fonds. Elle mettra en place les procédures, les mécanismes de contrôle, les systèmes de comptabilité et les modalités de sélection des projets et d'octroi de fonds qui soient appropriés et efficaces. L'agence veillera en particulier à prévenir les conflits d'intérêt, à respecter les principes de transparence et d'égalité de traitement, à éviter tout financement à double, à vérifier les projets et à réclamer les fonds qui doivent être remboursés. Elle devra en outre se soumettre elle-même à un contrôle approprié et se placer sous le contrôle financier de la Confédération et de la Commission européenne.
- *Planification et rapports*: l'agence nationale devra élaborer dans les délais voulus la planification des activités et les rapports à l'intention des autorités nationales et de la Commission européenne.
- *Procédures internes*: l'agence nationale devra garantir un contrôle suffisant de ses procédures internes, notamment sous la forme d'audits, une gestion structurée de son personnel et se doter d'un système de gestion de l'information.

Afin que la Suisse puisse donner à temps à la Commission européenne les assurances nécessaires que l'agence nationale dispose de procédures, de mécanismes de contrôle, de systèmes de comptabilité et de modalités de sélection de projet et d'octroi de fonds appropriés et efficaces²⁹, l'ensemble du dispositif doit être opérationnel trois mois avant l'entrée dans le programme. C'est pourquoi il est prévu que la «Fondation ch» entame ses préparatifs dès avril 2010. Pour la mise en place de l'agence jusqu'en septembre 2010 et son fonctionnement à partir d'octobre 2010, la Confédération en tant que mandante conclura une convention de prestations avec la «Fondation ch». Le financement de l'agence nationale par la Confédération se justifie du fait de la responsabilité première que cette dernière assume pour les questions d'éducation sur le plan international. Pour cette raison, l'option de faire appel à d'autres bailleurs de fonds potentiels publics ou privés pour financer les coûts afférents à l'agence nationale n'a pas été envisagée.

²⁹ Décision n° 1720/2006/CE, art. 6, al. 2d, i (voir note 8), et décision n° 1719/2006/CE, art. 8, al. 6d, i (voir note 9).

2.5

Mesures nationales d'accompagnement pour garantir le succès de la participation

Des mesures d'accompagnement au niveau national sont indispensables pour tirer le meilleur parti de la participation aux programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE.

Lors de précédents examens de la participation aux programmes, on a supposé que la contribution au budget de l'UE pour la participation officielle entièrement déployée serait – comme pour les pays de l'EEE – calculée sur la base du rapport entre le PIB de la Suisse et celui de l'UE et de la Suisse y compris. En comparaison avec les montants alors prévus, correspondant à 2,7 % des engagements inscrits au budget de l'UE pour les programmes, le niveau de la contribution suisse récemment négociée est inférieur de moitié³⁰, mais reflète le degré d'utilisation encore faible du potentiel des programmes en Suisse. Un financement complémentaire sur le plan national pendant la phase de lancement et de mise en route est indispensable pour ne pas limiter la participation officielle au niveau actuel, mais développer l'insertion du système éducatif suisse dans les réseaux européens et atteindre à terme un degré de participation comparable à celui des pays européens. Actuellement, le niveau de participation de la Suisse n'est comparable que dans les actions de mobilité des étudiants (Erasmus).

Il faut donc donner aux participants suisses un soutien pour leurs activités préparatoires et leur insertion dans les réseaux d'information pertinents. Seules des mesures d'accompagnement nationales permettront d'atteindre cet objectif.

De même que les fonds de programme gérés par l'agence nationale, qui sont soumis à plusieurs échelons de contrôle et d'évaluation (voir ch. 2.4), les mesures d'accompagnement feront elles aussi l'objet d'un examen régulier de leur efficacité³¹. Les conclusions de cet examen pourront également servir de base au développement ultérieur du dispositif mis en place.

Exemples de mesures nationales d'accompagnement

a) Contributions pour le développement de certaines activités de programme

Le budget est réparti sur les différents sous-programmes et les différentes activités conformément au cadre fixé dans les décisions de programme de l'UE (cf. ch. 1.2.2) et dans les directives à l'intention des agences nationales. Ce cadre minimal vise à garantir un développement homogène des différentes activités dans tous les pays participants. Le soutien au développement de certaines activités de programme vise à maintenir le niveau de qualité et le volume de l'actuelle participation par projet. Durant la phase de mise en route de la participation intégrale, il faut en outre prévoir des ressources supplémentaires pour accélérer le développement de certaines activités au-delà du taux de progression annuelle de 5 % convenu avec l'UE. La nature de ces activités doit toujours satisfaire aux critères des programmes.

³⁰ Les 15,9 millions d'euros prévus pour 2011 représentent 1,36 % de l'enveloppe financière de 1,165 milliard d'euros inscrite au budget de l'UE pour les programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» (Avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2010, SEC(2009) 610, vol. V, annexe 1).

³¹ Au sens de l'art. 170 Cst., qui s'applique à l'Assemblée fédérale, mais qui concerne au sens plus large également le Conseil fédéral et l'administration fédérale.

L'accord sur la participation intégrale couvre uniquement la coopération avec les pays membres de l'UE. Il ne s'applique pas aux activités de programme menées exclusivement avec des pays de l'EEE/AELE ou des pays candidats à l'adhésion à l'UE³². Des moyens additionnels sont donc nécessaires pour maintenir les échanges déjà existants avec ces pays, échanges qui représentent tout de même 3 % des mobilités Erasmus 2007/2008 dans le cadre de l'actuelle participation indirecte.

b) Information, mise en réseau

Les programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE s'adressent à un public très hétérogène, avec des niveaux de formation très différents. Afin de proposer un suivi adapté aux besoins de chaque destinataire, les pays participants soutiennent – en complément des prestations des agences nationales – des services et des organismes de liaison assumant d'importantes fonctions de coordination des activités d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse entre les différents pays. Ces services sont notamment les réseaux ENIC/NARIC, Eurydice, Euroguidance et Salto-Youth ainsi que les services nationaux de soutien pour eTwinning, Europass et Youthpass³³.

c) Activités préparatoires

Le soutien des activités préparatoires est particulièrement important au début de la participation officielle et avant le dépôt d'une proposition de projet. Les activités préparatoires consistent par exemple dans l'établissement de contacts entre les partenaires au projet suisses et européens ou dans la planification des projets et des mobilités.

Sans la mise à disposition de moyens pour les mesures nationales d'accompagnement, il y a un risque de voir sensiblement restreintes les activités les plus mobilisatrices de l'actuelle participation indirecte aux programmes. En outre, des services de soutien appropriés contribuent à un accès optimal aux activités de programme. Si ces services sont insuffisants, l'agence nationale peinera à épuiser les budgets dont elle dispose. Le bon retour financier de la contribution suisse serait ainsi menacé.

3 Arrêté de financement

Un crédit d'ensemble de 110,7 millions de francs est proposé pour financer la participation officielle de la Suisse au programme d'action pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et au programme «Jeunesse en action» de l'Union européenne.

Les charges de mise en place et de fonctionnement de l'agence nationale en 2010 (3,5 millions de francs) peuvent être financées sur la réserve de crédit prévue à cet effet dans le message FRI (voir ch. 2.1), tandis que la participation indirecte se poursuit (18 millions de francs). Pour 2011, la planification financière prévoyait

³² Pays de l'EEE/AELE: Islande, Liechtenstein et Norvège. Pays candidats à l'adhésion: Turquie, Macédoine et Croatie.

³³ ENIC/NARIC: questions de reconnaissance. Eurydice: base de données sur les systèmes éducatifs en Europe. Euroguidance: centres de formation professionnelle. Salto-Youth: centres de soutien et de formation continue dans le domaine de la jeunesse. eTwinning: partenariats virtuels entre écoles. Europass: transparence des qualifications et des compétences. Youthpass: reconnaissance de l'apprentissage non formel.

jusqu'ici des engagements maximum de 34,5 millions de francs (19 millions de francs pour la participation indirecte et 15,5 millions de francs en réserve pour la participation officielle). Ce plafond ne sera pas dépassé dans le contexte du présent message. Le montant total de l'engagement prévu pour la participation indirecte aux programmes dans le message FRI 2008 à 2011 se réduit donc de 70 millions à 51 millions de francs. Même si le financement de la participation officielle fait l'objet d'un arrêté séparé, les dépenses occasionnées à partir de 2012 s'inscrivent dans la croissance ordinaire des crédits FRI.

La contribution aux programmes se monte à 50,1 millions d'euros, répartis sur les années 2011 à 2013. Contrairement à la contribution aux programmes-cadres européens de recherche, la contribution aux programmes d'éducation ne se fonde pas sur les relations de PIB mais sur le niveau de participation de pays comparables (l'Autriche ou la Norvège par exemple) qui sert de référence; cette formule est plus avantageuse pour la Suisse que le calcul sur la base du PIB. La contribution accuse une progression annuelle de 5 %³⁴ de sorte à atteindre, au bout de quelques années, après la phase d'entrée et de déploiement, le niveau de participation envisagé. Cette contribution représente 70 % du crédit d'ensemble demandé. Dès que le Parlement aura voté l'arrêté, une couverture des risques de change pourra être établie pour les montants convenus en euros et convertis en francs à un cours supposé de 1,55.

Les charges pour l'agence nationale se montent à 17,9 millions de francs. Ce montant représente une part de 16 % dans le budget global suisse, part qui tendra à baisser au fil des ans. 3,5 millions de francs sont prévus pour 2010, dont environ deux tiers pour la mise en place (probablement à partir d'avril) et environ un tiers pour le fonctionnement de l'agence (à partir d'octobre).

Dès la participation officielle, début 2011, la contribution suisse sera versée à la Commission européenne au 1^{er} mars de chaque année. Plus de 80 % des fonds reviennent aux agences nationales, mais le versement interviendra sans doute avec un certain décalage. Afin de permettre à l'agence nationale suisse de tenir ses engagements en faveur d'activités qui débutant avant ce délai, il y lieu de prévoir, en plus des frais de fonctionnement de l'agence nationale, des fonds de projet à hauteur de 0,2 million de francs. Dans l'hypothèse où la participation officielle prendrait fin pour quelque raison que soit, ce budget supplémentaire destiné au préfinancement d'activités de projet devra être restitué.

Le crédit d'engagement destiné au financement des mesures nationales d'accompagnement se monte à 15,3 millions de francs. En chiffres ronds, 70 % de ce montant est réservé au développement d'activités de programme sélectionnées, 25 % est destiné à des mesures de soutien à l'information et à la mise en réseau des participants aux programmes et 5 % à des activités préparatoires. Ce crédit augmente de façon linéaire entre 2011 et 2013, le but à long terme étant de développer les mesures nationales d'accompagnement afin de stimuler la demande et de fournir des services de soutien appropriés pour la participation officielle.

³⁴ En vertu de l'annexe 2 à l'Accord, la contribution suisse au budget de l'UE se compose comme suit. Education et formation tout au long de la vie: 14,2 millions d'EUR pour 2011, 14,9 millions d'EUR pour 2012, 15,6 millions d'EUR pour 2013. Jeunesse en action: 1,7 million d'EUR pour 2011, 1,8 million d'EUR pour 2012, 1,9 million d'EUR pour 2013.

En plus de la contribution au budget de l'UE et des moyens destinés à l'agence nationale et aux mesures d'accompagnement, le tableau ci-dessous fait aussi apparaître les versements liés aux engagements contractés jusqu'à la fin 2010.

Versements annuels 2010 à 2013 (prévisions):

en millions de francs	2010*	2011*	2012	2013	Total
Contribution au programme cadre Education et formation tout au long de la vie	–	22,0	23,1	24,2	69,3
Contribution au programme Jeunesse en action	–	2,6	2,7	2,9	8,2
Agence nationale**	3,5	4,8	4,8	4,8	17,9
Mesures d'accompagnement	–	4,2	5,1	6,0	15,3
Total du crédit demandé	3,5	33,6	35,7	37,9	110,7
Versements au titre de la participation projet par projet, engagements pris jusqu'en 2010	18,0	0,9	0,3	0,2	19,4
Total	21,5	34,5	36,0	38,1	130,1

* Fonds prévus dans le message FRI 2008 à 2011.

** Le budget 2011 de l'agence nationale comprend un budget supplémentaire de 0,2 million de francs destiné au préfinancement d'activités de projets.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour le personnel

La gestion de la participation aux programmes étant externalisée à une agence nationale, il ne faut pas s'attendre à une augmentation substantielle des ressources humaines dans l'administration fédérale. D'éventuels besoins de personnel au sein de l'administration fédérale pourront être compensés par des transferts internes au niveau des offices responsables.

4.2 Incidences sur l'économie

La participation officielle aux programmes est dans l'intérêt à long terme de l'économie suisse (voir ch. 1.4.).

4.3 Incidences régionales

Les programmes contribuent à un renforcement des régions périphériques, du fait que les ressortissants de toutes les régions du pays sont encouragés à y participer et que les participants étrangers sont placés dans toutes les régions.

4.4

Conséquences pour les générations futures

Les programmes seront mis en œuvre conformément aux principes du développement durable. Ils répondent aux critères d'insertion et de participation des générations futures. Selon les objectifs généraux des programmes, les actions devront contribuer à un développement caractérisé par des emplois plus nombreux et meilleurs et une cohésion sociale accrue. Elles visent entre autre à contribuer à la citoyenneté active, au dialogue interculturel et à une bonne protection de l'environnement pour les générations futures³⁵.

5

Programme de la législature

L'objet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 relatif au programme de la législature 2007 à 2011³⁶.

6

Aspects juridiques

6.1

Constitutionnalité et légalité

En vertu de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101), les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'Assemblée fédérale est quant à elle compétente pour approuver les traités internationaux en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

Une approbation parlementaire n'est toutefois pas nécessaire pour les traités dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, LOGA, RS 172.010, et 24, al. 2, LParl, RS 171.10). L'art. 2 de la loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51) dispose que le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux de sa propre autorité dans les limites des crédits autorisés. En l'occurrence, le présent accord prévoit des engagements jusqu'en 2013, et dépasse ainsi le cadre des crédits ouverts jusqu'en 2011. Il est donc soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux sont soumis au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'accord relatif à la participation aux programmes européens «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» peut être dénoncé (cf. art. 3, al. 3, du projet d'accord). Il ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. En vertu de l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. L'art. 164, al. 1, Cst. dispose que les dispositions importantes qui

³⁵ Art. 1, al. 1, let. f de la décision n° 1720/2006/CE (voir note 8) et art. 2, al. 1 de la décision n° 1719/2006/CE (voir note 9).

³⁶ FF 2008 707

fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La question déterminante est donc de savoir si des dispositions de l'accord ont une teneur normative qui exigerait qu'elles soient édictées sous la forme d'une loi fédérale s'il s'agissait de règles de droit national. L'accord qui crée les conditions nécessaires pour la participation de la Suisse au programme d'action dans le domaine de l'éducation et la formation tout au long de la vie et à «Jeunesse en action» règle notamment la contribution financière de la Confédération à ces programmes et les contrôles financiers effectués à l'égard des participants suisses par l'agence nationale, les autorités nationales et la Commission européenne. Il prévoit en outre la création d'une agence nationale chargée de la mise en œuvre des programmes. Il contient donc des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. c et e, Cst. Il s'ensuit que la décision d'approbation dudit accord est soumise au référendum facultatif relatif aux traités internationaux en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Le présent arrêté de financement se fonde sur la loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité (RS 414.51), laquelle se fonde elle-même sur les art. 54 et 66 Cst. Ladite loi avait à l'origine une durée de validité de quatre ans correspondant à la durée des périodes de subventionnement. La participation officielle vise une coopération continue à long terme, fondée sur un accord bilatéral. Dans cette perspective, la loi a déjà été adaptée en étant prorogée pour une durée indéterminée à partir du 1^{er} janvier 2008 (art. 5, al. 5). La compétence de l'Assemblée fédérale relative à l'arrêté financier résulte de l'art. 167 Cst. (compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale).

6.2 Application provisoire de l'accord

Etant donné que la procédure d'approbation par les Chambres fédérales, d'une part, et par le Conseil et le Parlement de l'Union européenne, d'autre part, requiert un délai de plusieurs mois, l'accord prévoit son application provisoire avec tous les droits et obligations qui en découlent à partir du 1^{er} janvier 2011.

Dans l'hypothèse où la procédure d'approbation interne prendrait du retard, l'art. 7b LOGA autoriserait le Conseil fédéral à convenir de l'application provisoire de l'accord si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent. Les intérêts essentiels consistent dans la participation de plein droit aux programmes. D'autre part, si l'accord entrerait en vigueur après le 1^{er} janvier 2011 sans la possibilité d'une application provisoire, les participants suisses devraient se contenter de droits de participation restreints pendant au moins une année supplémentaire. En définitive, la participation intégrale aux programmes 2007 à 2013 serait remise en question et le résultat des négociations, avantageux aussi en vue des générations suivantes de programmes, mis en péril. L'urgence est donc avérée.

Par ailleurs, le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné doit être soumis à l'Assemblée fédérale dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire (art. 7b, al. 2, LOGA). Dans le cas présent, l'accord est soumis sans délai à l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral est par ailleurs tenu de consulter les commissions parlementaires compétentes (art. 7b LOGA et 152, al. 3^{bis}, LParl). Cette consultation est menée simultanément à la consultation normale dans le cadre de la procédure d'approbation par le Parlement.

