



Commentaires à l'ordonnance sur la diffusion de la formation suisse à l'étranger (Ordonnance sur les écoles suisses à l'étranger, OESE)

Projet

I. Introduction

Les Chambres fédérales ont adopté la nouvelle loi sur la diffusion de la formation suisse à l'étranger (loi sur les écoles suisses à l'étranger, LESE)¹ le 21 mars 2014 (révision totale de la loi fédérale du 9 octobre 1987² concernant l'encouragement de l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger, LISE).

La Confédération alloue actuellement un crédit annuel de quelque 20 millions de francs au soutien de 17 écoles suisses dans le monde. La révision a pour objectif d'actualiser et d'optimiser le modèle d'encouragement en vigueur dans le cadre du présent crédit budgétaire. La révision va renforcer le rôle joué par les écoles suisses à l'étranger dans la diffusion de la formation et de la culture suisses à l'étranger. La nouvelle loi soutiendra sur le même pied la diffusion de la formation suisse à l'étranger et l'instruction des jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger. Les critères de subventionnement prendront mieux en compte ce nouvel objectif.

L'assouplissement des obligations légales permet aux écoles suisses reconnues d'avoir une plus grande flexibilité dans leur fonctionnement et de disposer d'un financement propre plus élevé. Cela permet à la Confédération d'affecter les économies réalisées à d'autres possibilités de soutien, notamment à la formation professionnelle initiale ou à des aides à l'investissement pour la création et la construction de nouvelles écoles suisses à l'étranger. Un plafond de dépenses quadriennal permettra d'améliorer la sûreté de la planification des institutions de formation.

Une ordonnance d'application doit préciser la nouvelle loi fédérale. Elle contiendra notamment des dispositions relatives aux points suivants : reconnaissance des écoles suisses à l'étranger et de leurs offres de formation (procédure de demande, examen des demandes), aides financières à d'autres formes de diffusion de la formation suisse à l'étranger (conditions, volume, procédure de demande, examen des demandes), assurances sociales, exécution. L'ordonnance contiendra également une norme de délégation autorisant le DFI à fixer via une ordonnance départementale le taux de subventionnement du financement des écoles suisses.

L'ordonnance sera élaborée de telle sorte qu'elle puisse entrer en vigueur en même temps que la loi, soit à la date prévue du 1^{er} janvier 2015. A cet effet, le texte va partir en audition auprès des milieux directement intéressés.

¹ RS ...

² RS 418.0

II. Commentaires des dispositions

Section 1: Définitions

Art. 1

L'art. 1 de l'ordonnance donne des définitions importantes en vue de l'exécution. Les réglementations doivent être suffisamment flexibles pour prendre en compte les différentes réalités prévalant dans les pays hôtes. L'âge limite des enfants et jeunes ayant droit à la subvention au sens de la LESE est ainsi fixé à 25 ans (al. 1 et 2). La question de la reconnaissance des habilitations à enseigner est déléguée aux cantons de patronage (al. 3). Le degré secondaire II est défini en fonction du nombre des années scolaires (al. 4) et non pas des diplômes à obtenir, en raison des différences pouvant exister d'un pays à l'autre.

Section 2: Reconnaissance des écoles suisses et de leurs offres de formation

Art. 2 Demande

L'art. 2 de l'ordonnance règle la procédure de demande de reconnaissance des écoles suisses et de leurs offres de formation : il indique qui est habilité à déposer la demande (al. 1), quels sont les documents qui doivent impérativement être joints à la demande (al. 2 et 3) et où la demande doit être déposée (al. 4).

L'ordonnance prévoit, au sens d'un contrôle de la qualité, qu'en règle générale sont habilitées à enseigner les personnes possédant un titre leur permettant d'exercer dans leur degré (al. 2, let. f). Il sera ainsi possible d'éviter qu'en raison de considérations économiques des personnes soient engagées pour enseigner à des degrés pour lesquels elles ne possèdent pas d'habilitation. Cette disposition correspond à l'art. 3, al. 3 de l'ordonnance actuellement en vigueur sur l'instruction des Suisses de l'étranger (OISE)³.

Art. 3 Examen de la demande

La reconnaissance des écoles suisses à l'étranger et de leurs offres incombe au Conseil fédéral (art. 3 LESE). L'office fédéral de la culture (OFC), l'instance en charge de l'exécution de la LESE, prépare une proposition. Ce faisant, il prend en compte l'avis de la représentation suisse compétente (al. 1). Il consulte le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation pour toutes les demandes ayant trait à des offres de formation professionnelle initiale (al. 2).

Section 3: Aides financières aux écoles suisses reconnues

Art. 4 Principes régissant le calcul

En vertu de l'art. 10 LESE, la Confédération alloue des aides annuelles forfaitaires aux écoles suisses reconnues pour leurs frais d'exploitation. Le montant des aides financières est calculé d'après les paramètres suivants établis dans la loi : nombre total d'élèves et de personnes en formation ; nombre des élèves et des personnes en formation de nationalité suisse ; nombre de personnes habilitées à enseigner en Suisse pour lesquelles l'école a droit à la subvention ; nombre des langues d'enseignement qui sont des langues nationales suisses sans être des langues du pays hôte.

³ RS 418.01

L'art. 4 de l'ordonnance établit définitivement les principes régissant le calcul, ainsi qu'ils avaient été annoncés dans le message concernant la LESE: différenciation des contributions par élève ou par personne en formation en fonction du degré scolaire ; pondération plus élevée des élèves ou des personnes en formation de nationalité suisse ; différenciation des contributions par enseignant en fonction du coût de la vie, des années de service, ainsi qu'en fonction du fait d'être habilité ou non à enseigner en Suisse ; pondération plus élevée des élèves ou des personnes en formation de nationalité suisse dans le calcul du nombre des enseignants pour lesquels l'école a droit à une subvention (let. a à d).

La législation du pays hôte ou des raisons pédagogiques peuvent, avec l'accord du canton de patronage, autoriser à titre exceptionnel l'embauche d'un enseignant non suisse ; p. ex. l'enseignement de l'anglais par une personne anglophone. Pour cette raison, l'OFC peut, avec l'accord du canton de patronage, reconnaître à des personnes non habilitées à enseigner en Suisse le droit de recevoir une subvention (let. e) dont le montant sera toutefois moins élevé.

Une ordonnance du Département fédéral de l'intérieur fixe les taux effectifs de subventionnement (cf. ci-après art. 5 OESE).

Art. 5 Taux de subventionnement

Les principes régissant le calcul du subventionnement indiqués à l'art. 4 s'inscrivent dans la durée. Par contre, les taux de subventionnement concrets doivent pouvoir être modifiés en fonction du crédit budgétaire. Pour cette raison, le DFI reçoit du Conseil fédéral la tâche de fixer ces taux (al. 1). Il le fait sous forme d'une ordonnance départementale. En règle générale, les taux de subventionnement sont édictés pour la durée de validité des arrêtés de financement visés à l'art. 18 LESE.

Au cas où les aides financières demandées excèdent les ressources à disposition, le DFI peut établir un ordre de priorité pour l'appréciation des requêtes (al. 2). Ainsi par exemple, des demandes d'aides financières à la rémunération des enseignants seraient prioritaires par rapport à des demandes concernant la diffusion de la formation suisse sous forme de cours.

Art. 6 Procédure de demande

L'art. 6 règle la procédure de demande des aides financières aux écoles suisses : qui est le/la requérant/e (al. 1), quelles sont les annexes que la demande doit impérativement contenir (al. 2), ainsi que le destinataire (al. 3) et le délai (al. 4) auxquels elle doit être remise.

Art. 7 Examen de la requête

Le critère le plus important du calcul des aides financières est le nombre des élèves et des personnes en formation de nationalité suisse. Comme les indications données par les écoles ne peuvent être contrôlées que sur place, l'art. 7 de l'ordonnance prévoit que la représentation suisse compétente se charge de cette tâche.

Section 4: Aides financières à d'autres formes de diffusion de la formation suisse à l'étranger

Art. 8 Contributions à la rémunération de personnes habilitées à enseigner en Suisse

La section 4 de l'ordonnance concerne les différentes formes d'aides financières à des écoles qui ne sont pas reconnues comme écoles suisses – aides financières à la rémunération des enseignants, pour des cours, du matériel didactique ainsi que pour la création et la construction de nouvelles écoles suisses.

L'art. 8 de l'ordonnance règle les conditions et le volume des aides financières à la rémunération des enseignants (personnes habilitées à enseigner en Suisse, qui dispensent un enseignement majoritairement dans une langue nationale). Cette disposition correspond dans une large mesure au droit en vigueur (art. 14 à 16 OISE) et à la pratique actuelle.

L'élément nouveau est que le nombre des élèves et des personnes en formation de nationalité suisse doit se trouver en proportion adéquate avec le nombre total d'élèves (al. 1, let. b). Cette disposition concrétise l'art. 15, al. 1, let. a, LESE et garantit que la contribution de la Confédération développe un certain effet sur la culture de l'école concernée.

L'aide financière de la Confédération se monte à 50% au plus des coûts imputables (coûts salariaux et cotisations de l'employeur aux assurances sociales). A la différence du droit en vigueur, ce taux peut monter exceptionnellement à 70% si l'environnement économique de l'école l'exige. Il incombe à l'école de donner une explication détaillée de cette exception.

Art. 9 Aides financières à la formation suisse sous forme de cours

L'art. 9 de l'ordonnance règle les conditions et le volume des aides financières aux cours destinés à diffuser la formation suisse (cours complémentaires dans les langues nationales et dans des matières spécifiquement suisses). Cette disposition correspond à la pratique actuelle, sauf que l'aide se monte à un maximum de 70% des coûts imputables (contre 50% aujourd'hui).

Art. 10 Aides financières à l'acquisition de matériel didactique

L'art. 10 de l'ordonnance règle les conditions et le volume des aides financières à l'acquisition de matériel didactique. Cette disposition correspond à la pratique actuelle, sauf que l'aide se monte à un maximum de 70% des coûts imputables (contre 50% aujourd'hui).

Art. 11 Aides financières à la création et à la construction de nouvelles écoles suisses à l'étranger

L'art. 11 de l'ordonnance concrétise la nouvelle disposition consacrée aux aides financières à la création et à la construction de nouvelles écoles (art. 14, al. 2, let. e, LESE).

Les aides à l'investissement présupposent que les organismes responsables aient présenté les explications et les études de faisabilité nécessaires (al. 1). Ils doivent expliquer de façon plausible que l'école peut satisfaire aux obligations légales dans un laps de temps raisonnable, i.e. quelques années après leur mise en activité (art. 3, al. 1, LESE). Il s'agit d'assurer la pérennité des écoles nouvellement fondées.

Sont considérées écoles nouvellement fondées également des filiales construites sur de nouveaux sites ainsi que les bâtiments ajoutés à une école reconnue instituant une école professionnelle (al. 2).

C'est également dans un souci de pérennité que le législateur demande que les organismes responsables puissent financer pour moitié la création et la construction de l'école (art. 14, al. 5, let. a, LESE). Les aides financières de la Confédération se montent à 3 millions de francs au plus (al. 3).

Les coûts imputables sont indiqués de façon complète aux al. 4 et 5. L'appréciation de détail incombe à l'OFC (al. 5). Si le total des coûts ou certaine partie des coûts excède la mesure habituelle de ce type de projets, les coûts imputables peuvent être baissés en conséquence.

Art. 12 Procédure de demande

Cf. les commentaires à l'art. 6 (par analogie). Les contributions forfaitaires à d'autres formes de diffusion de la formation suisse à l'étranger sont en règle générale limitées de un à trois ans. Le délai est fixé dans la décision.

Art. 13 Examen de la requête

Cf. les commentaires à l'art 7 (par analogie). S'agissant de demandes concernant la formation professionnelle initiale, l'OFC consulte le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (comme pour les requêtes concernant la reconnaissance de telles offres de formation, cf. art. 3).

Section 5: Aides financières pour les activités de conseil, d'encadrement et de soutien en faveur des jeunes Suisses de l'étranger

Art. 14

L'OFC peut allouer des aides financières à une organisation qui conseille, encadre et soutient des jeunes et des jeunes adultes de l'étranger effectuant leur formation en Suisse. Il faut que ce soit une organisation, et celle-ci soit en mesure de fournir l'ensemble des prestations (i.e. par exemple pas dans une seule langue ou pas uniquement pour des études universitaires).

Comme indiqué dans le message, le soutien actuel à « l'Association pour l'encouragement de l'instruction de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger » (AJAS- a fusionné avec educationsuisse en 2014) sera poursuivi.

Section 6: Couverture sociale

La section 6 de l'ordonnance traite des personnes habilitées à enseigner en Suisse qui travaillent dans des écoles suisses reconnues. L'art. 16 LESE est applicable aux enseignants suisses travaillant en dehors des écoles suisses reconnues. Ces cas doivent être examinés individuellement, et il s'agit de rechercher si possible une solution d'après les normes suisses.

Art. 15 Assurance-vieillesse et survivants, assurance-invalidité (AVS/AI), assurance-accident (AA) et assurance-maladie

L'obligation faite à l'employeur d'établir le décompte est réglée d'après les dispositions du droit des assurances sociales suisse. Selon la situation, il est possible d'appliquer soit les dispositions concernant l'assujettissement établies dans des conventions de sécurité sociale soit les dispositions de l'Etat employeur.

Art. 16 Prévoyance professionnelle

La prévoyance professionnelle doit satisfaire aux exigences de la loi fédérale du 25 juin 1982⁴ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (al. 2). Les écoles peuvent assurer leurs enseignants suisses auprès des anciennes caisses de pensions cantonales de ceux-ci pour autant que les dispositions des caisses l'autorisent ou alors auprès de PUBLICA, la caisse de pensions de la Confédération. Selon la caisse, cela peut entraîner des charges extrêmement variables pour l'employeur. Pour cette raison, la décision revient à l'école quand un choix est possible (al. 3).

Le gain assuré auprès de PUBLICA est fixé de manière forfaitaire comme jusqu'à maintenant par l'OFC en fonction du degré d'enseignement (al. 5).

⁴ RS 831.10

Art. 17 **Représentation des écoles suisses reconnues vis-à-vis des assurances sociales suisses**

La représentation des écoles suisses et ainsi des personnes habilitées à enseigner en Suisse assujetties à l'obligation de s'assurer au sens de l'art. 8 LESE peut être exercée par un service externe désigné par l'OFC.

Les écoles suisses à l'étranger sont à l'heure actuelle affiliées à PUBLICA via educationsuisse. educationsuisse, représentant les écoles suisses à l'étranger, se charge de signer le contrat d'affiliation avec PUBLICA et de régler l'ensemble des formalités. En règle générale, les écoles sont les employeurs, à qui il incombe également l'obligation d'annoncer.

Section 7: **Dispositions diverses**

Art. 18 **Organisme responsable**

L'art. 18 de l'ordonnance définit en tant qu'organisme responsable la direction stratégique d'une école suisse (al. 1). Afin que soit garantie une collaboration étroite avec la direction opérationnelle de l'école, le directeur de l'école et un représentant du corps enseignant participent aux séances de l'organisme responsable avec voix consultative (al. 2).

Il incombe à l'organisme responsable de demander des aides financières pour les coûts d'exploitation des écoles suisses reconnues, et, dans les cas de travaux d'agrandissement, il lui appartient aussi de demander la reconnaissance des offres de formation et des aides financières à la construction.

Art. 19 **Identité visuelle**

Les écoles suisses reconnues, qui ont à respecter toute une série de normes suisses, doivent à l'étranger arborer dans leur nom la désignation « école suisse », afin d'être identifiées comme telles sur le marché de la formation où elles sont présentes (al. 1). L'OFC peut autoriser des désignations s'apparentant à cette notion, quand celles-ci sont usuelles depuis longtemps ou qu'un changement de nom entraînerait des complications disproportionnées ou d'autres inconvénients.

Un logo commun, défini en annexe de la présente ordonnance [suit], fait partie intégrante de l'identité visuelle des écoles suisses reconnues (al. 2).

Art. 20 **Rapports**

Les écoles suisses reconnues sont tenues de faire rapport à l'OFC dans le cadre du controlling régulier des aides financières (al. 1 à 3).

Mais toute évolution ne concernant les conditions de reconnaissance qu'à moyen ou à long terme est soumise également à l'obligation d'annoncer. Cela vaut tout particulièrement pour la situation financière des écoles. Des difficultés de nature financières peuvent mettre en danger l'existence même de l'école.

Pour cette raison, l'OFC suit attentivement et depuis longtemps le développement financier des écoles suisses. Les écoles sont assujetties à un reporting permanent (al. 4). Les rapports envoyés électroniquement à l'OFC comprennent les comptes d'exploitation, le bilan, les flux de fonds, les prévisions budgétaires et la planification financière. Sur mandat de la Commission pour l'instruction des Suisses de l'étranger (CISE), l'OFC élabore régulièrement un rapport financier sur la base des chiffres recueillis. Ce rapport permet d'avoir un aperçu de la situation financière des écoles suisses et de faire une meilleure analyse comparative.

Art. 21 Diffusion de la culture suisse et promotion de l'image de marque de la Suisse

L'art. 21 de l'ordonnance engage les écoles suisses reconnues et les organismes responsables d'autres formes de diffusion de la formation suisse à mettre leurs réseaux au service de la diffusion de la culture suisse (au sens de l'entretien de bonnes relations avec le pays hôte, comme évoqué à l'art. 2 LESE).

Section 8: Exécution

Art. 22 Tâches des représentations suisses

La représentation suisse compétente est un partenaire important de l'école. L'école et elle collaborent souvent ensemble dans le domaine culturel et, par des activités communes, promeuvent aussi bien le contact avec la communauté des Suisses de l'étranger qu'avec le pays hôte. Que ce soit avant la création de l'école, ou pour la reconnaissance de celle-ci ou même en cas de retrait de la reconnaissance, ou lors du fonctionnement de l'école en général, mais particulièrement pendant des circonstances critiques, la représentation assume une fonction de conseil et de conciliation (al. 1 et 3).

La représentation examine notamment à l'intention de l'OFC les documents accompagnant les demandes de subventionnement déposées par les écoles (al. 2).

Art. 23 Commission pour la diffusion de la formation suisse à l'étranger

La Commission pour la diffusion de la formation suisse à l'étranger succèdera à l'actuelle Commission pour l'encouragement de l'instruction des Suisses de l'étranger. Le Conseil fédéral mettra en place cette nouvelle commission en temps voulu et supprimera l'ancienne. Il s'agit d'une commission extraparlamentaire qui assistera le DFI dans l'exécution de la loi en tant qu'organe consultatif (art. 21, al. 2, LESE).

Le Conseil fédéral est l'autorité de nomination ; il est tenu de respecter les critères régissant la composition des commissions extraparlamentaires (compétence technique, représentation régionale, langue, sexes, etc. [al. 2]).

La nouvelle commission va être un peu réduite par rapport à l'ancienne (al. 3). Pro Helvetia et economiesuisse renoncent à occuper un siège permanent dans la commission, mais se tiennent à disposition le cas échéant pour venir donner des renseignements sur des questions économiques ou culturelles.

Les tâches de la nouvelle commission correspondent au droit en vigueur (art. 18, al. 4, OISE).

Les dispositions relatives à l'organisation (secrétariat par l'OFC, promulgation d'un règlement d'organisation, choix d'une présidence extérieure à l'administration) seront fixées dans l'acte d'institution.

Section 9: Dispositions finales

Art. 24 Abrogation et modification du droit en vigueur

L'actuelle OISE est abrogée à l'entrée en vigueur de l'OESE (al. 1). Le nom de la commission est modifié dans l'annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998⁵.

⁵ RS 172.010.1

Art. 25 Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la LESE et de l'OESE est prévue au 1^{er} janvier 2015.

ENTRÉE EN VIGUEUR