



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

**Secrétariat d'Etat à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI**
Coopération internationale en matière de formation et de qualifications
professionnelles

Berne, décembre 2022

Loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'agence suisse pour la promo- tion des échanges et de la mobilité

(Loi sur Movetia)

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Table des matières

1	Grandes lignes du projet	3
1.1	Contexte	3
1.1.1	Les échanges et la mobilité en tant que tâche commune de la Confédération et des cantons	3
1.1.2	Attribution du mandat à une agence nationale	3
1.1.3	Instauration de la FPEM et création de l'agence nationale Movetia	4
1.1.4	Nécessité d'une nouvelle forme d'organisation et d'une nouvelle structure de direction	5
1.1.5	Examen de l'éventualité de tâches supplémentaires en lien avec le réseau des écoles suisses à l'étranger	6
1.2	Nouvelle réglementation proposée	6
1.3	Justification et appréciation de la réglementation proposée	7
1.4	Harmonisation des tâches et du financement	9
1.5	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	10
1.6	Mise en œuvre	11
1.7	Classement d'interventions parlementaires	11
2	Commentaire par article	11
2.1	Loi sur l'agence Movetia	11
2.2	LCMIF	23
2.3	Loi sur les langues	24
3	Conséquences pour la Confédération	24
3.1	Coûts supplémentaires récurrents	24
3.2	Coûts supplémentaires uniques	25
3.3	Vue d'ensemble des coûts supplémentaires	26
4	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	26
5	Conformité aux principes de la loi sur les subventions	26

Avant-projet de loi fédérale sur les tâches, l'organisation et le financement de l'Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (loi sur Movetia) : Rapport explicatif

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

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

La Confédération et les cantons soutiennent les échanges et la mobilité à tous les niveaux de formation, dans le monde du travail et dans le domaine extrascolaire. Ils se complètent en assumant des rôles et des tâches différents en la matière. Du côté de la Confédération, plusieurs organes encouragent les échanges et la mobilité sur les plans national et international : le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), chargé de la coopération internationale et de la mobilité dans la formation, l'Office fédéral de la culture (OFC), responsable des échanges linguistiques et culturels nationaux dans le domaine scolaire, et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), qui soutient des activités dans le domaine extrascolaire. L'encouragement des activités concernées se fonde sur plusieurs lois fédérales ; chacune des différentes subventions de la Confédération est octroyée à travers un arrêté de crédit ou une autre base étayant le crédit. Les cantons, quant à eux, encouragent les échanges et la mobilité dans leurs structures ordinaires et avec leurs propres programmes. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et ses organes spécialisés jouent dans ce domaine un rôle essentiel de relais.

Pour mieux exploiter le potentiel des échanges et de la mobilité des points de vue de la formation et des politiques sociales et pour ancrer les conditions d'une coopération et d'une coordination efficaces entre la Confédération et les cantons, mais aussi avec d'autres acteurs, la Confédération et les cantons ont élaboré conjointement une «Stratégie suisse Échanges et mobilité»¹. Adoptée en octobre 2017 par le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI), celui du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et par la CDIP, cette stratégie vise à accroître la reconnaissance des échanges et de la mobilité et à renforcer leur promotion afin de relever les taux de participation. En conséquence, le soutien commun aux échanges et à la mobilité a été admis comme faisant partie des objectifs politiques communs mis à jour en 2019 pour l'espace suisse de formation². Ces objectifs prévoient notamment de mandater une agence nationale pour la mise en œuvre opérationnelle des mesures que les cantons n'ont pas directement subordonnées à leur propre domaine de compétence.

1.1.2 Attribution du mandat à une agence nationale

Le fait que la Confédération attribue à une agence nationale le mandat de mise en œuvre des mesures d'encouragement dans ce domaine n'est pas nouveau. Il s'agit au contraire d'une pratique établie de longue date, qui trouve son origine dans la coopération de la Suisse avec les programmes de formation de l'Union européenne (UE). La Suisse a en effet été associée pendant les années 2011 à 2013 aux programmes de l'UE «Apprentissage tout au long de la vie» et «Jeunesse en action»³, dont les conditions prévoyaient que les tâches de mise en œuvre devaient être assumées par une agence nationale dans les différents pays participants. La Confédération avait donc demandé à la Fondation ch pour la collaboration confédérale (ci-après: Fondation ch) d'assumer la mission d'agence nationale chargée de la mise en place et du déroulement de ces programmes. La participation de la Suisse aux programmes Erasmus+ des générations consécutives à 2014 n'a pas

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

² Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), 2019: *Valorisation optimale des chances – Déclaration 2019 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation*. À télécharger à l'adresse www.sbf.admin.ch > dans le champ de recherche, entrer « bases communes » > dans les résultats de recherche, cliquer sur Bases communes.

³ 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

pu être réalisée. Depuis 2018, la solution alternative a été de mettre en place, à titre de «solution suisse», un programme d'encouragement directement financé par la Suisse et compatible avec le programme Erasmus+⁴. Dans un premier temps, la Fondation ch a de nouveau été mandatée en tant qu'agence nationale pour s'occuper de la gestion opérationnelle de ce programme suisse.

À l'échelon national également, la Confédération a collaboré avec la Fondation ch pour encourager les échanges entre les écoles. Avec l'édiction de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues⁵, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, ce mandat a été prolongé sur une nouvelle base.

1.1.3 Instauration de la FPEM et création de l'agence nationale Movetia

Dans le cadre d'un processus stratégique commun, la Confédération et les cantons ont cherché, en 2014 et en 2015, à mieux organiser l'encouragement des échanges et de la mobilité aux échelons national et international. La priorité était d'employer les fonds publics de façon efficace, en se concentrant sur les objectifs et en optimisant les effets de l'encouragement. Le SEFRI, l'OFC, l'OFAS et la CDIP sont arrivés à la conclusion que la collaboration avec la Fondation ch ne devait pas être poursuivie et que cette dernière ne pouvait par conséquent plus être l'organe responsable de l'agence nationale. En lieu et place, il fallait instaurer une nouvelle organisation, qui reprendrait les principales tâches et refléterait les compétences communes, et donc assumées conjointement, de la Confédération et des cantons en matière d'échanges et de mobilité. Cette nouvelle agence devait aussi être plus proche des acteurs privés et des institutions publiques dans divers domaines de la formation, couvrir l'ensemble des domaines concernés, proposer un modèle de gouvernement d'entreprise simplifié et présenter une certaine souplesse dans la mise en œuvre des différents types de programmes d'encouragement. Enfin, elle devait être en mesure d'intervenir en tant que centre de compétences national pour les échanges et la mobilité en assumant un rôle de coordination au sens de la stratégie Échanges et mobilité.

C'est ainsi que la *Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM)* fut créée en début d'année 2016. Il s'agit de l'entité légale qui a donné lieu à la nouvelle agence nationale sous le nom «Movetia». Depuis le 1^{er} janvier 2017, Movetia exécute des mandats de prestations pour le compte du SEFRI et de l'OFC afin de mettre en œuvre la solution suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité au niveau international et d'encourager les échanges et la mobilité au niveau national.

La FPEM est une fondation de droit privé placée sous la responsabilité du SEFRI, de l'OFC, de l'OFAS et de la CDIP. Par conséquent, les trois offices fédéraux et les cantons (par une voix) sont représentés dans son Conseil de fondation. Ce dernier désigne la direction de la fondation et de l'agence nationale Movetia. Étant donné son poids prépondérant dans l'agence nationale, la Confédération a un rôle bien plus direct que précédemment dans le pilotage stratégique de la mise en œuvre concrète. Au sens de la stratégie Échanges et mobilité et des objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de formation, les autorités compétentes de la Confédération et des cantons ont en outre la possibilité de décider de l'orientation des activités de Movetia de façon concertée et coordonnée. Inversement, la direction de l'agence nationale doit directement rendre des comptes à la Confédération et aux cantons en tant qu'entités responsables. Ce faisant, la Confédération assume aussi une responsabilité plus importante dans la mise en œuvre des activités d'encouragement.

Depuis 2017, Movetia a fait ses preuves dans l'accomplissement des tâches exécutives qui lui ont été confiées et dans sa fonction d'organe de coordination. Au niveau national aussi bien qu'international, cela s'est traduit par une hausse moyenne, sur le long terme, des chiffres de participation aux activités correspondantes. L'organisation de l'agence est structurée de façon simple et agile, ce qui se traduit entre autres par des coûts d'exploitation plus faibles par rapport à son prédécesseur. La responsabilité partagée et le pilotage stratégique de la Confédération et des cantons ont permis d'améliorer la cohérence des mesures mises en œuvre, l'exploitation de synergies et la coordination avec les acteurs et les groupes cibles dans le domaine des échanges et de la mobilité. Movetia fournit des prestations efficaces et orientées vers les besoins de tous les groupes cibles – qu'il s'agisse d'activités nationales ou internationales dans les échanges et la mobilité.

⁴ Pendant la période intermédiaire, de 2014 à 2017, des solutions transitoires ont été arrêtées et mises en œuvre sur une base annuelle.

⁵ RS 441.1

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

En dépit des atouts de l'agence, la structure de direction et la forme d'organisation, ou statut juridique, de la FPEM / Movetia présentent certaines difficultés de fond. En particulier, la double fonction des services de la Confédération, à la fois mandants pour la mise en œuvre des activités d'encouragement et mandataires en tant que responsables de la FPEM / Movetia, recèle un risque de conflits de rôles. Le fait que les mêmes personnes puissent éventuellement se retrouver à la fois dans une fonction au sein du Conseil de fondation et dans un office fédéral, ainsi que la forme juridique de droit privé, sont fondamentalement incompatibles avec les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération.

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

Parallèlement, en 2019, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit sur la bonne gouvernance afin d'examiner les aspects de direction et de pilotage de la FPEM. Il s'agissait en particulier de se pencher sur la question d'une «collusion de personnel» entre la direction d'un office et le Conseil de fondation. Le rapport d'audit du CDF⁶ a confirmé l'existence d'une lacune de gouvernance et (de) la nécessité d'adapter l'organisation et la structure de direction en amorçant un processus de changement institutionnel. D'un côté, le CDF est notamment parvenu à la conclusion que la solution que connaissait la FPEM / Movetia n'était pas compatible avec le modèle de gouvernement d'entreprise de la Confédération, qu'il fallait remettre en question l'accomplissement de tâches fédérales par une fondation de droit privé, que l'absence de séparation personnelle entre le Conseil de fondation et les directions d'office du SEFRI, de l'OFC et de l'OFAS était incompatible avec les pratiques de gouvernement d'entreprise et qu'une solution avec une fondation de droit privé n'était pas admissible sous l'angle du droit des crédits et des subventions.

D'un autre côté, le rapport souligne qu'il est essentiel de coordonner les différents domaines d'encouragement de la Confédération, d'impliquer la CDIP, de donner une légitimité à l'agence nationale auprès des cantons et de conserver la fonction de maillage assumée par l'agence tout en contenant la charge administrative dans des proportions raisonnables. C'est pourquoi le CDF recommande d'élaborer une solution pour le remaniement de l'organisation et de la structure de direction qui maintienne l'implication des cantons et la coordination entre les domaines d'encouragement. Le principe de la proportionnalité ne doit pas être oublié lors de la conception d'une structure de direction conforme au gouvernement d'entreprise.

Il convient donc de remplir différentes exigences à travers l'organisation et la structure de direction de l'agence nationale. La conception institutionnelle de cette dernière a donc donné lieu à plusieurs variantes qui respectent les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération tout en permettant de continuer à impliquer les cantons dans le pilotage stratégique.

Une proposition qui répond(e) au mieux à ces exigences a été élaborée: celle de transformer la FPEM en un établissement fédéral de droit public. Cette forme organisationnelle et juridique est en effet usuelle dans les unités décentralisées de l'administration fédérale qui, comme l'agence nationale, fournissent principalement des prestations à caractère monopolistique. En tout état de cause, il est nécessaire d'adapter la loi-type correspondante pour s'assurer d'une implication adéquate des cantons dans le pilotage stratégique. La Confédération, autrement dit le Conseil fédéral, doit toutefois rester propriétaire de l'établissement et garder sa compétence relative à l'exploitation de l'agence nationale.

⁶ Contrôle fédéral des finances (2020): *Gouvernance de la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité*. À télécharger à l'adresse www.cdf.admin.ch > Publications > Formation et recherche > Numéro d'audit 19350

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

Dans son message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (message culture 2021-2024)⁷, le Conseil fédéral avait annoncé que l'agence nationale aurait des tâches supplémentaires en lien avec le réseau des écoles suisses à l'étranger : pour assurer la pérennité des écoles suisses à l'étranger dotées d'un personnel enseignant et de direction habilité à enseigner en Suisse, il faut améliorer le statut des personnes concernées. Cet objectif pourrait être réalisé en confiant l'engagement des enseignants et des directeurs à une organisation de droit public de la Confédération. Les rapports de travail de droit public permettraient dans la plupart des cas aux personnes concernées de rester assujetties au droit du travail, au droit fiscal et au droit des assurances sociales suisses même en travaillant à l'étranger – sous réserve d'une reconnaissance par le pays hôte et à condition de ne pas être citoyennes de ce pays. Les tâches qui en découlent (recrutement et engagement) devraient être transférées à Movetia conformément au message culture 2021-2024.

Une solution en ce sens entraînerait également une modification en profondeur du système de subvention des écoles suisses à l'étranger et devrait au préalable être dûment examinée. Par conséquent, elle n'est pas l'objet du présent projet envoyé en consultation. Au besoin, il faudrait par la suite soumettre la loi sur Movetia à une révision partielle.

1.2 Nouvelle réglementation proposée

Transformation en établissement fédéral de droit public

L'agence nationale doit être transformée en établissement fédéral de droit public doté de la personnalité juridique. En tant qu'Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité, elle doit continuer d'opérer sous le nom abrégé «Movetia». Cela nécessite toutefois un acte législatif d'organisation sous la forme d'une loi fédérale qui règle en particulier les buts, les tâches, les organes et le financement de Movetia. La FPEM, qui est la structure actuelle, doit être dissoute avec la création de l'établissement de droit public. En qualité d'unité administrative décentralisée de la Confédération, l'agence nationale sera à l'avenir soumise à la surveillance directe du Conseil fédéral, qui assume la fonction de propriétaire. La haute surveillance incombe au Parlement.

Participation des cantons au pilotage stratégique de l'établissement

Les fonctions directes de pilotage et de surveillance sont endossées par le Conseil fédéral conformément aux normes de gouvernement d'entreprise de la Confédération. La définition d'objectifs stratégiques, la nomination du conseil d'administration et l'approbation du rapport de gestion en font notamment partie. Cependant, les cantons doivent pouvoir continuer de participer au pilotage stratégique de Movetia, dans l'esprit d'une responsabilité commune dans le domaine des échanges et de la mobilité et d'une coordination globale. Cette implication doit être assurée par des adaptations ciblées de la loi-type destinée aux établissements de droit public. D'une part, les cantons doivent être impliqués à travers la CDIP dans la préparation des objectifs stratégiques quadriennaux: le Conseil fédéral doit inviter la CDIP à prendre position sur les objectifs lorsque les compétences ou les intérêts essentiels des cantons sont affectés. D'autre part, la CDIP doit avoir le droit de proposer un certain nombre de membres du Conseil d'administration de Movetia afin que ces derniers puissent relayer les intérêts des cantons au sein de cet organe de direction stratégique. En outre, la CDIP doit être représentée lors des entretiens annuels avec le propriétaire.

Organes de l'établissement conformément aux directives relatives au gouvernement d'entreprise de la Confédération

Movetia doit disposer des organes habituels d'un établissement fédéral de droit public, conformément aux directives relatives au gouvernement d'entreprise de la Confédération. Ainsi, un conseil d'administration doit assumer le rôle d'organe suprême et être composé de membres qualifiés et indépendants. Le conseil d'administration doit notamment veiller à la réalisation des objectifs stratégiques et exercer la surveillance sur la direction. Cette dernière doit être placée sous la conduite d'une directrice ou d'un directeur et assurer les tâches exécutives. Un organe de révision distinct

⁷ FF 2020 3037 (-3184)

doit contrôler les comptes annuels, les indications relatives à la gestion des risques et celles sur le développement du personnel.

Objectifs et tâches dans le domaine des échanges et de la mobilité

La Confédération et les cantons prévoient, à travers Movetia, de poursuivre, tant au niveau national qu'au niveau international, un large éventail d'objectifs dans le domaine des échanges et de la mobilité. Ces objectifs s'appuient sur les diverses lois fédérales concernées. Par ailleurs, il faut instaurer explicitement, en tant qu'objectif transversal de la Confédération, que Movetia peut soutenir aussi les cantons dans leurs propres activités liées aux échanges et à la mobilité et les appuyer dans la coordination de ces activités. Les tâches découlant des objectifs cités concernent en particulier la mise en œuvre: de la participation de la Suisse à des programmes d'encouragement internationaux ou, en guise d'alternative à ces derniers, des programmes propres à la Confédération, de mesures d'encouragement des échanges nationaux dans le domaine scolaire et de mesures dans le domaine des échanges pour la jeunesse au niveau national. Dans les deux premières catégories, Movetia doit pouvoir être compétente pour décider de l'octroi de contributions fédérales. De plus, sur la base de mandats spécifiques ou d'un transfert formel de tâches cantonales contre contributions ou indemnités visant à couvrir ses coûts, elle doit pouvoir soutenir les cantons dans l'organisation et la réalisation d'activités relevant du domaine de compétences de ces derniers.

Ce panel de tâches qui couvre largement le domaine des échanges et de la mobilité doit conférer à Movetia, comme auparavant, un rôle transversal de coordination entre les domaines et entre les différents acteurs et lui donner le statut de centre de compétences national pour les échanges et la mobilité.

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

Le personnel de Movetia sera à l'avenir engagé selon les dispositions de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers)⁸ et assuré à la caisse de pensions PUBLICA. Mais au même titre que les autres établissements de droit public qui accomplissent des tâches déléguées par les pouvoirs publics, Movetia disposera de sa propre ordonnance sur le personnel. Les personnes jusqu'ici employées par la FPEM seront réengagées par le nouvel établissement de droit public.

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

Les activités de Movetia concernant l'exploitation et les tâches qui lui sont confiées sur la base de lois fédérales doivent principalement être financées par des indemnités de la Confédération. Les contributions financières des cantons à Movetia sont versées sous la forme de contributions ou d'indemnités destinées à couvrir les coûts de réalisation d'activités spécifiques de soutien sur la base de mandats ou les coûts d'accomplissement de tâches confiées par les cantons dans le domaine des échanges et de la mobilité en vertu de l'art. 3, al. 5, du projet de loi. Movetia doit en outre être en mesure d'accepter des fonds de tiers, par exemple des contributions ou des indemnités provenant d'autres acteurs qui encouragent les échanges et la mobilité.

1.3 Justification et appréciation de la réglementation proposée

Les changements dans l'organisation et la structure de direction de l'agence nationale doivent répondre à de nombreuses exigences qui sont en partie antinomiques.

D'une part, les principes de la Confédération concernant l'externalisation et le pilotage de tâches fédérales (principes du gouvernement d'entreprise) doivent être respectés. Ils portent entre autres sur la forme juridique des organisations qui assument des tâches fédérales externalisées, sur les organes et leurs compétences, sur le rôle des représentants de la Confédération qui siègent dans ces organes, sur les compétences desdites organisations, sur le pilotage assuré par le Conseil fédéral au moyen d'objectifs stratégiques et sur le contrôle et la haute surveillance exercée par le Parlement. Ces principes contiennent différents modèles d'organisation et de pilotage en fonction du type de tâches fédérales à externaliser. Cependant, la règle est dans tous les cas de tendre vers

⁸ RS 172.220.1

une forme d'organisation de droit public. Dans l'encouragement des échanges et de la mobilité dans le domaine de la formation, qui est concrétisé essentiellement par l'octroi de contributions fédérales, il s'agit de prestations à caractère monopolistique. Il est habituel que les organisations qui assument les tâches correspondantes (telles qu'Innosuisse, les EPF, la HEFP, Swissmedic) revêtent la forme juridique d'établissements indépendants de droit public rattachés à la Confédération. Cette forme juridique, dans laquelle les organes et leurs compétences sont définis, permet de minimiser les conflits de rôles.

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

Dans la perspective de la collaboration avec des tiers, le fait que l'agence nationale actuelle ait sa propre identité publique et soit autonome dans sa façon de concevoir et d'optimiser ses structures et ses processus exécutifs pour travailler avec des partenaires constitue une autre de ses caractéristiques essentielles. L'efficacité des coûts est tout aussi importante: bien que l'agence nationale gère des contributions d'encouragement fédérales plus importantes, ses coûts d'exploitation sont nettement plus faibles que ceux de son prédécesseur. Les gains d'efficacité sont surtout dus à des structures et à des processus plus simples et plus agiles. La collaboration étroite avec les offices fédéraux compétents autorise également un suivi et un soutien efficaces dans la mise en place et le développement de nouveaux programmes d'encouragement, notamment dans les échanges au niveau national.

Un autre aspect à considérer pour ce qui est de la forme juridique et d'organisation concerne la compatibilité avec les directives applicables aux agences nationales dans le cadre des programmes de formation de l'UE. Si l'agence nationale devait remplir les fonctions correspondantes dans le cas d'une association de la Suisse à ces programmes européens, elle devrait présenter une certaine indépendance par rapport aux organes compétents de niveau ministériel (cf. aussi ch. 1.5).

L'agence nationale devra à l'avenir avoir la compétence de décider par elle-même de l'octroi de contributions fédérales. Jusqu'à présent, elle accomplit toutes les tâches de préparation et de traitement correspondantes. Toutefois, dans le cas des contributions fédérales sur la base de la loi sur les langues, la décision formelle d'octroyer des subventions est prise par l'Office fédéral de la culture. Actuellement, le SEFRI peut en principe déléguer à l'agence nationale l'octroi des contributions versées en vertu de la loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (LCMIF; RS 414.51). Il a cependant évité d'y recourir jusqu'ici en raison du processus en cours d'adaptation de l'organisation et de la structure de direction de l'agence nationale. Dans l'optique de continuer d'accroître l'efficacité et de séparer clairement les tâches stratégiques des tâches exécutives, un transfert global de la compétence décisionnelle est pertinent dans le cadre de la nouvelle forme juridique.

Avec ces exigences, et en partant du statut actuel de l'agence nationale, plusieurs options ont été étudiées pour un remaniement dans l'organisation et la structure de direction. Les variantes examinées comprennent la réintégration des tâches dans l'administration fédérale centrale, la création d'un établissement fédéral de droit public avec différentes options concernant le pilotage, une corporation de droit public commune à la Confédération et aux cantons, une organisation «sui generis» fondée sur la loi sur la coopération dans l'espace suisse de formation et des optimisations de la fondation de droit privé, qui constitue la forme juridique actuelle.

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

Les particularités du domaine de la formation, dans lequel aussi bien la Confédération que les cantons accomplissent diverses tâches dans des domaines variés, mais qui se coordonnent en partant de buts communs et transversaux, influent aussi sur les exigences liées au pilotage au niveau des

échanges et de la mobilité. Par rapport à la loi-type concernant les établissements fédéraux de droit public, des adaptations sont prévues au sens d'une implication plus forte des cantons dans le pilotage stratégique.

Il existe un précédent (pertinent pour le cas présent) parmi les établissements fédéraux existants: la loi sur les produits thérapeutiques⁹ prévoit que l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) soit géré par la Confédération *avec le concours des cantons*. De ce fait, les cantons ont le *droit de proposer* pour Swissmedic trois des sept *membres du conseil de l'institut*, lequel a la même fonction qu'un conseil d'administration.

Par analogie, il convient d'instituer pour l'agence nationale Movetia, en tant qu'établissement fédéral de droit public, le principe selon lequel la Confédération gère cette agence *avec le concours des cantons*. Afin de tenir compte de la coordination stratégique entre la Confédération et les cantons dans le domaine des échanges et de la mobilité, le Conseil fédéral doit *inviter la CDIP à prendre position lors de la préparation quadriennale des objectifs stratégiques* de Movetia. Cela s'applique tout particulièrement aux objectifs qui touchent aux compétences ou aux intérêts essentiels des cantons. Les cantons doivent en outre – toujours par le biais de la CDIP – pouvoir *proposer trois des sept membres du conseil d'administration*. Ces derniers doivent être indépendants, tout comme les autres membres du conseil d'administration. En tant que représentante des cantons, la CDIP doit avoir la possibilité de participer aux entretiens annuels avec le propriétaire.

Ce modèle garantit le respect des principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération. La conception des organes de l'agence nationale et la définition de leurs tâches correspondent pratiquement sans changement aux dispositions-types qui s'appliquent aux établissements de droit public de la Confédération¹⁰. La séparation du personnel entre les différents organes est garantie, ce qui exclut tout conflit de rôles. Avec un conseil d'administration composé de membres indépendants au plus haut niveau de conduite stratégique, des compétences exécutives claires au niveau de la direction et une personnalité juridique propre, l'agence nationale a sa propre identité publique et dispose de la marge de manœuvre nécessaire pour concevoir sa collaboration avec des acteurs nationaux ou internationaux. De même, l'objectif d'une efficacité des coûts aussi élevée que possible peut être poursuivi, entre autres à travers les objectifs stratégiques au niveau exécutif définis par le Conseil fédéral.

La mise en œuvre des tâches fédérales par Movetia – principalement l'octroi de moyens d'encouragement fédéraux – est financée par des indemnités versées par la Confédération, tandis que le soutien sur mandat d'activités cantonales et les activités confiées par les cantons sont couverts par des contributions ou des indemnités destinées à couvrir les coûts et versées par les cantons.

En raison de sa propre personnalité juridique et de l'indépendance qui en découle par rapport aux offices spécialisés de la Confédération, Movetia, en tant qu'établissement de droit public, est également en adéquation avec les directives de l'UE sur les agences nationales qui s'appliqueraient en cas d'association aux programmes d'éducation et de formation de l'UE.

En tant qu'organisation avec le statut de droit public, créée par une loi d'organisation de la Confédération et qui assume des tâches fédérales sur cette base, Movetia fera partie de l'administration fédérale décentralisée. À ce titre, il est possible de lui confier la compétence de décider de l'octroi de contributions fédérales en vertu d'une loi spéciale. L'agence nationale peut, sur la base de lois fédérales spécifiques, être chargée de diverses tâches fédérales dans le domaine des échanges et de la mobilité. À l'avenir, elle pourrait aussi assumer des tâches relevant de la loi sur les écoles suisses à l'étranger.

1.4 Harmonisation des tâches et du financement

Le montant des moyens alloués par la Confédération pour l'indemnisation des tâches fédérales assumées par Movetia et pour l'exploitation de l'agence nationale n'est pas fixé par le projet de loi d'organisation présenté ici. Les moyens requis seront demandés dans le cadre de messages pluriannuels spéciaux (arrêtés financiers pluriannuels) et du budget annuel : les subventions allouées à la coopération et la mobilité internationales en matière de formation (art. 3, al. 1, let. a à c) sont

⁹ RS 812.21

¹⁰ Voir à ce sujet: loi-type de l'Office fédéral de la justice concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. À télécharger à l'adresse www.ofj.admin.ch > État & Citoyen > Instruments de législation.

proposées dans le cadre du message FRI et, le cas échéant, dans un message séparé relatif à l'association aux programmes d'éducation et de formation de l'UE (Erasmus+) ; les fonds servant à la promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques de Suisse (art. 3, al. 1, let. d) font l'objet du message culture ; les subventions destinées aux prestations de l'agence nationale dans le domaine de la jeunesse (art. 3, al. 1, let. e) et fondées sur la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ ; crédit Collaboration et développement des compétences, art. 18 à 21) sont demandées dans le budget et octroyées dans le cadre des crédits disponibles.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

La plupart des pays européens ont créé des agences nationales ou désigné celles qui devaient être chargées des tâches de mise en œuvre et de coordination liées à la participation aux programmes de formation et d'éducation de l'Union européenne.

En 2022, le programme en cours Erasmus+ était relayé par un total de 55 agences nationales implantées dans 33 pays. À quelques exceptions près, la moitié environ des pays ne possèdent qu'une agence nationale et l'autre moitié en compte deux. Les pays qui ne gèrent qu'une agence sont entre autres les pays nordiques (Danemark, Finlande) et ceux qui ont rejoint les programmes de formation seulement après l'an 2000 (les dix pays qui ont rejoint l'UE en 2004, la Turquie, la Croatie, la Serbie et la Macédoine du Nord). Les autres pays (16 au total) gèrent deux agences, l'une pour la formation et l'autre pour la jeunesse. Seuls trois pays possèdent plus de deux agences: il s'agit généralement d'agences avec des spécificités par domaines de formation (Allemagne, Italie), auxquelles s'ajoute, dans un cas (Belgique), une répartition par compétences régionales. L'État belge gère la plupart de ses agences nationales (deux pour la formation, trois pour la jeunesse).

Environ deux tiers des agences nationales sont organisées comme des collectivités publiques, qui doivent, en vertu des dispositions pertinentes de l'UE pour le programme Erasmus+¹¹, avoir une personnalité juridique autonome et des compétences décisionnelles propres pour pouvoir assumer leurs tâches (env. 40 agences). La plupart d'entre elles ont été créées ou désignées par décision du gouvernement du pays concerné; quelques-unes sont des fondations de droit public.

Presque 10 % des agences ont un mode d'organisation de type associatif (cinq agences). Leurs membres peuvent être les ministères des pays concernés et/ou d'autres acteurs du domaine de la formation (par ex. le Deutsche Akademische Austauschdienst, ou DAAD, qui est placé sous la responsabilité des hautes écoles et des associations d'étudiants).

Dans quatre pays, des institutions existantes qui ne sont ni des organisations de droit public ni des associations se sont vu confier les tâches d'une agence nationale. Il s'agit par exemple de fondations d'intérêt public (République tchèque) ou de Sàrl, comme le service autrichien Österreichischer Austauschdienst (OeAD) – Agentur für Bildung und Internationalisierung. Deux agences nationales sont formellement rattachées à un ministère qui est responsable de leur pilotage (Danemark, Espagne).

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

Le pilotage interne des agences nationales est souvent assuré par un conseil de surveillance qui regroupe les différents organes responsables. Selon le pays et l'agence, plusieurs ministères, parfois aussi des parties prenantes centrales des activités, y participent (par ex. les hautes écoles, des employeurs, des employés, des organisations de jeunesse). Par ailleurs, beaucoup d'agences recourent également à des cabinets d'experts avec des fonctions consultatives.

L'organisation et la structure de direction de l'agence nationale Movetia correspondent ainsi à la pratique dans la majorité des pays européens qui participent à Erasmus+. Qui plus est, la solution proposée serait compatible avec le droit applicable de l'UE, ce qui serait un avantage si la Suisse obtient le statut visé de pays associé à Erasmus+.

¹¹ Cf. en particulier les art. 26 et 27 du Règlement (UE) 2021/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant Erasmus+, le programme de l'Union pour l'éducation et la formation, la jeunesse et le sport, et abrogeant le règlement (UE) n° 1288/2013, JO L 189 du 28.5.2021, p. 1.

1.6 Mise en œuvre

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

Pendant cette phase, les tâches à exécuter comprennent entre autres l'adoption d'une ordonnance du Conseil fédéral qui contiendrait les dispositions d'exécution prévues par la loi, la constitution des organes de l'établissement, l'élaboration et l'approbation de l'ordonnance sur le personnel, la première édicition d'objectifs stratégiques, le transfert des rapports de travail de l'actuelle FPEM, la réglementation de l'affiliation à PUBLICA, l'inscription aux registres officiels et la dissolution formelle de la FPEM.

1.7 Classement d'interventions parlementaires

L'élaboration de la présente loi sur Movetia ne permet de classer aucune intervention parlementaire.

2 Commentaire par article

2.1 Loi sur l'agence Movetia

Préambule

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

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

Al. 1 : le principe selon lequel la Confédération exploite l'agence nationale avec le concours des cantons est inscrit au début de la loi d'organisation. Cette collaboration est concrétisée par la participation des cantons au conseil d'administration (art. 6, al. 3) et à l'élaboration des objectifs stratégiques (art. 20, al. 2 et 3), ainsi que dans le cadre des entretiens avec le propriétaire (qui ne font pas l'objet de la loi d'organisation).

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

Al. 3 : l'agence nationale peut régler elle-même son organisation, par exemple dans le règlement d'organisation du conseil d'administration, sous réserve et dans le cadre des directives définies en la matière dans le projet de loi d'organisation. Elle tient sa propre comptabilité.

Al. 4 : à l'instar de tous les autres établissements fédéraux de droit public, Movetia doit être gérée selon les principes de l'économie d'entreprise. Dans l'accomplissement de ses tâches, elle doit veiller à allouer ses ressources de façon économique et orientée vers les résultats et les prestations. Les coûts doivent être proportionnés à l'utilité.

Al. 5 : le Conseil fédéral détermine le siège de Movetia dans le cadre d'une ordonnance. La désignation de l'agence nationale est en revanche définie directement dans la loi d'organisation (cf. al. suivant).

Al. 6 : la dénomination abrégée « Movetia » de la nouvelle « Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité » correspond au nom commercial de l'actuelle agence nationale, portée

par la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM). La désignation « Movetia », jusqu'à présent enregistrée uniquement comme marque, devient donc la désignation abrégée officielle du nouvel établissement de droit public.

Art. 2 Buts

Les buts généraux de Movetia découlent en premier lieu des lois fédérales correspondantes, qui lui délèguent certaines tâches liées à la mise en œuvre. Ainsi, le but visant à promouvoir les activités internationales en matière de coopération et de mobilité dans le domaine de la formation repose notamment sur la LCMIF. Celui qui consiste à encourager les échanges nationaux dans le domaine de la formation scolaire, à promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques et à renforcer la cohésion nationale repose, lui, sur la *loi sur les langues* (LLC ; RS 441.1). Enfin, la *loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse* (LEEJ ; RS 446.1) constitue la base de la promotion des échanges et de la mobilité des jeunes dans le domaine extrascolaire tant au niveau national qu'international, élargissant ainsi le champ d'application des deux premiers buts par le domaine extrascolaire.

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

Un éventuel but visant à soutenir les écoles suisses à l'étranger par l'engagement et le détachement de personnes habilitées à enseigner en Suisse devrait être ajouté dans le cadre d'une révision de la loi si les tâches correspondantes devaient être confiées à Movetia.

Le point commun de tous les buts est qu'il est possible de les situer dans le domaine politique de la promotion des échanges et de la mobilité, qui revêt un caractère transversal du fait de la répartition des tâches au sein de la Confédération et entre la Confédération et les cantons. Le mandat confié à Movetia et les tâches correspondantes sont donc cohérents sur le plan thématique et permettent d'avoir une meilleure vue d'ensemble et une coordination plus efficace des différents domaines partiels. Le projet est conforme au rôle que la Confédération et les cantons ont prévu pour une agence nationale commune dans leur stratégie en matière d'échanges et de mobilité.

Art. 3 Tâches

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

Les tâches mentionnées aux let. a à c se situent au niveau international. Il s'agit des tâches qui peuvent être déléguées à une agence nationale conformément à la LCMIF. Elles portent principalement sur la mise en œuvre d'une participation de la Suisse aux programmes d'éducation de l'UE ou sur celle de programmes fédéraux autonomes, lancés à titre de mesures alternatives (« solution suisse »), avec les mesures d'accompagnement correspondantes. Ces tâches concrètes de mise en œuvre englobent notamment l'information et la promotion, les conseils prodigués aux requérants, la réception et l'examen des demandes, la prise de décisions sur l'octroi de contributions fédérales et la gestion de celles-ci, la vérification des rapports de projets, l'évaluation et la publication des résultats et des bonnes pratiques ainsi que l'analyse d'impact.

La mise en œuvre de mesures visant à promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (let. d) constitue une tâche fédérale analogue dans le domaine national et peut être déléguée en vertu de la loi sur les langues. Les tâches concrètes de mise en œuvre sont comparables à celles relevant du domaine international déjà mentionnées. La mise en œuvre de l'échange d'informations et d'expériences dans le domaine de la jeunesse et le développement

des compétences au sens de la let. e interviennent aussi bien au niveau national qu'au niveau international et constituent un mandat de la Confédération conformément à la LEEJ.

À l'heure actuelle, l'agence nationale accomplit déjà les tâches inscrites aux let. a à e. Si Movetia était appelée ultérieurement à assumer des tâches en lien avec les écoles suisses à l'étranger – en particulier l'engagement et le détachement de personnes habilitées à enseigner en Suisse vers des écoles suisses à l'étranger –, il conviendra de les inscrire ici au moyen d'une révision partielle de la loi.

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

Al. 3 : l'expertise spécifique de l'agence nationale dans le domaine des échanges et de la mobilité doit pouvoir être prise en compte dans l'élaboration d'actes normatifs de la Confédération qui portent sur les activités de l'agence.

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

Al. 5 : le projet de loi permet à Movetia de mener d'autres activités de soutien spécifiques au profit des cantons, en plus des tâches qui lui sont confiées par la Confédération. De manière générale, l'agence nationale soutiendra les cantons dans l'organisation et la mise en œuvre d'activités d'échanges et de mobilité que ceux-ci réalisent dans son domaine de compétence, potentiellement à tous les niveaux de formation et en complément des activités encouragées par la Confédération. En principe, il s'agira probablement d'activités administratives auxiliaires, telles que la direction de projets, la prestation de conseils ou l'organisation d'événements. Movetia peut réaliser ce type d'activités de soutien sur la base de mandats pour lesquels les cantons doivent lui verser des contributions couvrant les coûts. Il n'est en revanche pas exclu que les cantons veuillent également confier à Movetia des tâches souveraines dans le domaine des échanges et de la mobilité. La délégation d'une tâche cantonale doit se fonder sur une base légale pertinente édictée par le canton. Le cas échéant, les cantons doivent verser une indemnisation qui couvre les coûts.

Afin de garantir la meilleure coordination et la plus grande cohérence possibles au niveau national en ce qui concerne les mesures portant sur les échanges et la mobilité, les cantons qui ont besoin de soutien pour leurs activités doivent mandater en priorité l'agence nationale.

Art. 4 Coopération

Al. 1 : une des fonctions essentielles de l'agence nationale est la coordination nationale dans le domaine des échanges et de la mobilité. Movetia coopère avec des acteurs actifs dans ce domaine au niveau national en les intégrant si possible dans ses activités. Ces acteurs peuvent être par exemple des services consacrés aux échanges ou des responsables de ces échanges dans les cantons ou les hautes écoles, dont la mission consiste notamment à informer les groupes cibles des offres existantes dans leurs domaines respectifs, à les inciter à participer et à les soutenir. Diverses organisations privées chargées de la promotion ou de la mise en œuvre, telles qu'AFS, l'association Visite ou ICYE (International Cultural Youth Exchange), proposent également leurs propres offres d'échanges et de mobilité au niveau national ou international. De même, certains groupes d'intérêt s'engagent en faveur de la promotion des échanges (par ex. l'association faïtière Intermundo). L'objectif est de coordonner le mieux possible la promotion et l'organisation des échanges et de la mobilité en Suisse entre les différents acteurs publics et privés et d'exploiter les synergies. La coopération et la coordination avec les acteurs étrangers dans le domaine des échanges et de la mobilité (par ex. des agences nationales d'autres pays) sont tout aussi indispensables à l'accomplissement

des tâches. Movetia continuera d'assumer ces tâches. Elle doit donc pouvoir collaborer avec les institutions et les organisations concernées dans le cadre de son autonomie institutionnelle.

Al. 2 : pour accomplir les tâches qui s'inscrivent sur le plan international, l'agence nationale doit pouvoir coopérer systématiquement avec les organisations et les associations internationales pertinentes. Il s'agit en particulier des institutions, des organes et des organisations de l'Union européenne. La représentation de la Suisse dans ces milieux par l'agence nationale est notamment indiquée lorsque des tâches de mise en œuvre concrètes ou la coordination transfrontalière entre agences nationales de différents pays sont au premier plan. En revanche, la représentation internationale de la Suisse sur les questions politiques ou techniques relevant de la politique nationale doit rester une tâche des services fédéraux concernés ou de la CDIP, selon leurs domaines de compétences respectifs.

Art. 5 Organes

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

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

En principe, les dispositions relatives au conseil d'administration de Movetia correspondent à celles prévues de manière générale par la loi-type concernant des établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. La disposition sur le droit de la CDIP de proposer trois membres (al. 3) est la seule à s'écarter de ce texte.

Al. 1 : le conseil d'administration est composé de sept membres au maximum. Cela permet, d'une part, de garantir une représentation équilibrée des différents domaines de formation et groupes d'acteurs concernés par les politiques de promotion des échanges et de la mobilité. D'autre part, le conseil d'administration reste ainsi agile et en mesure de prendre des décisions rapides en matière de gestion. Le nombre impair de membres vise en outre à éviter les blocages au niveau des décisions. Les membres du conseil d'administration doivent être indépendants.

Al. 2 : les candidats au conseil d'administration ont l'obligation de signaler au Conseil fédéral tous leurs liens d'intérêt avant leur nomination. Quiconque se refuse à communiquer ses liens d'intérêts ne peut pas être nommé au conseil d'administration.

Al. 3 : la CDIP joue un rôle central dans l'implication des cantons dans le pilotage stratégique de l'agence nationale. En principe, elle représente et coordonne les intérêts des cantons en matière de politique de la formation, ce qui inclut le domaine des échanges et de la mobilité. Le principe de la participation des cantons à l'exploitation de l'agence, inscrit à l'art. 1, al. 1, est concrétisé notamment par l'octroi à la CDIP du droit de proposer trois membres au conseil d'administration. Les cantons ont ainsi la possibilité de recommander des membres qui peuvent apporter leur vision spécifique et défendre leurs intérêts en matière de politique de la formation au sein du conseil d'administration. La CDIP doit coordonner et consolider sa proposition au sein de ses organes et la présenter formellement au Conseil fédéral. Il est toutefois nécessaire qu'elle se concerte et établisse une bonne communication avec la Confédération en amont de la proposition, afin d'assurer une représentation équilibrée conformément à ce qui a été énoncé plus haut.

Al. 4 : bien que les membres du conseil d'administration soient nommés par le Conseil fédéral, ils sont liés par contrat à Movetia en tant qu'établissement. Ce contrat est régi par le droit public. Le Conseil fédéral fixe les honoraires versés par Movetia aux membres du conseil d'administration et les autres conditions contractuelles en se fondant sur les prescriptions de l'ordonnance sur les salaires des cadres¹². Ces honoraires figurent dans le rapport sur le salaire des cadres publié chaque année. Hormis l'art. 6a, la LPers n'est pas directement applicable aux membres du conseil d'administration.

Al. 5 : de manière générale, les membres du conseil d'administration sont tenus de veiller aux intérêts de Movetia ; cela inclut les intérêts et les buts de la Confédération inscrits à l'art. 2. Le devoir

¹² RS 172.220.12

de fidélité implique notamment le devoir de diligence et de réserve et la loyauté dans la gestion des conflits d'intérêts.

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

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

Art. 7 Conseil d'administration : tâches

À quelques exceptions près, les tâches du conseil d'administration correspondent à celles proposées par la loi-type.

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

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

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

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

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

En ce qui concerne les cadres du plus haut niveau hiérarchique de Movetia, les dispositions de l'ordonnance sur les salaires des cadres (art. 11) s'appliquent à leurs activités accessoires. Elles règlent l'obligation d'annoncer les activités accessoires rétribuées, l'obligation de rétrocession des revenus qui en résultent et l'éventuelle nécessité d'un accord du Conseil fédéral. Les membres du conseil d'administration font en outre part de manière exhaustive, dans le rapport de gestion ou dans un organe d'information équivalent, de leur appartenance à des organes analogues dans d'autres entreprises ou d'autres établissements de la Confédération (cf. également art. 6, al. 6).

Let. d : le conseil d'administration est tenu d'édicter un règlement sur les possibilités d'accepter des fonds de tiers et sur la gestion de ces fonds. Ce règlement peut porter par exemple sur l'acquisition de fonds de tiers, les conditions préalables et les conditions-cadres des projets et des postes financés grâce à des fonds de tiers, ainsi que la planification financière, y compris des estimations des coûts subséquents et les compétences. Les dispositions correspondantes s'appliquent à l'ensemble des sous-domaines de Movetia et à ses représentants. L'acceptation de fonds de tiers est admise dans la mesure où elle influe positivement sur l'exécution des tâches (par ex. promotion des compétences techniques ou création d'effets de synergie dans le domaine des échanges et de la mobilité). Il y a toutefois une limite à ne pas franchir, à savoir lorsque cette acceptation comporte un risque de violation des prescriptions légales ou lorsque l'indépendance, la crédibilité, la réputation, la réalisation des objectifs ou l'exécution des tâches de Movetia ou de personnes individuelles (par ex. en cas de conflits d'intérêts) pourraient être compromises.

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

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

Let. h : la surveillance exercée sur la direction comprend également un pouvoir de direction et d'évocation. Celui-ci comprend aussi l'édiction des décisions : dans le règlement d'organisation, le conseil d'administration définit les compétences qu'il entend assumer lui-même en matière de décisions et les cas ou les compétences qu'il délègue à la direction. Étant donné le nombre important de décisions prises tout au long de l'année concernant l'octroi de contributions fédérales dans le cadre des programmes d'encouragement gérés par Movetia, la délégation des compétences correspondantes à la direction est en principe judicieuse.

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

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

Let. k : le conseil d'administration approuve le budget annuel et le soumet, en même temps que la proposition concernant les indemnités octroyées par la Confédération, à l'office compétent chargé par le département responsable de préparer les opérations du propriétaire.

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

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

Art. 8 Direction

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

Il convient de mentionner en particulier la prise de décisions concernant notamment l'octroi de contributions fédérales dans le cadre de la promotion des échanges nationaux et internationaux et de la mobilité. Les décisions doivent se conformer aux directives du règlement d'organisation, aux dispositions fédérales régissant les mesures d'encouragement respectives (les lois fédérales réglant les décisions selon l'art. 3, al. 2, et les ordonnances correspondantes) et, de manière générale, à la loi sur les subventions. Cette compétence décisionnelle de la direction est définie dans le règlement d'organisation du conseil d'administration. Le conseil d'administration et la direction ne peuvent toutefois pas ignorer les dispositions du droit fédéral en matière de décisions. Les autres détails d'organisation et les procédures de travail sont eux aussi fixés dans le règlement d'organisation.

Art. 9 Organe de révision

Al. 1 : Movetia est un établissement qui fournit principalement des prestations à caractère monopolistique. De ce fait, le Conseil fédéral est compétent pour nommer et révoquer l'organe de révision externe. En général, la nomination s'appuie sur une proposition du conseil d'administration. L'organe de révision a pour tâche principale la révision des comptes annuels selon les principes du droit de la société anonyme. Sa fonction et ses tâches ne doivent pas être confondues avec les compétences du Contrôle fédéral des finances, l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière (y compris le contrôle de la rentabilité au sens de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances¹³).

L'al. 2 renvoie dynamiquement aux dispositions du droit de la société anonyme de sorte que le règlement suive automatiquement l'évolution juridique du droit privé. Le lien juridique entre Movetia et l'organe de révision relève du droit privé. Comme Movetia ne constitue pas une société anonyme de droit privé, les dispositions relatives à la révision ordinaire (art. 728b ss CO) s'appliquent par analogie. L'organe de révision est soumis à l'obligation de garder le secret (art. 730b, al. 2, CO).

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

Conformément à l'al. 5, par analogie avec l'art. 697a, al. 1, CO, le Conseil fédéral dispose d'un droit de contrôle spécial, sans que toutefois les conditions auxquelles le droit de la société anonyme soumet le contrôle spécial ou les dispositions de procédure correspondantes ne doivent être respectées. Le Conseil fédéral définit les contenus et l'ampleur du contrôle. Movetia doit coopérer pleinement et supporter les frais de cette mesure prudentielle.

Art. 10 Conditions d'engagement

Les dispositions de la LPers s'appliquent en principe à l'ensemble des employés de Movetia (y compris la direction). Compte tenu de l'assujettissement des membres de la direction et du reste du personnel à la LPers, les prescriptions de cette dernière concernant notamment l'obligation de garder le secret (art. 22) et de dénoncer (art. 22a) sont valables. En tant qu'établissement fédéral de droit public, Movetia a le même statut que tout employeur auquel le Conseil fédéral a délégué les compétences d'employeur visées à l'art. 3, al. 2, LPers. Dans le cadre fixé par la LPers et l'ordonnance-cadre LPers, le conseil d'administration de Movetia est habilité à édicter pour Movetia une ordonnance sur le personnel sous forme de dispositions d'exécution de la LPers, conformément à l'art. 37, al. 3bis, LPers. Cette ordonnance sur le personnel constitue un statut du personnel relevant du droit public. Le conseil d'administration doit toutefois soumettre cette ordonnance au Conseil fédéral pour approbation. Le Conseil fédéral ne peut pas la modifier pendant la procédure d'approbation, mais uniquement la refuser en bloc et la renvoyer au conseil d'administration pour modification. L'approbation a donc un caractère constitutif. Grâce à cette compétence, le Conseil fédéral peut influencer sur la politique de Movetia en matière de personnel et de finances.

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

Art. 11 Caisse de pension

Tous les employés de Movetia doivent être assurés auprès de PUBLICA. De manière analogue au personnel de la HEFP¹⁴, cela passe par une affiliation à la Caisse de prévoyance de la Confédération. Il s'agit de la pratique s'appliquant aux établissements qui fournissent des prestations à caractère monopolistique. En tant qu'employeur, Movetia est piloté par le Conseil fédéral non seulement en matière de politique du personnel, mais également en ce qui concerne ses engagements de prévoyance. En approuvant le contrat d'affiliation, le Conseil fédéral peut piloter directement Movetia en tant qu'employeur dans le domaine de la prévoyance professionnelle.

Art. 12 Financement

Dans la mesure où Movetia réalise, dans le cadre des activités d'échanges et de mobilité des cantons, des activités de soutien spécifiques sur la base de mandats attribués ou de tâches confiées par les cantons, elle doit être indemnisée en conséquence par ces derniers. Les contributions et les indemnités correspondantes doivent couvrir l'intégralité des coûts engendrés par ces activités auxiliaires ou par ces tâches. Le projet prévoit également les fonds de tiers comme source de financement.

Art. 13 Indemnités octroyées par la Confédération

Les indemnités octroyées par la Confédération englobent, d'une part, les fonds que Movetia utilise pour la mise en œuvre de mesures d'encouragement. Une grande partie de ces fonds est versée à des bénéficiaires sous forme de contributions d'encouragement de la Confédération. Les contributions peuvent être attribuées aussi bien à des institutions ou à des organisations qu'à des particuliers. Dans la mesure où les bénéficiaires finaux sont des particuliers au sens de la LCMIF, ces derniers n'obtiennent pas les contributions directement de l'agence nationale, mais d'une institution ou d'une organisation qui en fait la demande et transfère les fonds selon des critères définis (cf. en particulier l'art. 4, al. 3, LCMIF).

D'autre part, les indemnités octroyées par la Confédération couvrent aussi les dépenses nécessaires au fonctionnement de Movetia et à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées par la Confédération (coûts indirects, ou overhead). En font partie les coûts du personnel et les frais matériels, y compris les coûts des locaux de Movetia. L'agence nationale loue actuellement ses locaux dans un immeuble privé, les loyers étant pris en charge par la Confédération.

¹⁴ Haute école fédérale de la formation professionnelle

Art. 14 Fonds de tiers

En tant que centre de compétences national pour les échanges et la mobilité, Movetia doit également pouvoir fournir des prestations à des tiers dans ces domaines et accepter les rémunérations correspondantes. Il peut par exemple s'agir d'activités d'encouragement spécifiques réalisées pour le compte d'acteurs étatiques, d'associations, d'entreprises ou de privés, qui vont plus loin que l'offre de soutien de la Confédération ou des cantons ou qui sont conçues pour compléter cette offre. Ces prestations de Movetia sont considérées comme des prestations commerciales (cf. art. 22).

En outre, Movetia doit pouvoir accepter des libéralités de tiers qui ne sont pas liées à des activités précises, telles que des dons ou des donations destinés à la promotion des échanges et de la mobilité.

Art. 15 Rapport de gestion

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

Art. 16 Comptabilité

Les principes et les normes usuels concernant les établissements fédéraux de droit public s'appliquent également à Movetia. Les dispositions relatives à la comptabilité reprennent intégralement celles de la loi-type.

Al. 1 et 2 : la consolidation globale prévue à l'art. 55 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)¹⁵ doit être possible sans une charge disproportionnée. C'est pourquoi les principes essentiels de l'établissement des comptes selon la LFC sont repris et énoncés dans ces alinéas. Les principes mentionnés correspondent à ceux de l'art. 958c CO.

Al. 3 : cet alinéa correspond à l'art. 48, al. 1, LFC. En l'espèce, on entend des normes comptables reconnues telles que les IPSAS, les IFRS, les US GAAP et les Swiss GAAP RPC. Sous réserve de l'al. 6, le conseil d'administration de Movetia choisit la norme comptable reconnue. Il doit en informer le Conseil fédéral au préalable, y compris en cas de changement éventuel de la norme utilisée. Le Conseil fédéral peut ainsi intervenir en temps opportun (cf. al. 6) si le choix d'une norme est susceptible d'avoir des effets indésirables sur le financement de l'établissement.

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

Al. 5 : le principe de la réalité des coûts et l'exigence de transparence concernant les différents flux de trésorerie, différenciés selon le type de recettes de Movetia, supposent une comptabilité organisée en conséquence.

Al. 6 : le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la comptabilité et contraindre Movetia à appliquer une certaine norme comptable reconnue. De plus, il est envisageable que le Conseil fédéral limite les droits d'option conférés par la norme en question dans l'intérêt de la Confédération ou de tiers ou qu'il en décide à la place du conseil d'administration (par ex. en indiquant à Movetia laquelle des deux méthodes d'évaluation disponibles elle doit utiliser). Contrairement à ce que prévoit le droit privé, le Conseil fédéral peut également prescrire à Movetia de déroger à une norme reconnue ou d'appliquer des critères supplémentaires. Il prend de telles mesures notamment si l'application de la norme comptable correspondante est susceptible d'avoir des effets négatifs sur la Confédération (consolidation plus difficile avec la Confédération, hausse des engagements envers la caisse de pensions avec une obligation de financement complémentaire, autres engagements liés à une recapitalisation) ou sur d'autres personnes concernées (par ex. coûts plus élevés non justifiés

¹⁵ RS 611.0

par l'intérêt public). Dans de tels cas ou, par exemple, lors de la constitution de réserves, le Conseil fédéral se réserve le droit d'édicter des dispositions dérogeant à ces normes comptables reconnues.

Art. 17 Réserves

Al. 1 et 2 : comme d'autres établissements de la Confédération, Movetia peut constituer des réserves. Elle peut aussi affecter les libéralités de tiers aux réserves. La constitution de réserves et la détermination de leur affectation liée supposent une base légale. Etant donné que Movetia est financée essentiellement par des indemnités de la Confédération, le montant maximal des réserves autorisées est limité à 7 % des revenus opérationnels inscrits dans les comptes annuels de l'exercice considéré. En raison des risques commerciaux plus faibles encourus par Movetia, ce plafond est délibérément moins élevé que celui fixé pour d'autres établissements comparables (par ex. HEFP : 10 % des revenus opérationnels ; Innosuisse : 10 % du budget annuel). Le conseil d'administration de Movetia décide de la constitution et de l'affectation des réserves, sous réserve de l'aval du Conseil fédéral. L'approbation s'inscrit dans le cadre de l'approbation du rapport de gestion. Le conseil d'administration veille à ce que l'affectation des réserves soit conforme à leur destination. Aucune réserve ne peut être affectée dans le domaine des prestations commerciales, car une telle pratique contreviendrait au principe des prix couvrant les coûts et à l'interdiction des subventionnements croisés.

Al. 3 : d'une part, Movetia doit pouvoir employer les réserves pour équilibrer les pertes commerciales. Dans le contexte des activités de promotion des échanges et de la mobilité, des situations engageant la responsabilité de Movetia ne sont pas exclues et peuvent occasionner des coûts imprévus. D'autre part, les réserves doivent permettre de financer des projets et des investissements. Dans une perspective interne, on entend ici des contributions uniques importantes destinées, par exemple, à offrir un soutien de durée limitée à la mise en place ou au lancement de nouvelles prestations, ou à réaliser une acquisition de taille (par ex. dans le domaine des technologies de l'information), dont les coûts dépassent le budget annuel ordinaire de Movetia. Il peut également s'agir de projets externes qui, en raison de leur importance politique, requièrent un financement à court terme et ne peuvent pas être anticipés dans le cadre du budget annuel. L'initiative « universités européennes » en est un exemple : la possibilité pour des acteurs suisses d'y participer n'a été annoncée qu'à la dernière minute en 2021, ce qui a nécessité une mobilisation rapide de fonds d'encouragement supplémentaires.

Art. 18 Trésorerie

Étant donné que Movetia fait partie des unités administratives décentralisées de la Confédération, elle peut faire appel aux prestations spécifiques de l'Administration fédérale des finances (AFF). Elle peut en particulier contracter des emprunts au taux du marché pour autant que cela soit nécessaire à la garantie de ses liquidités. Elle doit également y placer ses actifs liquides. Movetia et l'AFF conviennent des modalités dans un contrat de droit public.

Art. 19 Imposition

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

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

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

Art. 20 Objectifs stratégiques

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

Dans le domaine concret des échanges et de la mobilité, il peut par exemple s'agir d'objectifs spécifiques concernant le développement de la participation à des activités d'échanges et de mobilité nationales et internationales, d'objectifs concernant l'orientation stratégique et la conception de programmes d'encouragement ou d'objectifs économiques en lien avec l'exploitation de Movetia.

Al. 2 et 3 : la participation des cantons à la préparation des objectifs stratégiques est un élément central qui permet de concrétiser l'implication des cantons dans le pilotage stratégique de Movetia. Les objectifs stratégiques approuvés par le Conseil fédéral portent également sur des domaines relevant de la compétence des cantons ou sur des domaines soumis à la responsabilité partagée de la Confédération et des cantons. Dans le premier cas, il s'agit en particulier de domaines dans lesquels les cantons attribuent des mandats ou confient des tâches à Movetia. Le deuxième cas se présente lorsque, par exemple, des objectifs d'encouragement de la Confédération portent sur des domaines de formation relevant des cantons. Il est donc indispensable que les cantons puissent prendre position sur les objectifs stratégiques avant l'arrêt du Conseil fédéral et qu'ils y apportent leur soutien. Cette participation passe également par la CDIP, qui est invitée par le Conseil fédéral à prendre position lors de la préparation des objectifs stratégiques. La CDIP est notamment appelée à remettre une prise de position consolidée avec les cantons concernant les objectifs qui touchent directement ou indirectement aux compétences ou aux intérêts essentiels des cantons. C'est généralement le cas lorsqu'il s'agit du contenu de la conception et de l'orientation de la politique en matière d'encouragement, tandis que les objectifs économiques de Movetia relèvent en principe de la compétence de la Confédération.

Le Conseil fédéral tient compte autant que possible des demandes des cantons, sans toutefois que sa compétence et son autonomie pour prendre des décisions définitives concernant les objectifs stratégiques en soient affectées. En tant que propriétaire de Movetia, il peut prendre une décision s'écartant de l'avis de la CDIP. Lorsqu'il s'en écarte sur des aspects importants, il doit en communiquer les raisons essentielles à la CDIP, et donc également aux cantons. Le mécanisme d'implication des cantons et de la CDIP dans le processus de décision du Conseil fédéral est très similaire à celui de la participation des cantons aux décisions de la Confédération relevant de la politique extérieure inscrit à l'art. 4 de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)¹⁶.

Art. 21 Surveillance

Al. 1 : en vertu de l'art. 8, al. 4, LOGA¹⁷, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées conformément aux dispositions particulières. La surveillance de l'agence Movetia relève donc du Conseil fédéral. Il s'agit d'un contrôle de la gestion de l'exploitation. Sont réservés les pouvoirs donnés au Contrôle fédéral des finances par la loi, de même que la haute surveillance du Parlement.

Al. 2 : les principaux instruments permettant au Conseil fédéral d'exercer sa surveillance sont énumérés. Cette liste des possibilités à disposition n'est pas exhaustive. Les départements responsables peuvent déléguer aux offices spécialisés la réalisation des entretiens avec le propriétaire. D'un point de vue formel, cette délégation sera définie dans les ordonnances sur l'organisation du DEFR et du DFI.

Al. 3 : le Conseil fédéral a le droit de demander à tout moment à Movetia et, en particulier, au conseil d'administration des informations et des rapports écrits si cela est nécessaire à l'exécution de sa surveillance. Pour vérifier, par exemple, si les objectifs stratégiques ont été atteints, le Conseil fédéral ou, le cas échéant, les départements compétents peuvent donc consulter tous les documents

¹⁶ RS 138.1

¹⁷ RS 172.010

opérationnels de l'établissement et, à cet effet, exiger à tout moment des informations sur son activité. De plus, le Conseil fédéral peut demander des éclaircissements sur certains points à l'organe de révision (cf. art. 9, al. 5) et consulter les rapports d'audit existants de l'organe de révision (cf. art. 9, al. 4) et du Contrôle fédéral des finances (cf. art. 14, al. 1bis, de la loi sur le Contrôle des finances).

Art. 22 Prestations commerciales

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

Al. 2 : Movetia peut notamment fournir à des acteurs privés ou publics des prestations de toute sorte visant à soutenir, à organiser et à mettre en œuvre des activités dans le domaine des échanges et de la mobilité. Dans la mesure où les mandats sont des services étatiques, il ne peut toutefois s'agir que d'activités administratives auxiliaires, les tâches souveraines étant exclues. On peut entre autres imaginer des mandats spécifiques à des projets attribués par d'autres services fédéraux, dont le contenu présente un lien avec la thématique des échanges et de la mobilité. À titre d'exemple, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a chargé l'agence nationale, dans le cadre d'un mandat pilote de seize mois, d'initier l'échange entre les acteurs de la collaboration internationale et le système éducatif suisse et d'assurer la mise en relation et le transfert de connaissances entre les experts en formation dans les pays partenaires de la DDC et les spécialistes du système scolaire suisse. La prise en charge de tels mandats supplémentaires par l'agence nationale permet de profiter au mieux de sa compétence spécifique et de ses réseaux et d'exploiter les synergies potentielles. Selon l'art. 3, al. 4, il serait également envisageable que le Conseil fédéral confie à Movetia de telles tâches contre indemnités ; ces tâches ne seraient alors plus considérées comme des prestations commerciales.

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

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

Art. 23 Institution de Movetia

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

Al. 1 et 2 : la décision de dissoudre la fondation de droit privé FPEM est inscrite dans la loi ; la date de la dissolution correspond à celle que le Conseil fédéral fixera pour l'acquisition de la personnalité juridique par Movetia. Une décision supplémentaire de l'Autorité fédérale de surveillance des fondations en la matière n'est donc pas nécessaire. L'institution de Movetia ne correspond pas à une transformation d'une unité administrative existante ou d'une autre organisation en un établissement de la Confédération. Sur le plan juridique, Movetia succède toutefois à la FPEM dans le cadre d'un processus de transformation analogue. La disposition standard correspondante est par conséquent maintenue ici.

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

Al. 4 : la let. b précise que le Conseil fédéral peut formellement convenir avec la FPEM de la reprise de ses valeurs patrimoniales. Celles-ci s'élèvent à environ 200 000 francs et ne servent pas à financer des activités d'encouragement ni à couvrir des dépenses liées à l'exploitation. Selon les statuts de la FPEM, la restitution du patrimoine à la fondatrice en cas de dissolution de la fondation est

exclue. Le patrimoine peut toutefois être transféré à une personne morale poursuivant des buts similaires, ce qui est le cas du nouvel établissement. En tant qu'établissement de droit public, Movetia n'a pas besoin de fortune propre ; les valeurs transférées seront donc utilisées comme liquidités dans le cadre de l'exploitation de Movetia.

Art. 24 Transfert des rapports de travail du personnel de la FPEM

Al. 1 : le personnel actuel de la FPEM peut être repris par le nouvel établissement de droit public Movetia : les contrats de travail en vigueur relèvent du droit suisse et seront transférés conformément aux réglementations de la loi spéciale.

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

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

Art. 25 Employeur compétent

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

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

Art. 26 Autres dispositions transitoires

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

Art. 27 Dispositions d'exécution

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

Art. 28 Modification d'autres actes

La création de Movetia et le transfert de tâches fédérales à cette dernière comme prévu par le projet de loi entraînent des modifications d'ordre matériel dans la LCMIF et la loi sur les langues.

Art. 29 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixera, à l'appui de l'al. 2, la date de l'entrée en vigueur. Les nouvelles dispositions légales entreront en vigueur en même temps que les dispositions d'exécution (ordonnance sur Movetia).

2.2 LCMIF

Art. 6

Les dispositions en vigueur de la LCMIF régissant la délégation de tâches de mise en œuvre à une agence nationale, les modalités et les conditions relatives à sa désignation, les indemnités cor-

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

2.3 Loi sur les langues

Art. 14, al. 2, deuxième phrase

Comme la LCMIF, la loi sur les langues sera complétée par une phrase indiquant que l'Agence suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (Movetia) est chargée du versement des contributions fédérales pour la promotion des échanges scolaires. Le terme « échange scolaire » doit être compris au sens large et désigne les échanges et la mobilité des élèves et des enseignants de tous les niveaux (y compris enseignement spécialisé et formation professionnelle initiale au degré secondaire II) sur le plan national, à des fins de formation et au-delà des régions linguistiques. Les tâches de Movetia sont inscrites dans l'ordonnance sur les langues (OLang)¹⁸ et précisées pour chaque période de financement dans un mandat de prestations.

3 Conséquences pour la Confédération

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

3.1 Coûts supplémentaires récurrents

Les coûts supplémentaires récurrents les plus importants sont prévus au niveau des coûts d'exploitation de Movetia, qui seront indemnisés par la Confédération. Aujourd'hui, ces coûts d'exploitation se composent majoritairement des coûts du personnel du secrétariat de Movetia (env. 72 % ; 4,15 millions de francs par an sur 5,74 millions selon le budget 2022).

Coûts du personnel du secrétariat actuel

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

En revanche, les coûts du personnel par équivalent plein temps dépendent du règlement relatif aux salaires du personnel du secrétariat et de la solution retenue pour la prévoyance professionnelle. Le règlement actuel des salaires de la FPEM s'inspire du règlement correspondant du canton de Berne.

¹⁸ RS 441.11

L'établissement de droit public Movetia, lui, sera soumis aux dispositions de la LPers. Ce cadre général permet toutefois d'élaborer pour le personnel du secrétariat un règlement individuel dont les dispositions relatives aux salaires sont dans l'ensemble comparables au règlement actuel. En supposant que l'effectif reste inchangé, il n'en résultera donc probablement pas de hausse de coûts significative qui serait due à des coûts salariaux plus élevés.

Le passage à la caisse de pension PUBLICA, par contre, aura des conséquences sur les coûts de la prévoyance professionnelle pour Movetia en tant qu'employeur. Selon une première estimation du DEFR, si l'effectif reste identique (actuellement 39,6 équivalents plein temps), la hausse des cotisations de prévoyance entraînera des coûts supplémentaires annuels à hauteur de 2 % pour le personnel du secrétariat. Cela correspond à environ 100 000 francs par an.

Honoraires du conseil d'administration de Movetia

Outre les conséquences sur les coûts d'exploitation de l'agence nationale, il faut également tenir compte des nouveaux coûts supplémentaires récurrents que constituent les honoraires des membres du conseil d'administration. Le montant de ces honoraires est fixé par le Conseil fédéral. Considérant des mandats comparables (par ex. Pro Helvetia, HEFP, Innosuisse) qui se fondent également sur la LPers et sur les dispositions d'exécution correspondantes, le DEFR estime le montant global de ces coûts à quelque 160 000 francs par an pendant la première phase intensive de mise en place et de transition. Après la phase initiale, ces coûts diminueront probablement pour atteindre environ 60 000 francs par an.

Coûts récurrents annuels à la charge de la Confédération, en millions de francs			
	Coûts actuels (base 2022)	Coûts à venir	Coûts supplémentaires/économies de coûts
Personnel actuel du secrétariat (39,6 EPT)*	4,15	4,25	0,1
Honoraires des membres du conseil d'administration (long terme)	---	0,06	0,06
Total	4,15	4,31	0,16

* Hypothèse : effectif inchangé

3.2 Coûts supplémentaires uniques

Le transfert du personnel actuel du secrétariat dans la Caisse de pension de la Confédération auprès de PUBLICA entraîne des coûts supplémentaires uniques qui sont repris par Movetia en tant qu'employeur. Le DEFR estime ces coûts à quelque 400 000 francs suisses¹⁹. Il s'agit d'une estimation approximative qui se réfère à la situation à un moment précis. Le montant exact dépend de nombreux facteurs et devra être recalculé en temps utile.

Pour ce qui est des travaux de mise en place et de transition qui ne peuvent pas être couverts par les ressources disponibles des services fédéraux concernés ou de la FPEM, des coûts de projet uniques estimés à 400 000 francs suisses seront prévus dans le budget des services fédéraux responsables²⁰. Ces fonds serviront par exemple à financer le soutien externe par des experts ayant une expérience particulière dans le domaine des processus de changement institutionnel. Les coûts supplémentaires seront inscrits au budget global des services fédéraux concernés.

¹⁹ En août 2022, PUBLICA a estimé les coûts du rachat de provisions à environ 135 000 francs pour des avoirs de vieillesse des assurés qui s'élevaient alors à environ 5,1 millions de francs. Les coûts supplémentaires du rachat au niveau du taux de couverture ne peuvent pas être calculés de manière fiable à l'avance. On admet provisoirement 5 % de la somme des avoirs de vieillesse, soit environ 260 000 francs.

²⁰ Cette estimation repose sur l'hypothèse selon laquelle les coûts d'un chef de projet qualifié avec expérience en matière de processus de mise en place peuvent être encourus pendant deux ans. Le salaire annuel est fixé à 200 000 francs (y compris prestations salariales accessoires).

Coûts supplémentaires uniques à la charge de la Confédération, en millions de francs	
Rachat du personnel actuel du secrétariat auprès de PUBLICA	0,4
Coûts du projet	0,4
Total	0,8

3.3 Vue d'ensemble des coûts supplémentaires

Globalement, selon les prévisions, les coûts de mise en place et de transition uniques devraient se situer à 0,8 million de francs, tandis que les coûts supplémentaires annuels récurrents devraient s'élever à 0,16 million de francs. Il s'agit des premières estimations du DEFR. Les coûts supplémentaires seront couverts par des fonds prévus dans le plan financier.

4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

5 Conformité aux principes de la loi sur les subventions

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

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

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