

# **Rapport explicatif**

Sur le projet de consultation relatif à la révision de la loi sur  
l'instruction des Suisses de l'étranger

du 1<sup>er</sup> juin 2012

## Sommaire

<b>1. Liste des abréviations</b>	<b>3</b>
<b>2. Introduction</b>	<b>4</b>
2.1 Institution et composition du groupe de travail	4
2.2 Préparation de la révision	5
<b>3. Partie générale</b>	<b>6</b>
3.1 Exposé de la situation	6
3.2 Ecoles suisses à l'étranger	7
3.3 Soutien hors écoles suisses à l'étranger	8
3.4 Soutien des écoles suisses par leur canton de patronage	9
3.5 Surveillance et encadrement	10
<b>4. Résultats des discussions du groupe de travail</b>	<b>11</b>
<b>5. Commentaires sur l'avant-projet de « loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger »</b>	<b>13</b>

## Annexes :

1. Carte du monde avec les sites des écoles suisses à l'étranger
2. Carte du monde avec les sites de formation hors des écoles suisses à l'étranger
3. Tableau « Contributions fédérales aux écoles suisses à l'étranger 2010/11, 2009/10, 2008/09, 2007/08 et 2006/07 »
4. Tableau « Contributions hors écoles suisses de l'étranger » (année scolaire 2008/09 et 2009) »
5. Liste des cantons de patronage
6. Loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger (avant-projet)

## 1. Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AJAS	Association pour l'encouragement de l'instruction de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger (en Suisse)
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CISE	Commission de l'instruction des Suisses de l'étranger
COPEP	Commission pour la présence éducative suisse à l'étranger
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Educatiosuisse	jusqu'au 31.12.2011 : Comité pour les écoles suisses à l'étranger
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LISE	Loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger : loi fédérale du 9 octobre 1987 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (RS 418.0)
LSu	Loi sur les subventions : loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (RS 616.1)
OFC	Office fédéral de la culture
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFPr	Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (RS 412.101)
OILC	Ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (RS 172.010.21)
OISE	Ordonnance sur l'instruction des Suisses de l'étranger : ordonnance du 29 juin 1988 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (RS 418.01)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
S.A.	Società anonima: société anonyme

## **2. Introduction**

### **2.1 Institution et composition du groupe de travail**

Par décision du 17 septembre 2010, le Conseil fédéral a donné mandat au Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'instituer un groupe de travail chargé de préparer la révision de la loi fédérale du 9 octobre 1987 concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger (Loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger, LISE)<sup>1</sup>. Le groupe de travail a été constitué de manière à assurer la représentation des départements intéressés et des principales institutions et organisations concernées. Sa composition était la suivante :

#### **Représentations des institutions et organisations intéressées :**

- Commission de l'instruction des Suisses de l'étranger (CISE) : Dorothee Widmer, présidente de la CISE et présidente de l'Association des cantons de patronage, Liestal
- Economiesuisse : Philipp C. Bauer, responsable de projets dans le domaine de la politique économique générale et de la formation, Zurich
- Educationsuisse : Irène Spicher, directrice d'Educationsuisse, Berne
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) : Hans Ambühl, secrétaire générale de la CDIP, Berne

#### **Représentations des départements intéressés :**

- DFI (présidence et responsabilité du dossier) : Yves Fischer, directeur suppléant de l'Office fédéral de la culture (OFC), et David Vitali, chef de la section Culture et société OFC
- Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) : Jean-François Lichtenstern, délégué aux relations avec les Suisses de l'étranger, direction consulaire, et Seraina Flury Schmid, responsable de l'état-major de Présence Suisse
- Département fédéral des finances (DFF) : Cornelia Hofstetter, responsable de section suppléante, service des finances IV, Administration fédérale des finances (AFF)
- Département fédéral de l'économie (DFE) : Verena Weber, responsable du secteur Collaboration globale et bilatérale, Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)

**Secrétariat :** Paul Fink, chef suppl. de la section Culture et société OFC

---

<sup>1</sup> RS 418.0

## 2.2 Préparation de la révision

Le mandat du groupe de travail était le suivant : actualiser et optimiser le modèle d'encouragement existant en respectant le cadre budgétaire actuel de 20 millions de francs. S'appuyant sur le rapport du Conseil fédéral du 19 août 2009 « Ecoles suisses à l'étranger. Bilan et perspectives »<sup>2</sup>, le groupe de travail devait notamment prendre en compte les exigences suivantes :

- Les écoles suisses à l'étranger doivent désormais être considérées comme partie intégrante de la présence suisse à l'étranger. En plus d'assumer leur rôle traditionnel de formation des jeunes Suisses de l'étranger, elles sont appelées à jouer un rôle important dans notre politique étrangère économique et culturelle. La promotion de la présence de la formation suisse à l'étranger revêtira à l'avenir la même importance que la promotion de l'instruction des jeunes Suisses de l'étranger. Les critères de subventionnement doivent mieux prendre en compte cette nouvelle donne.
- Il faut élargir les possibilités d'encouragement afin de mieux tirer parti des moyens existants et de mieux coller aux réalités du terrain.
- Les coopérations avec d'autres pays, avec les écoles françaises et allemandes par exemple, sont déjà une réalité. Il faut étudier la possibilité d'étendre ces coopérations à des institutions de formation internationales et privées si l'aide apportée par la Confédération peut déboucher sur des offres de prestations supplémentaires dans l'intérêt de notre pays.
- La Suisse dispose, avec la formation professionnelle duale, d'une offre de formation qui peut susciter un grand intérêt à l'étranger aussi, auprès des jeunes du pays hôte comme auprès des entreprises suisses qui y sont implantées. Il vaut donc la peine de se demander si elle ne devrait pas être prise en compte dans le cadre de la révision de la loi.
- Comme le souligne la motion Segmüller 09.3550, il est plus facile pour une institution de formation de planifier ses activités sur plusieurs années quand elle sait clairement ce qu'elle est en droit d'attendre des aides financières fédérales. Aussi il faut étudier la possibilité d'instaurer un plafond de dépenses pour répondre aux besoins des écoles. Un tel plafond de dépenses pourrait par exemple être proposé dans le message de financement de la culture 2016 à 2019.

Le groupe de travail s'est réuni trois fois en séance plénière ; suite à sa dernière séance le 22 mars 2011, il a approuvé un rapport et l'avant-projet de loi correspondant dans le cadre d'une consultation qui s'est déroulée par écrit en juin/juillet 2011. Ce rapport et cet avant-projet de loi forment les bases du projet de consultation du Conseil fédéral. La question du transfert de propriété des bâtiments scolaires de la Confédération aux organismes responsables a été intégrée ultérieurement.

---

<sup>2</sup> <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04250/04257/index.html?lang=fr>

### 3. Partie générale

#### 3.1 Exposé de la situation

La révision de la loi visée par le présent projet de consultation a pour origine une motion de la Commission des finances du Conseil des Etats du 5 mai 2009 (09.3465) qui invitait le Conseil fédéral à présenter au Parlement un rapport rétrospectif et prospectif sur les écoles suisses à l'étranger.

Le Conseil fédéral a approuvé le rapport intitulé « Ecoles suisses à l'étranger. Bilan et perspectives » le 19 août 2009 conformément au mandat susmentionné du Parlement. Ce rapport expose les tenants et les aboutissants juridiques, pédagogiques, organisationnels et politiques du modèle actuel et propose des nouvelles pistes pour l'avenir. Trois variantes de remplacement de ce modèle y sont évaluées ; le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la variante III :

- Variante I : abandon de toute aide fédérale
- Variante II : réduction de moitié de l'engagement de la Confédération (10 millions de francs au lieu de 20 par année aujourd'hui)
- Variante III : actualisation et optimisation du système actuel (maintien du crédit de 20 millions de francs), le but étant de renforcer et d'améliorer la présence éducative suisse à l'étranger avec les moyens existants.

Le rapport du 19 août 2009 traite également de la motion Segmüller 09.3550, qui propose d'allouer les aides financières aux écoles suisses à l'étranger pour la durée d'une législature afin d'améliorer leur sécurité budgétaire et leur planification financière. Le rapport souscrit à cette proposition.

Le rapport a été bien accueilli par les Chambres fédérales, qui ont accepté la motion 09.3974 à l'unanimité le 9 mars 2010 et chargé le Conseil fédéral de préparer une révision de la LISE dans le sens de la variante III. Le Conseil fédéral a inclus la révision de la loi et confirmé son orientation dans ses objectifs pour l'année 2012 (objectif 25, p. 51).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> <http://www.bk.admin.ch/themen/planung/04628/index.html?lang=fr>

### 3.2 Ecoles suisses à l'étranger

La Confédération soutient aujourd'hui 18 écoles dans le monde avec un budget annuel de 20 millions de francs. Les écoles suisses sont des établissements de formation privés. Chaque école est gérée par une association suisse ayant à sa tête un comité de bénévoles (comité d'école).

Dès l'origine, le soutien de la Confédération a été conçu comme une aide à s'aider soi-même. Aussi l'initiative de fonder une école suisse doit-elle toujours venir d'un groupe de Suisses établis à l'étranger. La loi donne cependant aux Suisses ainsi regroupés en association la certitude qu'ils pourront compter sur le soutien de la Confédération si leur école répond aux conditions légales. Les contributions d'exploitation de la Confédération sont la contrepartie des obligations légales auxquelles les écoles se soumettent pour justifier de leur caractère suisse et des frais qui en résultent. Les aides fédérales couvrent en moyenne entre 25% et 30% des dépenses totales des écoles. Les écoles tirent l'essentiel de leurs revenus des écologies. Les montants des contributions fédérales aux écoles suisses à l'étranger pour les années scolaires 2010/11, 2009/10, 2008/09, 2007/08 et 2006/07) figurent à l'annexe 3.

Face à la constante diminution des subventions fédérales, dont la part est passée de 50% en 1988 au moment de l'entrée en vigueur de la LISE à 25 - 30% aujourd'hui, les écoles se sont vues dans l'obligation d'accroître leur compétitivité, sous l'instigation de l'OFC et d'Education Suisse. Résultat : les infrastructures scolaires sont aujourd'hui mieux exploitées et le nombre moyen d'élèves par classe est en hausse. Le dédoublement des classes aux degrés inférieurs revêt ici une importance particulière dans la mesure où cela permet aux écoles de conserver des effectifs respectables au niveau gymnasial où ne subsiste qu'une seule classe. Cette évolution s'est traduite par une hausse du nombre d'élèves, qui est passé de 4 620 en 1985 à 6 710 en 2010 ; on notera que le nombre d'élèves suisses est resté stable (entre 1 600 et 1 800) durant cette période.

Dans les limites des crédits ouverts, le DFI verse chaque année des aides financières forfaitaires aux écoles pour leurs frais d'exploitation. La contribution forfaitaire de la Confédération comprend deux composantes : un montant par élève suisse, différencié en fonction du degré d'enseignement, et un montant par enseignant suisse (à titre principal) subventionnable, les taux applicables étant légèrement plus élevés pour les écoles d'outre-mer. Le nombre d'enseignants (à titre principal) ayant droit à la subvention dépend du nombre d'élèves. Pour bénéficier d'une aide financière, chaque poste d'enseignant doit être justifié par un effectif minimal de six élèves suisses (art. 11 de l'ordonnance sur l'instruction des Suisses de l'étranger, OISE).<sup>4</sup>

Quelques écoles ont fondé des filiales à la périphérie de la zone qu'elles desservent. Ces filiales, qui constituent une partie intégrante de l'école, ne mènent pour la plupart pas au-delà du degré secondaire I, mais offrent en règle générale à leurs élèves la possibilité de suivre le degré secondaire II au siège principal de l'école.

---

<sup>4</sup> RS 418.01

Comme l'illustre la carte du monde à l'annexe 1, les écoles suisses sont réparties comme suit : Europe 7 (Bergame, Catane, Milan avec une filiale à Côme, Rome, Barcelone, Madrid), Amérique latine 8 (Mexico-City avec des filiales à Cuernavaca et Querétaro, Bogota, Lima, Santiago, Sao Paulo avec une filiale à Curitiba), Afrique 1 (Accra) et Asie 2 (Bangkok, Singapour). Les écoles suisses d'Accra, de Bergame, de Catane et de Singapour ne dispensent un enseignement que jusqu'au niveau secondaire I, alors que toutes les autres écoles couvrent l'ensemble de la scolarité, de l'école enfantine à la fin du degré secondaire II. Ces écoles ouvrent les portes des institutions de formation suisses et locales.

Les écoles suisses sont des lieux de rencontre où se côtoient élèves et enseignants suisses et du pays de résidence. Durant l'année scolaire 2010/11 et 2011, elles étaient fréquentées par 6 710 élèves au total, dont 1 742 Suisses (26%). Les écoles suisses jouissent d'une excellente réputation dans tous les pays où elles se trouvent. Leur importance est multiple. Elles jouent un rôle majeur pour le raccordement au système éducatif suisse, la présence culturelle suisse à l'étranger, nos relations avec le pays de résidence, notre politique économique extérieure ou encore la visibilité de la Suisse comme site de formation. D'où l'étroite coopération qui existe dans tous ces domaines entre les écoles suisses et les représentations sur place.

Les écoles doivent être organisées sous la forme d'associations d'utilité publique. Elles bénéficient comme telles d'avantages fiscaux et sont tenues de se redistribuer à elles-mêmes, sous la forme d'investissements, tous les bénéfices qu'elles réalisent. Elles sont toutes affiliées à Educationsuisse dont le siège est à Berne, qui représente collectivement leurs intérêts et coopère étroitement à cet effet avec les différents milieux et partenaires politiques et économiques. Educationsuisse reçoit des subventions d'exploitation annuelles du DFAE pour ses différentes prestations de services sur la base de l'ordonnance du 26 février 2003<sup>5</sup> sur le soutien aux institutions des Suisses de l'étranger.

### 3.3 Soutien hors écoles suisses à l'étranger

L'art. 10 LISE donne à la Confédération la possibilité de soutenir la formation de jeunes Suisses de l'étranger en dehors des écoles suisses reconnues. Cette aide peut revêtir différentes formes, dont la principale consiste à allouer des contributions aux enseignants suisses employés par des écoles allemandes, françaises ou internationales fréquentées par un nombre minimum d'élèves suisses (quinze). Cette aide est subordonnée au versement d'une contribution financière appropriée de la part du requérant. Cette condition est également applicable aux contributions à des cours dans les langues nationales suisses ou à des cours de géographie et d'histoire suisse ainsi qu'aux contributions à l'achat de matériel didactique. Ces soutiens peuvent être activés si respectivement huit et six enfants suisses au moins en bénéficient.

Les collaborations avec les écoles à l'étranger de nos pays voisins et les écoles internationales sont sources d'économies en ceci qu'elles représentent souvent une

---

<sup>5</sup> RS 195.11

alternative valable et avantageuse à la création d'une école suisse. Elles contribuent par ailleurs à assurer l'accès durable d'enfants suisses à ces institutions de formation. Ces coopérations rendent visible la présence suisse dans le pays de résidence et se déroulent sous le signe des relations de bon voisinage que nous entretenons avec les pays qui nous entourent.

Les annexes 2 et 4 présentent l'état actuel des aides selon l'art. 10 LISE. Actuellement la Confédération participe au financement de 13 enseignants suisses dans neuf écoles allemandes, alors que la République fédérale d'Allemagne finance quatre enseignants de gymnase à l'école suisse de Bangkok et deux enseignants à l'école suisse d'Accra, assurant intégralement les coûts liés à leur embauche.

La Confédération s'engage également en faveur des jeunes Suisses de l'étranger qui effectuent un apprentissage ou des études en Suisse. Elle le fait en allouant une aide financière annuelle à l'Association pour l'encouragement de l'instruction de jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger (AJAS)<sup>6</sup> sur la base de l'art. 10 LISE. Installé à Berne, le secrétariat de l'AJAS offre chaque année conseils et encadrement à plusieurs centaines d'adolescents et jeunes adultes suisses pour les soutenir dans leur formation en Suisse. Il gère bon an mal an 120 dossiers de bourses pour le compte d'étudiants. L'AJAS traite en outre chaque année entre 600 et 900 demandes venant essentiellement de jeunes Suisses de l'étranger qui envisagent de poursuivre leur formation en Suisse. Plus d'un millier d'adolescents et de jeunes adultes suisses recourent annuellement aux services de l'AJAS.

En comptant les 450 à 500 adolescents et jeunes adultes Suisses de l'étranger également soutenus sur la base de l'art. 10 LISE, ce sont au total plus de 1 500 jeunes Suisses de l'étranger qui bénéficient d'un soutien selon l'art. 10 LISE. En 2010, environ 1,3 million de francs ont été consacrés à cette forme de soutien à la formation (annexe 4), ce qui représente 6% du crédit budgétaire de 20 millions de francs.

### 3.4 Soutien des écoles suisses par leur canton de patronage

L'art. 8 LISE assigne la surveillance pédagogique au canton de patronage, à qui il appartient d'évaluer si une école suisse remplit les critères pédagogiques donnant droit à la subvention. Conformément à l'art. 6 LISE, les cantons de patronage apportent un soutien aux écoles dans toutes les questions d'ordre pédagogique ; cela englobe un large éventail d'activités : évaluation du système scolaire et du programme d'études, évaluation de l'enseignement, conseil, fourniture de matériel didactique à des conditions avantageuses, promotion des échanges d'élèves, évaluation personnelle lors de l'engagement d'enseignants suisses, encouragement à la formation des enseignants suisses sur place ou en Suisse, et conseil aux enseignants de retour en Suisse.

---

<sup>6</sup> AJAS est l'abréviation de l'ancienne dénomination allemande « Ausbildungswerk für junge Auslandschweizer ». Le nom a changé, mais l'abréviation est restée.

En plus de leur tâche de surveillance, les cantons qui assument un patronage s'engagent à faire bénéficier leur école de prestations onéreuses, comme des prestations de conseil et d'assistance ou des visites d'inspection et d'évaluation sur place. Un patronage n'est pas assorti de l'obligation de verser des contributions financières. La liste des cantons de patronage et de leurs écoles respectives figure à l'annexe 5.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1989, les cantons de patronage ont formé une association qui est représentée par un de ses membres au sein de la CISE. A cette même date, les cantons de patronage se sont donné des directives sous forme de recommandations afin de pouvoir exécuter leurs tâches de manière globale et efficace.<sup>7</sup> Les prestations qu'ils s'y proposent de fournir dépassent le cadre des tâches prévues dans la loi. On mentionnera par exemple l'octroi de congés pour enseigner dans une école suisse ou la possibilité offerte aux enseignants de rester affiliés à leur caisse de pension cantonale. Certains cantons ont même franchi un pas supplémentaire et reconnaissent leur école suisse comme un établissement associé, qui est comme tel assimilable à une école cantonale.

L'association des cantons de patronage permet à ses membres de comparer régulièrement leurs prestations. Cependant, les différences entre cantons de patronage demeurent considérables, notamment en ce qui concerne les contributions volontaires d'investissement en faveur des écoles. De plus en plus de cantons fournissent leurs prestations ordinaires et périodiques (qui concernent principalement la fourniture gratuite ou à tarif réduit de matériel scolaire) par le biais de leur budget ordinaire. Les montants annuels prévus à cet effet varient entre 20 000 et 35 000 francs. Par ailleurs, plusieurs cantons de patronage allouent à leur école presque chaque année ou tous les deux ans d'importantes contributions volontaires provenant du fonds des loteries.

Dans une moyenne calculée sur le long terme, l'ensemble des contributions d'investissement consenties volontairement par les cantons de patronage atteint entre 600 000 et 700 000 francs par an. D'après les estimations de l'OFC, le total des contributions volontaires des cantons de patronage se serait élevé en moyenne à 1,2 million de francs par an pour 2007 et 2008. En 2009, les aides financières des cantons de patronage ont atteint 914 000 francs.

### 3.5 Surveillance et encadrement

Selon le droit en vigueur, le soutien à l'instruction des jeunes Suisses de l'étranger incombe au DFI (OFC). L'art. 8 LISE confie à la représentation suisse, diplomatique ou consulaire, le soin de veiller à ce que l'école observe la LISE, la haute surveillance étant assignée au DFI. Le volet pédagogique de la surveillance incombe au canton de patronage, comme indiqué au point 3.4.

La représentation suisse compétente se tient informée de la vie de l'école suisse et assiste en qualité d'observatrice, sans droit de vote, au moins aux principales séan-

---

<sup>7</sup> <http://www.bak.admin.ch/kulturschaffen/04250/04257/04259/index.html?lang=fr>

ces du comité et de l'association de l'école ; elle donne par écrit et de manière indépendante son préavis sur le dossier déposé par l'école en vue d'obtenir une aide financière, et informe l'OFC des événements d'une importance particulière (art. 17 OISE). Elle prend également position, à l'intention de l'OFC, sur les demandes de soutien financier au sens de l'art. 10 LISE concernant des projets de formation hors des écoles suisses de l'étranger (art. 14, al. 2, OISE).

Pour les questions de fond touchant à l'exécution de la loi (art. 11 LISE), le DFI/OFC fait appel aux conseils de la CISE (art. 11 LISE). Cette commission comprend des représentants des principales autorités et organisations intéressées que sont le DFAE, les écoles suisses de l'étranger, la CDIP, l'Association des cantons de patronage, Pro Helvetia, Economiesuisse, l'Organisation des Suisses de l'étranger, Educationsuisse et l'Association faîtière des enseignants suisses.

Educationsuisse organise chaque année une conférence de trois jours réunissant les directions et les membres des comités des écoles suisses et des projets de formation à l'étranger. Cette conférence des écoles suisses à l'étranger est devenue une véritable institution qui permet d'échanger des idées et des expériences, d'entretenir des contacts et de favoriser la formation continue dans l'esprit des bonnes pratiques.

#### **4. Résultats des discussions du groupe de travail**

Comme indiqué au point 2.2, le groupe de travail s'est réuni en séance plénière le 14 décembre 2010 ainsi que le 1<sup>er</sup> février et le 22 mars 2011.

La prise de position de la CISE et les résultats d'une séance réunissant les représentants des cantons de patronage ont également été intégrés dans les travaux préparatoires. La CISE a siégé le 11 février 2011, l'Association des cantons de patronage le 16 février. Les deux organes ont salué l'orientation de la révision tout en formulant des propositions concrètes sur divers points. Il a été tenu compte de ces propositions dans la suite des travaux.

Le groupe de travail chargé de la révision de la loi a pu s'appuyer non seulement sur le rapport du Conseil fédéral du 19 août 2009 mais aussi et surtout sur un avant-projet provisoire élaboré par l'OFC et à l'examen duquel il a pu s'atteler dès sa première séance. Les points qui ont donné le plus matière à discussion ont été les suivants :

- répartition des compétences entre les différents niveaux décisionnels,
- densité des réglementations,
- contenu, ampleur et possibilités de financement de nouvelles mesures d'encouragement.

Voici, esquissée à grands traits, la manière dont se sont concrétisées les exigences susmentionnées du Conseil fédéral concernant la révision de loi (point 2.2) :

- Accent davantage mis sur la présence éducative suisse – L'avant-projet de loi souligne l'importance des écoles suisses pour la présence suisse dans le monde, comme l'indique le nouveau titre de la loi : « loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger ». Sur le fond, ce poids accru donné à la présence de la formation suisse se manifeste essentiellement de la manière suivante: 1° suppression des conditions concernant les minima d'élèves suisses dans les écoles suisses à l'étranger ; 2° prise en compte du nombre total d'élèves dans le calcul des subventions aux écoles suisses ; 3° obligation pour les écoles et autres institutions de formation suisses d'entretenir des relations avec les anciens élèves, et ce en collaboration avec la représentation suisse compétente.
- Plus de flexibilité – Grâce à l'assouplissement de leurs obligations légales, les écoles suisses reconnues auront davantage de flexibilité dans leur exploitation et un taux plus élevé d'autofinancement. De son côté, la Confédération peut consacrer les montants ainsi économisés à d'autres formes d'encouragement.
- Extension des possibilités d'encouragement – Des aides financières pourront être allouées pour renforcer et développer la présence de la formation suisse à l'étranger, notamment dans des régions importantes pour la politique extérieure de la Suisse ; le projet prévoit également des aides financières pour la fondation de nouvelles écoles.
- Développement des coopérations – Il sera possible de soutenir des offres de formation suisses ayant un rayonnement particulier dans le pays de résidence, y compris éventuellement des offres proposées par des institutions de formation à but lucratif.
- Formation professionnelle initiale – Il sera possible de soutenir la formation professionnelle initiale dans les écoles suisses et autres institutions privées, et ce en collaboration avec les associations professionnelles suisses et les entreprises suisses sur place.
- Sûreté dans la planification – Il est prévu d'introduire un plafond de dépenses quadriennal, selon une procédure à régler dans l'ordonnance.

Le groupe de travail n'a pas tranché la question de l'attribution des compétences, à savoir quel département sera en charge du dossier « Présence de la formation suisse à l'étranger ». Par l'arrêté fédéral du 17 septembre 2010, la préparation de la révision de la loi a été confiée au DFI. Une réponse sera apportée à la question de ce futur rattachement après la procédure de consultation, à la lumière de la nouvelle politique fédérale en matière des Suisses de l'étranger qui reste à définir.

## 5. Commentaires de l'avant-projet de « loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger »

### *Titre*

L'actuelle loi fédérale du 9 octobre 1987 s'intitule « Loi fédérale concernant l'encouragement de l'instruction de jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger ». La proposition de nouveau titre « loi fédérale sur la présence de la formation suisse à l'étranger » souligne la nouvelle orientation de la politique fédérale, explicitée notamment dans le nouvel article concernant le but de la loi (art. 2 avant-projet).

### *Art. 2*            *But*

La nouvelle loi a pour but de promouvoir de manière égale la présence de la formation suisse à l'étranger et l'instruction des jeunes Suissesses et Suisses de l'étranger. Cela s'applique en particulier aux écoles suisses à l'étranger : elles servent les intérêts de la politique extérieure de la Suisse (y compris la politique économique extérieure et la politique scientifique extérieure<sup>8</sup>). Dans le même esprit, la présence de la formation suisse englobe également la présence culturelle. Ce nouvel article représente un véritable changement de paradigme par rapport à l'article qui définit les buts dans la LISE actuelle. Cela a des conséquences sur les conditions de reconnaissance et les critères de soutien des écoles suisses à l'étranger.

### *Art. 3*            *Conditions de reconnaissance des écoles*

*Alinéa 1* : La reconnaissance d'une école suisse et de son droit à la subvention, en l'espèce aux aides financières selon l'art. 9, est déjà du ressort du Conseil fédéral dans la loi actuelle. Il en ira de même dans la nouvelle loi. A la différence de la LISE, l'art. 3 ne règle toutefois que les conditions de base du droit à la subvention et non plus son étendue (cf. art. 4-6). Alors que la LISE disposait que « Le Conseil fédéral [...] reconnaît [...] », l'alinéa 1 prévoit la formulation suivante : « Le Conseil fédéral peut reconnaître [...] ». Il est ainsi tenu compte de l'al. 3 d'après lequel le Conseil fédéral prend en considération les priorités de la politique extérieure suisse lorsqu'il reconnaît une nouvelle école.

La reconnaissance des conditions de base représente une décision à longue échéance tandis que le volume de l'offre en formation donnant droit à la subvention peut varier à plus ou moins court terme. La solution consistant à ranger la première question dans le champ d'attributions du Conseil fédéral, et la seconde, relative aux art. 4 à 6, dans celui d'une instance subordonnée va dès lors de soi et est bien adaptée aux différents niveaux décisionnels. Imaginons par exemple qu'une école suisse décide d'élargir son offre de formation au sens de l'art. 5 en proposant en plus une formation professionnelle initiale, éventuellement dans le cadre d'un essai pilote. Il

<sup>8</sup> Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2010 : « Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation », p. 11s, 14 ; cf.

[http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/international/bilateral/Strategie\\_internationale\\_FRI\\_fr.pdf](http://www.sbf.admin.ch/htm/dokumentation/publikationen/international/bilateral/Strategie_internationale_FRI_fr.pdf)

serait à l'évidence disproportionné de soumettre un tel cas de figure à l'autorisation du Conseil fédéral. Il est préférable que l'office compétent assume cette tâche.

*Alinéa 1, lettre c* : Cette notion d'utilité publique se réfère au fait que le bénéfice réalisé ne doit pas profiter à des intérêts particuliers mais revenir directement à l'institution de formation sous la forme d'investissements.

*Alinéa 1, lettre d* : Les parents d'enfants suisses ont droit à être exemptés de tout ou partie de l'écolage pour autant qu'ils puissent démontrer que leur situation économique justifie une concession de l'école.

*Alinéa 1, lettre f* : Il est prévu de préciser la notion de « nombre minimum » dans l'ordonnance. L'objectif est de garantir que les écoles et les classes aient une taille suffisante des points de vue pédagogique et économique.

La disposition de la LISE qui prescrivait un nombre ou un pourcentage minimum d'enfants suisses est abandonnée. Ce genre de prescriptions conduit systématiquement à une exploitation sub-optimale des capacités. Pour être en conformité avec la loi, les écoles suisses sont en effet souvent contraintes d'accepter un nombre d'élèves étrangers inférieur à leurs capacités d'accueil et à ce qui serait souhaitable. La suppression de la clause du nombre minimum d'élèves suisses accroît la marge de manœuvre entrepreneuriale des écoles suisses et leur permettra à moyen et à long terme de faire face à la baisse des subventions fédérales, qui iront à d'autres formes d'encouragement. Les besoins des enfants et des jeunes suisses sont toutefois pris en compte dans toute une série de dispositions de l'avant-projet (avant tout à l'art 3, al. 1, let. d, g, i, j, l, m, n et o et aux art. 4 à 6). Les enfants suisses sont de plus un critère important du calcul de la contribution fédérale.

*Alinéa 1, lettre g* : Il faut que l'école tienne compte de la diversité culturelle et donne le poids nécessaire à la composante suisse dans les cours. Afin de concrétiser ces prescriptions, il est prévu d'introduire dans l'ordonnance une disposition qui astreint l'école à assurer un enseignement suffisant dans une des langues nationales suisses ainsi qu'en histoire, en géographie et en instruction civique suisses.

*Alinéa 1, lettre h* : Cette disposition est à interpréter dans un sens évolutif. Autrement dit, une école peut être reconnue même si, dans un premier temps, elle ne dispense un enseignement qu'aux niveaux de l'école enfantine et primaire en attendant l'introduction du niveau secondaire, qui est prévue dans la stratégie globale de l'école.

*Alinéa 1, lettre i* : Dans la mesure où nombre d'écoles proposent une multitude de branches à options, le principe selon lequel l'enseignement doit être dispensé majoritairement par des enseignants suisses ne doit s'appliquer qu'à l'école enfantine - particulièrement importante dans l'optique de l'acquisition des langues nationales - et aux branches de promotion. Si ce n'est pas déjà fait, l'école fixe les branches de promotion en accord avec le canton de patronage. La nouvelle ordonnance reprend la disposition de l'art. 1, al. 2, OISE qui assimile à des enseignants suisses les enseignants qui ne possèdent pas la nationalité suisse mais sont titulaires d'un certificat suisse d'enseignement (brevet, diplôme).

Comme le prévoit déjà la législation actuelle, l'office fédéral compétent pourra toutefois aussi continuer de reconnaître comme enseignants suisses - à titre exceptionnel et avec l'assentiment du canton de patronage - des membres du corps enseignant qui ne remplissent pas cette condition. Sans cette clause d'exception, il n'aurait pas été possible dans le passé d'engager des enseignants adéquats (d'Allemagne) pour les branches scientifiques du niveau du secondaire II.

*Alinéa 1, lettre j* : Dans le souci de garantir la qualité, il faut prévoir dans l'ordonnance une disposition selon laquelle l'enseignement, à quelque niveau que ce soit, ne peut en principe être dispensé que par des enseignants titulaires d'un certificat d'enseignement pour le niveau correspondant.

*Alinéa 1, lettre k* : La formulation « a au moins un canton de patronage en Suisse » tient compte du fait qu'il peut également y avoir des co-patronages et que certaines écoles suisses ont plus d'un canton de patronage (Berne et le Valais pour l'école suisse de Bogota ; Schaffhouse et Zurich pour l'école suisse de Madrid ; Bâle-Ville et Argovie pour l'école suisse de Sao Paulo/Curitiba). Par « canton de patronage », le texte de la loi comprend également cette possibilité

*Alinéa 1, lettres n et o* : Jusqu'ici, seules les associations de Suisses de l'étranger entraînent en ligne de compte pour la prise en charge d'écoles suisses (art. 2 LISE). Dans la mesure où il est peu probable que le modèle de milice et la forme associative restent à terme les seules structures d'organisation possibles et envisageables pour les écoles suisses à l'étranger, l'avant-projet laisse sciemment ouverte la question de la forme d'organisation des écoles suisses.

Jusqu'à présent, la gestion stratégique de l'école était en principe réservée à des personnes de nationalité suisse. Le DFI pouvait accorder des exceptions à la demande des écoles (art. 3, al. 5, LISE). De nombreuses écoles ont eu recours à cette possibilité. Il est généralement intéressant pour les écoles d'avoir dans leur comité, indépendamment de la nationalité, des parents désireux de s'engager et qui possèdent des connaissances spécifiques et de bons contacts dans le pays de résidence. Imposer une présence majoritaire de ressortissants suisses dans la direction stratégique de l'école est dès lors une mesure suffisante qui va dans l'intérêt des écoles. La direction de l'école est l'organe de conduite opérationnelle le plus élevé de l'école. La direction administrative lui est subordonnée.

*Alinéa 3* : Plusieurs écoles suisses se trouvent dans des pays qui connaissent actuellement une croissance économique rapide (Brésil, Chili, Mexique et Thaïlande). Elles sont par contre absentes de maintes régions émergentes du monde. Or, dans l'optique actuelle, la présence d'instituts de formation serait particulièrement souhaitable dans des pays comme la Chine, l'Inde, la Corée du Sud, le Viêtnam ou la Russie.

**Art. 4** Conditions de reconnaissance de la formation générale du degré secondaire II

Selon l'art. 3, al. 1, let. h, dispenser un enseignement de degré secondaire II n'est pas une condition fondamentale à remplir pour obtenir la reconnaissance. Aussi, il est dans la logique de cette loi que la reconnaissance du droit au subventionnement pour le degré secondaire II soit du ressort l'office compétent.

La reconnaissance présuppose la présentation d'une demande convaincante comprenant notamment un compte des investissements. L'office compétent prend sa décision d'entente avec le canton de patronage et après consultation de la COPES (cf. Commentaire sur l'art. 20).

**Art. 5** Conditions de reconnaissance des offres en formation professionnelle initiale

La prise en compte de la formation professionnelle, et donc de sa parité avec la formation générale, est un point central de la variante III du rapport du Conseil fédéral du 19 août 2009<sup>9</sup>. Cette idée que la Suisse doit soutenir des modèles d'exportation, en matière de formation professionnelle en particulier, se retrouve également dans le rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2010 concernant la « Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation ». Il y prend position comme suit : « Les écoles suisses à l'étranger pourraient également remplir une utile fonction de point d'ancrage, et ne devraient pas manquer de se mobiliser autour de ces idées. L'image de qualité de la Suisse à l'étranger pourrait ainsi être mise au service du positionnement international de la formation. »<sup>10</sup> Le Rapport du Conseil fédéral du 10 décembre 2010 sur la politique extérieure 2010 va dans le même sens.<sup>11</sup>

La présente disposition applique ce précepte aux *écoles suisses à l'étranger* et fait pendant à l'art. 13, al. 2, let. c, de l'avant-projet, qui applique la même règle aux *autres organisations suisses et organisations auxquelles la Suisse participe*. Dans les deux cas, l'encouragement ne porte que sur la formation professionnelle initiale en entreprise au sens de l'art. 6, let. a, de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr)<sup>12</sup>, et non pas sur la formation initiale en école, telle que dispensée par exemple dans des écoles de métiers (art. 6, let. b, OFPr). Les épreuves pour l'obtention du certificat fédéral de capacité (CFC) ou de l'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) peuvent avoir lieu soit en Suisse soit dans le pays de résidence, selon les possibilités de l'école et du canton de patronage.

L'office compétent prend sa décision d'entente avec le canton de patronage et l'OFFT et après consultation de la COPES (cf. commentaires de l'art. 20).

<sup>9</sup> Rapport du 19 août 2009, p. 27f.

<sup>10</sup> Rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2010 : (comme note 8)

<sup>11</sup> FF 2011 961

<sup>12</sup> RS 412 101

## Art. 6 Conditions de reconnaissance des filiales d'écoles

Par filiale, on entend une dépendance de l'école suisse. La LISE ne légifère pas sur les filiales d'écoles. Il convient de créer dans la loi une base explicite prévoyant la création et le soutien de filiales d'écoles.

En 1991, l'OFC avait cependant déjà consulté la CISE au sujet d'une demande de l'école suisse de Mexico concernant la gestion d'une filiale à Cuernavaca. Sur la base de cette demande, la CISE avait alors défini les conditions à remplir pour l'octroi d'une autorisation. En 1996, l'OFC a formulé, sur recommandation de la CISE, des directives concernant l'octroi du droit aux contributions à des filiales d'écoles. Ce texte définit les conditions qu'une filiale doit remplir pour être considérée comme faisant partie intégrante de l'école suisse. Ces conditions seront désormais réglées dans l'ordonnance.

L'office compétent prend sa décision d'entente avec le canton de patronage et après consultation de la COPES (cf. commentaires sur l'art. 20).

Les écoles suisses suivantes possèdent des filiales : Mexico, à Cuernavaca et à Querétaro, Sao Paulo à Curitiba (les deux écoles se sont regroupées en 2008 pour former l'école suisse de Sao Paulo/Curitiba (Associação Escola Suíço-Brasileira) et Milan à Côme (depuis l'automne 2011). La création d'une filiale répond généralement à deux besoins souvent complémentaires : les besoins scolaires de Suisses de l'étranger qui vivent dans des régions éloignées du lieu d'implantation de l'école, d'un côté, et des considérations économiques ayant trait au degré secondaire II, de l'autre. Comme les filiales ne dispensent en principe des cours que jusqu'au degré secondaire I, elles sont des « pourvoyeuses » d'élèves pour le gymnase du siège principal de l'école et contribuent ainsi à assurer l'existence d'effectifs suffisants dans les classes gymnasiales.

## Art. 7 Couverture sociale des enseignants

Le présent article règle les questions d'assurances sociales des enseignants travaillant dans les écoles suisses à l'étranger. Dans leur très grande majorité, les enseignants reviennent en Suisse après quelques années d'activité à l'étranger et il faut éviter qu'ils aient des lacunes de cotisations à la prévoyance professionnelle en Suisse. En tant qu'employées, les écoles suisses sont tenues d'acquitter leur part de cotisations à l'assurance. Dans les pays où l'adhésion à l'AVS/AI est facultative pour les enseignants suisses, les écoles doivent leur acquitter la moitié des cotisations.

Les enseignants suisses qui travaillent dans des écoles suisses en Europe demeurent assurés à l'AVS/AI obligatoire en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes passé avec l'Union européenne. La situation est identique pour les enseignants suisses au Chili grâce à la convention de sécurité sociale liant les deux pays. Les enseignants suisses des autres écoles suisses dans le monde peuvent adhérer à l'assurance AVS/AI facultative. Ils peuvent aussi demander de conserver leur assurance obligatoire selon l'art. 1a, al. 3, let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1946

sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>13</sup>, puisque Education Suisse assume les obligations en matière de décompte et de cotisation vis-à-vis de la Caisse fédérale de compensation. Dans un cas comme dans l'autre, il faut obligatoirement que l'enseignant atteste de cinq années consécutives d'affiliation à l'AVS obligatoire ou facultative dans la période précédant immédiatement son départ à l'étranger. Les enseignants suisses qui ne remplissent pas les conditions de la LAVS doivent être assurés dans l'Etat où ils travaillent. Si cet Etat n'offre aucune couverture sociale suffisante, les lacunes sont comblées par des assurances privées. Le cas échéant, il convient de prévoir une procédure analogue pour la prévoyance professionnelle.

La prévoyance professionnelle doit être conforme aux exigences de la loi fédérale en la matière. Les écoles sont tenues de remplir leurs obligations d'employeurs. Elles doivent assurer les enseignants suisses à la caisse de pensions de leur canton – pour autant que les dispositions légales des caisses l'autorisent - ou à la Publica, la caisse de pension de la Confédération. Dans la mesure où les charges supportées par l'employeur peuvent varier considérablement d'une caisse à l'autre, le choix doit être laissé à l'école, si possibilité de choix il y a.

L'office compétent continue de déterminer de manière forfaitaire, pour chaque degré scolaire, le montant du gain assuré chez Publica. Les adaptations des gains assurés s'opèrent en même temps et dans les mêmes proportions que celles applicables au personnel de la Confédération.

Pour ce qui est de l'assurance maladie et accidents, les écoles doivent garantir une protection comparable à celle qui est généralement pratiquée en Suisse.

#### *Art. 8*                    Obligation d'annoncer

Il est évident que les écoles sont tenues d'informer l'office compétent des événements importants qui influencent directement et à court terme son exploitation. L'obligation d'annoncer concerne aussi les évolutions qui ne touchent qu'à moyen ou long terme les conditions de l'octroi de la reconnaissance, particulièrement lorsqu'il s'agit de la situation financière des écoles. Les difficultés financières peuvent menacer l'existence de l'école et porter atteinte à la visibilité de la Suisse ; elles ont donc une importance fondamentale pour le maintien de la reconnaissance d'une école.

Pour cette raison, l'OFC prête depuis longtemps attention à l'évolution de la situation financière des écoles suisses et intervient à temps en cas de problèmes. Gérées via une comptabilité électronique uniformisée depuis dix ans, les écoles sont soumises à un contrôle permanent et à l'obligation de publier des rapports périodiques. Les rapports comptables électroniques doivent contenir des données sur le compte d'exploitation, le bilan, les flux financiers, le budget et la planification financière. Les écoles ont également reçu un manuel qui permet l'application de règles comptables uniformes et une meilleure analyse comparative. Elles disposent enfin d'un nouvel outil d'analyse qui leur permet de visualiser les données (indices) sous forme de tableaux et de graphiques. Depuis 2008, l'OFC exige par ailleurs des écoles une plani-

---

<sup>13</sup> RS 831.10

fication financière détaillée sur quatre ans. Basée sur un modèle simple de plan d'exploitation, elle englobe le compte prévisionnel, le compte de résultat, le bilan prévisionnel, le plan de financement et quelques autres informations. Les rapports de l'OFC suivent les nouvelles recommandations du Swiss GAAP RPC (GAAP = Generally Accepted Accounting Principles, RPC = recommandations relatives à la présentation des comptes) qui sont devenues la norme en Suisse.

#### Art. 9 Nature et calcul des aides financières

*Alinéa 1* : Une école reconnue par le Conseil fédéral au sens de l'art. 3, al. 1, a droit aux aides financières de la Confédération. Une école s'inscrit dans la durée, son organisation, son corps enseignant et son offre de formation sont réglés par la loi ; elle a donc besoin d'une certaine sécurité juridique en matière de contributions fédérales. De plus, une école ne peut pas modifier son corps enseignant et son offre de formation ou interrompre son exploitation à court terme sans nuire à son image.

*Alinéa 2* : A la différence de la LISE, la nouvelle loi prévoit de ne plus prendre pour seul critère de calcul de la subvention le nombre d'élèves suisses (nouveau : et de personnes en formation suisses) et d'enseignants suisses subventionnables mais de considérer également le nombre d'enfants et de jeunes non suisses. Cela permet de prendre en compte, financièrement parlant aussi, le travail fourni par les écoles suisses pour promouvoir la présence éducative suisse dans le pays hôte. Le montant des contributions par élève et personne en formation suisse reste cependant plus élevé que les contributions allouées pour les élèves et les personnes en formation possédant une autre nationalité.

L'enseignement à temps partiel a gagné du terrain ces dernières décennies, et les écoles suisses y trouvent souvent aussi leur compte. Il est donc indispensable de fixer dans l'ordonnance des équivalences de postes à temps plein adaptées en fonction du degré scolaire pour le calcul des aides financières allouées aux postes d'enseignement subventionnables.

*Alinéa 3* : Le nombre de postes d'enseignement ayant droit aux subventions sera réglé dans l'ordonnance comme c'est déjà le cas actuellement. Aujourd'hui, pour bénéficier d'une aide financière, chaque poste d'enseignant doit être justifié par un effectif minimal de six élèves suisses (art. 11 OISE). A l'avenir, le nombre total d'élèves sera aussi pris en compte.

*Alinéa 4* : L'engagement exceptionnel d'un enseignant non suisse, avec l'accord préalable du canton de patronage, peut être motivé non seulement par une obligation dans ce sens de la législation locale mais également par des raisons convaincantes d'ordre pédagogique (confier p.ex. l'enseignement de l'anglais à un enseignant anglophone).

*Alinéa 5* : Le Conseil fédéral précisera dans l'ordonnance les critères cités aux al. 2 à 4 qui forment la base de calcul. Les dispositions correspondantes sont inscrites dans

la durée. Le montant des contributions pour chaque critère doit au contraire pouvoir être adapté à court terme au montant du crédit budgétaire. Le Conseil fédéral délèguera donc au Département compétent la tâche de fixer le montant des contributions sous la forme d'une ordonnance départementale.

#### *Art. 10* Allocations extraordinaires pour écoles menacées

La loi actuelle contient déjà une disposition qui permet de verser des allocations extraordinaires pour les écoles dont l'existence est menacée (art. 5 LISE). Pour éviter un *grounding*, qui nuirait massivement et durablement à la réputation des écoles suisses et de la Suisse, la loi devrait conserver cette possibilité. Ces allocations seront allouées soit dans le but de remettre une école sur pied ou de lui permettre, le cas échéant, de mettre la clé sous le paillason dans de bonnes conditions.

#### *Art. 11* Cession de propriétés

Dans le cadre de l'examen des tâches, le Conseil fédéral a chargé par sa décision du 4 novembre 2009 l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) d'examiner la rationalisation du portefeuille des bâtiments fédéraux civils. Les deux immeubles des écoles suisses de Catane et de Rome, qui sont propriété de la Confédération, en font partie. En cédant ces deux immeubles, la Confédération veut épargner les coûts d'investissement et d'entretien et les transférer aux utilisateurs. Il n'est pas exclu qu'une telle situation se reproduise à l'avenir, par exemple suite à un don d'immeuble à la Confédération. Pour cette raison, il est prévu de faire une norme générale abstraite de ce cas de figure concret.

L'école suisse de Catane a été fondée en 1904 et dispose depuis 1929 de son propre bâtiment. L'achat de cet immeuble en 1928 a été entièrement financé par la colonie suisse pour que l'école et le club suisses disposent de locaux adéquats. Les actions de la S.A. Casa Elvetica ont été reprises par la Confédération sur la base des décisions du Conseil fédéral du 17 avril et du 1<sup>er</sup> mai 1942 ; il s'agissait de protéger l'école des influences italiennes. Sur demande de l'école et sans contrepartie financière, la Confédération est devenue seule propriétaire de l'immeuble en reprenant les actifs de S.A. Casa Elvetica en 1955 ; la société anonyme a été dissoute. L'immeuble est en bon état. Des grands travaux d'assainissement ont été faits au début de 2000. Les frais d'entretien sont à la charge de la Confédération. Ces dix dernières années, ils se sont montés à 868 000 francs, soit quelque 90 000 francs par an.

### Valeur de l'immeuble de Catane selon la comptabilité des investissements au 31.12.2010

Immeuble	Valeur d'acquisition (CHF)	Amortissements cumulés (CHF)	Valeur comptable (CHF)
Catane, Via.R.Imbriani 34	1 896 690	1 192 205	704 485

L'école suisse de Rome a été fondée en 1946. La Confédération a acquis en 1947 la propriété de Cimino, situé en centre-ville, sur la base d'une décision du Conseil fédéral du 31 octobre 1947. Elle consiste en deux objets et sert à l'école et à la colonie suisse. Le prix d'achat était de 55 millions de lires, plus 10 millions pour les travaux de rénovation et d'entretien nécessaires. La colonie suisse a contribué à hauteur de 20 millions de lires, la Confédération à hauteur de 45 millions, dont 25 millions des fonds liquides du DFAE en Italie et 20 millions provenant de la conversion des créances de la Confédération sur l'Italie pour sa prise en charge des Italiens internés et réfugiés en Suisse. La propriété est gérée par l'OFCL. En 2002, le jardin d'enfants a été complètement refait pour une facture de 2,2 millions de francs. L'école prévoit d'autres mesures d'assainissement d'un total de quelque 10 millions de francs. L'entretien coûte à la Confédération environ 150 000 francs par an.

### Valeur de la propriété de Rome selon la comptabilité des investissements au 31.12.2010

Immeubles	Valeur d'acquisition (CHF)	Amortissements cumulés (CHF)	Valeur comptable (CHF)
Rome, Via Malpighi 14, Scuola Svizzera	5 966 061	1 704 589	4 261 472
Rome, Via Malpighi 14, Asilo	2 075 356	592 959	1 482 397
Total	8 041 417	2 297 548	5 743 869

La valeur marchande de cette propriété est actuellement estimée à 12 millions d'euros. L'école suisse de Rome ne paye pas de loyer. Le loyer marchand est budgétisé à environ 480 000 euros par an.

Il est prévu de transférer la propriété à l'école suisse de Rome ou, comme l'a proposé le comité d'école, à une fondation. Une fondation adéquate sera créée en Suisse, dans le conseil de laquelle seront probablement représentés l'école suisse de Rome, la communauté des suisse de l'étranger de Rome, Saint-Gall, canton de patronage, et éventuellement, si souhaité, la Confédération (DFAE, représenté par l'ambassade suisse à Rome). La propriété sera cédée pour un montant symbolique d'un million de francs, réparti sur 4 ans, assorti à un amortissement extraordinaire de 4,7 millions de francs pour la Confédération. Comme la Confédération avait pu à l'époque acquérir l'immeuble de l'école suisse de Catane à titre gracieux, il est proposé de le céder à

titre gracieux à l'école suisse de Catane, assorti d'un amortissement extraordinaire de 0,7 million de francs pour la Confédération.

Le transfert des droits de propriété des bâtiments scolaires de Rome et de Catane se traduit par des économies considérables pour la Confédération, aussi bien en ce qui concerne l'entretien des deux écoles que la rénovation prévue de l'école suisse de Rome.

Les bâtiments des écoles suisses de Catane et de Rome font partie du portefeuille immobilier de l'OFCL selon l'art. 8, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC)<sup>14</sup>. L'OFCL est ainsi l'office compétent pour la vente des bâtiments conformément à l'art. 12, al. 1, let. a, OILC. La vente aux cantons, aux communes ou aux personnes privées doit se faire aux prix du marché (art. 13, al. 3, OILC).

Conformément à l'art. 3, al. 1, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)<sup>15</sup>, les aides financières sont des avantages monnayables accordés aux fins d'assurer ou de promouvoir la réalisation d'une tâche que l'allocataire a décidé d'assumer. Par avantages monnayables on entend notamment les prestations en nature et services accordés à titre gracieux ou à des conditions avantageuses. Dans le cas d'un don de propriété (gratuité) ou d'une cession pour un prix symbolique (condition avantageuse), il s'agit plutôt d'une contribution fédérale (une subvention). Les subventions doivent reposer sur des bases légales formelles. Simple loi cadre, la LSu ne peut pas être invoquée pour étayer un dossier de contribution spécifique. Il faut une base légale suffisante, faisant l'objet d'un acte normatif spécial. Le présent article répond à cette nécessité.

Les cessions de propriété sont assorties de la condition que les immeubles continuent d'abriter les écoles suisses. Les éventuelles recettes d'une aliénation ultérieure doivent être utilisées en faveur d'écoles suisses à l'étranger reconnues. Les modalités sont concrétisées dans les contrats de cession. Il est envisageable d'affecter le produit d'une aliénation à l'acquisition d'un site de remplacement, ou à défaut, de verser directement, sur décision de l'office, les ressources en question à une autre école suisse de l'étranger, ou encore de les verser au fonds Antoine Cadonau<sup>16</sup>.

Le revenu des intérêts du fonds Antoine Cadonau, augmenté des ressources financières qui dépassent son capital original de 300 000 francs, peut être alloué sous forme de contributions aux écoles suisses pour des utilisations que les lois pertinentes n'ont pas prévues. Comme depuis 1980 la Confédération ne peut plus accorder d'aides à la construction sur le crédit budgétaire ordinaire, le fonds Antoine Cadonau représente la seule possibilité qu'elle a d'allouer aux écoles reconnues une contribution modeste aux projets d'investissements.

---

<sup>14</sup> RS 172.010.21

<sup>15</sup> RS 616.1

<sup>16</sup> RS 418.3

Antoine Cadonau (1850 – 1929) était un Suisse de l'étranger qui a fait fortune dans le commerce à Singapour. Le fonds spécial destiné aux écoles suisses à l'étranger constitué grâce à sa fortune est géré par l'OFC.

*Art. 12*            Retrait de la reconnaissance, reconnaissance limitée dans le temps, reconnaissance sous conditions

La formulation potestative de l'art. 12 donne au Conseil fédéral la flexibilité nécessaire lors de l'examen d'un éventuel retrait de reconnaissance. Concrètement cela veut dire que le Conseil fédéral ne retirera pas la reconnaissance à une école si par exemple elle ne remplit pas toutes les conditions pendant deux ou trois ans. Il en va autrement si le manque de conformité avec la loi ne découle pas de circonstances temporaires mais de modifications durables. Si l'école ne remplit pas les conditions d'une reconnaissance à long terme, le Conseil fédéral lui retirera la reconnaissance.

Si toutefois on peut penser que l'école remplira à nouveau tôt ou tard les conditions légales, le Conseil fédéral peut lui accorder après le retrait une reconnaissance limitée dans le temps ou assortie de conditions. – Avant de retirer une reconnaissance, il convient de consulter le canton de patronage et la COPES.

*Art. 13*            Formes

S'agissant des autres formes de transmission de la formation suisse, peu de choses changent fondamentalement puisque l'art. 10 de la LISE donne déjà la possibilité de soutenir la formation en dehors des écoles suisses à l'étranger (cf. ci-dessus, ch. 3.3 ainsi que les annexes 2 et 4). Les conditions citées à l'alinéa 3 pour un soutien de la Confédération permettent un engagement ciblé. Si toutefois les demandes présentées ou prévisibles excèdent les ressources disponibles, le département compétent peut fixer un ordre de priorité pour l'appréciation des requêtes (art. 13, al. 2, LSu<sup>17</sup>). Pour les formes de soutien qui s'inscrivent dans la durée, les aides financières peuvent aussi être accordées par contrat de prestations au sens de l'art. 16, al. 2, LSu.

*Alinéa 1* : Conformément à l'art. 10 LISE, la Confédération soutient actuellement uniquement des « associations de Suisses de l'étranger et des organisations suisses ». Sur ce point, l'avant-projet va plus loin et parle d'« organismes suisses ou d'organismes à participation suisse ». La formulation de la LISE était et est trop restrictive, car aujourd'hui déjà, la Confédération peut soutenir, sur la base de l'art. 10, al. 2, let. a, LISE, des écoles gérées en commun avec des Etats tiers.

*Alinéa 2, lettre a* : A la différence des écoles suisses à l'étranger reconnues, qui dispensent un enseignement donnant accès aux systèmes éducatifs suisse et du pays de résidence, les écoles internationales (avec organisme responsable suisse selon l'art. 13, al. 1) sont des établissements de formation à fort caractère international, dont la langue d'enseignement est soit l'anglais soit la langue locale et qui proposent

---

<sup>17</sup> RS 616.1

des cours d'allemand et de français. Leur programme d'études est surtout axé sur les besoins du pays hôte et d'une clientèle active au niveau international.

*Alinéa 2, lettre c* : La possibilité de proposer une formation suisse en entreprise ne doit pas être réservée uniquement aux écoles suisses à l'étranger mais s'étendre à d'autres institutions de formation (cf. commentaires de l'art. 5).

*Alinéa 2, lettre d* : Cette forme d'encouragement est déjà inscrite dans la LISE et a parfaitement fait ses preuves.<sup>18</sup>

*Alinéa 2, lettre e* : Cette disposition assure la poursuite du soutien à l'AJAS (cf. ch. 3.3 et annexe 4). Ce soutien n'est pas explicitement mentionné dans la LISE mais seulement dans le message concernant la LISE (FF 1987 I 105) et plus précisément son commentaire de l'art. 10.

*Alinéa 2, lettre f* : Cette forme d'encouragement est déjà inscrite dans la LISE et a parfaitement fait ses preuves.

*Alinéa 2, lettre g* : Il s'agit d'une nouvelle disposition. Comme prévu dans le rapport du Conseil fédéral<sup>19</sup>, des coopérations avec des fournisseurs privés seront également autorisées pour autant que ces derniers utilisent le soutien apporté par la Confédération pour offrir des prestations supplémentaires dans l'intérêt de notre pays. Ces collaborations sont d'autant plus importantes qu'elles sont aussi un moyen privilégié et simple de renforcer la présence suisse, notamment dans des régions en croissance économique.

*Alinéa 2, lettre h* : Cette forme de soutien est déjà inscrite dans la LISE (art. 10, al. 2, let. f). Elle permet de prendre en compte les besoins de plus petits groupements de Suisses de l'étranger, et est une alternative bon marché au versement de prestations pour un enseignant suisse travaillant dans l'école à l'étranger d'un Etat tiers.

*Alinéa 2, lettre i* : La présente disposition permet à la Confédération de favoriser des créations d'écoles par une aide à l'investissement. Sans aides au démarrage telles que la Confédération les a accordées jusqu'en 1980, les chances de voir de nouvelles écoles se créer sont minimes. L'ordonnance fixera les conditions d'une aide à l'investissement. Cette aide n'entrera toutefois en jeu que si les organismes responsables peuvent présenter les analyses et les études de faisabilités nécessaires et s'ils peuvent lever eux-mêmes la moitié des fonds destinés à la fondation et à la création de l'école. En outre, l'aide à l'investissement ne pourra dépasser un certain plafond, de façon à ce que, dans le cadre des crédits ouverts, la répartition des ressources se fasse le plus possible en fonction des besoins.

*Alinéa 3, lettres b et c* : Une organisation peut obtenir un soutien de la Confédération selon l'al. 2 à condition de compter un effectif total suffisant d'élèves ou de personnes en formation ou un nombre suffisant d'élèves ou de personnes en formation suisses. Actuellement, le nombre minimal d'élèves suisses diffère en fonction du type de soutien. Pour une contribution à l'engagement d'un enseignant suisse au sens de l'al. 2, let. a et d, il faut actuellement 15 élèves suisses, pour les contributions aux cours au sens de l'al. 2, let. f, huit élèves, et pour les contributions à la fourniture du

---

<sup>18</sup> Rapport du 19 août 2009, p. 12 et annexe 2.

<sup>19</sup> Rapport du 19 août 2009, p. 29.

matériel pédagogique au sens de l'al. 2, let. h, six élèves. Comme à l'avenir l'effectif total sera aussi pris en compte, il faudra fixer de nouvelles règles.

*Alinéas 4 et 5 :* Si le rôle d'un canton de patronage se limite généralement à un rôle de soutien, il est tout à fait primordial en ce qui concerne l'offre de formation professionnelle initiale dans la mesure où l'exécution de la loi sur la formation professionnelle est du ressort des cantons.

#### Art. 15 Couverture sociale des enseignants

Les organisations suisses et les organisations à participation suisse qui emploient des enseignants suisses ou financent leur engagement doivent, comme les écoles suisses, assumer leur rôle d'employeur en matière d'assurances sociales ou veiller à ce que l'établissement d'enseignement où travaille l'enseignant suisse assume ce rôle.

#### Art. 16 Coopération et réseau de relations

*Alinéas 1 et 2 :* Les écoles suisses à l'étranger et les autres institutions suisses de formation ont souvent à faire face à des questions d'ordre similaire, qu'il s'agisse de pédagogie, d'organisation, de gestion d'établissement ou de politique. Il est dans l'intérêt de toutes les parties d'avoir régulièrement des échanges sur ces questions et de coordonner les requêtes qu'elles présentent au département compétent et autres corps constitués en Suisse. Comme indiqué au ch. 3.5, cette fonction est assumée par Educationsuisse.

*Alinéa 3 :* La représentation suisse sur place est un important partenaire de l'école à maints égards. La représentation et l'école sont souvent appelées à coopérer dans le domaine culturel, et leurs activités communes favorisent les contacts avec le pays hôte et la communauté suisse qui y réside. La représentation joue un important rôle de conseil dans la phase précédant la création d'une école par exemple, mais aussi dans le cours normal des activités de cette dernière, avec des interventions plus marquées lorsqu'un litige survient, qui nécessite une médiation, ou lorsqu'un retrait de reconnaissance est envisagé. Pour les représentations, les anciens élèves de l'école sont un maillon important des relations avec le pays hôte et de la représentation des intérêts suisses, ce d'autant qu'ils sont souvent appelés à exercer de hautes fonctions dans le pays correspondant.

*Alinéa 4 :* Les écoles et les autres institutions de formation sont au centre d'un vaste réseau de relations dans le pays de résidence. Les jeunes qui sortent d'une école ou d'un établissement de formation suisse connaissent bien notre pays et lui sont attachés par des liens affectifs. Un attachement dont l'influence se manifesterà tout au long de leur vie dans les domaines économique, politique, administratif, culturel etc. Mieux ce réseau de relations sera entretenu et plus il sera dense et performant.

## Art. 17 Financement

Comme le souligne la motion Segmüller 09.3550, il est difficile pour une institution de formation d'établir une planification sur plusieurs années sachant que les aides financières fédérales peuvent varier sensiblement d'une année à l'autre. Il est prévu d'introduire un plafond de dépenses quadriennal pour pallier ce problème.

Il existe une possibilité déjà envisagée par le Conseil fédéral, qui consisterait à fonder le financement de la présence éducative suisse sur l'art. 27 de la loi sur l'encouragement de la culture<sup>20</sup>

## Art. 18 Cantons de patronage

L'art. 18 correspond pour l'essentiel à l'art. 6, al. 2, LISE. La disposition équivoque de la let. f qui oblige les cantons à « aider les enseignants à reprendre leur vie professionnelle en Suisse » a été modifiée ou plus exactement précisée. La nouvelle formulation est la suivante : « apporter des conseils en matière de réinsertion professionnelle des enseignants de retour en Suisse.

L'al. 3 est nouveau. Il demande sous une forme non contraignante que les enseignants puissent si possible rester affiliés à leur caisse de pensions cantonale.

## Art. 20 Commission pour la présence éducative suisse à l'étranger (COPES)

La COPES succède à la Commission pour l'instruction des Suisses de l'étranger (CISE). Elle est l'organe de conseil du département et de l'office compétents pour les questions d'importance fondamentale, par quoi il faut entendre notamment des décisions qui peuvent constituer des précédents déterminants pour l'exécution future de la loi ou des décisions dont la portée et les conséquences à long terme peuvent être considérables. L'ordonnance concrétisera (par analogie à l'art. 18 al. 4 OISE) ce que cette réglementation a de général. Il est prévu que la COPES prenne position sur les points suivants :

- L'adoption ou la révision de l'ordonnance départementale qui fixe les montants des contributions pour le calcul des contributions fédérales aux écoles suisses reconnues ;
- Demandes de reconnaissance de nouvelles écoles suisses ;
- Demandes de reconnaissance du degré secondaire II, d'offres de formation professionnelle de base et de filiales d'écoles suisses reconnues ;
- Demande de retrait de reconnaissance ou d'une reconnaissance limitée dans le temps ou assortie de conditions ;
- Prise de position sur les demandes de contributions selon l'art. 13 pour autant qu'ils constituent un précédent.

Pour l'exécution de la loi, intégrer la COPES a des effets intéressants :

---

<sup>20</sup> Rapport du 19 août 2009, p. 30 (comme note 2). Message du 23 février 2011 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015 (FF 2011 2843).

- L'apport de savoir-faire de la COPES contribue à trouver des solutions équilibrées et capables de réunir une majorité.
- Elle sert les intérêts des milieux concernés, par exemple lorsqu'il s'agit de redéfinir les taux de subvention des écoles suisses à l'étranger (art. 9, al. 5).
- Associer la COPES aux processus décisionnels ne donne que plus de légitimité aux décisions du Conseil fédéral et de l'administration.
- Un processus coordonné entre les différents partenaires concernés par la présence éducative suisse à l'étranger est mis en place d'entrée de jeu (synergie).

#### *Art. 21* Confédération et cantons de patronage

*Alinéa 2* : Le rôle important des représentations suisses compétentes est déjà indiqué dans les commentaires sur l'art. 16. De plus, la nouvelle ordonnance précisera comme la OISE actuelle que la représentation suisse à l'étranger assiste en tant qu'observatrice, sans droit de vote, au moins aux principales séances du comité et de l'association de l'école. Elle est ainsi en mesure d'intervenir en tant qu'autorité de médiation ou de conciliation si des tensions surviennent dans l'école. Elle contrôle pour le département compétent les documents de subventions présentés par l'école conformément à l'art. 9, al. 5 et prend position sur les demandes d'aides financières selon l'art. 13.

#### *Art. 24* Modification du droit en vigueur

Est irrecevable tout recours au Tribunal administratif fédéral contre la reconnaissance d'écoles suisses à l'étranger. Cette exception se justifie objectivement dans la mesure où lorsqu'il se prononce sur la reconnaissance d'une école selon l'art. 4, al. 2, le Conseil fédéral est tenu de prendre en compte des critères explicitement et majoritairement politiques - de politique extérieure en l'espèce - à côté des critères strictement juridiques.

#### *Art. 25* Dispositions transitoires

*Alinéa 2* : L'art. 17 prévoit l'instrument des plafonds de dépenses quadriennaux. Comme mentionné supra, le financement de la présence éducative suisse à l'étranger pourrait se fonder à l'avenir sur l'art. 27 de la loi sur l'encouragement de la culture.<sup>21</sup> Comme la prochaine période de financement de la loi sur l'encouragement de la culture couvre les années 2016 à 2019, le soutien à la présence éducative suisse à l'étranger continuera d'être financé par une rubrique budgétaire séparée jusqu'à la fin de 2015.

---

<sup>21</sup> Cf. note 20.