



SEFRI, 5 juillet 2024

Loi sur Movetia – rapport complémentaire

Message du Conseil fédéral du 15 novembre
2023 -
Réponse aux questions de la CSEC-N du 26
avril 2024

Référence: SBFI-612.21-3/5/33/6



Table des matières

Résumé.....	3
1 Introduction	5
2 Questions générales.....	5
3 Conflit de rôles et d'intérêts des organes fédéraux	7
4 Avantage de la transformation en établissement de droit public sur le plan opérationnel.....	8
5 Adaptations possibles en gardant la forme juridique actuelle de fondation de droit privé.....	9
6 Rôle des cantons, défense de leurs intérêts et répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons.....	12
7 Coûts supplémentaires du nouvel établissement de droit public et risque de restructurations ultérieures	15
8 Financement de Movetia	17
9 Compatibilité de Movetia avec les exigences de l'UE pour les agences nationales – Association à Erasmus+	18
10 Représentation des groupes d'intérêt au conseil d'administration et dans la direction de Movetia.....	20
11 Ancrage structurel renforcé des activités extrascolaires des jeunes.....	21

Résumé

Les faiblesses du statut de fondation de droit privé pour l'agence nationale Movetia, qui met en œuvre des tâches fédérales et gère des fonds fédéraux, sont connues depuis un certain temps déjà. Dans la situation actuelle, elles englobent aussi un conflit de rôles du côté des organes fédéraux, ce qui ne peut pas être admis et qui implique des risques considérables d'atteinte à la réputation de la Confédération. Le processus visant à trouver une solution de droit public qui remédie à ces faiblesses tout en garantissant l'implication stratégique des cantons a donc été lancé très tôt, mais il a été long et complexe. Le changement de forme juridique en un établissement de droit public de la Confédération s'impose du point de vue de la politique institutionnelle et budgétaire, eu égard notamment au volume de fonds fédéraux gérés. Il s'agit de créer les bases d'une surveillance politico-stratégique adéquate et de la haute surveillance du Parlement, ainsi que d'une exécution plus efficace des tâches par Movetia. Les doublons dans les processus de pilotage doivent être supprimés et les tâches stratégiques doivent être dissociées des tâches opérationnelles.

Sur le plan de la mise en œuvre, la nouvelle forme juridique représenterait une plus-value en termes d'autonomie opérationnelle, d'efficacité et d'agilité dans la fourniture des services, et elle contribuerait à renforcer la légitimité et la position de l'agence nationale. Il serait également envisageable de corriger certaines lacunes liées à la conformité avec les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération en effectuant quelques adaptations de la forme juridique existante (p. ex. composition du conseil de fondation, renforcement de la transparence des rapports, mandats de prestations des services fédéraux mieux coordonnés). Cependant, de tels changements seraient nécessairement de grande ampleur si l'on veut garantir une certaine cohérence et ne pas créer de nouvelles lacunes. L'effort nécessaire pour y parvenir est jugé important. Et certaines faiblesses ne peuvent pas être comblées avec la forme juridique actuelle (notamment l'absence de pouvoir décisionnel propre).

La promotion des échanges et de la mobilité en matière de formation reste une tâche commune de la Confédération et des cantons. La transformation de Movetia en un établissement de droit public tient expressément compte de ce principe. Les cantons sont impliqués de manière substantielle dans le pilotage politico-stratégique de Movetia et la Confédération accorde une grande importance à la coordination étroite avec eux. Sur le plan de la mise en œuvre, le partage des tâches et des compétences de la Confédération et des cantons, qui a fait ses preuves et s'est révélé complémentaire, doit être conservé. La Confédération met en œuvre ses mesures par le biais de Movetia, qui assume les mêmes tâches fédérales qu'auparavant. Les cantons continuent de bénéficier dans une large mesure de ces tâches fédérales et mettent en place de leur côté leurs propres structures et mesures d'encouragement. L'implication continue des cantons dans la politique d'encouragement aux niveaux stratégique et opérationnel permet de garantir que les mesures de la Confédération mises en œuvre par Movetia atteignent leur efficacité. Selon le projet de loi, les autres prestations en faveur de tiers n'entraveront pas l'exécution des tâches principales de Movetia.

Les coûts supplémentaires – en grande partie uniques – liés au changement de forme juridique restent dans des limites raisonnables et la nouvelle forme d'organisation sera à la fois pérenne et flexible, de sorte que des modifications majeures ne seront pas nécessaires ultérieurement. Les mécanismes de financement sont inchangés : la Confédération finance intégralement le fonctionnement de Movetia et met à disposition des subventions pour les tâches fédérales. Les cantons financent exclusivement leurs propres structures et tâches, par exemple par des prestations propres dans le cadre d'échanges scolaires.

En cas d'association de la Suisse à Erasmus+, tant l'actuelle fondation de droit privé que l'établissement de droit public proposé sont en principe compatibles avec les exigences institutionnelles de l'UE vis-à-vis des agences nationales, ou peuvent tous deux être rendus compatibles. Cependant, les exigences relatives aux structures et aux processus internes entraîneraient dans les deux cas un besoin d'adaptation. Celui-ci serait nettement moins important pour l'établissement de droit public, car le passage à des structures et à des processus conformes au gouvernement d'entreprise prendrait déjà en compte un grand nombre d'exigences de l'UE. Il ne serait pas nécessaire de modifier le projet de loi

actuel. L'association à Erasmus+ générerait des coûts supplémentaires dans les deux cas, car la participation au programme nécessite des structures de mise en œuvre plus lourdes. En ce qui concerne les mesures d'encouragement à orientation internationale, l'association conduirait en outre à une redistribution des rôles : Movetia gérerait en premier lieu les fonds d'encouragement de l'UE et la Confédération, en tant qu'autorité nationale, aurait seulement une fonction de surveillance à titre fiduciaire et elle ne pourrait plus fixer que partiellement des directives stratégiques. En revanche, le pilotage des mesures d'encouragement à orientation nationale ne serait pas affecté.

Le futur conseil d'administration de l'établissement doit être composé sur la base d'un profil d'exigences. Afin d'assurer une représentation adéquate des domaines de la formation et des groupes d'ayants droit, y compris des acteurs économiques, il faut prévoir que le conseil d'administration, en tant que collègue, dispose d'une connaissance approfondie des besoins particuliers des acteurs et des groupes cibles dans le domaine des échanges et de la mobilité. En revanche, aucune prescription ne doit être imposée à la direction de Movetia, afin de ne pas restreindre l'autonomie du conseil d'administration.

1 Introduction

Le présent rapport condense les réponses de l'administration fédérale aux questions de la CSEC-N concernant l'objet 23.072 Loi sur Movetia, transmis lors de la séance de la commission du 26 avril 2024. Les questions ont été regroupées dans des sous-chapitres thématiques en vue d'y répondre. Dans la mesure où il existe des liens entre les thématiques, plusieurs questions ont fait l'objet d'une réponse commune. Ce rapport a été rédigé par le SEFRI en tant qu'organe fédéral compétent. L'OFC, l'OFAS, l'AFF et le CDF ont été consultés et intégrés aux travaux.

2 Questions générales

1. *Pour des non-juristes, quelle est la principale différence entre une fondation d'utilité publique de droit privé, et un établissement fédéral de droit public ?*
2. *Depuis quand connaît-on les désavantages de la forme d'organisation actuelle de Movetia en tant que fondation ? Ces lacunes étaient-elles déjà connues avant les constatations du CDF ?*
3. *Pourquoi serait-il plus judicieux, du point de vue de la politique institutionnelle et budgétaire, que Movetia passe d'une fondation de droit privé à un établissement de droit public ? Le Conseil des États a exprimé très clairement des doutes à ce sujet.*

Point 1

Une fondation de droit privé à but non lucratif dispose d'un patrimoine dédié à un objectif particulier et de statuts qui servent de base juridique. En principe, les moyens qui lui sont octroyés échappent à l'influence du pourvoyeur de fonds (en l'occurrence la Confédération). La fondation n'a ni membres ni propriétaires et est directement gérée par un conseil de fondation. Elle est toutefois soumise à la surveillance générale de la collectivité publique à laquelle elle appartient par destination. Dans le cas présent, la supervision de la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM) dépend de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations (ESA). Le but de la fondation ne peut être modifié par les autorités compétentes sur mandat de l'autorité de surveillance ou de l'organe suprême de la fondation que s'il a pris une direction ou produit des effets totalement différents du but d'origine, de sorte que la fondation se serait éloignée de la volonté de son fondateur. Par rapport à d'autres formes juridiques et organisationnelles, le régime de la fondation est relativement rigide, voire inflexible. C'est pourquoi cette forme juridique est moins appropriée pour une unité de la Confédération qui doit fonctionner dans un contexte en évolution. Elle se prête davantage à la gestion de patrimoine d'un fondateur privé qui agit dans un but d'utilité publique.

Un établissement fédéral de droit public vise en premier lieu à exécuter des tâches publiques typiquement fournis par des entités autonomes de la Confédération. Il s'appuie à cette fin sur une loi fédérale qui constitue sa base légale. Le propriétaire de l'établissement est la Confédération, représentée par le Conseil fédéral (et le département compétent), qui assume également les fonctions directes de surveillance et de pilotage. La haute surveillance est quant à elle du ressort du Parlement et l'établissement fait partie de l'administration fédérale décentralisée.

Point 2

En 2015, les organes fédéraux chargés de la promotion de la mobilité et des échanges, à savoir le SEFRI, l'OFC et l'OFAS, ont décidé, en accord avec la CDIP, de ne pas poursuivre la collaboration avec la Fondation ch pour la collaboration confédérale. Il a alors fallu trouver rapidement une solution de raccordement qui devait répondre à différentes exigences.

L'agence nationale devait refléter la compétence commune de la Confédération et des cantons en matière de promotion des échanges et de la mobilité dans la formation et permettre un pilotage commun.

Sa structure devait être simple et agile ; le rapport entre les coûts d'exploitation et les subventions gérées devait être aussi avantageux que possible, avec pour priorités l'efficacité, une utilisation ciblée et un impact optimal des moyens d'encouragement. De plus, il s'agissait, pendant la phase de départ, d'obtenir des possibilités de pilotage matériel aussi directes que possible par les offices spécialisés de la Confédération afin que la mise en œuvre de la nouvelle stratégie commune Échanges et mobilité soit sur la bonne voie dès le début et de suivre au plus près l'évolution des programmes d'encouragement. Enfin, il fallait trouver une organisation qui puisse reprendre les activités d'encouragement sans interruption ni accroc.

Le fait qu'une agence nationale chargée de tâches fédérales devait en principe avoir une forme juridique de droit public était une exigence connue à l'époque. Toutefois, au sens d'un cas exceptionnel et justifié, il a été décidé dans un premier temps de donner à la nouvelle agence nationale la forme juridique d'une fondation de droit privé, pour des raisons de temps (la création d'un établissement de droit public doté des bases juridiques nécessaires, compte tenu des procédures de consultation et des délibérations parlementaires, demande plusieurs années) et pour s'assurer d'une implication sans heurt des organes fédéraux et des cantons dans le pilotage. Ce faisant, on a également pris acte du fait que le pilotage, la surveillance et les obligations de rendre des comptes de l'agence nationale n'étaient pas conformes aux principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. La possibilité d'une adaptation ultérieure a été envisagée dès le début.

L'audit de gestion réalisé par le Contrôle fédéral des finances (CDF) en 2019 a confirmé ces faiblesses connues, a mis en évidence d'autres lacunes et a notamment souligné le problème du conflit de rôles des organes fédéraux en raison de la double fonction de mandant et de mandataire de ces derniers.

Le processus visant à trouver une solution de droit public qui soit conforme aux principes du gouvernement d'entreprise tout en permettant d'impliquer fortement les cantons dans le pilotage a déjà été entamé lors de l'audit de gestion du CDF. Il s'est révélé complexe et a nécessité des discussions et des clarifications qui ont pris beaucoup de temps. En pratique, la mise en place d'une solution de droit public n'aurait guère été possible, dans le court délai à disposition en 2016, de façon à assurer une reprise rapide et sans accroc des tâches de l'ancienne agence nationale au sein de la Fondation ch.

Point 3

Les échanges et la mobilité en matière de formation sont d'une importance stratégique pour l'espace suisse de formation et connaissent un phénomène de croissance. En 2017, la Confédération et les cantons se sont fixé pour but de permettre à tous les jeunes de participer au moins une fois au cours de leur formation, ou avant leur entrée dans la vie active, à une activité d'échanges ou de mobilité de longue durée. La volonté politique de promouvoir davantage ce domaine se reflète aussi dans la hausse des moyens que la Confédération met à disposition. Actuellement, la Confédération investit plus de 60 millions de francs par an dans cette politique d'encouragement par le biais de l'agence nationale Movetia.

En raison de l'importance du domaine d'encouragement en termes de politique de formation et de finances, il s'agit de garantir un pilotage et une surveillance politiques transparents et efficaces de l'organisation externalisée qui met en œuvre les éléments essentiels de la politique d'encouragement et qui gère la majeure partie des fonds fédéraux investis dans les échanges et la mobilité. La forme juridique et le modèle de gouvernance actuels ne permettent pas de garder une cohérence sur ce plan : le pilotage de l'agence nationale présente des lacunes sur de nombreux aspects.

Le conflit de rôles et d'intérêts des organes fédéraux en raison du double rôle de mandant et de mandataire (voir réponse aux questions 2 et 4) constitue un risque considérable pour une surveillance correcte. Au-delà de cet aspect, il existe un net potentiel d'amélioration en matière de pilotage politico-stratégique, de suivi, de contrôle, de rapports, de responsabilité et de transparence. Les instruments et les processus de pilotage font l'objet de chevauchements et de doublons qui sont inefficaces et qui diluent les responsabilités.

De plus, l'externalisation des tâches à Movetia n'est pas complète. Par exemple, l'agence nationale ne peut pas choisir ce qu'elle fait des subventions qu'elle reçoit. Elle doit pour cela consulter les organes fédéraux compétents (SEFRI, OFC). Actuellement, ces derniers sont encore fortement impliqués dans les questions de mise en œuvre, non seulement à travers les décisions de subvention, mais aussi sur les questions de gestion opérationnelle dans le cadre des réunions de pilotage régulières. Cela génère des doublons et des inefficacités dans la réalisation des tâches. Or, il faut dissocier les tâches et les responsabilités entre le pilotage stratégique et la mise en œuvre opérationnelle : la Confédération doit formuler des objectifs stratégiques pour le moyen et le long termes, tandis que Movetia doit pouvoir définir les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs et prendre elle-même les décisions correspondantes.

De plus, avec le mode de pilotage actuel, il existe des tâches importantes de la Confédération qui ne sont pas soumises à la surveillance directe du Conseil fédéral. Ces tâches sont aussi soustraites à la haute surveillance du Parlement. Peu d'informations remontent vers le Parlement en vue de rendre des comptes à ce dernier. La transparence politique n'est donc pas garantie.

Par ailleurs, la forme juridique de la fondation de droit privé n'est pas admise en ce qui concerne certains aspects du droit des crédits et des subventions : en particulier, les fonds fédéraux ne peuvent pas être placés sur des comptes hors de l'administration pour constituer les réserves opérationnelles nécessaires. Il est utile, pour une organisation qui dispose du chiffre d'affaires d'une entreprise de taille moyenne, de disposer d'un minimum de réserves afin de lisser les dépenses sur plusieurs années et de couvrir à court terme des besoins qui pourraient émerger (comme ce fut récemment le cas lors de la participation des universités suisses à l'initiative «Universités européennes»), et plus efficace que les procédures qui doivent actuellement être mises en œuvre (transfert de fonds, demandes de crédits supplémentaires, etc. même pour des montants relativement faibles).

Du point de vue de la politique institutionnelle et budgétaire, la transformation en un établissement de droit public de la Confédération est judicieuse, car elle mène à un pilotage et à une surveillance politiques clairs et conformes aux bonnes pratiques sur des ressources financières en augmentation, à un reporting transparent et à une efficacité accrue. La valeur ajoutée du modèle proposé réside dans le fait qu'il permet de remédier à des lacunes significatives en matière de gouvernance et d'éliminer les risques liés à l'utilisation des ressources fiscales au niveau de la Confédération. Le devoir de diligence impose de respecter les principes de gouvernement d'entreprise qui ont fait leurs preuves concernant d'autres tâches.

3 Conflit de rôles et d'intérêts des organes fédéraux

4. <i>Un des motifs pour le changement de la forme juridique de l'institution est un conflit d'intérêt, ou conflit de rôle. Serait-il possible d'avoir un exemple précis ? Et est-ce que ce conflit de rôles a concrètement posé un problème par le passé, si tout le monde s'accorde à dire que la fondation de droit privé a toujours bien fonctionné ?</i>

Point 4

Nous n'avons jusqu'à présent aucun indice selon lequel le conflit de rôles aurait eu des conséquences négatives pour les organes fédéraux. Les organes fédéraux ont en effet pris des précautions en ce sens. Ainsi, le SEFRI a intégralement traité ce conflit de rôles dans la matrice des risques et défini des mesures adéquates afin de le résoudre en interne. Concrètement, on a exclu que la personne représentant le SEFRI au Conseil de fondation de la FPEM puisse entrer en matière concernant des engagements financiers du SEFRI envers la FPEM. Dans le cas contraire, ce représentant du SEFRI aurait la possibilité d'engager des ressources au profit de l'organisation qu'il représente dans sa fonction accessoire au Conseil de fondation. Jusqu'à présent, les organes fédéraux qui octroient chaque année des mandats de prestations n'ont pas eu matière à critiquer les décisions du Conseil de fondation de la FPEM. Toutefois, comme l'a expliqué et illustré le CDF lors de la séance de la CSEC-N du 26 avril

2024, il existe un conflit d'intérêts et de rôles qui n'est pas compatible avec une surveillance efficace sur l'emploi des fonds de la Confédération. L'ombre d'un conflit d'intérêts peut à elle seule poser problème à la Confédération en termes de réputation, même en l'absence d'un cas concret qui aurait eu des répercussions négatives. Selon le CDF, il faut donc rester conséquent en excluant dans tous les cas les conflits d'intérêts et de rôles, faute de quoi il n'est pas possible de garantir une surveillance efficace sur les subventions. La seule apparence d'un conflit d'intérêts, sans parler d'un différend qui émergerait effectivement entre une décision du représentant de la Confédération dans son rôle au sein du Conseil de fondation de la FPEM et les intérêts de la Confédération en tant que pourvoyeur de fonds, conduirait à un dégât d'image pour l'administration fédérale. Il faut exclure de telles situations à titre préventif, précisément dans un contexte de croissance des fonds versés par la Confédération et gérés par Movetia (soit environ 60 millions de francs par an à l'heure actuelle).

En cas d'association au programme de l'UE sur l'éducation et la formation Erasmus+, le conflit de rôles et d'intérêts devrait être éliminé par des mesures appropriées afin que Movetia puisse être accréditée pour Erasmus+ en tant qu'agence nationale (voir réponse aux questions 23 à 26).

Il faut aussi tenir compte du fait qu'à plus long terme, le but est de donner davantage d'autonomie à l'agence nationale sur le plan opérationnel, ce qui est contradictoire par rapport à la configuration actuelle : les organes fédéraux accorderaient plus d'autonomie à Movetia dans la mise en œuvre des activités, tout en continuant d'endosser la responsabilité de ces activités en siégeant au Conseil de fondation. Cette incohérence ne ferait donc que se renforcer. Octroyer à Movetia une autonomie à la fois réelle et plus étendue n'est possible que si l'on écarte complètement ce conflit de rôles et d'intérêts.

Voir le chapitre 5 sur la possibilité de modifier la composition du Conseil de fondation, avec ses avantages et ses inconvénients.

4 Avantage de la transformation en établissement de droit public sur le plan opérationnel

<p>5. <i>La Confédération peut-elle dresser une liste des affaires courantes de Movetia qui seraient concrètement améliorées si la fondation devenait un établissement de droit public ? D'après le procès-verbal, le Conseil des États ne voit pas, dans l'ensemble, quelle serait la plus-value réelle pour Movetia au niveau de l'accomplissement effectif de son mandat.</i></p>
--

Point 5

Les avantages concrets d'une transformation en établissement de droit public sur le plan opérationnel, à savoir dans l'exécution des tâches qui lui sont confiées, sont matérialisés par une plus grande autonomie dans la gestion, un gain d'efficacité et d'agilité et un renforcement de la légitimité et du positionnement de Movetia en tant qu'agence nationale.

Un établissement de droit public auquel on a donné de grands objectifs stratégiques a davantage de marge de manœuvre pour définir en détail l'art et la manière d'atteindre les objectifs et de mettre en œuvre les mesures. Il peut ainsi continuer d'améliorer son organisation, ses processus et ses prestations en les adaptant à ses différents groupes cibles. Il peut par exemple, dans le respect des bases légales, ainsi que des objectifs et des ressources qui lui ont été assignés, mettre au point de nouvelles offres d'encouragement, adapter des offres existantes ou renoncer à des offres trop peu demandées sans devoir en référer constamment à la Confédération. Cette autonomie se répercutera positivement sur la qualité des prestations qu'elle fournit aux acteurs du domaine. En outre, l'élimination des doublons dans les mécanismes de pilotage par la Confédération (avec actuellement : conventions de prestations + Conseil de fondation) accroîtra l'efficacité de l'enchaînement des processus entre la définition des objectifs et la mise en œuvre. Pour ne citer qu'un exemple, une grande partie des nombreux entretiens relatifs au pilotage qui se tiennent avec les responsables actuels de Movetia n'auraient plus lieu d'être. Au lieu de ces entretiens - parfois jusqu'à quatre dans l'année - menés avec chacune des

quatre organisations responsables, il n'y aurait plus qu'un ou deux entretiens annuels avec le propriétaire. Les charges imputables à la coordination entre Movetia et l'échelon stratégique seraient nettement moins importantes.

Le transfert de la compétence de décider en toute autonomie de l'affectation des contributions fédérales (compétence décisionnelle), qui n'est autorisé que dans le cas d'organisations dont la forme juridique est de droit public, n'accroît pas seulement l'autonomie opérationnelle, mais aussi l'efficacité et l'agilité de Movetia. Cela conduit à l'élimination d'un nombre conséquent de « boucles rétroactives » avec les organes de la Confédération (voir réponse à la question 3).

En outre, le désenchevêtrement institutionnel permet d'intégrer au conseil d'administration des personnes qui ont un lien particulier avec des domaines de la formation et des groupes d'ayants droit spécifiques, contribuant ainsi à un meilleur ancrage de Movetia dans son secteur et à une meilleure prise en compte des besoins des différents acteurs et groupes cibles. Cela permet à Movetia d'être au plus près de son ambition de fournir des prestations adaptées aux besoins et aux acteurs sur le terrain. Le conseil d'administration peut et doit être composé de personnes externes à l'administration, qui apportent les compétences requises dans un organe de direction stratégique (y compris gestion et finances) et qui ont un lien direct avec les domaines encouragés par Movetia (hautes écoles, formation professionnelle, etc.). À cette fin, le Conseil fédéral décidera d'un profil d'exigences en étroite concertation avec la CDIP, qui représente les cantons.

Movetia verra sa légitimité et son statut de centre de compétences national encore renforcés par son ancrage dans les structures politiques en tant qu'établissement fédéral de droit public dans lequel les cantons sont impliqués et par le fait qu'elle sera placée sous la surveillance du Conseil fédéral et du Parlement. Cela soulignera le poids stratégique que la Confédération et les cantons accordent aux échanges et à la mobilité et facilitera la tâche de Movetia dans ses fonctions relationnelles et de coordination.

5 Adaptations possibles en gardant la forme juridique actuelle de fondation de droit privé

6. *Sous quelle forme juridique de droit privé Movetia pourrait-elle être organisée ?*
7. *Une fondation de droit privé permettrait-elle aussi de remédier aux incohérences de gouvernance identifiées par le CDF ?*
 - a) *Si oui, qu'est-ce que cela signifierait concrètement, et qu'est-ce qui devrait être fait concrètement dans ce cas ? Nous vous prions de dresser une liste correspondante.*
 - b) *Si non, pourquoi ?*
8. *Dans la forme d'organisation de la fondation, quelles mesures devraient être prises afin que le CDF ne constate aucun manquement ?*
9. *Suffirait-il de modifier la composition du Conseil de fondation ?*
10. *Comment le Conseil fédéral envisage-t-il de mettre en œuvre les principes de gouvernance en cas de rejet de la loi ?*
11. *Comment collaborent les offices fédéraux entre eux (SEFRI et OFC en particulier), comment se coordonnent-ils pour fixer les mandats à Movetia ?*
12. *Comment la marge de manœuvre de Movetia peut-elle être optimisée pour mieux atteindre les objectifs (aujourd'hui : trois mandats de prestations annuels, fixés par le Conseil fédéral et courant en parallèle) ?*

Points 6 à 10

La FPEM est actuellement l'entité juridique de l'agence nationale Movetia. Son mode d'organisation est celui d'une fondation de droit privé. Certaines faiblesses relatives à la conformité avec les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération peuvent être éliminées dans le cadre de la forme juridique existante, si le Parlement rejette la loi sur Movetia. Il est cependant vrai que des améliorations sont nécessaires dans plusieurs domaines. La charge administrative est jugée élevée. D'autres lacunes ne peuvent pas être comblées avec la forme juridique actuelle.

Il serait possible de modifier la composition du Conseil de fondation en nommant des représentants externes à l'administration fédérale pour résoudre le conflit de rôles pour les organes fédéraux, ou à tout le moins pour l'atténuer. En parallèle, un élargissement du Conseil de fondation serait envisageable afin que certains groupes d'intérêts y soient représentés. La composition du Conseil de fondation pourrait alors s'appuyer sur un profil d'exigences qui serait comparable à celui d'un établissement de droit public (voir réponse à la question 29). Dans les deux cas, il faudrait modifier les statuts de la fondation de manière fondamentale.

Un renouvellement ou une reconstitution du Conseil de fondation ne suffit cependant pas à mettre l'agence en conformité avec les principes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. Qui plus est, cela ferait naître d'autres défis. Ainsi, le pilotage stratégique direct de l'agence nationale par le propriétaire et pourvoyeur de subventions disparaîtrait et les objectifs de prestations ne pourraient plus être fixés qu'au moyen de conventions de prestations. Il faudrait se passer des mécanismes de pilotage, de contrôle et de reddition des comptes offerts par le modèle des établissements de droit public.

Le changement de paramètre dans la composition du Conseil de fondation soulèverait également les questions de la rémunération des membres, des surcoûts que cela engendrerait (aucune rémunération jusqu'à présent, car il s'agit de représentants des organes fédéraux et de la CDIP), du type de mandat exercé et du mode de nomination. Si l'on met cet aspect en perspective avec le point évoqué d'affaiblissement du pilotage du côté de la Confédération, il faudrait examiner s'il est pertinent que le Conseil fédéral nomme le Conseil de fondation ou son président. Une certaine légitimité stratégique serait ainsi assurée par la Confédération, mais il faudrait aussi voir sur quelles bases légales cela pourrait s'appuyer – une adaptation des statuts de la FPEM ne suffirait probablement pas.

Se pose ensuite la question de la forme qu'il faudrait donner à l'obligation de rendre des comptes périodiquement, en particulier envers le Parlement. Avec la forme juridique actuelle, le Conseil fédéral et le Parlement sont simplement informés dans le cadre des cycles de financement quadriennaux des messages FRI et culture. Étant donné que les moyens octroyés par la Confédération et gérés par Movetia sont en hausse, il est en tout cas indispensable d'améliorer le contrôle et les comptes rendus financiers. Or, la forme juridique d'une fondation ne prévoit pas de tels mécanismes pour rendre des comptes.

De nouveau, se pose la question de la manière dont il serait possible d'impliquer les cantons.

L'absence de compétence décisionnelle de l'agence nationale et de possibilités de constituer des réserves financières ne peuvent absolument pas être résolues dans le cadre d'une fondation de droit privé.

En effet, déléguer à Movetia la compétence de décider de façon autonome de la répartition des moyens octroyés par la Confédération est en principe judicieux si les aspects stratégiques et les tâches opérationnelles sont séparés et si l'efficacité des processus peut être améliorée. Ce transfert de compétence décisionnelle ne peut pas être réalisé avec la forme juridique actuelle. L'octroi de fonds publics par voie de décision par une fondation de droit privé sans base légale est à éviter. Il s'agit là d'activités régaliennes, pour lesquelles il existe un lien de subordination envers le peuple. C'est pourquoi ces activités ne devraient être fournies que par l'État ou éventuellement par une de ses unités ex-

ternalisées. Il faut toujours une base légale suffisamment claire pour pouvoir transférer des tâches régaliennes. En ce sens, les dispositions en vigueur de la loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (art. 6, al. 2, LCMIF ; RS 414.51) ne règlent pas suffisamment les compétences de l'agence nationale de prendre des décisions en matière d'aides financières. Les dispositions de la LCMIF concernant l'agence nationale étaient comprises comme des dispositions transitoires en attendant l'entrée en vigueur d'un acte d'organisation propre à Movetia. Si la forme juridique de Movetia n'est pas changée, il faudra remanier ces dispositions. Cela vaut également pour l'encouragement des échanges scolaires à l'échelle nationale en vertu de la loi sur les langues (art. 14 LLC ; RS 441.1). La délimitation insuffisante entre le stratégique et l'opérationnel et les inefficacités qui en résultent ne seraient pas résolues.

De plus, une fondation de droit privé ne peut pas garder en réserve ni accumuler pendant une longue durée des liquidités provenant de contributions fédérales (voir art. 14, al. 1, et art. 23 de la loi sur les subventions, RS 616.1). Son autonomie financière en est restreinte, avec des conséquences concrètes (voir chapitre 2, réponse 3). Même dans le cas d'un établissement, les fonds octroyés par la Confédération ne sont pas destinés à être capitalisés sous forme de réserves générales au-delà de la mesure nécessaire. Dans la loi sur Movetia, le montant des réserves est plafonné légalement.

Pour résumer, on peut constater que des améliorations ponctuelles ne suffisent pas à garantir la conformité par rapport aux principes du gouvernement d'entreprise. Les améliorations doivent nécessairement être relativement exhaustives pour s'assurer d'une certaine cohérence sans créer de nouveaux problèmes. De telles adaptations ne seraient certainement pas meilleur marché, plus simples et plus rapides à mettre en œuvre qu'avec le passage vers le modèle éprouvé d'établissement de droit public.

Il faut ajouter à ces considérations des adaptations supplémentaires qui seraient requises en raison des règles de l'UE en cas d'association à Erasmus+ (voir réponse aux questions 23 à 26).

Point 11

Les organes fédéraux qui donnent des mandats de prestations à Movetia sont en relations régulières et directes, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique, pour coordonner aussi bien que possible le pilotage et la surveillance sur la fourniture de prestations. Les mandats de prestations du SEFRI et de l'OFC s'en tiennent pour l'essentiel aux mêmes groupes de prestations et s'efforcent de garder une similarité dans la formulation des tâches pour le domaine national et le domaine international. C'est précisément dans le contexte de l'attribution périodique des mandats de prestations que les organes fédéraux s'informent et se consultent mutuellement. En plus des relations directes et des échanges d'informations en continu, le Conseil de fondation de la FPEM permet plusieurs fois par an des échanges à un niveau stratégique élevé entre le SEFRI, l'OFC, l'OFAS et la CDIP. Mais en même temps, c'est de cette fonction de coordination du Conseil de fondation que découle le conflit de rôles évoqué.

Les canaux de coordination permettent aux organes fédéraux d'attribuer des mandats qui sont complémentaires et coordonnés les uns avec les autres sur le plan du contenu. Cela s'applique aussi à la fixation des priorités sur les plans national et international. Sur ce plan, transformer Movetia en établissement de droit public ne changerait rien. La coordination à l'échelon de l'administration continuerait d'être assurée au sein des organes existants de coopération en matière de formation et à travers des échanges directs.

Point 12

À l'heure actuelle, les mandats de prestations de la Confédération sont octroyés à Movetia par les organes fédéraux compétents (SEFRI, OFC, OFAS). Pour accroître substantiellement la marge de manœuvre de Movetia, il serait important de donner à l'agence nationale davantage d'autonomie et de souplesse opérationnelles et de délimiter clairement les tâches stratégiques des tâches opérationnelles dans la politique d'encouragement. Ce serait le cas avec la transformation en un établissement

de droit public, pour lequel le pilotage interviendrait principalement au moyen d'objectifs stratégiques et d'une enveloppe financière pour une période de quatre ans (voir réponse aux questions 3 et 5).

La forme juridique existante permet d'examiner si les organes fédéraux doivent octroyer un mandat de prestations commun. Dans ce contexte, il faudrait aussi examiner si ces mandats de prestations doivent être fixés pour une durée plus longue (par ex. pour quatre ans, comme c'est le cas aujourd'hui du mandat de prestations de l'OFC). En même temps, il faudrait aussi examiner le niveau auquel les objectifs des mandats sont définis – par exemple en allant dans le sens d'objectifs stratégiques de plus long terme. Ce point soulève aussi des questions non résolues sur le degré de détail des comptes que doit rendre Movetia et des possibilités de contrôle de la Confédération.

D'autres adaptations souhaitables – notamment le transfert de la compétence de décision à Movetia et la possibilité de constituer des réserves – ne peuvent pas être réalisées dans le cadre de la forme juridique actuelle (voir réponse aux questions 6 à 10).

6 Rôle des cantons, défense de leurs intérêts et répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et les cantons

13. *La Confédération peut-elle expliquer une nouvelle fois pourquoi, de son point de vue, la position des cantons ne sera pas affaiblie ou comment, selon elle, ils ne perdront pas en influence ?*
14. *Quel est le risque que Movetia passe des cantons à la Confédération ? Quelles adaptations devraient être apportées au présent projet de loi pour que les cantons et la Confédération participent à Movetia sous la même forme qu'aujourd'hui ?*
15. *Les cantons approuvent que le projet de loi prévoie leur participation au pilotage stratégique et au conseil d'administration. Cependant, la répartition des tâches et des compétences entre les cantons et la Confédération n'est pas toujours claire. Comment se présente exactement la répartition des tâches et des compétences entre les cantons et la Confédération dans la nouvelle loi sur Movetia ?*
16. *Comment peut-on garantir que Movetia puisse continuer à remplir ses tâches pour les cantons si – comme prévu à l'art. 3, al. 4, de la loi – elle assume davantage de mandats pour la Confédération ou pour des tiers ?*
17. *Le rapport de la procédure de consultation ne permet pas de se convaincre totalement du fait que les cantons et la CDIP sont satisfaits sans conditions de la loi proposée. On ne peut s'empêcher de penser que c'est un « Oui mais » de la part des cantons et de la CDIP, qui craignent une perte de flexibilité et de prise en compte de leurs intérêts. À la lecture de la loi, ces craintes sont compréhensibles.
Quelle sera concrètement la répartition des tâches entre cantons et Confédération ?
De plus, si le personnel engagé par MOVETIA multiplie les mandats pour la Confédération, comme par exemple pour la DDC (comme indiqué en page 37 du message), ou pour des tierces (comme indiqué en page 32 du message), et même si le DDC ou les tierces parties financent les mandats, comment s'assurer que les tâches que MOVETIA doit remplir pour les cantons pourront toujours être réalisées, sans devoir engager toujours plus de personnel sous la responsabilité de la Confédération ?*

Points 13 et 14

Le domaine scolaire relève fondamentalement de la compétence des cantons. La Confédération règle la formation professionnelle et l'encouragement de la recherche et de l'innovation ; elle soutient à titre subsidiaire d'autres domaines de la formation. Cela concerne notamment l'encouragement des échanges et de la mobilité en matière de formation, domaine dans lequel le rôle des cantons et de leurs institutions est bien entendu primordial : à travers leurs structures et les mesures qu'ils adoptent, ces partenaires essentiels apportent une contribution indispensable aux activités d'encouragement des

échanges et de la mobilité. La Confédération, quant à elle, met à disposition les moyens d'encouragement nécessaires aux activités nationales et internationales. Compte tenu de ces compétences clairement délimitées, les cantons décident eux-mêmes du degré d'implication qu'ils souhaitent avoir dans ce domaine.

L'agence nationale Movetia a principalement pour but de réaliser, dans le domaine des échanges et de la mobilité, des tâches fédérales prévues par des lois fédérales et entièrement financées par la Confédération. Actuellement, le financement de Movetia et de ses programmes d'encouragement est du ressort exclusif de la Confédération. Les cantons et la CDIP ont toujours souligné que cela devait rester le cas (voir plus loin les réponses aux questions 20 à 22 sur la thématique du financement des activités d'échanges et de mobilité par les cantons).

En ce sens, la nouvelle forme d'organisation proposée par le Conseil fédéral est le reflet de la situation présente. Si la Confédération conserve, à travers cette nouvelle forme d'organisation, la compétence de décision exhaustive sur les questions de fonctionnement de Movetia, il ne s'agit rien moins que d'une conséquence logique de ce financement.

Il n'existe néanmoins aucun risque que l'agence nationale s'écarte des intérêts des cantons pour ce qui est de ses objectifs et de ses prestations. De son côté, la Confédération a tout intérêt à ce que les cantons participent à la politique d'encouragement des échanges et de la mobilité en matière de formation. Elle entend entretenir la collaboration étroite avec eux dans ce domaine, car l'encouragement des échanges et de la mobilité reste une tâche commune de la Confédération et des cantons.

Movetia ne serait guère en mesure de fournir les prestations d'encouragement qui lui sont confiées par la Confédération si les conditions prévalant au niveau stratégique supérieur n'étaient pas conçues de sorte à répondre aux intérêts et aux objectifs des cantons. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour Movetia, tant sur le plan des programmes que sur celui des contenus, ne peuvent tout simplement pas être atteints s'ils ne trouvent pas l'assentiment des cantons. De même, au niveau de la mise en œuvre, Movetia a besoin que les acteurs cantonaux continuent de s'engager, de coopérer avec elle et de réaliser leurs propres prestations dans le cadre d'activités et de projets. Dans l'ensemble, l'agence nationale Movetia est un lieu important pour la coordination entre la Confédération et les cantons dans ce domaine.

C'est précisément pour cette raison que la Confédération souhaite toujours impliquer étroitement les cantons dans le pilotage stratégique de long terme de Movetia – en particulier au sein du Conseil d'administration et dans la définition des objectifs stratégiques. Ils doivent garder un pouvoir de concertation et de codécision significatif. Comme c'est le cas aujourd'hui, la participation à l'orientation stratégique de la politique d'encouragement est au premier plan, et non les aspects financiers ou opérationnels, par exemple. Cette position a jusqu'ici été partagée et défendue aussi par la CDIP. Le fait que la Confédération confère aux cantons un tel poids dans une institution dont la fonction principale est d'exécuter des tâches fédérales est un signal fort.

Dans le modèle proposé, les cantons ont voix au chapitre à plusieurs niveaux du pilotage stratégique de Movetia – davantage que dans d'autres établissements de la Confédération. Par comparaison avec la représentation actuelle, avec un siège sur quatre au Conseil de fondation, les cantons auront dorénavant trois sièges sur les sept que compte le Conseil d'administration de Movetia. De plus, ils seront impliqués tous les quatre ans en priorité dans la préparation des objectifs stratégiques de long terme. De plus, la CDIP, en tant que représentante des cantons, peut être invitée par la Confédération à participer aux entretiens annuels avec le propriétaire. Cela permet de s'assurer d'une coordination au niveau de la direction à plus court terme également. Indépendamment de la forme juridique, il existe toujours des échanges réguliers et orientés vers les besoins entre la Confédération et la CDIP / les cantons, que ce soit au niveau des organes de la collaboration en matière de formation (conformément à la loi sur la coopération dans l'espace suisse de formation ; RS 410.2) ou dans le quotidien professionnel. Globalement, la coordination entre la Confédération et les cantons continuera d'être garantie et se verra même renforcée par des mécanismes mis en place à différents niveaux.

Le désenchevêtrement entre le stratégique et l'opérationnel souhaité à travers la nouvelle forme juridique de Movetia a pour conséquence de réduire l'influence directe sur le travail de Movetia aussi bien pour l'administration fédérale que pour les cantons. Ni les offices spécialisés de la Confédération (SEFRI, OFC, OFAS), ni le secrétariat général de la CDIP ne seraient plus directement représentés dans le conseil d'administration (anciennement Conseil de fondation). En revanche, Movetia serait mieux implantée sur le terrain de la formation en raison d'une composition plus large de son conseil d'administration (voir réponse à la question 29).

Au-delà de toute considération d'ordre juridique ou organisationnel, il faut tenir compte du fait que la réalisation des objectifs communs en matière d'échanges et de mobilité dépend d'abord de la volonté et de l'engagement de tous les acteurs. La Confédération entend poursuivre sur cette voie et part du principe que les cantons feront de même dans le cadre de leurs activités et de leurs structures. Les cantons peuvent aussi déléguer des tâches à Movetia dans ce domaine ou lui donner des mandats dans ce sens (voir réponses aux questions qui suivent).

Points 15 à 17

Au niveau politico-stratégique, le pilotage de l'agence nationale Movetia reste une tâche commune à la Confédération et aux cantons, poursuivie dans le cadre d'une stratégie commune (Stratégie suisse « Échanges et mobilité »¹) et d'objectifs communs². Les compétences exactes sont toutefois redéfinies.

Les fonctions directes de pilotage et de surveillance sont assumées par le Conseil fédéral, dont les compétences comprennent notamment la fixation d'objectifs stratégiques quadriennaux pour Movetia. Les cantons sont toutefois associés de manière privilégiée à l'élaboration de ces objectifs afin qu'ils y adhèrent. Ils sont notamment invités à émettre un avis sur les objectifs qui concernent leurs compétences ou leurs intérêts fondamentaux. C'est généralement le cas au niveau de la conception et de l'orientation de la politique d'encouragement, tandis que les objectifs de gestion de Movetia relèvent de la Confédération. La compétence d'organiser les processus de consolidation de leurs positions par l'entremise de la CDIP incombe aux cantons. Le Conseil fédéral tient compte autant que possible des demandes des cantons. La prise de décision finale relève de la compétence du Conseil fédéral. Si ce dernier s'écarte de points essentiels de la prise de position de la CDIP, il doit en faire connaître les raisons principales.

La responsabilité de la mise en œuvre des objectifs incombe au conseil d'administration de Movetia, qui rend compte de leur réalisation chaque année au Conseil fédéral. Celui-ci a la compétence d'approuver le rapport et il fait à son tour rapport au Parlement dans le cadre du gouvernement d'entreprise. La compétence de nommer les membres du conseil d'administration revient également au Conseil fédéral. Les cantons ont toutefois le droit de proposer trois sièges au conseil d'administration. Ils peuvent proposer des membres qui défendront leur point de vue spécifique et leurs intérêts en matière de politique de l'éducation dans cet organe de direction stratégique. La proposition des cantons doit être coordonnée et consolidée par les organes de la CDIP. L'organisation des processus internes à la CDIP nécessaires à cet effet relève là encore de la compétence des cantons.

¹ Disponible à l'adresse suivante : www.sbf.admin.ch > recherche > dans le champ de recherche, entrer « échange et mobilité » > dans le résultat de la recherche sous « documents ».

² « Valorisation optimale des chances – Déclaration 2023 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de formation » disponible à l'adresse suivante : www.sbf.admin.ch > Formation > Espace suisse de formation > Collaboration en matière de formation Confédération – cantons > Bases communes

Le Conseil fédéral ou les départements responsables, le DEFR et le DFI, ont la compétence de mener les entretiens périodiques, généralement semestriels ou annuels, avec le propriétaire. La CDIP peut être invitée à participer à des entretiens, notamment pour assurer la coordination avec les mesures de mobilité et d'échange des cantons.

Au niveau de la mise en œuvre, les tâches et les compétences restent inchangées – il s'agit toujours de tâches conjointes ou complémentaires assumées par la Confédération et les cantons. La Confédération met en œuvre sa partie de la politique d'encouragement par le biais de Movetia, qui assume les mêmes tâches fédérales que celles menées jusqu'à présent. Parmi celles-ci figurent en premier lieu la promotion d'activités d'échange, de mobilité et de coopération en matière de formation avec des fonds fédéraux ainsi que la fourniture de prestations transversales de coordination, de mise en réseau et de soutien au niveau national. Comme par le passé, les bénéficiaires des activités soutenues et de ces prestations transversales sont, dans une large mesure, les cantons ou des acteurs cantonaux. Il incombe aux cantons, comme jusqu'à présent, de mettre en place et de financer leurs propres structures et mesures d'encouragement afin de permettre en grande partie la mise en œuvre de ces dernières (responsables cantonaux des échanges, bureaux internationaux des hautes écoles, prestations propres des responsables de projets cantonaux).

La loi sur Movetia règle explicitement ce qui est déjà possible aujourd'hui : les cantons peuvent confier à Movetia des tâches dans le domaine des échanges et de la mobilité relevant de leur compétence ou mandater Movetia à cet effet. Il peut s'agir par exemple de la mise en œuvre de programmes de mesures d'encouragement cantonaux complémentaires. Pour l'accomplissement de telles tâches cantonales, Movetia doit également être indemnisée par les cantons concernés. Jusqu'à présent, les cantons n'ont pas encore fait usage de cette possibilité (voir également la réponse aux questions 20 et 21).

Au-delà des tâches fédérales définies par la loi – y compris les prestations transversales en faveur des cantons – ou des tâches confiées ou mandatées par les cantons, Movetia peut assumer des mandats pour d'autres organes fédéraux ou des tiers. Ces mandats sont considérés comme des prestations commerciales et ne font en aucun cas partie des activités principales de Movetia. Les dispositions légales concernées sont délibérément conçues de manière à ce que ces mandats supplémentaires n'entravent pas les tâches principales de Movetia ni ne les relèguent à l'arrière-plan : les prestations en question doivent avoir un lien étroit avec les tâches légales, ne pas entraver leur exécution et ne pas nécessiter d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires (art. 22, al. 1, du projet de loi sur Movetia). Les prestations doivent être indemnisées à hauteur de leurs coûts par les mandants et ne peuvent pas faire l'objet de subventions croisées avec les ressources que Movetia reçoit de la Confédération et des cantons pour l'accomplissement de ses tâches et mandats publics (art. 22, al. 3, du projet de loi sur Movetia). Ces dispositions légales satisfont aux normes bien établies qui sont imposées aux établissements de droit public.

7 Coûts supplémentaires du nouvel établissement de droit public et risque de restructurations ultérieures

- | |
|---|
| <p>18. <i>Si la loi est adoptée, il faut s'attendre à des coûts uniques d'un peu plus d'un million de francs et à des coûts supplémentaires récurrents d'environ 200 000 francs par an. Ces coûts supplémentaires récurrents peuvent-ils être compensés en interne ?</i></p> |
| <p>19. <i>Faut-il s'attendre à ce que le changement de forme d'organisation en un établissement de droit public entraîne une organisation instable qui devra être restructurée à plusieurs reprises au cours des années suivantes ? De ce point de vue, le projet de loi actuel doit-il être optimisé ?</i></p> |

Point 18

Tant les coûts supplémentaires uniques que les coûts supplémentaires annuels seront compensés dans le cadre des moyens actuellement prévus dans le plan financier. Aucun autre financement n'est donc demandé pour la transformation de Movetia en établissement de droit public. Les coûts supplémentaires récurrents résultent de l'augmentation des charges salariales accessoires (prévoyance professionnelle selon la LPers) et des honoraires du conseil d'administration. Sous la forme juridique actuelle, ces derniers seraient également dus si le conseil de fondation était composé de personnes extérieures à l'administration. Les coûts supplémentaires annuels représentent 0,3 % du budget de Movetia ou 3,5 % des charges d'exploitation au sens strict.

Coûts récurrents annuels à la charge de la Confédération, en millions de francs	
(estimation selon le message, hypothèse : effectifs constants)	
Charges salariales accessoires	0,12
Honoraires du conseil d'administration	0,08
Total	0,2

Coûts supplémentaires uniques à la charge de la Confédération, en millions de francs	
(estimation selon le message)	
Rachat personnel actuel du secrétariat par PUBLICA	0,46
Coûts du projet	0,4
Total	0,86

Point 19

La forme juridique et organisationnelle de l'établissement de droit public de la Confédération a fait ses preuves dans le domaine FRI (HEFP, EPF, Innosuisse) et dans beaucoup d'autres domaines. Elle offre la flexibilité nécessaire pour réagir à un contexte changeant sans qu'il soit nécessaire de procéder à des restructurations. Le pilotage par le biais d'objectifs stratégiques et d'entretiens périodiques avec le propriétaire permet au Conseil fédéral de fixer des priorités à moyen et long termes et donne à l'établissement la flexibilité nécessaire pour mettre en œuvre et adapter de manière autonome les mesures requises dans les activités opérationnelles quotidiennes. Il s'agit d'une forme d'organisation stable sous l'angle des structures de base (organes et compétences). Il n'y a donc pas lieu de modifier le projet de loi et aucune révision n'est à prévoir à l'avenir non plus.

Comme toute organisation, Movetia reste libre d'adapter sa structure organisationnelle interne aux besoins opérationnels si nécessaire, par exemple au niveau des domaines et des équipes. Les tâches de Movetia ne changeront pas avec la nouvelle forme d'organisation. On peut donc partir du principe qu'aucune restructuration importante ne sera nécessaire.

8 Financement de Movetia

- | |
|--|
| 20. <i>Comment le financement de Movetia est-il assuré ? Dans quelle proportion la Confédération et les cantons participent-ils au financement ?</i> |
| 21. <i>Le financement de Movetia change-t-il avec la nouvelle loi ? Les cantons doivent-ils payer plus ?</i> |
| 22. <i>Les cantons financent les échanges scolaires : à combien s'élèvent les coûts à leur charge ?</i> |

Points 20 et 21

Les charges liées au fonctionnement de Movetia et aux subventions distribuées à des tiers sont financées à 99 % par la Confédération. Les produits ressortent du compte de résultat 2023 de la FPEM/Movetia : le financement fédéral s'élève à 60 242 485 CHF sur un total de 60 568 655 CHF. Les cantons ne participent ni au financement du fonctionnement de Movetia, ni à celui des mesures de promotion des échanges et de la mobilité, qui s'appuie sur le droit fédéral. Ils financent exclusivement leurs structures de promotion des échanges et de la mobilité (notamment les responsables cantonaux des échanges et les bureaux internationaux dans les hautes écoles) et d'éventuelles mesures de promotion au niveau cantonal qui interviennent à titre complémentaire (voir réponse à la question 22).

Le financement n'est pas modifié par la loi Movetia – les cantons continueront à ne rien payer pour le fonctionnement de Movetia ou pour les programmes d'encouragement de la Confédération. La nouvelle forme juridique n'a pas non plus d'impact sur les tâches confiées à Movetia par la Confédération et n'implique aucun transfert de tâches ou de charges vers les cantons. Movetia continuera à fournir les prestations d'information, de conseil et de coordination liées à la mise en œuvre des tâches de la Confédération, comme elle l'a fait jusqu'à présent, au profit des groupes d'ayants droit et des groupes cibles – cela également au profit des cantons et de leurs institutions.

Selon le projet de loi sur Movetia (art. 3, al. 5), les cantons pourront toutefois attribuer des mandats supplémentaires à Movetia ou lui confier des tâches relevant de leur compétence (éventuellement aussi des tâches souveraines). Dans un tel cas, les cantons verseront des contributions à Movetia de manière à couvrir les coûts engendrés par ces nouvelles tâches. Un tel transfert de tâches pourrait par exemple avoir lieu lorsqu'un canton lance son propre programme de bourses ou de subventions en matière de mobilité, que l'effet de ce programme est complémentaire à celui de l'aide fédérale, et qu'il souhaite que Movetia se charge de sa mise en œuvre. Jusqu'à présent, aucune intention en ce sens n'a été annoncée. Il s'agit donc d'une disposition qui laisse ouverte une évolution du catalogue des tâches de Movetia, mais qui ne préjuge pas d'une telle évolution.

Point 22

Les échanges scolaires sont essentiellement financés de trois côtés : par les contributions des parents, par les cantons et par la Confédération (via l'agence nationale Movetia). Seule la contribution de la Confédération peut être chiffrée avec précision : en 2023, Movetia s'est engagée à verser environ 4 millions de francs au niveau international pour des activités de mobilité dans l'enseignement scolaire et environ 700 000 francs pour des coopérations entre des institutions. Au niveau national, environ 3,5 millions de francs ont été consacrés aux activités d'échanges durant la même période (pour des échanges de classes, des échanges individuels, des échanges dans la formation professionnelle initiale, des échanges d'enseignants et des échanges entre écoles).

Les cantons encouragent les échanges dans leurs structures ordinaires et avec leurs propres offres. Selon une extrapolation de 2017 (fondée sur les données de certains cantons représentatifs), ils financent les activités d'échanges aux niveaux de l'école obligatoire et des gymnases à hauteur d'environ 20 millions de francs par an (cf. ci-dessous).

Domaine	Finalité	Millions de francs / an
École obligatoire	Coordinateurs cantonaux	1.8
	Échanges dans le cadre du programme d'enseignement (communication virtuelle, excursions, invitation de locuteurs natifs)	10.9
	Échanges de classes (forfaits par élève, frais de remplacement d'un deuxième enseignant, leçons de décharge au niveau de l'école pour l'organisation)	1.25
	Échanges scolaires 10 ^e année (HarmoS 12)	3.6
Secondaire II (gymnases uniquement)	Échanges de classes (soutien par classe et pour l'organisation)	2.3

(Source : Stratégie « Échange et mobilité » de la Confédération et des cantons de novembre 2017, annexe 2 (cf. note de bas de page 1). Pour le niveau secondaire II, les chiffres concernant les écoles professionnelles et les écoles de culture générale ne sont pas indiqués, car ils sont difficiles à collecter).

Les échanges individuels, en particulier, sont majoritairement organisés et financés de manière privée. Les élèves et leur entourage familial supportent une grande partie des dépenses occasionnées par le voyage, le logement et la nourriture. Ces contributions ne peuvent pas être chiffrées plus précisément en raison de la multiplicité des acteurs et des formes de soutien.

9 Compatibilité de Movetia avec les exigences de l'UE pour les agences nationales – Association à Erasmus+

23. *La modification de la forme juridique est-elle inévitable en cas d'association de la Suisse à Erasmus+ ?*
24. *Quelles sont les adaptations nécessaires pour une reconnaissance de Movetia dans l'espace européen de la formation et de la recherche ?*
25. *Ces changements sont-ils possibles dans le cadre de la forme juridique actuelle (fondation de droit privé) ?*
26. *Quelles seraient les conséquences de la réassociation de la Suisse aux programmes d'éducation et de recherche de l'UE si le Conseil national, comme le Conseil des États, n'entrait pas en matière sur le projet ?*
27. *Selon la note d'information du 15.04.2024, Movetia, en tant qu'établissement de droit public, remplit largement les critères de compatibilité de l'UE concernant Erasmus+. En ce qui concerne le personnel, l'infrastructure ainsi que les moyens opérationnels et juridiques pour respecter les dispositions de l'UE (point 3), les exigences ne sont toutefois que partiellement remplies. Quels sont les coûts supplémentaires à prévoir dans ce contexte ?*
28. *En cas d'association de la Suisse à Erasmus+, les relations entre l'UE, Movetia et les cantons vont changer : à quels changements faut-il s'attendre et comment le financement va-t-il évoluer ?*

Points 23 à 26

En cas d'association de la Suisse au programme d'éducation Erasmus+ de l'UE, l'autorité nationale compétente (SEFRI) devrait nommer et mandater une agence nationale pour la mise en œuvre des mesures du programme en Suisse. Dans ce cas, Movetia devrait remplir certaines exigences imposées par l'UE pour être accréditée en tant qu'agence nationale pour Erasmus+.

Tant l'actuelle fondation de droit privé que l'établissement de droit public proposé sont en principe compatibles avec les exigences relatives à la forme juridique et à l'ancrage institutionnel de l'agence nationale responsable pour Erasmus+ ou peuvent tous deux être rendus compatibles. Un changement de forme juridique n'est donc pas obligatoire en cas d'association à Erasmus+. Une éventuelle décision du Parlement de ne pas entrer en matière sur le projet de loi sur Movetia n'aurait pas d'effet direct sur la possibilité d'être associé à Erasmus+.

Dans le cas de l'actuelle fondation de droit privé, il faudrait toutefois soit modifier la composition du Conseil de fondation (indépendant de l'administration), soit garantir que cet organe ne participera pas aux décisions de Movetia portant sur des subventions de l'UE, car il y aurait sinon un conflit d'intérêts : la représentation du SEFRI, autrement dit de l'autorité nationale, au sein du Conseil de fondation de Movetia obligerait la personne concernée à ne pas entrer en matière sur les décisions d'encouragement qu'elle a pour mission de surveiller.

Avec un établissement de droit public, le conflit d'intérêts évoqué ci-avant serait évité, puisque le Conseil d'administration de l'établissement serait composé de personnes externes à l'administration fédérale, nommées par le Conseil fédéral et qui ne représenteraient pas en même temps l'autorité nationale. En ce qui concerne le pilotage politique, la transparence, le contrôle et la présentation des comptes, des instruments et des mécanismes établis existent dans le cas d'un établissement de droit public. Ces mécanismes n'existent pas dans une mesure identique pour une fondation de droit privé.

Les exigences relatives aux structures et aux processus internes de l'agence nationale pour Erasmus+ entraîneraient dans les deux cas un besoin d'adaptation (par ex. avec séparation des intérêts et évaluation des risques, etc.). Cependant, ces adaptations seraient nettement moins importantes dans le cas de l'établissement de droit public, puisque le passage à des structures et à des processus conformes aux principes de gouvernement d'entreprise permet de tenir compte de nombreuses exigences de l'UE. Celles-ci seraient en effet remplies dans une large mesure, compte tenu du cadre juridique et organisationnel cohérent et éprouvé du modèle de pilotage et d'organisation de l'établissement de droit public.

Dans le cas de la fondation de droit privé, la réalisation des adaptations requises serait plus compliquée, puisque cette forme juridique est en soi incompatible avec des tâches publiques financées par l'État et les exigences qui en découlent. L'effort d'adaptation doit donc être considéré comme élevé.

Point 27

La nécessité d'adapter les structures et les processus internes de l'agence nationale et d'en renforcer les capacités en termes de personnel, d'infrastructure, d'administration et de moyens opérationnels et juridiques entraînerait des coûts supplémentaires en cas d'association à Erasmus+, indépendamment du fait que la forme juridique actuelle soit maintenue ou non.

Les coûts d'adaptation uniques, qui ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision, couvriraient principalement l'accompagnement et le conseil de Movetia par des spécialistes externes durant la phase d'accréditation, qui durera plusieurs mois.

En comparaison, les coûts supplémentaires récurrents dus à un renforcement significatif des capacités pour la promotion d'activités de mobilité et d'échanges supplémentaires seraient nettement plus élevés (en particulier les coûts de personnel). Ces coûts ne seraient que partiellement couverts par les contributions de l'UE au titre de l'exploitation de l'agence nationale, qui sont prélevées sur le budget du programme Erasmus+. En conséquence, des fonds fédéraux supplémentaires devraient être alloués pour financer l'exploitation de l'agence nationale. Le cas échéant, les coûts supplémentaires nécessaires à l'agence seront présentés de manière transparente au Parlement dans le cadre du message sur le financement de la participation de la Suisse à Erasmus+.

Point 28

Il convient de distinguer, en cas d'association, les mesures d'encouragement à vocation internationale de celles à vocation nationale.

En ce qui concerne les mesures d'encouragement tournées vers l'international, Movetia serait chargée de la mise en œuvre des mesures du programme d'éducation de l'UE, qui sont décentralisées dans les pays participants. En conséquence, Movetia ne gérerait plus exclusivement des subventions nationales dans ce domaine, mais en premier lieu des subventions de l'UE. Le rôle de la Confédération dans le pilotage serait ainsi différent de celui qu'elle joue actuellement : il reviendrait à l'autorité nationale (SEFRI) de superviser Movetia dans la mise en œuvre du programme et la gestion des fonds, conjointement avec une autorité d'audit indépendante. L'autorité nationale est globalement responsable vis-à-vis de l'UE de la mise en œuvre du programme et de l'utilisation correcte des fonds. Dans ce domaine, la Confédération ne pourrait donner qu'en partie des directives stratégiques particulières pour la mise en œuvre proprement dite du programme de l'UE – ce seraient les programmes de travail annuels d'Erasmus+ qui seraient déterminants. La Confédération devrait toutefois continuer à prendre en charge une partie des charges de fonctionnement de l'agence nationale et des mesures d'accompagnement en Suisse. Les contributions de l'UE à l'agence nationale ne couvrent qu'une partie des frais de fonctionnement.

Les mesures d'encouragement à orientation nationale, c'est-à-dire l'encouragement des échanges et de la mobilité en Suisse même, en particulier entre les régions linguistiques, continueraient à relever de la politique nationale et ne feraient pas partie d'Erasmus+. Ici, les rôles et le financement resteraient fondamentalement inchangés.

10 Représentation des groupes d'intérêt au conseil d'administration et dans la direction de Movetia

- | | |
|-----|---|
| 29. | <i>L'usam, les organisations de travailleurs et d'employeurs, les hautes écoles, la formation professionnelle, l'enseignement scolaire, les organismes se consacrant aux activités extrascolaires des jeunes et les cantons (3 représentations) demandent à siéger au conseil d'administration. Quelle devrait être la composition du futur conseil d'administration selon le Conseil fédéral ?</i> |
| 30. | <i>Les différents domaines de formation ainsi que les activités extrascolaires des jeunes souhaitent être représentés au sein de la direction. Quelle devrait être la composition de la future direction du point de vue du Conseil fédéral ?</i> |

Point 29

La composition du futur conseil d'administration est en effet cruciale pour assurer l'intégration adéquate des différents domaines de la formation, des groupes d'intérêts et des régions linguistiques et pour couvrir les besoins de l'économie.

Comme pour les autres établissements de droit public de la Confédération, le Conseil fédéral élirait les membres du conseil d'administration de Movetia en s'appuyant sur un profil d'exigences. Ce profil d'exigences s'inspire du modèle correspondant pour les organes de direction des entités devenues autonomes et définit les critères professionnels et personnels que doivent remplir la présidence, le collègue et chacun des membres du conseil d'administration.

Les exigences portent à la fois sur des compétences liées à la mise en place et à la conduite d'une organisation de droit public et sur des connaissances en matière d'échanges et de mobilité dans l'éducation. Afin d'obtenir une représentation adéquate des domaines de formation et des groupes d'intérêt, le profil d'exigences définirait en outre les critères d'exigence de manière à ce que le conseil d'adminis-

tration, en tant que collègue, dispose de connaissances approfondies des besoins spécifiques des acteurs et des groupes cibles en matière d'échanges et de mobilité. Cela comprend non seulement les différents domaines de formation, mais aussi les acteurs et les groupes cibles de l'économie. Le lien avec la pratique de la direction de Movetia s'en trouverait renforcé (voir ch. 4).

En ce qui concerne la représentation des régions linguistiques et des sexes au sein du conseil d'administration, les valeurs indicatives ou cibles décidées par le Conseil fédéral pour les organes de direction des entreprises et des établissements proches de la Confédération s'appliquent.

La définition du profil d'exigences et le recrutement des membres du conseil d'administration se feraient en étroite concertation entre les organes fédéraux et la CDIP, d'autant plus que la CDIP obtiendrait un droit de proposition pour 3 des 7 sièges.

Point 30

Il faudrait éviter d'influer sur la composition de la direction de Movetia afin de séparer clairement le pilotage politico-stratégique de la mise en œuvre opérationnelle. L'organisation interne de l'établissement de droit public Movetia doit être l'affaire du conseil d'administration, comme pour les autres établissements. Il est de la responsabilité du conseil d'administration de définir, en collaboration avec la directrice ou le directeur, la structure des domaines d'activité de Movetia et d'organiser la direction de manière adéquate afin de fournir des prestations efficaces et adaptées aux besoins des clients. La nomination du directeur ou de la directrice de Movetia est effectuée par le conseil d'administration et, comme pour les autres établissements de droit public, elle est soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

11 Ancrage structurel renforcé des activités extrascolaires des jeunes

<p><i>31. Les activités extrascolaires des jeunes requièrent un ancrage autonome et structurel dans la loi, qui va au-delà de l'objectif fixé à l'art. 2. Quelle est la position du Conseil fédéral à propos de cette demande ?</i></p>

La loi sur Movetia est un acte régissant l'organisation de Movetia. Elle ne crée pas de nouvelles conditions d'encouragement. Les objectifs et l'encouragement des activités de mobilité et d'échanges se fondent sur des lois spéciales auxquelles la loi Movetia fait référence : les objectifs figurant dans ces lois spéciales seront toujours poursuivis. Les responsabilités du SEFRI, de l'OFC et de l'OFAS restent inchangées.

Les principaux acteurs de la promotion de l'enfance et de la jeunesse, et donc des activités extrascolaires des jeunes, sont les cantons et les communes ainsi que des organismes privés se consacrant aux activités extrascolaires des enfants et des jeunes. Conformément à ce principe et en accord avec l'art. 67, al. 2, Cst. et le principe de subsidiarité inscrit à l'art. 5a Cst., la Confédération ne joue qu'un rôle complémentaire dans les activités extrascolaires des enfants et des jeunes.

Les échanges internationaux de jeunes dans le domaine extrascolaire sont régis par la loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (LCMIF), qui relève de la compétence du SEFRI.

La promotion des échanges de jeunes entre des régions linguistiques différentes est réglée à l'art. 7, al. 2, LEEJ (RS 446.1) et sera assurée, comme jusqu'à présent, en soutenant les activités régulières des organisations particulières. Les échanges de jeunes à l'échelle nationale entrent aussi dans le cadre de la promotion des échanges de jeunes entre des régions linguistiques différentes.

Il s'agit ici de contributions visant la structure d'exploitation et/ou des activités régulières pour plusieurs organisations. Par contre, la LEEJ ne prévoit généralement pas de possibilités de soutien direct pour les enfants et les jeunes dans le domaine extrascolaire, y compris pour les échanges et la mobilité.

L'OFAS peut conclure un contrat de prestations avec Movetia en tant qu'établissement de droit public, conformément aux art. 18, 19 et 21 LEEJ, dans le but de promouvoir l'échange d'informations et d'expériences ainsi que le développement des compétences dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Un ancrage autonome et structurel dans la loi et, partant, un encouragement des échanges (en Suisse) allant au-delà de ce que prévoit la LCMIF n'est pas proposé actuellement. Pour l'encouragement direct des échanges et de la mobilité dans le domaine extrascolaire au niveau national, il faudrait examiner dans quel acte législatif une base légale pourrait être créée. En outre, l'art. 2, al. 1, let. c, du projet d'acte législatif sur l'organisation prévoit la possibilité d'encourager les échanges internationaux et translinguistiques de jeunes ainsi que la collaboration et la coordination avec des organisations étrangères et internationales en charge de l'enfance et de la jeunesse dans le domaine extrascolaire.