



## Prise de position du Conseil suisse de la science (CSS)

### Procédure de consultation sur le projet de révision totale de la loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationale en matière de formation (LCMIF, RS 414.51)

16.05.2019 / acc, bm, nua

---

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil suisse de la science (CSS) fait part de sa prise de position dans le cadre de la procédure de consultation sur le projet de loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationale en matière de formation.

La présente est avalisée par le Président du CSS, l'ensemble du Conseil ne se réunissant pas avant la fin du délai de consultation.

#### Préambule

Le présent projet de loi permet de mettre à jour le cadre légal et de le rendre cohérent face à la situation politique actuelle, notamment avec les solutions transitoires concernant la mobilité internationale individuelle mises en place durant la période 2014 – 2020. De plus, grâce au projet de loi, la Suisse disposera d'une base légale pour mettre en œuvre à l'avenir des instruments d'encouragement de mobilité et coopération extra-européenne, tout en s'impliquant dans la participation à la politique européenne de formation, de la recherche et d'innovation.

Le CSS est favorable à la révision totale de la loi dans son ensemble. Néanmoins, certains points demandent des clarifications. Avant d'entrer en matière sur ces derniers, il semble nécessaire de rappeler brièvement le contexte qui entoure les relations de la Suisse et l'Union européenne pour comprendre les difficultés politiques auxquels la Suisse doit faire face.

#### Contexte: les relations entre la Suisse et l'Union européenne

Durant l'année 2014, avec l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» et la non-signature du Protocole III concernant la Croatie, l'Union européenne a suspendu la participation de la Suisse aux programmes Erasmus+, Horizon 2020 et MEDIA.<sup>1</sup> Ainsi, la période 2014 – 2016 a été marquée par une grande incertitude pour le monde académique ainsi que pour le monde de la culture.

Lors de la session parlementaire d'hiver en 2016, les Chambres ont adopté un projet de loi d'application pour la mise en œuvre de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse » qui respecte les accords bilatéraux et qui a satisfait la Commission européenne. En décembre 2016, le Conseil fédéral a ratifié l'extension du Protocole III concernant la Croatie. Grâce à ces deux événements, la Suisse a pu

---

<sup>1</sup> *Participation aux programmes européens Erasmus+, Horizon 2020 et MEDIA*, Communiqué de presse du Conseil fédéral, 7 mars 2014, Berne, et *Education - des programme au bénéfice des étudiants*, Dossier du Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Mission de la Suisse auprès de l'UE, disponible sur <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/fr/home/dossiers-prioritaires/education.html> (État le 06.05.2019).

être à nouveau intégralement associée, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, au programme européen de recherche Horizon 2020.<sup>2</sup> Toutefois, la participation de la Suisse aux programmes Erasmus+ et MEDIA n'a pas pu être rétablie, les négociations ayant été suspendues d'un commun accord entre la Commission européenne et la Suisse.<sup>3</sup>

Pour pallier à la non-participation de la Suisse à Erasmus+ et MEDIA, le Conseil fédéral a mis en place des mesures transitoires. Les crédits pour la période 2014 – 2017 destinés initialement à couvrir la part de la Suisse pour l'association à Erasmus+ ont été réalloués au financement de mesures transitoires pour cette même période. En 2017, l'Assemblée fédérale a arrêté un crédit de 114,5 millions de francs pour les activités internationales de mobilité et coopération pour la période 2018 – 2020. Il s'agit d'une solution visant à assurer une continuité des mesures d'encouragement mises en place durant la période 2014 – 2017. Le Conseil fédéral était en effet d'avis qu'un accord sur l'association de la Suisse pour la période 2018 – 2020 n'était pas réalisable.<sup>4</sup>

En ce qui concerne le programme MEDIA, une solution transitoire a été mise en place afin d'assurer la continuité dans des projets déjà amorcés ainsi que pour faciliter une réintégration de la Suisse dans ce même programme. Pour ce faire, le Conseil fédéral a approuvé en mars 2014 un versement annuel de 5 millions de francs aux acteurs de la branche audiovisuelle.<sup>5</sup>

Actuellement, la situation politique est incertaine. Les discussions exploratoires entre la Suisse et la Commission européenne se poursuivent dans le cadre d'une association à part entière de la Suisse aux 9<sup>e</sup> programmes-cadres européens de recherche et d'innovation 2021 – 2027 ainsi qu'au programme Erasmus+ 2021 – 2027. Parallèlement, sur le plan intérieur, le Conseil fédéral a lancé une consultation sur le texte de l'accord institutionnel pour définir la position à adopter concernant les points en suspens. Ces points concernent, d'une part, les mesures d'accompagnements et, d'autre part, la directive relative au droit des citoyens de l'Union.<sup>6</sup>

À ce jour, il n'est donc pas possible de faire des pronostics concernant les suites qui seront données à l'accord institutionnel. En effet, les oppositions sont de diverses natures et proviennent d'horizons politiques différents. Or, un rejet du ledit accord pourrait avoir comme conséquence une rétrogradation du statut de participation de la Suisse au 9<sup>e</sup> programme-cadre européen de recherche et d'innovation 2021 – 2027 ainsi qu'une non-participation à Erasmus+ 2021 – 2027, comme ce fût le cas en 2014.

À cela s'ajoute l'incertitude autour de l'initiative populaire «Pour une immigration modérée (initiative de limitation)»<sup>7</sup> qui a abouti l'été dernier, visant à dénoncer l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a proposé son rejet sans lui opposer de contre-projet.<sup>8</sup> Cette votation future pourrait à son tour compromettre les négociations pour une participation de la Suisse aux programmes de recherche européens et Erasmus+.

Enfin, le Conseil fédéral a indiqué, dans sa réponse à l'interpellation 18.4283 de Beat Vonlanthen<sup>9</sup>, qu'un échec sur de l'accord-cadre exposerait la Suisse à un risque de non-participation aux programmes européens.

---

<sup>2</sup> *Participation de la Suisse aux programmes-cadres européens de recherche et d'innovation (Horizon 2020 / Horizon Europe)*, fiche d'information, 22 février 2019, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI, Berne.

<sup>3</sup> *Education - des programme au bénéfice des étudiants*, Dossier du Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Mission de la Suisse auprès de l'UE, disponible sur <https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/fr/home/dossiers-prioritaires/education.html> (État le 06.05.2019).

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> *Europe Créative (MEDIA/culture)*, fiche d'informations, mars 2018, Direction des affaires européennes DAE, du Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Berne.

<sup>6</sup> *Politique européenne - Le Conseil fédéral décide de lancer des consultations sur le texte de l'accord institutionnel*, Communiqué de presse, 7 décembre 2018, in Dossier *Accord institutionnel : consultations*, Direction des affaires européennes DAE, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Berne, <https://www.eda.admin.ch/dam/daefr/documents/startseite/Document%20complémentaire.pdf> (État le 06.05.2019).

<sup>7</sup> Aboutissement de l'initiative le 25.09.2018, référence FF2018 5837.

<sup>8</sup> *Le Conseil fédéral opposé à la dénonciation de la libre circulation des personnes*, Communiqué de presse du Conseil fédéral, 30 novembre 2018, Berne.

<sup>9</sup> Interpellation 18.4283, « Report de la conclusion de l'accord-cadre avec l'UE et érosion insidieuse de la voie bilatérale. Combien coûteraient les scénarios de rechange? », Beat Vonlanthen.

Outre aux considérations proprement politiques, une autre difficulté apparaît dans les négociations pour une participation à Erasmus+, à savoir le coût financier pour la Suisse. En effet, selon les dernières informations à disposition, l'ensemble du budget pour le programme Erasmus+ sera significativement augmenté par rapport à la précédente période. La Commission européenne a proposé une enveloppe budgétaire de 30 milliards d'euros, alors que les députés du Parlement européen proposent quant à eux une enveloppe de 41 milliards d'euros à prix constants de 2018, ce qui correspond à 46,7 milliards d'euros en prix courants.<sup>10</sup> Les mécanismes de calcul pour l'établissement de la quote-part financière des pays associés ne sont pas encore connus. Néanmoins, au vu des chiffres articulés, il est très vraisemblable que les coûts financiers pour une participation de la Suisse à Erasmus+ vont significativement augmenter.

Les chambres fédérales sont attentives à l'incertitude qui entoure les négociations pour une participation de la Suisse à Erasmus+ 2021 – 2027 ainsi que l'augmentation des coûts. Ainsi, lors de la session d'hiver 2017, le Parlement a adopté la motion 17.3630 « Association à part entière de la Suisse au programme Erasmus plus à partir de 2021 ». Celle-ci charge le Conseil fédéral d'œuvrer afin que la Suisse soit pleinement associée au programme à partir de 2021.<sup>11</sup>

Enfin, il est important de rappeler que malgré les efforts entrepris pour réintégrer la Suisse au programme Horizon 2020, la participation de la Suisse est encore en recul. « Les indicateurs les plus parlants à cet égard sont la baisse des participations suisses, qui ont chuté de 3,2 % dans le 7e PCR à 2,4 % dans Horizon 2020, le repli marquant des coordinations suisses, passant de 3,9 % à 2,6 %, ainsi que la diminution des financements alloués aux institutions de recherche suisses, passés de 4,3 % à 3,5 % de l'ensemble des subventions engagées jusqu'à présent dans Horizon 2020. »<sup>12</sup>

## Analyse

Au vu de ces défis, la nécessité pour la Suisse d'élaborer une base légale afin qu'elle puisse mettre en œuvre des programmes indépendamment des instruments et des programmes européens semble légitime. En effet, il est important de disposer d'une base légale qui permette aux acteurs concernés de s'adapter à un environnement international changeant. De même, d'un point vu formel, il était nécessaire que la loi soit réorganisée pour qu'elle réponde aux exigences légistiques. Ainsi, le CSS salue la volonté d'actualiser la politique d'encouragement de la Confédération par le biais d'une révision totale de la loi.

Toutefois, la mise en place de cette nouvelle loi ne saurait compromettre une association future, à part entière, de la Suisse aux programmes européens. Il est fondamental, pour la politique suisse de formation, de prendre part à la politique de formation de l'Union européenne. C'est pourquoi les instruments de cette loi ne devraient être, en aucun cas, considérés comme des alternatives aux programmes européens.

Or, certains signes laissent à penser que le Conseil fédéral pourrait envisager de favoriser prioritairement une association à Horizon Europe au détriment d'une association à part entière à Erasmus+ pour la même période. En effet, lors des débats parlementaires, concernant la motion 17.3630, « Association à part entière de la Suisse au programme Erasmus plus à partir de 2021 », le Conseiller fédéral Johann Schneider-Amman informait les parlementaires de l'augmentation significative de l'apport financier de la Suisse pour l'association à Erasmus+ pour la période 2021 – 2027 ainsi de ses doutes sur l'opportunité d'adhérer à l'ensemble des projets.

Il est certain que l'apport financier de la Suisse sera significativement plus élevé en comparaison avec la période 2014 – 2020. Néanmoins, il faut souligner que le programme Erasmus+ ne comprend pas

<sup>10</sup>Legislative Observatory European Parliament, Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique, 2018/0191(COD) - 28/03/2019, disponible sur <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1580248&t=d&l=fr> (État le 06.05.2019).

<sup>11</sup> Motion 17.3630, « Association à part entière de la Suisse au programme Erasmus plus à partir de 2021 », Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États.

<sup>12</sup> *La participation de la Suisse aux programmes-cadres européens de recherche, Faits et chiffres 2018*, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI, Bern, p.57.



uniquement la mobilité individuelle, mais également des activités de « Coopération en matière d'innovation et d'échange de bonnes pratiques » ainsi que le « Soutien à la réforme des politiques ». <sup>13</sup> La participation des acteurs suisses concernés à ces activités est importante. En effet, ces actions visent à renforcer les alliances entre les établissements d'enseignement et les entreprises, à renforcer les partenariats stratégiques transnationaux ainsi que le dialogue avec les parties prenantes. <sup>14</sup> Actuellement, les institutions suisses étant exclues, elles ne peuvent ni participer à l'élaboration de la politique, ni être représentées, ni être influentes.

Il serait donc regrettable de mettre sur un pied d'égalité les différentes solutions suisses pour la mobilité individuelle et une association à part entière pour Erasmus+, en les comparant sur la simple base des coûts effectifs. De même, il est vain de croire que la Suisse puisse renoncer aux autres projets du programme Erasmus+ sans perdre en influence en termes de positionnement stratégique.

De plus, il faut se garder de créer une hiérarchisation entre la formation, d'une part, et la recherche et l'innovation, d'autre part. Ceci est particulièrement vrai au sujet des instruments de mobilité individuelle. Ils doivent rester accessibles au plus grand nombre et ne pas être restreints à une élite. Par ailleurs, le programme Erasmus+ 2021 – 2027 vise justement à inclure le plus grand nombre de personnes socialement les moins favorisées. <sup>15</sup>

De surcroît, le présent projet de loi ainsi que le rapport explicatif ne reflètent pas explicitement la volonté de la motion 17.3630 adoptée par les deux chambres en 2017. En effet, le rapport explicatif ne mentionne guère la motion dans son argumentaire. Il explique simplement que :

*« La révision totale ne préjuge pas de la décision politique selon laquelle la politique d'encouragement durant la période à partir de 2021 reposera pour l'essentiel sur une association aux programmes de formation de l'UE ou des programmes lancés par la Suisse seront financés avec les mêmes objectifs. L'adaptation des bases légales permettra uniquement d'étendre la liberté d'action stratégique sur le plan législatif. »* <sup>16</sup>

À ce stade, rien ne garantit que le gouvernement fera le nécessaire pour que la Suisse soit pleinement associée aux programmes-cadres de recherche et innovations ainsi qu'au programme Erasmus+.

Pour terminer, le présent projet ne semble pas non plus concrétiser la *Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovations* adoptée par le Conseil fédéral le 4 juillet 2018. Celle-ci prône de maintenir la position de pointe de la Suisse en encourageant la mobilité et la coopération internationale dans les domaines FRI. Pourtant, le maintien de cette position passe nécessairement par une association à part entière aux programmes européens.

<sup>13</sup> Dans le guide Erasmus+, *Guide du programme* elles sont appelées action clé n°2 et 3.

Cf. Erasmus+, *Guide du programme*, Version 2 (2019) : 15.01.2019, disponible sur [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2019\\_fr](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/erasmus-programme-guide-2019_fr).

<sup>14</sup> idem, pp. 13-14.

<sup>15</sup> Legislative Observatory European Parliament, Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique, 2018/0191(COD) - 28/03/2019. Cf. note de bas de page n°10.

<sup>16</sup> *Rapport explicatif, Loi fédérale sur la coopération et la mobilité internationales en matière de formation, Révision totale*, (LCMIF ; RS 414.51), février 2019, Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI, Berne, pp. 9-10.

## Commentaire par articles

### Article 1, But de la coopération internationale

À la lecture du titre et du contenu de cet article, nous comprenons que la mobilité est comprise comme une forme parmi d'autres de coopération internationale. Or, nous regrettons que la mobilité ne soit pas mise en avant comme un but *per se*. Nous sommes d'avis que la mobilité doit être un instrument pérenne, indépendamment des autres formes et/ou instruments de coopération internationale. En la classant parmi les différentes formes de coopérations, il existe le risque que cette mesure soit restreinte pour des raisons de financement ou même délaissée pour favoriser d'autres instruments. Dans ce cas, l'accès ne serait pas garanti à l'ensemble des parties prenantes. L'intérêt d'encourager la mobilité comme un instrument *per se* ne se fonde pas uniquement sur son utilité directe pour le perfectionnement de connaissances académiques et/ou linguistiques. La mobilité est notamment importante pour les parties prenantes dans leur développement personnel.

D'un point de vue formel, l'emploi du mot « compétitivité » à l'article 1, let. c, avec les connotations économiques qui s'y attachent, ne semble pas opportun dans un tel contexte. Il serait préférable d'employer le mot « attractivité » afin que l'idée de promotion de l'espace suisse de formation ressorte dans l'esprit de la loi.

### Article 2, définition et champs d'application

Nous sommes favorables à ce que le champ d'application de la loi soit dévolu aux divers domaines de formation, notamment l'école obligatoire, la formation professionnelle initiale, les écoles d'enseignement général du degré secondaire II ainsi que la formation continue.

### Article 3, Domaines soutenus

À l'art. 3, let. a, nous sommes de l'avis que la notion de « personne en formation » n'inclut pas les personnes en formation continue puisque *de facto* ces personnes ont une activité professionnelle. De plus, l'interprétation faite dans le rapport explicatif ne semble pas l'inclure. Nous estimons que la formation continue va gagner en importance avec l'essor de la numérisation de l'économie. En effet, de nombreux emplois sont susceptibles d'évoluer et/ou disparaître. Dans un tel contexte, la formation continue devient un outil essentiel pour la prospérité de la Suisse dans un environnement économique changeant.

À la lecture du contenu de la let. c, ainsi que de son commentaire, nous considérons que la formulation de cette phrase est peu claire. S'agit-il de promouvoir des « best practices » dans la mobilité internationale ainsi que dans la coopération internationale? Des précisions sont nécessaires.

### Article 4, Types de soutien

La deuxième phrase de la let. b, de l'alinéa 1, peut être problématique dans l'éventualité d'une association partielle aux programmes européens. En effet, dans ce cas de figure, l'association partielle empêcherait de financer d'autres mesures. C'est pourquoi nous proposons de supprimer la deuxième phrase.

*b. des contributions pour mettre en œuvre des programmes initiés par la Confédération qui ne sont pas liés à une association à un programme international.; ~~ces contributions sont accordées à condition que la Suisse ne soit pas associée à un programme international dans le même champ d'activité.~~*

L'art. 4, al. 1, let. d, vise à promouvoir l'excellence par la possibilité d'octroyer des bourses spéciales à des individus pour effectuer des échanges avec des institutions étrangères sélectionnées. Comment les critères d'octroi seront-ils établis? Quel est le groupe cible? Qui sera en charge d'octroyer ces bourses? Quelle sera la durée de ces bourses? La liste de ces institutions sera-t-elle restrictive ou extensive ?

Au vu de ce qui précède, il est évident que ces questions trouveront une réponse dans l'ordonnance d'application. Le CSS est d'avis que les critères d'octroi, outre celui énoncé à l'art. 5, al. 2, à savoir que la personne sollicitant la bourse doit avoir effectué au moins deux ans dans le système universitaire

suisse ou avoir un fort lien avec la Suisse, devraient être réglés au niveau de la loi. De même, l'organe compétent pour délivrer ces bourses devrait être mentionné dans la loi.

L'alinéa 3 explicite que le Conseil fédéral définit les institutions sélectionnées conformément aux let. *d* et let. *e*. Il serait souhaitable que le Conseil fédéral élabore cette liste en collaboration avec les parties prenantes telles que les hautes écoles et universités, et que cette collaboration soit inscrite dans l'ordonnance. Enfin, pour plus de clarté, il faudrait préciser qu'il s'agit des lettres *b*, *d*, *e*, et *f* de l'alinéa 1.

#### Article 5. Conditions d'octroi

L'alinéa 5 peut être contradictoire au vu d'une association à part entière à des programmes européens et/ou internationaux prévus à l'art. 4, al. 1, let. *a*. En effet, si la Suisse participe à des programmes européens/internationaux elle ne peut fixer les critères énoncés à cet alinéa. C'est pourquoi il faudrait spécifier dans l'alinéa qu'il s'agit des contributions prévues à l'art. 4, al. 1, let. *b* à *f*, en excluant les contributions prévues à l'art. 4, al 1, let. *a*.

#### Article 6

Nous souhaiterions que cet article présente des clarifications concernant la gouvernance de Movetia. En effet, l'alinéa 4 ne fait que mentionner qu'elle doit rendre des comptes sur sa gestion et sa comptabilité. Il serait souhaitable que les notions explicites de coordination et processus apparaissent dans l'article. De même, des évaluations périodiques doivent être définies au niveau de la loi. Enfin, l'alinéa 2, let. *b*, devrait mentionner « les ressources et les processus », en lieu et place de la notion de « capacité ». La notion de capacité pouvant signifier différentes choses comme, par exemple, la capacité financière, la capacité en personnel, la capacité en infrastructure.

#### Remarque finale

De manière générale, il y a de nombreux critères, notions et procédures concernant les art. 4, 5, 6 qui seront définis dans l'ordonnance d'application. Nous espérons que celle-ci fera l'objet d'une consultation.

**Le Conseil suisse de la science formule les recommandations suivantes au Conseil fédéral:**

- Soumettre l'ordonnance d'application à une consultation au vu de l'importance des critères de mise en œuvre réglés au niveau de l'ordonnance ;
- Œuvrer à ce que la Suisse soit associée à part entière au programme Erasmus+ et respecter ainsi la volonté de la motion 17.3630 ;
- S'employer à la mise en œuvre de la Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation dans le domaine de la mobilité internationale ;
- Clarifier les processus et la gouvernance et prévoir des évaluations périodiques de la fondation Movetia ;
- Prendre en compte les remarques et modifications suggérées dans le commentaire par article.

En espérant que cette intervention vous sera utile, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.



Gerd Folkers  
Président du CSS

Pour toutes informations, prière de contacter :

Conseil Suisse de la Science  
Secrétariat  
Einsteinstrasse 2  
CH-3003 Bern

Tel.: +41 58 463 00 48  
Fax: +41 58 463 95 47

[swr@swr.admin.ch](mailto:swr@swr.admin.ch)