

13.023

**Message
relatif au financement de la participation de la Suisse
au programme d'éducation, de formation, de jeunesse
et de sport de l'Union européenne 2014–2020**

du 27 février 2013

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014–2020.

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

27 février 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

La Suisse participe depuis 2011 à la génération actuelle (2007–2013) de programmes de l'UE du domaine éducation, formation et jeunesse. Dans la perspective de la génération suivante appelée «Erasmus pour tous» (2014–2020), le Conseil fédéral propose au Parlement, dans le présent message, d'ouvrir un crédit d'ensemble de 305,5 millions de francs pour financer la poursuite de la participation de la Suisse.

Contexte

La Suisse participe pleinement depuis 2011 aux programmes de l'Union européenne (UE) dans le domaine éducation, formation et jeunesse, car l'expérience montre que les échanges internationaux entre apprenants, enseignants, établissements d'enseignement et organisations de jeunesse engendrent une plus-value et rehaussent la qualité du système suisse de formation. C'est pourquoi le présent message vise à garantir que la participation au programme «Erasmus pour tous» de la génération suivante (2014–2020) prendra le relais de la précédente sans interruption.

«Erasmus pour tous» rassemble tous les programmes antérieurs pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. Cette approche intégrée reflète la volonté, présente aussi dans la politique d'éducation de l'UE, d'améliorer la perméabilité des cycles de formation d'un pays à l'autre, mais également entre eux. La simplification des procédures administratives et l'accroissement sensible des financements par rapport aux programmes antérieurs doivent rehausser le pouvoir d'attraction d'«Erasmus pour tous» par rapport à ses prédécesseurs, en termes de mobilité comme de coopération interinstitutionnelle.

Au cours de la seule année 2011, plus de 6000 ressortissants suisses ont ainsi pu bénéficier de mobilités vers d'autres pays d'Europe sous les programmes actuels «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en Action»: étudiants, élèves, apprentis et jeunes, mais aussi enseignants et personnel d'établissements de formation et d'organisations de jeunesse.

La pleine participation permet aux ressortissants suisses de bénéficier de la sécurité du droit en ce qui concerne l'accès à toutes les activités des programmes ainsi que de soumettre des projets et de les diriger. Cette mobilité accrue contribue notamment à l'amélioration des connaissances spécialisées et des compétences clés de la population active suisse. Par la coopération entre les établissements européens d'éducation et de formation, les échanges peuvent favoriser dans l'enseignement l'amélioration de la qualité des filières et la comparabilité des diplômes de haut niveau délivrés en Suisse. Le maillage des acteurs de l'éducation et l'association aux comités stratégiques et de programme à l'échelle de l'UE assurent par ailleurs une meilleure circulation de l'information, à la faveur des échanges entre experts et responsables à travers les frontières.

Enfin, la meilleure reconnaissance des activités non formelles se manifeste dans l'intensité des échanges entre spécialistes, qui nourrissent et soutiennent d'une façon générale la coopération et la qualité au sein des organisations et des projets de jeunesse.

Teneur du projet

Le Conseil fédéral demande un crédit d'ensemble de 305,5 millions de francs pour la reconduction de la participation de la Suisse à «Erasmus pour tous» pour la période 2014–2020. Les charges annuelles progressent d'environ 2 millions de francs par rapport à celles de la participation 2011–2013 pour atteindre 37,9 millions de francs. Les crédits demandés financeront principalement les contributions au programme, dont les montants sont encore en discussion. Leur mode de calcul sera définitivement fixé dans l'accord à conclure par le Conseil fédéral entre la Suisse et l'UE.

Les charges de fonctionnement de l'agence nationale se monteront à 35,7 millions de francs. Elles augmentent de 1,5 % par an en valeur nominale, mais sont dégressives par rapport aux contributions au programme gérées par l'agence. Interlocuteur central en ce qui concerne l'administration des programmes, l'agence sera également chargée des actions gérées au niveau national. Cela englobe le suivi des projets sur l'ensemble de leur cycle de vie, des conseils préliminaires jusqu'aux rapports des établissements soutenus, en passant par la gestion des ressources. La simplification prévue de la gestion administrative à l'échelon national permettra d'affecter proportionnellement plus de ressources aux actions de programme.

Enfin, 44,6 millions de francs ont été prévus pour des mesures d'accompagnement nationales visant à soutenir un niveau croissant de participation, l'amélioration de l'information et du maillage, ainsi que la surveillance et l'évaluation de l'impact de la participation.

Table des matières

Condensé	1838
1 Présentation générale du projet	1842
1.1 Contexte	1842
1.1.1 Espace européen de l'éducation et de la formation	1842
1.1.2 La Suisse dans l'espace européen de l'éducation et de la formation	1843
1.2 Motif de la demande de crédit	1845
1.2.1 Participation au programme de l'UE «Erasmus pour tous»	1845
1.2.2 Agence nationale de suivi de la participation au programme	1849
1.2.3 Des mesures d'accompagnement nationales pour garantir le succès	1851
1.3 Intérêt du projet dans l'absolu	1853
1.4 Intérêt du projet pour la Confédération	1854
1.4.1 Rapport intermédiaire sur la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation et de jeunesse de l'UE	1856
1.4.2 Rapport sur les effets de la participation pour la partie suisse (étude d'impact)	1859
1.5 Perspectives d'avenir	1860
1.5.1 Bénéfices attendus de la pleine participation	1860
1.5.2 Conséquences d'un renoncement à la pleine participation	1861
2 Contenu du projet	1862
2.1 Proposition du Conseil fédéral	1862
2.2 Description détaillée du projet	1862
3 Conséquences	1864
3.1 Conséquences pour la Confédération	1864
3.1.1 Conséquences financières	1864
3.1.2 Conséquences pour le personnel	1867
3.1.3 Autres conséquences	1867
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	1867
3.3 Conséquences économiques	1868
3.4 Conséquences pour la société	1868
3.5 Conséquences environnementales	1868
3.6 Autres conséquences	1868
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	1869
4.1 Relation avec le programme de la législature	1869
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	1869
5 Aspects juridiques	1870
5.1 Constitutionnalité et légalité	1870
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales	1870

5.3	Forme de l'acte à adopter	1870
5.4	Frein aux dépenses	1870
5.5	Conformité à la loi sur les subventions	1871
6	Annexe: «Programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. Exemples concrets réalisés en Suisse»	1872
	Arrêté fédéral relatif au financement de la participation de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'Union européenne 2014–2020 (<i>Projet</i>)	1873

Message

1 Présentation générale du projet

1.1 Contexte

La Suisse s'associe activement à la coopération internationale en matière d'éducation et de formation¹, et participe pleinement depuis 2011 aux programmes de l'Union européenne (UE) dans le domaine éducation, formation et jeunesse. L'expérience montre en effet que les échanges internationaux entre apprenants, enseignants, établissements d'enseignement et organisations de jeunesse engendrent une plus-value et rehaussent la qualité du système suisse de formation. C'est pourquoi le présent message vise à garantir que la participation au programme «Erasmus pour tous» de la génération suivante (2014–2020) prendra le relais de la précédente sans interruption.

1.1.1 Espace européen de l'éducation et de la formation

A l'heure actuelle, notamment en Europe, les personnes de tous âges et les établissements d'enseignement de tous niveaux disposent en matière de formation de possibilités multiples et diverses de coopération transfrontière. L'extension de ces possibilités a été favorisée depuis toujours par d'intenses contacts entre les pays. Les coopérations multilatérales revêtent à cet égard un rôle particulier. Le Conseil de l'Europe a déployé dans ce domaine des activités de pionnier, mais il faut aussi évoquer celles de l'OSCE dans le domaine de la formation, et celles d'organisations opérant dans le monde entier – et au sein desquelles la Suisse a une présence active – comme l'OCDE et l'Unesco, qui ont stimulé la réflexion commune entre les pays d'Europe en matière de formation par leurs propres propositions.

La coordination de l'éducation et de la formation passe par des processus paneuropéens

D'importantes actions de coordination de l'éducation et de la formation sont lancées et pilotées par entente entre des pays, puis développées et encouragées moyennant le soutien de l'UE. Un bon exemple en est le processus de Bologne², qui doit réunir des conditions plus propices à la mobilité transnationale dans l'enseignement supérieur, tout en renforçant la compétitivité et l'employabilité.

Dans la Déclaration de Copenhague³ de 2002, les membres de l'UE et de l'AELE/EEE se proposaient d'améliorer les résultats, la qualité et l'attrait de la formation professionnelle en Europe. Depuis lors, l'émergence de divers instruments est aussi encouragée à cet effet.

¹ Education et formation recouvrent ici toutes les activités, formelles ou non, d'éducation et de formation organisées dans les écoles, les établissements d'enseignement supérieur, les établissements d'enseignement professionnel, en formation continue et dans le secteur extrascolaire.

² Déclaration de Bologne 1999, www.sbf.admin.ch > Thèmes > Coopération internationale en éducation > Bologne.

³ www.sbf.admin.ch > Thèmes > Coopération internationale en éducation > Processus de Copenhague.

Des axes directeurs de l'UE sont à la base des programmes d'éducation, de formation et de jeunesse

L'UE déploie en outre, sur une base volontaire, des efforts d'harmonisation de l'éducation et de la formation, mais n'a que des compétences subsidiaires en la matière⁴. L'éducation et la formation occupent ainsi une place de choix parmi les grands objectifs de l'UE. Ses buts et priorités en la matière (ET 2020)⁵ coïncident avec ceux de la Confédération et des cantons:

- faire en sorte que l'éducation et la formation tout au long de la vie et la mobilité deviennent une réalité;
- améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation professionnelle;
- favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active;
- encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation professionnelle.

Dans l'enseignement supérieur et la formation professionnelle, les priorités s'alignent à chaque niveau sur celles des déclarations de Bologne et de Copenhague. L'UE les a aussi concrétisées ces dernières années pour l'enseignement scolaire⁶ et la formation d'adultes⁷.

Le programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'UE est conçu comme la traduction opérationnelle des politiques européennes. Il en va de même pour la coopération en matière de jeunesse en Europe, où les principaux domaines d'action sont l'encouragement de l'apprentissage non formel, de l'esprit d'entreprise, de la citoyenneté active, de la participation à la société et des activités de volontariat.

1.1.2 La Suisse dans l'espace européen de l'éducation et de la formation

L'UE est le principal partenaire de coopération de la Suisse dans le domaine de l'éducation et de la formation

La Suisse entend participer à l'aménagement de l'espace européen de l'éducation et de la formation. Elle s'associe donc activement à des partenaires européens pour entourer de meilleures conditions ses activités communes en la matière, et la Confédération participe, en accord avec les autorités cantonales, aux processus de coordination évoqués ci-dessus, à tous les niveaux d'éducation et de formation.

⁴ Art. 165 s., version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 115 du 9.5.2008, p. 47.

⁵ Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»), JO C 119 du 12.5.2009, p. 2.

⁶ Conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 21 novembre 2008 – Préparer les jeunes au XXI^e siècle: un programme de coopération européenne en matière scolaire, JO C 319 du 13.12.2008, p. 20.

⁷ Résolution du Conseil sur un agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes, JO C 372 du 20.12.2001, p. 1.

Le processus de Bologne est largement en place dans les hautes écoles suisses, comme l'a montré le Conseil fédéral dans son message FRI 2013–2016⁸. La Suisse poursuit également les objectifs de la déclaration de Copenhague, signée par les membres de l'UE et de l'AELE/EEE en 2002. De nombreux pays d'Europe, dont la Suisse, travaillent à des cadres nationaux de qualifications dans le sillage de ce processus. La définition d'un cadre national de qualification pour les diplômes de formation professionnelle (NQR-CH-BB) est en cours en Suisse; le Conseil fédéral a mené en 2012 une procédure d'audition à cet effet auprès des milieux concernés⁹.

En Suisse, la politique de jeunesse repose sur les trois piliers protection, encouragement et participation. Elle fait notamment une large place à la promotion et à la reconnaissance de l'apprentissage non formel, à la participation non discriminatoire des jeunes au sein de projets et de structures, et à l'intégration (inclusion) des jeunes nécessitant une aide spécifique. Les buts que poursuit la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse¹⁰, tout comme les mesures prises pour sa mise en œuvre, sont en harmonie avec le cadre renouvelé de la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse.

La Suisse participe depuis 1992 avec des statuts variables aux programmes d'éducation et de formation de l'UE

La participation aux programmes de l'UE dans le domaine éducation, formation et jeunesse constitue un élément central de la coopération depuis plus de vingt ans. Des milliers de jeunes Suisses ont ainsi enrichi leur formation ces dernières années par un séjour à l'étranger, et des milliers de jeunes étrangers ont pu faire un séjour de formation en Suisse. Rien qu'en 2011, les programmes de mobilité ont ouvert la porte d'autres pays d'Europe à plus de 6000 jeunes de Suisse (pour une liste détaillée, se reporter au ch. 1.4.1):

- plus de 3000 étudiants, de 400 stagiaires du supérieur et de 700 enseignants mobiles et personnes employées dans les hautes écoles;
- plus de 180 apprentis et de 60 stagiaires en activité professionnelle;
- près de 600 mobilités dans le cadre de partenariats entre établissements scolaires et organismes de formation continue, auxquels il faut ajouter plus de 40 actions de formation continue pour des enseignants d'établissements scolaires et de formation d'adultes;
- plus de 1100 jeunes et animateurs socio-éducatifs dans les activités du programme «Jeunesse en action».

Ces résultats se fondent sur la participation des vingt dernières années. Il n'a plus été possible après 1992, à la suite du rejet de l'EEE en votation populaire le 6 décembre 1992 et du lancement de nouveaux programmes de l'UE en 1995, de reconduire la pleine participation à Erasmus et Comett, les précurseurs des actuels programmes de l'UE dans le domaine éducation et formation. La participation n'a pu être qu'indirecte dans les quinze années qui ont suivi, ce qui a eu pour principaux inconvénients

⁸ FF 2012 2857, p. 2966 ss

⁹ Audition sur l'avant-projet du 15 février 2012 d'une ordonnance relative au cadre national de qualifications pour les diplômes de la formation professionnelle.
www.admin.ch > Actualité > Procédures de consultation > Procédures terminées > 2012
> Département fédéral de l'économie

¹⁰ RS 446.1

l'insécurité du droit, l'absence de la Suisse dans le dialogue stratégique, et des restrictions très pénalisantes aux possibilités de participation des ressortissants suisses.

1.2 Motif de la demande de crédit

1.2.1 Participation au programme de l'UE «Erasmus pour tous»

Association de la Suisse au programme d'éducation et de formation «Erasmus pour tous»

Le présent projet vise à garantir le financement de la participation de la Suisse au programme européen «Erasmus pour tous». L'UE prévoit à l'art. 18 de sa proposition de règlement du 23 novembre 2011 établissant le programme que «la Confédération suisse peut participer aux programmes de l'Union conformément à l'accord qui sera signé entre l'Union et ce pays»¹¹. Une règle comparable permet à la Suisse de s'associer depuis 2011 aux actuels programmes du domaine éducation, formation et jeunesse (2007–2013)¹².

En vertu de l'art. 2 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité¹³, le Conseil fédéral peut conclure un accord avec l'UE de sa propre autorité, dans les limites des crédits autorisés. Le crédit demandé dans le présent message lui permettra d'exercer cette compétence pour assurer la participation de la Suisse à la génération de programme 2014–2020.

Erasmus pour tous: un programme pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport

a) Objectifs généraux

«Erasmus pour tous» est un programme unique pluriannuel de l'Union européenne qui rassemble tous les programmes antérieurs du domaine éducation, formation, jeunesse et sport. Ses objectifs sont ainsi:

- d'améliorer le niveau des compétences clés;
- de favoriser l'amélioration de la qualité, l'excellence dans l'innovation et l'internationalisation au niveau de l'éducation et de la formation;
- de créer un espace européen d'éducation et de formation tout au long de la vie;
- de déclencher des effets systémiques.

¹¹ La Commission européenne a publié le 23 novembre 2011 sa proposition de règlement établissant le programme Erasmus pour tous (COM(2011) 788 final), accompagnée d'une communication (COM(2011) 787 final) au Conseil et au Parlement.
ec.europa.eu/education > Erasmus for all

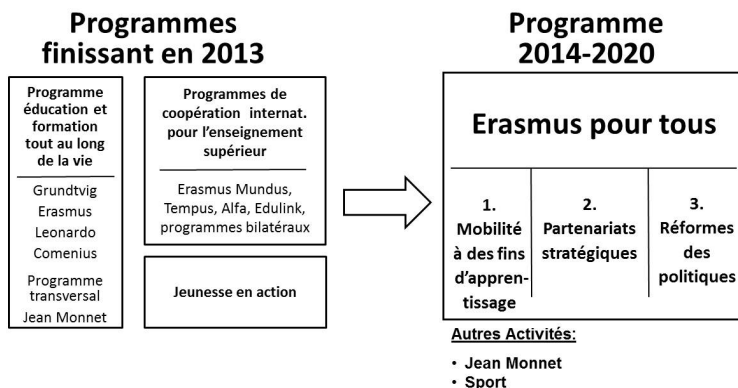
¹² Accord du 15 février 2010 entre la Confédération suisse et l'Union européenne, établissant les termes et conditions de la participation de la Confédération suisse au programme «Jeunesse en action» et au programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (2007–2013), RS 0.402.268.1.

¹³ RS 414.51

Cette approche intégrée reflète la volonté dont témoigne la politique d'éducation de l'UE de rendre les cycles de formation plus perméables d'un pays à l'autre, mais aussi entre eux. Elle mise sur la continuité, lorsque le succès des programmes antérieurs le justifie. Le programme démarre en 2014 pour sept ans; c'est l'un des grands instruments que met en œuvre l'UE pour réaliser ses objectifs pour 2020.

La simplification des procédures administratives et l'accroissement sensible des financements par rapport aux programmes antérieurs doivent rehausser le pouvoir d'attraction d'«Erasmus pour tous» par rapport à ses prédécesseurs, en termes de mobilité comme de coopération interinstitutionnelle. Le programme repose sur l'idée qu'il faut ouvrir à tout un chacun l'accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

Le graphique ci-dessous présente la mise en œuvre de cette approche intégrée:



b) Actions

Le programme doit soutenir trois actions essentielles ouvertes à tous les établissements de tous les niveaux traditionnels de l'éducation et de la formation, ainsi qu'au secteur extrascolaire. Alors que les programmes antérieurs étaient assortis de plusieurs formats de projets de mobilité et de coopération par niveau, et comportaient ainsi plus de 70 actions, «Erasmus pour tous» simplifie considérablement les choses. Le gros des activités n'en subsiste pas moins, sous une forme légèrement modifiée.

Action essentielle 1: la *mobilité à des fins d'apprentissage*, un élément fondamental du programme. Il s'agit d'encourager la mobilité à des fins d'apprentissage transnational parmi les apprenants, mais aussi dans le personnel des établissements d'enseignement. Parmi la panoplie d'activités standard figurent, pour les apprenants, le séjour d'études dans un organisme partenaire, une expérience d'apprentissage ou professionnelle en entreprise, des projets de volontariat ou des échanges à l'étranger entre groupes de jeunes. La mobilité du personnel englobe des formations de perfectionnement et des activités d'enseignement dans des établissements partenaires, de même que des formules proposées à tous les niveaux de formation, qui ont déjà prouvé leur utilité dans les actions des programmes actuels. Malgré l'étiquette générale de mobilité à des fins d'apprentissage, les participants des hautes écoles, des organismes de formation professionnelle et du secteur jeunesse devraient trouver

des critères de participation correspondant à leurs besoins. La durée minimale et maximale des formules d'échange, par exemple, est dans une large mesure identique à celle des programmes actuels en cours jusqu'en 2013.

Action essentielle 2: la *coopération*, renforcée par l'encouragement des partenariats stratégiques entre établissements d'enseignement, autorités locales ou régionales, partenaires sociaux ou organisations de jeunesse. Là encore, certains types éprouvés de partenariats stratégiques ont été maintenus, de sorte qu'il existe des offres adaptées à tous les niveaux de formation; il s'agit soit de concevoir et de mettre en œuvre des formules de formation innovantes, soit de faciliter la reconnaissance des aptitudes et des compétences.

Action essentielle 3: le *soutien à la réforme des politiques*. Elle s'adresse tout d'abord aux responsables de tous niveaux, et soutient des réseaux, des projets pilotes, des formations de perfectionnement et des études. Parmi les instruments encouragés, on trouve tout d'abord le soutien à la coordination ouverte entre les pays participants, visant à consolider la base de données sur les objectifs à atteindre dans le domaine de l'éducation et de la formation (Bologne pour l'enseignement supérieur, Copenhague pour la formation professionnelle, etc., voir ch. 1.1.1). Vient ensuite l'amélioration des conditions de mise en œuvre des instruments de transparence, comme le cadre européen de qualification ou les systèmes de reconnaissance des études supérieures (ECTS) et de la formation professionnelle (ECVET). Et enfin, le dialogue politique doit être constamment étoffé, aussi bien avec les acteurs européens concernés qu'avec des partenaires stratégiques de pays tiers.

Il faut ajouter à cela deux autres activités distinctes: l'Initiative Jean Monnet d'encouragement de l'excellence dans l'enseignement et la recherche sur l'intégration européenne, et désormais aussi dans le domaine du sport¹⁴, avec une priorité donnée à la participation accrue aux activités sportives, au rôle du sport dans l'intégration sociale, à la lutte contre les phénomènes qui menacent le sport (truccages, dopage, racisme, etc.) et à l'encouragement de la bonne gouvernance dans les organisations sportives.

La coopération entre l'UE et les pays non-membres, soutenue jusqu'en 2013 par d'autres programmes de l'Union, met particulièrement l'accent sur des activités touchant à l'enseignement supérieur. Les actions menées au titre des cinq programmes jusque-là distincts de coopération avec des pays tiers en matière d'enseignement supérieur (Erasmus Mundus, Tempus, Alpha, Edulink et programmes de coopération avec les pays industrialisés) ne sont pas reconduites, mais couvertes par les trois actions essentielles du programme.

c) Ressources financières

Les activités du programme «Erasmus pour tous» vont être intensifiées pour 2014–2020, et leur qualité améliorée. Par rapport à l'actuelle génération de programmes (2007–2013), les ressources augmentent de 70 % environ; l'enveloppe doit être de 19,1 milliards d'euros¹⁵. La proposition prévoit que le budget annuel passera de 1,4 milliard d'euros en 2014 à 2,9 milliards d'euros en 2020, soit des taux

¹⁴ Voir «Commission Staff Working Paper. Impact assessment on sport actions, Volume 4» de la Commission européenne du 23.11.2011, p. 39, tableau 6. [ec.europa.eu/education > Erasmus for all](http://ec.europa.eu/education/Erasmus_for_all)

¹⁵ 17,299 milliards d'euros de l'article «croissance intelligente et inclusive» du budget, plus 1,812 milliard d'euros de l'article «l'Europe dans le monde».

annuels de progression de 9 % à 18 %. Deux tiers des fonds sont prévus pour la mobilité à des fins d'apprentissage (action essentielle 1).

La proposition prévoit des parts minimales de:

- 25 % pour l'enseignement supérieur;
- 17 % pour l'enseignement et la formation professionnels et l'apprentissage des adultes, dont 2 % pour ce dernier;
- 7 % pour l'enseignement scolaire;
- 7 % pour la jeunesse.

Les programmes antérieurs assuraient la sécurité budgétaire de chaque catégorie en lui attribuant une part minimale du budget. La Commission en tient compte dans sa proposition en préservant ce lien entre les secteurs de formation et les montants acquis. Le fait que les parts affectées ne représentent que 58 % du total – ce qui se traduit par une souplesse accrue dans la répartition des crédits entre les secteurs – tient à l'augmentation notable de l'enveloppe proposée par rapport à la génération précédente de programmes.

Le tableau ci-dessous illustre les budgets annuels moyens à affecter à chaque secteur selon les calculs prévisionnels de la Commission européenne.

Erasmus pour tous Secteurs	Budget prévisionnel/ moyenne annuelle [millions d'euros]	Progression par rapport à 2007–2013 [%]
Erasmus enseignement supérieur (avec formation professionnelle de niveau tertiaire)	1100–1150	85–95
Erasmus enseignement supérieur; dimension internationale	259	17
Erasmus formation (formation professionnelle et apprentissage des adultes)	500–540	50–60
Erasmus Ecoles	250–275	40–55
Erasmus participation des jeunes	190–210	25–40
Subventions de fonctionnement (agences nationales)	63	15
Soutien des politiques à mener	92	20
Jean Monnet	45	50
Sport	34	–

d) Exécution

Comme cela se faisait déjà pour les programmes «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» 2007–2013, les crédits seront en majeure partie distribués sur concours; un financement de base n'est prévu que pour quelques établissements¹⁶.

¹⁶ Il s'agit de contributions à des institutions proposant des études sur l'intégration européenne, notamment dans le programme Jean Monnet.

Les agences nationales (ch. 1.2.2) des pays associés gèreront un peu plus des deux tiers des fonds, particulièremment pour mettre en œuvre les activités des actions essentielles 1 et 2. Une subvention les dédommagera des frais de fonctionnement correspondants. Une agence exécutive centrale gèrera les grands projets de coopération, les réseaux thématiques paneuropéens, les activités Jean Monnet, les actions de soutien aux politiques à mener et les actions concernant le sport.

Le gros des fonds n'est donc pas distribué sur concours entre les pays (comme c'est le cas dans les programmes-cadres de recherche de l'UE), mais selon le principe d'un financement commun de la coopération transnationale à la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus. La clé de répartition est la même pour tous les pays. L'attribution comportera toutefois une composante à la performance au niveau des demandes, notamment par la sélection sur des critères de qualité ou par des incitations financières fondées sur les résultats obtenus (récompensant par ex. les institutions ayant étendu leurs activités).

Par rapport aux programmes du domaine éducation, formation et jeunesse 2007–2013, il devrait en résulter une simplification des procédures pour l'agence nationale. Les subventions seront plutôt accordées sur une base forfaitaire, ce qui supprime le contrôle coûteux des frais effectifs de tous les participants à un programme. De plus, les agences nationales ne gèreront plus dans «Erasmus pour tous» les demandes individuelles de mobilité¹⁷: seuls les établissements et groupements organisés pourront désormais soumettre des demandes de mobilité multiples.

e) Adoption

Les indications données ici sur «Erasmus pour tous» se fondent sur la proposition de programme de la Commission, qu'examinent actuellement le Conseil de l'Europe et le Parlement européen. Si tout se passe bien, le programme pourrait être adopté au premier semestre 2013. D'importantes composantes de l'approche intégrée et de la simplification des procédures font le consensus. En revanche, le nom du programme («Erasmus pour tous») pourrait encore changer, et des réductions de budget sont probables dans l'état actuel des choses.

1.2.2 Agence nationale de suivi de la participation au programme

L'agence nationale est l'interlocuteur central pour la gestion du programme

La gestion de la majeure partie des ressources doit être confiée à une agence nationale, comme dans les actuels programmes «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action». La Commission de l'UE a proposé dans son projet de règlement qu'une agence nationale unique, qui ne saurait être un ministère, soit chargée des questions d'éducation et de formation, ce qui est déjà le cas en Suisse dans le cadre de la participation actuelle. L'agence nationale serait l'interlocuteur central pour ce qui est de la gestion du programme, et en particulier des actions

¹⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – ERASMUS POUR TOUS: le programme de l'Union européenne pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport COM(2011) 787 final, p. 21. ec.europa.eu/education > Erasmus for all

gérées au niveau national. Le projet de règlement précise certaines tâches que doit lui confier sa convention de prestations avec la Confédération.

- *Information, conseil, connaissances, contacts*: l'agence nationale est chargée de diffuser toute l'information parmi les participants potentiels. Elle renseigne également sur les résultats des projets. Elle connaît les raisons d'être des actions déployées au titre du programme. Elle entretient un réseau régional d'information et les contacts nécessaires, dans le pays et à l'étranger. Elle informe, régulièrement et sur demande, les milieux intéressés des contenus du programme, des possibilités de participation, des changements escomptés dans le programme et dans les procédures.
- *Gestion des projets sur l'ensemble des étapes de leur cycle de vie*: l'agence nationale déploie les actions décentralisées du programme. Cela englobe l'organisation des procédures de soumission des dossiers et la diffusion de l'information à ce sujet, ainsi que la préparation de la sélection des projets, la communication des décisions d'acceptation ou de rejet, l'organisation des procédures – avec diffusion de l'information correspondante – relatives à l'attribution des fonds et aux comptes rendus à présenter, les paiements aux partenaires contractuels, les contrôles correspondants d'emploi des fonds, l'assurance de la qualité par vérifications et audits réguliers, ainsi que la dissémination des résultats des projets.
- *Gestion des ressources*: l'agence nationale garantit la bonne gestion des ressources. Elle doit impérativement se doter de procédures, de mécanismes de contrôle, de systèmes de gestion comptable, de méthodes de sélection des projets et d'octroi des fonds appropriés et fonctionnels. De plus, elle doit se soumettre elle-même à un contrôle approprié, et à la surveillance financière de la Confédération et de la Commission européenne.
- *Planification et comptes rendus*: la planification des activités et les comptes rendus à présenter aux autorités nationales et à la Commission européenne sont assortis de délais impératifs.
- *Procédures internes*: un contrôle suffisant des procédures internes, notamment sous forme d'audits, une gestion clairement structurée du personnel, ainsi que l'acquisition et l'utilisation d'un système intégré de gestion sont indispensables.
- *Projets en cours des programmes précédents «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» (2007–2013)*: l'agence nationale est chargée de gérer et de clôturer les conventions de financement relatives aux précédents programmes «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» (2007–2013) qui ne sont pas encore closes au début du programme.

1.2.3

Des mesures d'accompagnement nationales pour garantir le succès

Des mesures d'accompagnement nationales continuent à soutenir un niveau de participation approprié

Des mesures d'accompagnement nationales sont indispensables pour que la Suisse tire le meilleur parti de sa participation au programme et s'intègre mieux dans l'espace européen de l'éducation et de la formation. Elles ont déjà fait leurs preuves dans le cadre de la participation actuelle. Certaines de celles qui sont déjà en place – surtout dans les domaines à potentiel de développement évident, comme la formation professionnelle ou l'enseignement scolaire – appellent une vision à moyen ou à long terme. Le but est d'augmenter le niveau de participation¹⁸ et d'épuiser le budget qui est à la disposition de l'agence nationale.

Le cofinancement de services d'information et de maillage (voir ci-dessous) peut par ailleurs optimiser l'accès de chaque groupe de bénéficiaires potentiels aux activités du programme. Ces services doivent d'une part fournir une assistance au niveau national, et d'autre part améliorer la coopération avec les grands acteurs européens de la formation. Enfin, les mesures d'accompagnement viseront aussi à évaluer périodiquement l'impact de la participation et à garantir le bon emploi des ressources au titre de la mission de contrôle à remplir par la Confédération.

Les mesures de soutien veillent à l'accroissement de la participation

Le budget est réparti entre les sous-programmes et activités comme le prévoient le règlement du programme de l'UE (voir ch. 1.2.1) et les consignes données aux agences nationales. Pour que les fonds soient exploités le mieux possible, il faudrait que l'agence nationale ait la possibilité de pratiquer la «surréservation», car l'expérience montre que de nombreux projets n'épuisent pas leur subvention, et que les crédits inutilisés repartent vers l'UE. De plus, il semble actuellement que des fonds seront nécessaires pour maintenir la mobilité existante entre la Suisse et les pays de l'AELE/EEE et candidats à l'adhésion.

Information, dissémination, maillage et coopération doivent être renforcés

D'autres mesures d'accompagnement sont nécessaires dans le domaine de l'information, de la dissémination, du maillage et de la coopération institutionnelle pour bien intégrer la Suisse dans l'espace européen de l'éducation et de la formation, ainsi que dans le programme «Erasmus pour tous», malgré la grande hétérogénéité de ses acteurs. Au-delà des prestations de l'agence nationale, les pays participants doivent soutenir, pour encadrer convenablement leurs nombreux bénéficiaires potentiels, des services et des centres de coordination assumant d'importantes fonctions d'information et de coordination à l'interface entre les activités suisses et européennes dans le domaine de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse.

A Bruxelles, c'est la mission de la Suisse auprès de l'Union européenne qui assume cette fonction. Elle bénéficie pour cela de l'appui du bureau de liaison SwissCore, qui est cofinancé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et

¹⁸ Par «augmentation du niveau de participation», on entend des chiffres plus élevés dans toutes les actions, à savoir concernant le nombre de participants, le nombre de projets et la participation aux comités stratégiques et de programme.

qui fait valoir à Bruxelles les intérêts de la Suisse en matière de formation, de recherche et d'innovation.

Au niveau national, les services ci-dessous sont déjà subventionnés sur le budget du programme dans le régime actuel de participation, pour autant qu'il existe un financement national correspondant.

- *Centres nationaux d'information sur la reconnaissance académique et professionnelle des diplômes (NARIC)*: la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) confie toujours le suivi de ce réseau, qui coopère étroitement avec le service ENIC¹⁹, à la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS), ou à l'organe qui lui succédera²⁰.
- *Eurydice*: le réseau se consacre à la description des systèmes éducatifs européens et favorise la préparation d'un meilleur corpus de données à l'intention des responsables européens de l'éducation et de la formation. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) assume la fonction de bureau national de coordination.
- *Europass*: cet instrument favorise la compatibilité des diplômes en présentant les aptitudes et compétences dans des documents standardisés. La promotion d'Europass est actuellement confiée à l'agence nationale, mais il revient en général aux autorités de délivrer le supplément descriptif du certificat et le supplément au diplôme.
- *Euroguidance*: ce réseau doit promouvoir la dimension européenne dans le conseil et l'orientation professionnels, et diffuser de l'information sur les possibilités de mobilité. Les centres nationaux Euroguidance assurent la coordination entre les acteurs nationaux de la gestion de carrière et de l'orientation professionnelle, ainsi qu'avec d'éventuels partenaires européens.
- *eTwinning*: ce réseau tisse des liens par Internet entre les écoles d'Europe. Un établissement peut ainsi en trouver un autre avec lequel travailler dans une classe virtuelle protégée sur un projet pédagogique commun. Outre la plate-forme centrale, que gère la Commission, tous les pays participants sont invités à mettre en place un centre national de coordination pour encourager les écoles à lancer des projets en partenariat.
- *Youthpass*: ce réseau organise ses propres projets et formations continues dans l'animation socio-éducative et assiste de ses conseils les participants à des activités et les agences nationales. Le Youthpass rend compte de l'apprentissage non formel, comme le fait l'Europass pour l'éducation et la formation formelles. L'association à ce service permettrait aux participants de Suisse de compléter un parcours formel par l'expérience acquise dans le cadre de «Jeunesse en action»; ils pourraient ainsi justifier de leurs activités

¹⁹ European Network of National Information Centres on academic recognition and mobility. Le Conseil de l'Europe et l'Unesco ont créé le réseau ENIC () et assurent ensemble son secrétariat.

²⁰ FF 2011 6863, art. 12, al. 3, let. a, ch. 3; voir aussi l'art. 5, al. 6, du projet de convention entre la Confédération et les cantons sur la coopération dans le domaine des hautes écoles, www.hfkg.admin.ch > Documentation > Audition relative à la convention de coopération.

auprès de la jeunesse, tout en contribuant à une meilleure reconnaissance de l'apprentissage non formel.

- *Eurodesk*: ce réseau fournit aux jeunes et aux démultiplicateurs travaillant auprès des jeunes des informations et des conseils sur des sujets européens touchant à la jeunesse. Il comporte également une banque de données Eurodesk et un réseau actif dans 33 pays d'Europe.

Dans le régime actuel de participation qui se termine en 2013, les centres nationaux de coordination des cinq derniers services complémentaires sont rattachés à l'agence nationale suisse. La possibilité de laisser d'autres acteurs les offrir sera envisagée à l'occasion du renouvellement du mandat.

Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) examinera aussi s'il conviendrait de soutenir des activités favorisant la coopération et la mobilité dans la formation professionnelle au sein de l'espace européen de l'éducation et de la formation. Il existe dans ce domaine un instrument d'appui: le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop)²¹, une agence commune de l'UE ayant vocation à assister la Commission européenne, les membres de l'UE, les pays associés et les partenaires sociaux dans la conception et le déploiement de stratégies politiques pour une formation professionnelle attrayante. Le Cedefop leur apporte son concours en ce qui concerne la formation professionnelle, et contribue sur le plan scientifique et technique à la promotion et à l'amélioration de la formation professionnelle initiale et continue à l'échelle européenne.

Le contrôle, l'analyse d'impact et les mesures préparatoires garantissent le bon déroulement des activités

L'autorité nationale de contrôle doit surveiller le fonctionnement de l'agence nationale et examiner ses rapports annuels. Elle vérifie par ailleurs l'impact de la participation par des contrôles sur place, l'analyse des comptes rendus, le monitoring et des évaluations périodiques, et identifie ainsi les améliorations possibles. Enfin, des mesures préparatoires d'une ampleur modeste sont prévues, en particulier pour anticiper les nouveautés ou réagir à des lacunes dans les financements offerts.

1.3 Intérêt du projet dans l'absolu

La Suisse est une société avancée du savoir, où le capital humain joue un rôle déterminant. La vie économique, politique et sociale s'y appuie sur de solides qualifications, ce qui sollicite considérablement le système de formation du pays. Le Conseil fédéral souhaite par ailleurs que la Suisse s'établisse globalement comme un site recherché et privilégié en matière de formation²². Tout cela exige de renforcer et d'étendre les réseaux internationaux, de soutenir l'exportation de la formation et

²¹ Règlement portant création du Cedefop: www.cedefop.europa.eu > Qu'est-ce que le Cedefop?

²² Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine FRI, adoptée par le Conseil fédéral le 30 juin 2010. www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Coopération internationale dans le domaine de la recherche scientifique et de l'innovation > Coopération bilatérale de recherche.

l'importation de talents et de promouvoir la reconnaissance internationale des formations dispensées en Suisse.

D'importants aspects de l'éducation, de la formation et de la politique de la jeunesse sont abordés à la faveur de coopérations intergouvernementales, par exemple au sein de l'OCDE ou du Conseil de l'Europe. Mais seuls les programmes d'encouragement communs permettent de travailler à des solutions communes, sur la base des besoins identifiés. Les programmes d'encouragement de l'UE constituent à cet égard un complément judicieux.

La Suisse attend par ailleurs de la participation à «Erasmus pour tous» qu'elle l'aide à préserver, voire à relever encore davantage, le haut niveau de l'éducation dispensée chez elle. Les échanges visent à permettre aux jeunes de se familiariser avec de nouvelles méthodes d'enseignement et d'apprentissage. La Suisse pourra en outre participer à l'aménagement de l'espace européen de l'éducation et de la formation: d'une part en qualité de partenaire dans une multiplicité de projets et, d'autre part, dans le dialogue stratégique sur les priorités à venir de la formation.

Le marché suisse du travail peut aussi escompter une plus-value de la mobilité croissante en formation initiale et continue. Les compétences clés – linguistiques et interculturelles – qu'acquiert par l'échange les apprentis, les étudiants et les jeunes mobiles sont un précieux facteur de réussite dans un environnement international.

Enfin, le maillage international accru du secteur jeunesse bénéficie à tous ses acteurs, et notamment à tous les jeunes eux-mêmes, par une meilleure reconnaissance de leurs qualifications non formelles.

1.4 Intérêt du projet pour la Confédération

La Suisse pourra mieux faire valoir son savoir, ses compétences et ses aptitudes en Europe si elle participe à «Erasmus pour tous», une composante centrale de l'encouragement européen de l'éducation et de la formation. C'est l'avis unanime de la Confédération et des cantons. Cela permettra en outre à notre pays de jouer un rôle actif dans le dialogue européen sur la qualité de la formation. La Suisse retirera de sa participation les avantages ci-dessous:

- Les participants suisses bénéficieront de la *sécurité du droit* en ce qui concerne l'accès aux activités et aux mises au concours du programme. Ils obtiendront la possibilité de participer à droits égaux avec les citoyens de l'UE à toutes les actions réalisées au titre du programme. Les établissements suisses pourront aussi proposer, coordonner ou diriger des projets.
- La Suisse *aura probablement accès à tous les volets du programme*²³. «Erasmus pour tous» soutiendra, au-delà des activités existantes, des échanges à l'extérieur de l'Europe dans l'enseignement supérieur, et de nouvelles actions sont prévues dans le domaine du sport (section 1.2.1).

²³ Un peu moins de 10 % du budget d'«Erasmus pour tous» proviennent de l'article «l'Europe dans le monde» du budget. Il n'a pas encore été décidé dans quelle mesure les pays non-membres de l'UE pourront s'associer à ces activités.

- Depuis la reprise de son association en 2011, la Suisse *participe aux comités stratégiques et de programme à l'échelon de l'UE*. Elle dispose d'un statut d'observateur avec un droit de consultation au sein des comités des programmes «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action», et peut ainsi infléchir leurs axes stratégiques. Ses délégués et experts peuvent faire valoir les préoccupations nationales au sein des comités de programme et des groupes d'experts, notamment en ce qui concerne les axes et stratégies des programmes en cours et à venir, ainsi que la détermination des priorités. La représentation de la Suisse dans ces organes et le maillage européen de l'agence nationale garantissent par ailleurs une meilleure circulation de l'information à travers les frontières.
- L'association au programme est un *élément central de la participation de la Suisse à l'espace européen de l'éducation et de la formation*, au-delà de sa participation au processus de Bologne et de son soutien aux objectifs de la déclaration de Copenhague. Si notre pays restait à l'écart, la coopération avec les partenaires européens en matière d'éducation et de formation s'en trouverait fortement entravée.
- *Maillage des acteurs du domaine éducation et formation à tous les niveaux*: l'association au programme donnera à tous les acteurs, spécialistes et représentants des autorités de tous les secteurs de l'éducation et de la formation de meilleures possibilités d'échanges sur les grands problèmes affectant leurs domaines respectifs.
- *Mobilité accrue*: l'UE est de loin le premier partenaire commercial de la Suisse. Il est donc dans l'intérêt économique de notre pays que les jeunes en formation se familiarisent avec l'espace européen en effectuant des séjours d'études. Ils pourront ainsi nouer des relations personnelles et acquérir des compétences linguistiques, techniques et culturelles utiles pour les activités économiques internationales.
- *Maintien du haut niveau de formation de la Suisse*: «Erasmus pour tous» permettra de disposer de ressources accrues pour les séjours à l'étranger à des fins d'études et d'éducation et pour des activités d'apprentissage et de bénévolat à proposer aux étudiants, aux stagiaires, aux enseignants ainsi qu'aux éducateurs et animateurs. La coopération entre établissements est indispensable à cet effet; elle nourrit les échanges sur l'enseignement, contribue à l'amélioration de la qualité des filières et assure la comparabilité des diplômes.
- *Valorisation des expériences d'apprentissage non formel*: «Erasmus pour tous» offre aux jeunes la possibilité de participer à des réseaux européens et de se familiariser avec le fonctionnement des pays européens, de l'UE et de ses organisations. Les nombreux liens qu'entretiennent les divers acteurs à différents niveaux, en collaboration avec l'agence nationale et les offices fédéraux, ont suscité d'intenses échanges entre spécialistes, qui favorisent et soutiennent la collaboration et la qualité parmi les organisations de jeunesse, et d'une façon générale au sein des projets de jeunesse.

1.4.1

Rapport intermédiaire sur la participation de la Suisse aux programmes d'éducation, de formation et de jeunesse de l'UE

La Suisse a repris sa participation officielle en 2011. Le bilan intermédiaire doit donc tenir compte du fait que cette participation n'en est qu'à sa troisième année et qu'elle est donc toujours en phase de lancement. On placera l'accent, ci-dessous, sur les actions gérées par l'agence nationale, avant de relever les résultats obtenus par les institutions suisses dans les actions directement gérées depuis Bruxelles. On fera ensuite le point des échanges sur les priorités éducatives des programmes et conclura sur la perspective du renouvellement de l'accord.

Les actions décentralisées gérées par l'agence nationale sont très demandées

L'agence nationale désignée sur appel d'offres en 2007 pour gérer les activités décentralisées de la génération actuelle de programmes est la Fondation ch pour la collaboration confédérale, organisation intercantonale portée par les 26 cantons, qui a créé à cet effet le service «Agence ch»²⁴. Elle rend régulièrement compte aux autorités de contrôle de la réalisation de ses grandes missions (ch. 1.2.2). Les résultats du premier appel à propositions de 2011 témoignent d'une nette progression de la mobilité et des crédits engagés par rapport à la participation indirecte antérieure. Les premiers résultats (novembre 2012) de l'appel à propositions 2012 indiqueraient que la demande s'est consolidée autour du niveau de 2011.

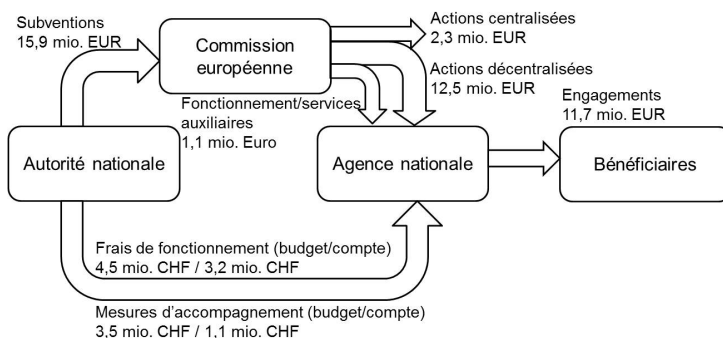
Le tableau qui suit recense les contrats, les engagements financiers et les flux de mobilité passés sur le budget 2011 du programme de l'UE:

Programme Sous-programmes		Contrats [nombre]	Engagements [1000 euros]	Mobilités [Personnes]
Education et formation tout au long de la vie	Comenius	62	324	296
	Erasmus	44	6517	4183
	Leonardo da Vinci	57	3664	272
	Grundtvig	48	449	363
	Visites d'études	8	8	8
Jeunesse en action	Jeunesse pour l'Europe	10	121	353
	Volontariat	3	23	2
	Jeunesse et monde	12	263	295
	Systèmes de soutien	11	214	381
	Coopération politique	2	68	140
Total		257	11 652	6294

²⁴ Au début de 2013, le service «Agence ch» comptait 31 postes en équivalents plein temps (EPT). A cela s'ajoutent environ trois EPT rattachés à d'autres services mais qui travaillent partiellement pour le service «Agence ch».

On constate tout d'abord que les budgets de l'UE disponibles pour les actions décentralisées n'ont pas été pleinement utilisés. Cela s'explique en partie par le fait que les budgets de 2012 ont été nettement plus abondants que prévu, en raison d'un appoint de ressources provenant du budget de l'UE²⁵. Mais la principale raison en est que la demande n'a pas rejoint le niveau qu'attendait l'UE, surtout pour les activités auxquelles la participation indirecte ne donnait pas encore accès. Des mesures sont donc nécessaires dans l'enseignement scolaire (Comenius) et la mobilité en formation professionnelle (Leonardo Da Vinci). Même dans la participation aux programmes du domaine jeunesse, les taux d'utilisation sont encore à améliorer, malgré des progrès notables.

Le graphique qui suit donne un aperçu des flux de fonds et de leur utilisation en 2011.



Le taux d'utilisation dépasse 90 % dès la première année de participation, ce qui est déjà un succès en soi. Mais pour tirer le meilleur parti de sa participation, la Suisse doit épuiser ses crédits après la phase de lancement. L'agence nationale a donc déjà pris des mesures avec l'autorité de contrôle pour améliorer les conditions de participation des destinataires à chaque niveau de formation, et susciter davantage d'intérêt.

Compte tenu du fait que le budget du programme de l'UE n'est pas épuisé, une grande partie des fonds dont dispose l'agence nationale au titre de la réserve de surréservation et de l'extension de certaines activités de projets reste inutilisée. Avec le reliquat de crédits de la phase de mise en place de 2010, l'excédent totalisait 2,4 millions de francs en fin d'année 2011. Cet excédent est compensé en continu sur les tranches suivantes.

Les charges de fonctionnement de l'agence nationale sont également restées en-dessous des prévisions budgétaires, avec un reliquat de 1,6 million de francs fin 2011. Cela s'explique en majeure partie par le fait que la mise en place de l'infrastructure nécessaire n'était pas encore achevée au démarrage de la participation, la phase préparatoire n'ayant été que de huit mois. L'agence nationale a vraiment pu instruire les demandes à partir du début de l'année 2011; depuis, elle poursuit en permanence la mise en place des structures nécessaires à l'accompagnement

²⁵ Par remise en circuit des engagements non payés, la Commission européenne dispose chaque année d'un appoint de crédits, dont le montant n'est connu qu'en fin d'exercice.

des projets dans la suite de leur cycle de vie. Les services d'information et de maillage des acteurs nationaux ont par ailleurs atteint leurs objectifs de capacités en fin d'année 2012.

Les candidatures suisses enregistrent un taux de réussite supérieur à la moyenne pour les actions centralisées du programme

Les actions centralisées sont gérées depuis Bruxelles par l'Agence exécutive éducation, audiovisuel et culture (EACEA). Elles englobent de grands projets multilatéraux, des réseaux et des mesures d'accompagnement. Le programme actuel «Éducation et formation tout au long de la vie» soutient des actions centralisées dans le domaine de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle initiale et continue ainsi que de l'apprentissage des adultes. Sont également encouragés des projets transversaux de soutien à la coopération politique, ainsi que sur les technologies de l'information et de la communication, les langues et la dissémination des résultats des projets. L'EACEA gère en outre le programme Jean Monnet, ouvert à tous les établissements d'enseignement supérieur du monde.

Les projets sont offerts sur concours, avec un taux d'acceptation européen général de quelque 20 % en 2011 et 2012 pour «Education et formation tout au long de la vie» (495 dossiers retenus en 2012 sur 2095 soumis). En 2011, première année de pleine participation, les établissements de Suisse ont été présents dans plus d'une trentaine de projets, quatre d'entre eux dans un rôle de coordination (sur un total de sept dossiers de coordinateurs suisses). Les subventions allant à des consortiums (regroupements d'organismes de plusieurs pays), le retour financier des encouragements ne peut être évalué qu'approximativement. Sur la base des parts moyennes de budget des coordinateurs et des partenaires de projets, on peut estimer que la Suisse a récupéré 1 million d'euros en 2011; selon les résultats provisoires, le niveau de participation est le même pour 2012, mais le nombre des dossiers soumis par des coordinateurs suisses est en progression d'une année sur l'autre.

Plusieurs séminaires ont été organisés en Suisse pour promouvoir les actions centralisées à l'intention des organismes peu familiarisés avec elles, notamment en liaison avec SwissCore.

Participations suisses à des actions centralisées	Coordinateurs de Suisse [Conventions/demandes]	Partenaires de Suisse [Nombre]
2011	4/7	32
2012	1/9	26

Les échanges sur les priorités éducatives des programmes se sont notablement renforcés

L'accord existant permet à la Suisse de siéger dans les comités des programmes «Éducation et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action». Elle peut s'exprimer sur la planification des programmes, leur réalisation et les rapports auxquels ils donnent lieu, et s'insère dans tous les circuits de l'information.

Depuis que sa participation est devenue officielle, la Suisse a pu envoyer des délégués dans d'autres grands groupes d'experts qui se penchent, au sein de groupes de travail thématiques, sur le cadre stratégique de la coopération européenne en matière

d'éducation et de formation²⁶. Les rapports de ces groupes servent à affiner la stratégie européenne, mais infléchissent aussi les priorités stratégiques des programmes.

Autre bénéfice acquis par la participation depuis 2011: la Suisse est régulièrement associée aux rencontres des pays participants sur la réalisation opérationnelle des objectifs définis au niveau politique. Les directeurs des autorités nationales du secteur de la formation professionnelle et de la jeunesse peuvent désormais voter aux côtés de leurs homologues des pays européens, alors que ce n'était possible auparavant que pour l'enseignement supérieur. Enfin, les groupes de suivi opérationnel travaillant sur les priorités éducatives se sont ouverts aux délégués de Suisse.

La Suisse figure pour la première fois en 2012 dans les rapports réguliers de l'UE sur la jeunesse²⁷. Les renseignements concernant sa situation sont à présent intégrés dans la base de données commune sur les activités de l'Europe en la matière, et seront à l'avenir pris en compte dans les décisions politiques.

L'accord peut être renouvelé sur la base de l'accord actuel, qui fonctionne bien

Si le Parlement suisse donne son aval au projet, le Conseil fédéral s'efforcera d'obtenir que la participation de la Suisse aux programmes européens se poursuive sans interruption. Dès l'adoption du programme (ch. 1.2.1, let. e), il préparera un mandat fixant les principaux paramètres de la négociation. Il serait aussi envisageable d'entamer au même moment des discussions exploratoires avec la Commission, dans la perspective des négociations officielles. La base en sera l'accord actuel, qui n'a donné lieu à aucune divergence aux yeux des deux parties. Si l'entente ne se fait pas avant le démarrage du programme en 2014, il faudra envisager une application provisoire et rétroactive de l'accord, ce qu'autorise l'art. 7b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁸ lorsque la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent.

1.4.2 Rapport sur les effets de la participation pour la partie suisse (étude d'impact)

Il convient tout d'abord d'indiquer qu'il est trop tôt pour porter une appréciation définitive sur les effets obtenus jusqu'à présent de la participation de la Suisse aux programmes «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action», officielle depuis 2011. La comparaison avec le régime de participation indirecte qui a pris fin en 2010 ne serait en effet guère parlante.

La mesure systématique d'impact de la mise en œuvre du programme et l'évaluation intermédiaire nationale de 2012 permettent toutefois d'arriver à certaines conclusions:

²⁶ Groupes de travail thématiques où la Suisse est présente: *Modernisation of Higher Education, Entrepreneurship Education, Professional development of VET trainers, Financing Adult Learning, Languages and Employment, Quality Assurance in Adult Learning, ICT and education*.

²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Projet de rapport conjoint 2012 du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (Stratégie de l'UE en faveur de la jeunesse pour 2010–2018), COM(2012) 495 final

²⁸ RS 172.010

- Les établissements intéressés et participants sont en grande majorité satisfaits des possibilités que leur ouvrent les programmes. Le retour d'information est également favorable sur l'agence nationale en ce qui concerne ses conseils et le déroulement des projets.
- L'agence nationale a réussi à mettre en œuvre dans un bref délai les procédures de gestion de programme assez lourdes imposées par l'UE.
- La Commission a estimé que l'autorité nationale de surveillance s'était acquittée de sa mission de contrôle de façon régulière et fiable.
- Il a été possible de mobiliser davantage de ressources humaines et financières pour les actions décentralisées (section 1.4.1) que lors de la participation indirecte. L'agence nationale avait beaucoup contribué au bon fonctionnement des structures dans le cadre de la participation indirecte, notamment en ce qui concerne la mobilité des étudiants. Pour ce qui est des actions centralisées, le taux d'acceptation des dossiers suisses rejoint la moyenne des pays européens. Peu d'établissements suisses coordonnent toutefois eux-mêmes un projet, faute d'expérience.
- Le principal défi réside, pendant la période de démarrage de la participation officielle, dans la demande portant sur les activités qui n'étaient pas ou qu'insuffisamment encouragées auparavant (notamment au niveau de la scolarité obligatoire et de la formation professionnelle de base). Au cours de cette brève phase, l'agence nationale n'est initialement parvenue que dans une mesure limitée à nouer des coopérations avec les partenaires de terrain concernés, car elle s'est concentrée sur la mise en place de ses structures internes. Des mesures spécifiques ont déjà été prises pour résorber les obstacles administratifs et mieux promouvoir ces activités à chaque niveau de l'éducation et de la formation. Ces mesures servent notamment à encourager la mobilité dans la formation professionnelle, à mettre en place des structures nationales dans le Service volontaire européen et à soutenir temporairement les institutions qui organisent des stages transnationaux pour des tiers. Il semble que la participation se développera plus lentement qu'on ne l'avait escompté.

1.5 Perspectives d'avenir

1.5.1 Bénéfices attendus de la pleine participation

La diversité des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation, de la formation et des activités de jeunesse en Suisse a ajouté à la difficulté de la phase de la mise en place de la participation officielle à partir de 2011. Depuis lors, des réseaux importants ont été activés ou mis en place, et l'intérêt va croissant.

La participation au programme «Erasmus pour tous» dotera notre système d'éducation et de formation d'instruments complétant ceux disponibles sur le plan national. L'internationalisation et les échanges pourront être promus de manière décisive dans tous les domaines de l'éducation générale, de la formation professionnelle et de l'éducation extrascolaire. La participation crée des incitations à promouvoir la circulation des idées et des innovations par-delà les secteurs traditionnels de l'éducation et de la formation.

Les connaissances acquises au niveau individuel et les compétences clés consolidées par les échanges interculturels contribueront à renforcer la qualification des travailleurs suisses. Grâce à la participation au programme, la Suisse pourra aussi jouer un rôle actif dans le discours scientifique et politique sur les questions liées à l'éducation et à la formation à l'échelle européenne.

«Erasmus pour tous» est tourné vers des effets systémiques davantage encore que ne le sont les actuels actions de programme plus fragmentées. Le programme comportera un nombre fortement réduit d'actions isolées (voir ch. 1.2.1). Les coûts d'exécution seront diminués puisqu'il ne faudra plus gérer de projets de mobilité individuels et qu'on fera davantage recours à des forfaits. En dépit de ces simplifications administratives, l'éventail des activités proposées s'étendra dans le programme «Erasmus pour tous», notamment dans le domaine de la coopération avec des Etats tiers, qui offre aux participants la possibilité de dépasser l'horizon européen dans leurs projets.

1.5.2 Conséquences d'un renoncement à la pleine participation

Si la Suisse devait renoncer à la pleine participation au programme d'éducation et de formation de l'UE, elle serait à nouveau réduite au statut d'Etat tiers. Lors de la préparation du présent message, les conséquences d'un retour à une participation indirecte, sur le mode projet par projet, ont été étudiées. Les échanges en souffriraient considérablement à tous les niveaux.

La Suisse risquerait d'être perçue comme un partenaire peu fiable et la participation des ressortissants suisses aux différentes actions pourrait s'en trouver entravée, voire compromise. Bientôt, notre pays se verrait à nouveau exclu des réseaux de coopération et d'information établis au niveau stratégique. Un retour à la participation par projet pourrait avoir des conséquences négatives, surtout dans le domaine des hautes écoles, où l'interaction internationale est traditionnellement très développée.

Les établissements suisses risqueraient de devoir présenter leurs projets et leurs comptes rendus à double, à supposer qu'elles soient encore admises dans les projets comme «partenaires silencieux». La diversité de l'offre s'en trouverait sensiblement réduite pour les enseignants et les apprenants suisses, et leur participation se heurterait à des obstacles. La Suisse devrait assumer le financement de toutes les activités de programme suivies par ses ressortissants dans les pays d'Europe de même que le coût de la participation des citoyens européens venant dans notre pays pour un échange d'étudiants, un stage professionnel ou un projet de coopération. Dans le contexte de la participation officielle, ces séjours sont financés par les institutions d'envoi.

Une bonne part des investissements importants réalisés pour mettre en place une agence nationale seraient caducs; la restructuration entraînerait une charge administrative supplémentaire et des coûts élevés. Enfin, la non-association nuirait au positionnement européen de la Suisse comme pays d'éducation et de formation.

2

Contenu du projet

2.1

Proposition du Conseil fédéral

Le crédit d'ensemble de 305,5 millions de francs est destiné à couvrir le financement de la participation officielle de la Suisse au programme d'éducation, de formation, de jeunesse et de sport de l'UE «Erasmus pour tous» pendant les années 2014 à 2020. Le crédit d'ensemble comprend une réserve de 40 millions de francs destinée à couvrir une éventuelle augmentation de la contribution due, au cas où le budget du programme «Erasmus pour tous» ou le taux de change se situeraient au-dessus des estimations qui sont à la base du présent message. Si la participation à «Erasmus pour tous» atteint un niveau comparable à celui des années 2011–2013, la contribution au programme se monterait à 185,2 millions de francs.

Les charges de l'agence nationale ne représentent plus que 13 % du crédit d'ensemble (hors réserve). Vu que le crédit de fonctionnement en cours n'a pas été épuisé à ce jour, la croissance budgétaire ne couvrira que le renchérissement (estimé à 1,5 %). Le crédit d'engagement proposé se monte à 35,7 millions de francs.

La croissance budgétaire (1,5 %) pour les mesures d'accompagnement restera elle aussi en-dessous des valeurs actuelles. Le crédit d'engagement proposé se monte à 44,6 millions de francs. Dans la perspective de la participation à l'espace européen de la formation, ces moyens serviront premièrement à prendre des mesures pour relever le niveau de participation au programme «Erasmus pour tous», deuxièmement à améliorer l'information, le maillage et la coopération autour des questions liées aux échanges, et troisièmement à exercer la surveillance des activités déployées dans ce cadre.

2.2

Description détaillée du projet

Mode de calcul des contributions au programme

En vertu de l'accord en cours conclu en 2010²⁹, la Suisse verse chaque année une contribution financière au budget respectif des programmes européens «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action»; en contrepartie de laquelle la Suisse peut participer de plein droit à toutes les activités. La contribution de la Suisse d'un montant de 50,1 millions d'euros pour les années 2011 à 2013 est versée au budget général de l'UE. Elle n'est pas destinée à augmenter les subventions allouées sur le programme auquel participe la Suisse. La méthode de calcul de la contribution de la Suisse devra être négociée lors du renouvellement de l'accord entre la Suisse et l'Union européenne. Comme on l'explique au ch. 1.4.1, le Conseil fédéral précisera dans son mandat de négociation comment l'accord existant pourra être adapté aux conditions du nouveau programme «Erasmus pour tous». Sur le plan du contenu, l'accord ne différera sans doute pas fondamentalement de celui conclu en 2010.

Selon l'accord en vigueur, la contribution de la Suisse au budget du programme «Erasmus pour tous» n'est pas calculée sur la base d'une clé prédéfinie fondée sur le PIB – comme c'est le cas de la contribution aux programmes-cadres de recherche de l'UE –, mais fixée avec un taux de croissance stable de 5 %. Bien qu'une croissance

²⁹ RS 0.402.268.1

beaucoup plus rapide des contributions ne soit pas souhaitable du point de vue suisse au vu des premiers résultats de la participation officielle (ch. 1.4.2), on garde néanmoins comme valeurs cibles les niveaux de participation de pays comparables (par exemple l'Autriche ou la Norvège). Pour garder une marge de manœuvre jusqu'à l'aboutissement de la négociation, on a prévu une réserve qu'on évitera toutefois d'utiliser dans toute la mesure du possible.

La proposition de la Commission européenne prévoit qu'environ deux tiers des fonds seront reversés aux agences nationales pour des actions gérées de manière décentralisée. C'est avec ces moyens que seront soutenus les projets de mobilité et de partenariat des institutions suisses. Les actions centralisées représenteront probablement moins d'un quart du budget et seront gérées à Bruxelles par l'EACEA pour le compte de la Commission européenne.

Contribution aux charges de fonctionnement de l'agence nationale

L'autorité nationale est tenue de garantir le bon fonctionnement de l'agence nationale. Comme on l'a vu au ch. 1.2.2, la Suisse doit tout d'abord désigner une agence nationale pour la mise en œuvre du programme «Erasmus pour tous» et la conclusion des activités lancées durant la période 2011–2013. Dans un deuxième temps, l'autorité nationale doit s'assurer que l'agence nationale s'est dotée des dispositifs appropriés et fonctionnels en termes de procédures, de mécanismes de contrôle, de systèmes comptables, de modalités d'attribution des mandats et d'octroi des fonds.

Chaque pays finance lui-même la majeure partie des charges de son agence nationale. Le financement par la Confédération découle de sa responsabilité principale pour les questions internationales d'éducation et de formation. L'utilisation efficiente de la contribution fédérale par l'agence nationale sera contrôlée par le SEFRI (qui établit des conventions d'objectifs annuelles, vérifie les comptes rendus à intervalles réguliers et charge des experts indépendants de procéder à une évaluation à mi-parcours du programme «Erasmus pour tous»). Les autorités fédérales statueront d'ici fin juin 2013 sur le renouvellement du mandat de l'agence nationale actuelle. Aucun nouveau mandat ne sera attribué avant la décision du Parlement relative à la poursuite de la participation.

Parallèlement à ce mandat, l'agence nationale passera également un contrat avec la Commission européenne, qui précisera les règles applicables à la gestion des fonds de programme. Ces fonds comprendront également une faible participation aux coûts de fonctionnement de l'agence nationale.

La première phase de fonctionnement de l'agence nationale dans le cadre de la participation actuelle tend à montrer que les charges financières restent en-dessous des besoins financiers maximaux prévus (ch. 1.4.1). Comme on s'attend en plus à une réduction de la charge administrative au niveau de l'agence nationale suite aux simplifications apportées à la nouvelle génération de programme, on ne prévoit pas d'augmentation sensible du budget. Les montants inscrits dans le message FRI 2013–2016 se fondaient encore sur des taux de croissance entre 9 % et 18 % par an et sont donc supérieurs aux crédits demandés dans le présent message.

Mesures d'accompagnement nationales

Comme mentionné au ch. 1.2.3, des mesures d'accompagnement nationales sont indispensables. A ce titre, il est prévu de financer une série de mesures destinées à assurer le succès de la participation de la Suisse à l'espace européen de l'éducation et de la formation.

Une partie de ce financement à gérer par l'agence nationale servira de matelas financier pour permettre des sursréservations en vue d'épuiser au mieux les fonds européens. D'habitude, ces fonds ne sont pas sollicités dans leur intégralité et le reliquat est pris en compte dans la tranche suivante de la contribution fédérale. Ce système pratiqué dans de nombreux pays permet une utilisation optimale des fonds de l'UE. D'autres mesures d'accompagnement permettront d'étendre la mobilité à tous les pays participants, y compris ceux qui ne sont pas membres de l'UE (pays de l'AELE/EEE et candidats à l'adhésion à l'UE).

En ce qui concerne les services d'information et de mise en réseau (Naric, Eurydice, Europass, etc., voir ch. 1.2.3) qui assurent le maillage des informations sur les systèmes d'éducation nationaux, le SEFRI repensera l'attribution de chaque service afin de le confier à l'institution qui se prête le mieux comme point de contact suisse. Les institutions qui auront été désignées recevront pour la plupart une subvention européenne, mais un cofinancement national est nécessaire pour pouvoir en bénéficier.

Le SEFRI verra aussi s'il convient de reconduire pendant les années 2014–2020 le poste de conseillère scientifique à l'antenne SwissCore de Bruxelles, financé jusqu'ici sur les mesures d'accompagnement.

Le crédit servira aussi à financer la surveillance de l'agence nationale et l'analyse des effets du programme en Suisse. Au besoin, il sera utilisé pour financer des mesures préparatoires.

Du fait du niveau de la demande enregistré au cours des deux premières années de la participation (ch. 1.4.1) et de la forte croissance du budget des mesures d'accompagnement, ces moyens ont rarement été épuisés. Aussi, les montants prévus à cet effet dans le message FRI 2013–2016³⁰ sont revus vers le bas et les budgets annuels n'augmenteront plus que du taux de renchérissement. On s'attend à une augmentation de la demande au cours des prochaines années grâce aux meilleures conditions-cadres pour les participants suisses (notamment en termes d'information et de maillage, mais aussi en raison des taux de contribution plus élevés), ce qui permettra d'épuiser les moyens prévus pour les mesures d'accompagnement.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le crédit d'ensemble de 305,5 millions de francs couvre le financement de la reconduction de la participation de la Suisse au programme «Erasmus pour tous» pendant les années 2014 à 2020. Comme on l'a vu au ch. 2.2, ce montant comprend, d'une part, les contributions obligatoires au budget de programme de l'UE et,

³⁰ FF 2012 2857 2988

d'autre part, le financement des mesures d'accompagnement nationales et des charges de fonctionnement de l'agence nationale.

Par rapport à la croissance budgétaire moyenne de 7,4 % prévue dans le message FRI 2013–2016³¹, le taux de croissance du crédit d'ensemble demandé ici ne se situe qu'autour de 3,9 % (hors réserve). La présente demande de crédit n'excèdera donc pas les crédits budgétaires 2014–2016 tels qu'ils sont prévus à ce jour. Si des moyens supplémentaires devaient être nécessaires dans les années 2014 à 2016 pour couvrir une réévaluation de la contribution par suite de variation du taux de change ou d'augmentation budgétaire de la part de l'UE, les montants correspondants devront être compensés sur les crédits du domaine FRI inscrits au budget et dans le plan financier. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral saisira l'occasion du message sur le budget (ou des messages sur les compléments au budget) pour soumettre au Parlement une proposition de réaffectation de ces crédits dans le domaine FRI (en revoyant éventuellement certains crédits d'engagement ou plafonds de dépenses). Le Conseil fédéral présentera dans le prochain message FRI (2017–2020) une proposition pour le procédé à suivre pendant les années 2017 à 2020.

Contribution financière de la Suisse à «Erasmus pour tous»

Un montant de 185,2 millions de francs est prévu pour les contributions au programme. Au vu des résultats de la participation à ce jour, on estime qu'une période relativement longue sera nécessaire pour atteindre le niveau de participation visé.

Pour parer à d'éventuelles variations par rapport à l'estimation faite dans le présent message, une réserve de 40 millions de francs est prévue sous forme de crédit d'engagement. Ce montant représente la différence entre la répartition du budget prévue dans le présent message et la croissance du crédit prévue dans le message FRI 2013–2016. Cette dernière tenait compte du budget total, encore non revu à la baisse, du programme et de taux de croissance annuels entre 9 % et 18 %. Il n'est toutefois pas question de répartir la réserve sur plusieurs années, raison pour laquelle elle n'est pas inscrite au budget ni dans la planification financière.

Les contributions au programme, payables en euros, sont sensibles aux variations des taux de change. Aussitôt que le Parlement aura approuvé le projet et que l'accord aura été signé, une assurance contre les risques de change sera conclue pour ces contributions, qui ont été calculées avec un taux de change supposé de 1,24.

Charges de fonctionnement de l'agence nationale

Une contribution de 35,7 millions de francs est prévue pour couvrir les charges de fonctionnement de l'agence nationale pendant les années 2014 à 2020. La contribution est dégressive par rapport aux fonds de programme gérés par l'agence et représente 13 % du crédit d'ensemble (hors réserve).

Mesures d'accompagnement nationales

Le crédit d'engagement pour les mesures d'accompagnement pour les années 2014–2020 se monte à 44,6 millions de francs, soit environ 17 % du crédit d'ensemble (hors réserve). Il est destiné aux affectations suivantes (voir ch. 2.2):

- mesures destinées à relever le niveau de la participation: 24,5 millions de francs (env. 55 %);

³¹ FF 2012 2857 2987 ss (ch. 2.5.1)

- information, diffusion, maillage et coopération: 17,8 millions de francs (env. 40 %);
- surveillance, analyse d'impact et mesures préparatoires: 2,2 millions de francs (env. 5 %).

Engagements découlant de la participation indirecte jusqu'en 2010

Des paiements d'un montant approximatif de 0,05 million de francs sont prévus pour la conclusion de projets pluriannuels lancés sous la participation indirecte avant la fin 2010.

Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014 ou au 1^{er} janvier d'une année ultérieure

L'entrée en vigueur ou l'application rétroactive des dispositions financières de l'accord n'est possible, pour des raisons budgétaires propres à l'UE, qu'au 1^{er} janvier d'une année. Si les négociations devaient ne pas aboutir dans les délais nécessaires à une application rétroactive de l'accord au 1^{er} janvier 2014, le crédit d'engagement pour la participation au programme «Erasmus pour tous» devrait être utilisé dans l'intervalle pour financer les participations suisses sur le mode projet par projet. Dans cette hypothèse, il n'y aurait pas lieu de réduire le crédit d'engagement. Le Conseil fédéral décidera s'il convient de bloquer une partie des crédits sur la base d'un examen détaillé du niveau de participation attendu et des coûts d'une éventuelle participation projet par projet.

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits budgétaires prévisionnels nécessaires pour financer la reconduction de la participation à «Erasmus pour tous». Ces prévisions représentent une économie de 10,25 millions de francs par rapport au plan financier 2014–2016, qui s'explique par le fait que la progression des contributions pour l'agence nationale et les mesures d'accompagnement a été revue à la baisse suite à l'évaluation de la participation en cours (ch. 1.4).

Crédits budgétaires (en millions de francs)

Crédit/description	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
A2310.0192 Programmes d'éducation de l'UE								
Contribution à «Erasmus pour tous»	22,7	23,9	25,1	26,3	27,7	29,0	30,5	185,2
Contribution à l'agence nationale	4,9	4,9	5,0	5,1	5,2	5,3	5,3	35,7
Mesures d'accompagnement nationales	6,1	6,2	6,3	6,4	6,5	6,5	6,6	44,6
Total	33,7	35,0	36,4	37,8	39,4	40,8	42,4	265,5
Paiements pour la participation projet par projet	0,05							0,05
Plan financier ¹	34,8	38,5	42,1		...	...	...	115,4
Différence	1,05	3,5	5,7	...	...	...	...	10,25

¹ Plan financier 2014–2016, publié le 22 août 2012

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Il ne faut pas s'attendre à une augmentation substantielle des ressources de personnel dans l'administration fédérale du fait que la gestion de la participation au programme est assurée par l'agence nationale. D'éventuels besoins de personnel de l'administration fédérale pourront être compensés dans le contexte du regroupement du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche SER et de l'Office fédéral de la formation professionnelle OFFT et de la technologie, qui forment le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), au sein du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR.

Si la participation intégrale de la Suisse devait prendre du retard ou ne pas se réaliser, il faudrait créer jusqu'à deux postes supplémentaires à durée limitée de responsables de projets pour la mise en place et la gestion de la participation projet par projet. Ces postes seraient aussi compensés au sein du SEFRI. La mise en place de nouvelles structures décentralisées pour la gestion des échanges entraînerait des charges supplémentaires pour la Confédération.

3.1.3 Autres conséquences

Le mode d'organisation diffèrera peu du dispositif mis en place pour l'actuelle participation jusqu'en 2013. L'attribution des rôles entre autorité nationale, agence nationale et Commission européenne ne sera ajustée que marginalement en ce qui concerne l'organisation des activités de contrôle. Les mesures d'accompagnement ont été repensées par rapport à la participation en cours pour prendre en compte l'évolution dynamique du secteur de la formation³² et mieux répondre encore aux besoins et aux attentes des participants au programme.

La participation ne nécessite aucune adaptation ou extension sur le plan immobilier ni dans les systèmes informatiques de la Confédération.

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

La participation au programme «Erasmus pour tous» n'a pas d'incidences immédiates en termes de politique régionale. Le programme tend à renforcer les régions périphériques en incitant les habitants de toutes les régions à participer aux actions et en plaçant les participants étrangers dans toutes les régions du pays. A l'échelle nationale, on vise une demande équilibrée entre les régions linguistiques sur l'ensemble des actions du programme.

³² Ces évolutions se situent notamment dans le champ de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE; FF 2011 6863) et dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre du cadre national de qualifications NQR (cf. ch. 1.1.2).

3.3 Conséquences économiques

Le rôle de la formation comme moteur de la compétitivité d'un pays est incontesté (voir ch. 1.1.1). Les dépenses de formation représentent un investissement à long terme, dont les effets restent difficilement quantifiables. Les conséquences économiques sont essentiellement de nature indirecte. L'offre de formation élargie bénéficie aux apprenants et aux enseignants de tous les niveaux. Les institutions participantes tirent une plus-value de la coordination et du transfert de compétences à l'échelle internationale.

3.4 Conséquences pour la société

Toutes les actions du programme «Erasmus pour tous» ont pour but de proposer à la population des offres de formation plus nombreuses et de meilleure qualité. La participation va dans le sens des objectifs du Conseil fédéral pour le domaine de la formation (voir ch. 1.3 et 1.4). Même si l'effet n'est pas mesurable, la participation aura une incidence favorable sur la société et sur la prospérité de la Suisse de demain. Des milliers de citoyens suisses profiteront tous les ans d'un échange qui leur permettra d'étendre leurs compétences personnelles et de développer leur sensibilité interculturelle³³.

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

Les activités prévues dans le domaine sportif visent en particulier à mettre le sport au service de l'intégration sociale, à encourager l'activité physique et le sport dans un but de promotion de la santé et à combattre le dopage, les matches truqués, la violence, le racisme et l'intolérance dans le sport.

3.5 Conséquences environnementales

Le programme n'aura pas de conséquences environnementales immédiates. En revanche, certaines actions d'éducation au développement durable produiront des résultats utiles au sens de la politique environnementale.

3.6 Autres conséquences

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

³³ Quelques histoires de réussites sont résumées dans une publication séparée, qui est jointe au présent message.

La mobilité est essentielle pour le succès de la participation au marché du travail mondialisé. Pour attirer les meilleurs talents du monde entier, il convient de maintenir, voire de renforcer le pouvoir d'attraction de la Suisse comme pôle économique, mais aussi comme pôle de formation et de recherche.

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été prévu dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁴ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁵.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le renouvellement de la participation aux programmes d'éducation, de formation et de jeunesse de l'UE est une mesure importante, qui se situe dans le droit fil de la stratégie internationale du Conseil fédéral dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation, à laquelle il est fait référence au ch. 1.3.

A la Conférence sur les places d'apprentissage 2011, les partenaires de la formation professionnelle se sont prononcés en faveur de l'augmentation de la mobilité professionnelle et de l'encouragement de l'apprentissage des langues étrangères dans la formation professionnelle. Une année plus tard, à cette même conférence, ils ont retenu à cet effet quatre axes prioritaires: 1) Elaboration de modèles pour l'organisation d'activités de mobilité, 2) Encouragement de l'enseignement bilingue; 3) Information et sensibilisation; 4) Financement complémentaire. La mise en œuvre est assurée par tous les partenaires de la formation professionnelle moyennant des mesures définies en complément des activités de mobilité à l'échelle européenne.

Dans sa stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse³⁶, le Conseil fédéral reconnaît «l'importance du rôle que jouent la coopération et la mise en réseau au plan international dans le domaine de la promotion de la jeunesse» (p. 24). La Confédération est appelée à jouer «un rôle de charnière entre les institutions internationales et cela tant pour la négociation, la ratification et l'application d'accords internationaux que pour la coopération pratique en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse» (p. 21). L'analyse des problèmes et les priorités de la politique suisse de la jeunesse coïncident largement avec la stratégie Europe 2020³⁷ et les priorités de l'UE.

³⁴ FF 2012 349, ici 451 s.

³⁵ FF 2012 6667, ici 6677 (art. 26, ch. 108)

³⁶ Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001. www.bsv.admin.ch > Thèmes > Questions de l'enfance et de la jeunesse > Politique de l'enfance et de la jeunesse: vue d'ensemble

³⁷ Europe 2020: une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2010) 2020 final.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale pour prendre le présent arrêté découle de l'art. 167 de la Constitution (Cst.)³⁸ L'art. 4 de la loi fédérale du 8 octobre 1999 relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité³⁹ prévoit que l'Assemblée fédérale vote les crédits d'engagement nécessaires par la voie d'un arrêté fédéral simple. Une disposition de même teneur figure à l'art. 22, al. 6, de la loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités⁴⁰.

L'art. 3, al. 1, de la loi relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité constitue la base légale pour le versement de contributions. Les crédits d'engagement commentés au ch. 2.2 correspondent aux buts visés par la loi, à savoir le versement de contributions à l'UE (al. 1, let. a) et le financement de mesures d'accompagnement (al. 1, let. b).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

L'accord que le Conseil fédéral prévoit de conclure ainsi que les mesures prévues en Suisse pour la participation au programme sont conformes aux obligations internationales de la Suisse. Ils sont notamment conformes à la volonté, maintes fois exprimée par la Suisse et l'UE dans les négociations bilatérales, d'entretenir une étroite coopération dans le domaine de la formation.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Les art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁴¹ prévoient dans le présent cas la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

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

³⁸ RS 101

³⁹ RS 414.51

⁴⁰ RS 414.20

⁴¹ RS 171.10

5.5

Conformité à la loi sur les subventions

Les contributions au budget de l'UE visées à l'art. 1, al. 2, let. a, du projet d'arrêté ne relèvent pas de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁴² étant donné que celle-ci ne s'applique pas aux prestations fournies à des institutions ayant leur siège à l'étranger (art. 2, al. 4, let. b, LSu).

En revanche, la LSu s'applique aux subventions versées à l'agence nationale et à celles destinées aux mesures d'accompagnement visées à l'art. 1, al. 2, let. b et c, du projet d'arrêté. Les paragraphes qui suivent donnent les principaux éléments qui devront figurer dans le rapport sur les subventions. Les moyens financiers prévus pour atteindre les buts envisagés sont présentés dans le tableau au ch. 3.1.1.

Importance du projet pour les objectifs visés par la Confédération

La coopération internationale est une dimension explicite de la politique d'encouragement FRI (Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation, du 30 juin 2010⁴³). En participant à un projet d'envergure internationale, notre pays s'assure une position de tête dans le domaine de la formation et de la recherche. Une réduction de sa subvention compromettrait l'association de notre pays au programme «Erasmus pour tous», nuirait à sa compétitivité et rendrait caducs une bonne partie des investissements réalisés dans la mise en place de l'agence nationale nécessaire à la participation au programme. Le cofinancement d'une agence nationale est une condition préalable que doivent remplir les pays souhaitant s'associer au programme. En outre, la Suisse ne pourrait pas atteindre le niveau de participation (ch. 2.2) voulu sans contribution aux mesures d'accompagnement.

Pilotage matériel et financier

Les subventions allouées pour le fonctionnement de l'agence nationale ainsi qu'une partie des mesures d'accompagnement seront pilotées par la Confédération en vertu d'un mandat pluriannuel. Ce mandat prévoit la constitution d'un comité de pilotage présidé par le SEFRI et réunissant les autorités concernées ainsi que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (qui n'a pas le pouvoir d'influer sur les aspects financiers). Le comité de pilotage se réunira deux fois par an et pourra influencer marginalement sur l'affectation des moyens budgétaires dans le cadre de la répartition prévue dans le mandat. La grande majorité des autres subventions destinées aux mesures d'accompagnement seront allouées aux institutions concernées par voie de mandats annuels avec obligation d'en rendre compte périodiquement. Les subventions non utilisées ou celles qui ne l'auront été que partiellement devront être restituées. Tous les mandats prévoient en outre une procédure à suivre en cas d'irrégularités.

Procédure d'octroi des contributions

Dès 2013, après la phase de démarrage de la participation officielle, la hauteur des fonds destinés au fonctionnement de l'agence nationale sera déterminée sur la base de valeurs empiriques. De plus, l'agence nationale présentera une prévision des charges attendues. Les comptes rendus de l'agence, y compris pour les mesures

⁴² RS 616.1

⁴³ www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Coopération internationale dans le domaine de la recherche scientifique et de l'innovation > Coopération bilatérale de recherche

d'accompagnement dont elle assume la gestion, seront régulièrement examinés par le SEFRI sous l'angle de la régularité et de l'efficacité. Les contributions pour les autres mesures d'accompagnement seront elles aussi allouées dans un but précis et assorties d'obligations et d'objectifs à atteindre.

6

Annexe: «Programmes européens d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse. Exemples concrets réalisés en Suisse»

La publication est disponible sur le lien suivant: www.sbfi.admin.ch > Thèmes > Coopération internationale en éducation > Programmes d'éducation, de formation professionnelle et de jeunesse de l'UE