

**Initiative parlementaire  
article constitutionnel sur l'éducation****Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture  
du Conseil national**

du [date de la décision de la commission]

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous présentons le projet de révision des dispositions constitutionnelles relatives à la formation, que nous soumettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes :

[Affaires]

La commission vous propose d'adopter le projet de rapport ci-joint.

[Date de la décision de la commission] Au nom de la commission :

le Président : Theophil Pfister

---

## Condensé

*Par le présent rapport, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national soumet aux Chambres fédérales le projet de nouveaux articles constitutionnels sur la formation ; il remonte à l'initiative parlementaire du Conseiller national Hans Zbinden de 1997 et a été préparé avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique.*

*Il porte sur la refonte des articles de la Constitution (art. 62 à 67 Cst) qui ont directement trait à la formation. Il fixe des objectifs applicables à l'ensemble du système éducatif suisse, définit les missions de service public dans le domaine de l'instruction publique et de la formation, et les répartit entre les cantons et la Confédération. La Commission propose de remplacer les actuels art. 62 à 67 Cst. par les art. 62 à 67 révisés, auxquels viendraient s'en ajouter trois nouveaux (62a : Instruction publique ; 63a : Hautes écoles ; 63b : Formation continue).*

*L'initiative parlementaire visait à l'élaboration d'un article constitutionnel sur l'éducation fondant un espace suisse de la formation homogène, d'un haut niveau de qualité et qui couvre l'ensemble du territoire. La Commission soumet avec le présent projet un dispositif constitutionnel entièrement renouvelé, qui va au-delà des objectifs originels de l'initiative parlementaire. Il doit améliorer la compétitivité du système de formation suisse dans le monde, faciliter la mobilité intercantonale et internationale et harmoniser certains aspects des systèmes éducatifs cantonaux à l'échelle nationale.*

*Le projet introduit les principales innovations suivantes :*

- la qualité et la perméabilité deviennent des objectifs directeurs du système éducatif suisse ;*
- la coordination et la coopération deviennent une obligation expresse faite à la Confédération et aux cantons dans l'ensemble de la formation ;*
- la durée des niveaux d'enseignement, les conditions de passage de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômes – trois paramètres fondamentaux de la formation – font l'objet de règles uniformisées au niveau national ;*
- l'assurance de la qualité devient un critère déterminant de l'aide fédérale aux hautes écoles et de l'encouragement de la recherche ;*
- des critères uniformisés président à l'octroi des aides de la Confédération aux universités ;*
- la Confédération est désormais habilitée à mettre en place une législation à caractère général en matière de formation continue.*

*En ce qui concerne les nouvelles règles applicables aux trois grands paramètres (durée des niveaux d'enseignement, passage de l'un à l'autre et reconnaissance des diplômes), la Commission propose deux variantes : une compétence subsidiaire de la Confédération pour le cas où les efforts de coordination n'aboutiraient pas à des réglementations adéquates, et une compétence fédérale inconditionnelle.*

---

*Les modifications décidées par l'Assemblée fédérale dans le contexte du nouveau régime de péréquation financière et de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (projet RPT) ont été intégrées dans le présent projet dans la mesure où elles relèvent des articles constitutionnels sur la formation. Le projet contient aussi un nouvel article sur les hautes écoles.*

# Rapport

## 1 Le projet

La nouvelle norme constitutionnelle doit permettre à la Confédération et aux cantons d'aménager un espace éducatif suisse homogène, d'un haut niveau de qualité et qui couvre l'ensemble du territoire.

Le texte constitutionnel présenté ici remonte à l'initiative parlementaire « Article constitutionnel sur l'éducation » (97.419) déposée le 30 avril 1997 par le conseiller national Hans Zbinden (PS, Argovie), à laquelle le Conseil national avait décidé de donner suite le 24 juin 1998. Il a été préparé par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, avec l'aide d'un spécialiste du droit public. Un projet antérieur de refonte de l'art. 62 de la Constitution fédérale (Cst.) donnant à la Confédération d'amples compétences législatives en la matière s'était heurté à la résistance des cantons et de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États. La Commission du Conseil national a donc préparé ce second projet avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP).

Le projet ne comporte pas simplement un nouvel art. 62 Cst., il reformule les art. 62 à 67 Cst., c'est-à-dire tous ceux qui concernent directement et exclusivement la scolarité et la formation. L'art. 62 de l'avant-projet (AP) est le nouvel article constitutionnel sur la formation. Il fait obligation expresse à la Confédération et aux cantons d'œuvrer ensemble à la qualité et à l'ouverture de l'instruction publique et de la formation, de coordonner leurs activités en la matière et de coopérer par des institutions communes et toute autre mesure appropriée. L'art. 62a AP maintient la souveraineté des cantons en matière de formation figurant dans la version actuelle, tout en mentionnant l'enseignement obligatoire et sa gratuité, et en fixant le début de l'année scolaire ; il fixe désormais la durée des niveaux d'enseignement, les conditions de passage de l'un à l'autre ainsi que la reconnaissance des diplômes. L'art. 63 AP reprend la compétence fédérale existante en matière de formation professionnelle. Le nouvel art. 63a sur les hautes écoles garantit le fonctionnement des écoles polytechniques fédérales et l'aide fédérale aux universités cantonales ; cette dernière peut être subordonnée à des efforts de coordination, et désormais aussi à l'assurance de la qualité ; la Confédération doit en outre veiller à l'égalité de traitement des établissements assumant des tâches de même nature. L'art. 63b AP habilite la Confédération à mettre en place une législation à caractère général en matière de formation continue, et lui permet d'encourager cette dernière. L'actuel art. 64 sur l'encouragement fédéral de la recherche scientifique est complété par l'impératif d'assurance de la qualité. L'art. 65 AP (Statistiques) ajoute la formation à la liste des domaines dans lesquels il convient de procéder à des relevés statistiques. L'art. 66 AP, repris à la nouvelle formule de péréquation financière et de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, crée une compétence d'encouragement de l'harmonisation et prévoit la possibilité d'une législation fédérale sur les aides à la formation. L'art. 67 AP mentionne toujours la protection et les encouragements propres aux enfants et aux adolescents ainsi que les soutiens à leurs activités extrascolaires ; la formation des adultes figure toutefois maintenant à l'art. 63b.

En ce qui concerne la durée des niveaux d'enseignement, les modalités de passage de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômes, le projet propose une première variante posant une compétence subsidiaire de la Confédération au cas où les efforts de coordination

n'aboutiraient pas à des réglementations adéquates. A cette variante, préparée avec la CDIP, la Commission en a ajouté une autre, où les compétences fédérales ne sont soumises à aucune condition préalable.

Les initiatives « harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux » des cantons de Bâle-Campagne (02.302) et de Soleure (03.302), ainsi que celle (annoncée) du canton de Berne expriment des préoccupations similaires à celles de l'initiative parlementaire.

## **2 Rétrospective de la politique de la Confédération en matière de formation**

La classe politique s'est à plusieurs reprises, depuis la création de l'État fédéral, en 1848, penchée sur l'introduction de nouvelles missions de formation en Suisse et leur répartition entre la Confédération et les cantons. Les temps forts de cette genèse du système éducatif suisse ont été<sup>1</sup> l'introduction d'un article sur l'éducation dans la Constitution fédérale de 1874 (art. 27 aCst.), ainsi que la mention de subventions fédérales pour l'instruction primaire en 1902 (art. 27 bis aCst.), le rejet par le peuple et les cantons d'une loi scolaire fédérale en 1882, la base constitutionnelle donnée aux aides financières à l'instruction de la Confédération en 1963 (art. 27 quater aCst.), le remplacement de l'instruction militaire préparatoire par l'encouragement de la gymnastique et du sport par la Confédération en 1972 (art. 27 quinquies aCst.), le rejet d'un article constitutionnel sur l'éducation et l'acceptation d'un autre sur la recherche en votation populaire en 1973, et la mention d'une rentrée scolaire coordonnée dans la Constitution fédérale en 1985 (pour l'évolution de la coordination cantonale, se reporter à la section 3).

### **2.1 L'article sur l'éducation de 1874**

La Constitution fédérale de 1848 ne comportait qu'une seule disposition relative à l'éducation (art. 22) : « la Confédération a le droit d'établir une université suisse et une école polytechnique ». L'enseignement primaire relevait entièrement des communes et des cantons, voire du privé.

Une révision totale de la Constitution fédérale échouait de justesse en votation populaire le 12 mai 1872 ; elle aurait notamment imposé aux cantons d'assurer un enseignement primaire obligatoire et gratuit, et habilité la Confédération à garantir un niveau minimum d'exigence dans l'enseignement primaire. Approuvée par le Parlement fédéral, elle fut repoussée par le Conseil fédéral, ce qui suscita un large mécontentement. À telle enseigne que le conseiller fédéral Challet-Venel ne fut pas réélu par le Parlement le 7 décembre 1872. Quelques jours après l'élection, le 20 décembre, les Chambres fédérales exigeaient par motion une nouvelle réforme.

Le nouveau projet soumis au peuple contenait, en ce qui concerne l'éducation, l'art. 27 suivant :

---

<sup>1</sup> Enumération d'après Hans Hürlimann (1973), « Föderative Bildungspolitik », dans : Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi, Berne : éditions Bubenber, pp. 153-170.

<sup>1</sup> *La Confédération a le droit de créer, outre l'école polytechnique existante, une université fédérale et d'autres établissements d'instruction supérieure ou de subventionner des établissements de ce genre.*

<sup>2</sup> *Les cantons pourvoient à l'instruction primaire, qui doit être suffisante et placée exclusivement sous la direction de l'autorité civile. Elle est obligatoire et, dans les écoles publiques, gratuite.*

<sup>3</sup> *Les écoles publiques doivent pouvoir être fréquentées par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'ils aient à souffrir d'aucune façon dans leur liberté de conscience ou de croyance.*

<sup>4</sup> *La Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à ces obligations.*

Cet article très détaillé, formulé avec minutie, témoigne de la délicatesse de la question de la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons dans ce domaine. La Constitution révisée fut approuvée à une nette majorité le 19 avril 1874 par le peuple et les États<sup>2</sup> ; l'article sur l'éducation en a été maintenu, moyennant quelques ajouts, jusqu'à la révision totale de 1999.

## **2.2 1882 : échec d'une loi fédérale sur l'éducation**

Une fois adoptée la Constitution fédérale de 1874, la question de savoir si l'article sur l'éducation (en particulier son alinéa 2) donnait une compétence législative à la Confédération en matière d'enseignement primaire a donné lieu à des discussions enflammées. Une loi fédérale créant notamment un secrétaire fédéral aux écoles primaires (le fameux « bailli scolaire » dont le mauvais souvenir a longtemps persisté) a été rejeté le 26 novembre 1882 en votation populaire.

## **2.3 L'article sur l'éducation rejeté en 1973**

Au début des années 70, le Conseil fédéral a préparé deux articles constitutionnels, l'un sur l'éducation et l'autre sur la recherche. Ce projet trouvait son origine dans l'initiative populaire « Pour la coordination scolaire » du 1<sup>er</sup> octobre 1969, lancée par le groupe des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois (Jeunes UDC aujourd'hui) ainsi que dans deux motions (motion Müller-Marzohl concernant la révision de l'art. 27 de la Constitution fédérale ; motion Wenk concernant la base constitutionnelle en matière d'éducation) de la même année, ainsi que dans quatre postulats des Chambres fédérales. L'éducation s'était en effet beaucoup développée en Suisse après la Deuxième Guerre mondiale, et il paraissait donc souhaitable que la Confédération renforce son engagement sur le plan financier, de la société et des structures de l'État. Les besoins de réforme constatés concernaient surtout la formation scolaire spéciale, la formation d'adultes et la formation continue ainsi que le financement des systèmes d'éducation cantonaux (en particulier les universités). De plus, le dispositif existant d'encouragements fédéraux à la recherche devait enfin recevoir une base constitutionnelle.

---

<sup>2</sup> Avaient voté contre la révision de la Constitution : AI, FR, LU, NW, OW, SZ, UR, VS et ZG.

Parmi les nouveautés qu'introduisait le projet du 19 janvier 1972 du Conseil fédéral figuraient surtout un droit fondamental à la formation en fonction des aptitudes de chacun, le statut donné à l'éducation comme étant « du domaine commun » de la Confédération et des cantons, la possibilité pour la Confédération d'édicter par voie législative des principes s'appliquant « à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, et de la formation d'adultes, ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation ». Il était aussi prévu de donner à la Confédération des compétences générales en matière d'aides dans l'ensemble du système suisse d'éducation, et de créer une compétence fédérale d'encouragement de la recherche scientifique. Les Chambres fédérales avaient modifié quelques points de l'arrêté du Conseil fédéral ; le droit à une formation adaptée aux aptitudes était devenu un droit général à la formation<sup>3</sup>, et d'autres compétences étaient conférées à la Confédération en matière de coordination des systèmes d'éducation cantonaux (degré préscolaire, scolarité obligatoire et enseignement supérieur). Le projet satisfaisant les exigences de leur texte, le groupe des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois avait accepté que leur initiative « Pour la coordination scolaire » soit classée.

A la votation du 4 mars 1973, le peuple avait accepté à 507 414 voix contre 454 428 l'article sur l'éducation, qui avait toutefois été rejeté par dix cantons et trois demi-cantons, alors que neuf cantons et trois demi-cantons s'étaient prononcés en sa faveur<sup>4</sup>. L'article constitutionnel sur la recherche (27<sup>sexies</sup> aCst.) avait été accepté à une majorité confortable du peuple et des États (617 628 voix contre 339 857, et 17<sup>4/2</sup> cantons contre 2<sup>2/2</sup>).

## 2.4 Rentrée scolaire coordonnée depuis 1985

Malgré les efforts déployés dans le cadre du Concordat sur la coordination scolaire de 1970, les cantons n'étaient pas parvenus à uniformiser la date de la rentrée scolaire partout en Suisse. Les inconvénients des rentrées décalées étaient évidents ; en cas de changement de domicile d'un canton à l'autre, ou de la poursuite d'études dans un établissement de degré supérieur, les enfants et leur famille rencontraient ainsi des difficultés qui auraient été évitables.

Le Concordat prévoyant une rentrée uniformisée « à une date comprise entre la mi-août et la mi-octobre » (art. 2, let. d, Concordat), certains cantons (NE, VD, ZG) étaient passés à la rentrée d'automne. D'autres (AR, AI, BL, GL, SG, SO), tout en ayant formellement accepté son principe en adhérant au Concordat, avaient décidé de s'en tenir au moins provisoirement à la rentrée de printemps, à la suite d'une votation populaire qui avait eu lieu dans le canton de Zurich en 1972 et dont le résultat allait dans ce sens. Le même week-end, le canton de Berne avait aussi rejeté le passage à la rentrée de fin d'été. Les deux cantons les plus peuplés avaient ainsi bloqué un point central de la coordination, et avec lui les efforts d'uniformisation de la rentrée scolaire en Suisse. Deux autres votations populaires devaient encore donner des résultats identiques en 1982 dans les cantons de Berne et de Zurich.

<sup>3</sup> S'il avait été accepté, le droit à l'éducation aurait constitué le premier droit social inscrit dans la Constitution fédérale suisse (la demande en avait été émise pour la première fois en juin 1961 au congrès du PS). L'objectif d'une formation correspondant aux aptitudes de chacun a été repris dans la nouvelle Constitution fédérale (1999) à l'art. 41 (Buts sociaux), al. 1, let. f.

<sup>4</sup> Avaient voté contre le projet les cantons suivants : AG, AI, AR, GL, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD et VS.

Diverses voix se sont élevées pour demander une solution fédérale. Les cantons de Zoug (1978), de Schwyz (1979) et de Lucerne (1981) ont présenté des initiatives, le conseiller national Christian Merz une initiative parlementaire (1979) et onze sections cantonales du Parti radical une initiative populaire « demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons » (1981).

Le Conseil fédéral a soumis alors dans son message du 17 août 1983 un nouvel al. 3bis de l'art. 27 aCst. stipulant que l'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre pendant la période de scolarité obligatoire. Cette proposition a été acceptée en votation le 22 septembre 1985 par le peuple et les cantons.

## **2.5 Échec de l'initiative parlementaire de 1992 « article constitutionnel sur l'éducation »**

L'initiative parlementaire « article constitutionnel sur l'éducation » (89.237) déposée le 23 juin 1989 par le Conseiller national Hans Zbinden demandait que soit créé un nouveau cadre constitutionnel pour l'éducation. L'auteur observait que le cadre constitutionnel existant ne correspondait plus aux défis actuels et à venir que doit relever le système d'éducation suisse. Il demandait donc « un système de formation entièrement coordonné sur le plan national (...) au sein duquel les communes, les cantons, la Confédération et le secteur privé harmoniseraient leurs efforts en matière de formation », en faisant valoir Sa justification mentionnait la mobilité croissante, l'urbanisation, ainsi que la montée des services dans l'économie nationale. Il constatait en outre des carences dans le système d'éducation suisse (dans les écoles spéciales, la formation d'adultes à caractère non professionnel et la formation continue professionnelle), ainsi que des fossés éducatifs entre cantons (en particulier entre cantons universitaires et non universitaires). Il estimait donc (voir le développement de l'initiative) qu'il convenait que la Confédération mette en place un cadre général de l'éducation.

La Commission du Conseil national a recommandé par 12 voix contre 5 de ne pas donner suite à l'initiative ; le Conseil national s'est rangé le 2 mars 1992 à son avis, par 103 voix contre 54. La Commission a fait valoir que, aussi considérables soient-ils, les problèmes liés à l'éducation pouvaient être résolus sans base constitutionnelle ad hoc, et jugé qu'engager un vaste débat sur un nouvel article constitutionnel ne ferait que gaspiller les énergies et risquerait même de freiner des avancées concrètes sur certains points précis. Elle a rappelé à cet égard que l'éducation, clef de voûte du système fédéral suisse, relevait au premier chef des cantons.

## **2.6 La motion « article constitutionnel sur l'enseignement supérieur » de 1999**

La volonté de donner une nouvelle base constitutionnelle à la possibilité pour la Confédération de gérer ou de soutenir des hautes écoles suisses a été exprimée avant les travaux de révision de la nouvelle Constitution fédérale de 1999 et s'est traduite par diverses interventions parlementaires. La motion du 23 mars 1999 « Article constitutionnel sur l'enseignement supérieur » de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (99.3153) chargeait le Conseil fédéral de présenter un article constitutionnel sur l'enseignement supérieur qui confère à la



Confédération la possibilité de « mener avec les cantons une politique globale de portée nationale sur l'enseignement supérieur » (assortie de règles obligatoires pour tous les établissements), mais aussi de continuer d'entretenir ses propres établissements d'enseignement supérieur, ainsi que de gérer et de soutenir des hautes écoles en Suisse (en majorité entretenues par les cantons) selon des principes uniformes.

Les deux Conseils ont adopté la motion à l'unanimité. Le Conseil fédéral, tout en se félicitant de cette motion, ne l'a pas interprétée comme un mandat d'introduire une compétence générale de la Confédération de réglementer les hautes écoles cantonales. Les départements fédéraux de l'intérieur et de l'économie ont créé un groupe de travail commun chargé de préparer le projet, qu'ils ont mis en consultation le 28 septembre 2001. Ce texte prévoyait une consultation accrue de la Confédération dans la fixation des principes applicables à l'ensemble de l'enseignement supérieur, ainsi que l'autonomie de la Confédération en ce qui concerne les hautes écoles qu'elle gère, en cas d'impossibilité de trouver un accord avec les cantons ; il permettait en effet à la Confédération et aux cantons de former des organes communs.

Publiés en février 2002, les résultats de la consultation ont révélé un accord général sur la nécessité de revenir sur les bases constitutionnelles de l'enseignement supérieur (art. 63 al. 2 Cst.). En revanche, le projet présenté a attiré des appréciations contradictoires : les avis s'écartaient considérablement en ce qui concerne l'attribution des compétences et la mise en œuvre du principe de partenariat entre la Confédération et les cantons. Ces derniers approuvaient en grande majorité le texte proposé. Les cantons non universitaires exigeaient d'être mieux consultés. Nombre de cantons estimaient que l'extension proposée des compétences de la Confédération devait s'accompagner d'un renforcement de son engagement financier. Les partis politiques étaient plutôt opposés au projet, pour des raisons diverses. Les milieux économiques et les académies scientifiques demandaient la création d'un organe de pilotage central. On lisait dans bien des réponses que le projet n'allait pas assez loin et risquait fort de ne pas permettre de relever les défis de l'avenir.

Compte tenu du fait que la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national travaillait sur un nouveau cadre constitutionnel englobant un article sur les hautes écoles, le Département fédéral de l'intérieur a abandonné la préparation d'un article parallèle.

## **2.7 Initiative parlementaire « Réforme de l'enseignement supérieur »**

L'initiative parlementaire « Réforme de l'enseignement supérieur » (03.452) déposée le 2 octobre 2003 par le Conseiller aux États Gian-Reto Plattner demandait que soit élaboré un nouvel article constitutionnel réglant la compétence de la Confédération et des cantons dans le domaine des hautes écoles. Elle prévoyait une base légale et un financement minimum communs pour les hautes écoles et demandait que la Confédération prenne intégralement en charge les coûts de la recherche fondamentale et de la recherche-développement.

## **2.8 Initiative cantonale « Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux »**

Le canton de Bâle-Campagne a déposé le 6 mars 2002, au nom du Grand conseil, l'initiative « Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux » (02.302), qui demande notamment à la Confédération de fixer les degrés d'enseignement, leur durée et l'âge de la scolarisation, les objectifs de qualification et les diplômes délivrés à l'issue des degrés secondaires I et II uniformément pour toute la Suisse, et de garantir la qualité des systèmes éducatifs cantonaux. L'argument avancé était que les différences entre systèmes éducatifs cantonaux entravent la mobilité professionnelle ; de plus, était-il dit, les systèmes scolaires ont tendance à s'écarter les uns des autres, à la suite des réformes en cours dans les cantons, et il est à craindre que des cantons très peuplés ne finissent par choisir les options de la Suisse en matière de formation simplement par leur poids politique, et sans consultation avec les autres cantons – ce qui méritait et justifiait même que l'on rogne un peu sur l'autonomie des cantons. Il était en particulier demandé que soient définis (au moins par régions linguistiques) les grands paramètres du système de formation suisse au niveau des structures et de la politique de la formation ; la Confédération s'emploierait ensuite avec les cantons à les introduire et à les appliquer. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a recommandé le 14 mai 2003 de donner suite à l'initiative par 16 voix contre 3 ; le Conseil national s'est rangé à cet avis le 19 décembre 2003.

Le Conseil d'État du canton de Soleure a soumis le 18 février 2003 une initiative « Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux » (03.302) reprenant la formulation et la justification de celle du canton de Bâle-Campagne.

Une troisième initiative cantonale est encore attendue de la part du canton de Berne, le Grand conseil ayant adopté le 7 avril 2003 une motion en ce sens.

## **3 La coopération intercantonale et l'harmonisation de la formation**

L'éducation et la culture sont au centre de l'autonomie cantonale. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les cantons ont collaboré dans le domaine de la formation – sous des formes initialement lâches, peu contraignantes. Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, cette collaboration s'est intensifiée et est devenue constante : en 1970, le concordat sur la coordination scolaire lui a donné une base contractuelle, complétée dans les années 90 par des accords intercantonaux prévoyant la libre circulation entre établissements et la reconnaissance nationale des diplômes. L'harmonisation envisagée de la scolarité obligatoire place la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP), l'organe de mise en œuvre du Concordat, devant de nouveaux défis.

### **3.1 Création de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (1897)**

Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, il a fallu donner une base contractuelle à la coordination de l'éducation. Des concordats ont ainsi défini des exigences uniformes d'examens dans les professions scientifiques. Un projet de concordat relatif à un examen commun et au libre

passage des enseignants du primaire a échoué en 1882. C'est en 1897 que se sont institutionnalisées les rencontres jusque-là occasionnelles entre directeurs cantonaux de l'instruction publique en une conférence permanente et structurée : la CDIP est ainsi devenue un lieu d'échange d'idées et de réflexion, de dialogue avec la Confédération, ainsi qu'un creuset de décisions et d'entreprises communes dans le domaine de l'éducation. Cette collaboration au sein de la CDIP s'est traduite par l'évolution relativement stable de l'éducation au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>.

### **3.2 Le Concordat de 1970 sur la coordination scolaire, charte de la coopération intercantonale en matière d'éducation**

Vers la fin des années 50 du siècle dernier, on a assisté à un vif essor des besoins et de la demande de formation. Les cantons, sur lesquels reposait en grande partie l'éducation, de la maternelle à l'université, ont dû étoffer leurs offres de formation à tous les niveaux, moderniser leurs systèmes jusque-là fermés et s'ouvrir à la coopération intercantonale. Ils se sont davantage appuyés sur la CDIP et ont créé, parfois avec la Confédération, des centres nationaux d'information et de services. Les citoyens réclamaient toutefois l'harmonisation des structures scolaires : la diversité des règles en matière de rentrée scolaire et d'âge de première scolarisation constituait une entrave à la mobilité. Au début de l'année 1969, le groupe des jeunes du parti des Paysans, artisans et bourgeois a déposé une initiative populaire fédérale demandant à la Confédération de synchroniser les systèmes scolaires et de prendre des mesures visant à promouvoir l'éducation (voir point 2.3). Les mêmes préoccupations ont été exprimées aux Chambres fédérales, sous forme de motions. L'idée s'est ainsi imposée tout naturellement d'asseoir la coopération intercantonale et la coordination de la formation sur une base contractuelle.

Hans Hürlimann, alors président de la CDIP et futur conseiller fédéral, a proposé en mars 1969 de créer un concordat donnant une base juridique à la coordination. La préparation de cet accord a rapidement avancé ; il a été adopté à l'unanimité par la CDIP le 29 octobre 1970, puis soumis à la ratification des cantons. Deux de ces derniers y avaient adhéré dès la fin de l'année 1972, et tous l'avaient fait à la fin des années 80, sauf le canton du Tessin<sup>6</sup>.

L'article premier (buts) est le suivant :

*Les cantons concordataires créent une institution intercantonale de droit public aux fins de développer l'école et d'harmoniser leurs législations cantonales respectives.*

Le Concordat sur la coordination scolaire est une convention juridique qui a un caractère législatif indirect. Il distingue trois formes de coordination et d'harmonisation : concrètement, il fixe impérativement l'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité obligatoire, le nombre de semaines d'école par an, la durée de la scolarité jusqu'à

---

<sup>5</sup> Voir à ce sujet, ainsi qu'à propos de l'histoire et du statut juridique du Concordat sur la coordination scolaire : Moritz Arnet (2000), *Le Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970*, Berne, CDIP

<sup>6</sup> Le canton du Tessin n'a pas pu y adhérer formellement du fait que l'article 2 lui aurait imposé davantage de semaines d'enseignement par an et une rentrée un peu plus tardive ; au sein de la CDIP, dont il est membre, il collabore cependant à tous les travaux menés en vertu du Concordat et paye sa quote-part comme les autres cantons.

l'examen de maturité et le commencement de l'année scolaire<sup>7</sup>. Les cantons concordataires sont par ailleurs habilités à préparer à l'intention de tous les cantons des recommandations sur la réalisation des objectifs d'encouragement et de coordination de la formation ; ils l'ont déjà fait à de nombreuses reprises sous forme de plans d'enseignement généraux et de recommandations thématiques qui, sans avoir valeur impérative, se sont révélés posséder un effet d'harmonisation marqué dans divers domaines. Enfin, les cantons concordataires s'engagent à coopérer « entre eux et avec la Confédération » en matière de planification de l'éducation ; ils soutiennent et développent les institutions nécessaires à cette coopération<sup>8</sup>.

Le Concordat est donc le premier accord intercantonal engageant les cantons dans une coopération générale sur l'ensemble d'un domaine politique ; et la CDIP, chargée de la mise en œuvre du Concordat, est la seule conférence intercantonale spécialisée de directeurs reposant sur une base contractuelle intercantonale.

### **3.3 Accords complémentaires des années 90 : reconnaissance des diplômes, financement et libre circulation**

Pendant ses quinze premières années d'existence, le Concordat n'a permis de réaliser qu'une partie des engagements concrets qu'il contenait ; la question de la rentrée scolaire unifiée a par exemple dû être réglée en droit fédéral, comme on l'a vu. Mais à chaque phase, il a suscité des débats sur le contenu des réformes en concentrant la coopération sur le domaine pédagogique.

En 1985, le Concordat et son organe, la CDIP, sont de plus en plus devenus *les supports juridiques d'instruments à caractère contraignant d'orientation nationale du système éducatif*. Au cours des années 90 ont été conclus des accords intercantonaux de financement et de libre circulation, ainsi qu'un Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Les concordats régissant le financement intercantonal et la libre circulation, surtout au niveau de l'enseignement supérieur (à savoir l'accord intercantonal universitaire et l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées) sont devenus indispensables à la mobilité et à l'égalité des chances des élèves et des étudiants, à la recherche de la qualité par la concurrence et à la répartition équitable de la charge entre les cantons. L'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études relevant des compétences de la CDIP (c'est-à-dire les diplômes d'enseignement délivrés à tous les niveaux) contribue quant à lui efficacement à l'uniformité des exigences à l'échelle nationale, et par là à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la compétitivité internationale du système.

Le bilan de cette seconde phase d'existence du Concordat sur la coordination scolaire et de la CDIP, depuis les années 90, est ainsi très diversifié : plans d'études-cadre au degré

---

<sup>7</sup> Ce dernier point a dû évidemment – après une décision contraire du peuple zurichois – être uniformisé en 1985 par le biais d'une disposition complémentaire introduite dans la Constitution fédérale.

<sup>8</sup> Il s'agit aujourd'hui du Centre d'information et de documentation IDES, du Centre suisse pour la formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire (CPS), du Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS), du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE) et du Centre suisse des technologies et de l'information dans l'enseignement (CTIE, à propos duquel la Confédération vient d'annoncer qu'elle allait cesser de le cofinancer en partenariat).

gymnasial et nouveaux règlements concernant la reconnaissance des certificats de maturité avec réforme des maturités gymnasiales ; création coordonnée de hautes écoles spécialisées avec filières relevant du droit fédéral comme cantonal ; règlements concernant la reconnaissance des divers diplômes d'enseignement – débouchant sur la tertiarisation de la formation des enseignants aux niveaux préscolaire et primaire et sur la création de hautes écoles pédagogiques ; reclassement des écoles de degrés diplôme en écoles de culture générale, etc.

### **3.4 Les défis actuels : harmonisation des objectifs de formation et des structures scolaires**

Le Concordat et la CDIP se trouvent maintenant au début d'une troisième phase, confrontés à de nouveaux défis ; car de plus en plus de tâches doivent être abordées à l'échelon national, et la mobilité accrue de la population exige que le système soit harmonisé. C'est pourquoi la CDIP a publié en 2001 des directives définissant les nouveaux objectifs de la coopération en matière de formation et les formes de cette coopération entre les cantons ainsi qu'avec leurs partenaires, à savoir les organes de la Confédération. Depuis, la CDIP s'est dotée d'un programme de travail articulé autour de points forts et constamment mis à jour à la faveur de la préparation des rapports annuels sur l'avancement de ses travaux<sup>9</sup>. Dans le cadre de sa stratégie, la CDIP a placé trois points forts de son programme de travail au sommet de son échelle de priorités :

- l'harmonisation de la scolarité obligatoire par la fixation contractuelle de niveaux de compétence équivalents à l'échelon national (« standards ») dans des disciplines centrales en fin de deuxième, de sixième et de neuvième année (projet HarmoS) ;
- mise en place, avec la Confédération, d'un dispositif de monitoring du système de formation à l'échelle nationale ;
- renforcement du statut professionnel des enseignantes et des enseignants.

Le projet HarmoS, par exemple, montre clairement qu'il s'agira à l'avenir d'associer plus intimement *le travail de fond* (définition des niveaux de compétence que doivent atteindre les élèves) à une *action législative* (fixation des niveaux de compétence dans un accord intercantonal, ce qui donnera caractère obligatoire à ces standards).

Le projet d'*accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire* complétera aussi le concordat actuel en lui ajoutant un règlement applicable au premier cycle (avancement de l'âge d'entrée à l'école, scolarisation assouplie et individualisée).

## **4 L'instruction publique et la formation suisses dans la concurrence internationale**

La montée de la concurrence internationale est une des forces motrices des efforts actuels de réforme du système éducatif suisse, en particulier en ce qui concerne l'enseignement

---

<sup>9</sup> Les lignes directrices et le programme de travail sont consultables, avec de nombreuses autres informations sur la coopération suisse en matière de formation, sur les sites Internet [www.edk.ch](http://www.edk.ch) et [www.ides.ch](http://www.ides.ch).

supérieur. Dans le domaine de la formation, cette situation est une conséquence de la concurrence économique entre les pays, qui se manifeste par la rivalité entre sites d'implantation d'activités économiques et par la nécessité d'attirer les talents.

En ce qui concerne la rivalité entre sites, d'une part, l'un des principaux avantages qu'un pays puisse offrir à des investisseurs potentiels est une population active très qualifiée. Un système de formation d'excellente qualité – même à l'aune de critères étrangers – est donc indispensable pour l'emporter. Si la Suisse veut en outre attirer chez elle les meilleurs spécialistes étrangers, il faut qu'elle possède un système de formation de qualité à leur proposer pour leurs enfants, mais aussi une population nationale bien formée. Ce qui veut dire que la qualité de la formation est un aspect important du pouvoir d'attraction d'un pays désireux de faire affluer les investissements et des actifs de haut niveau, ainsi que d'améliorer les possibilités et les chances d'emploi de sa propre population.

Ces impératifs placent le système éducatif du pays en concurrence directe et indirecte avec les systèmes et les établissements de formation étrangers. En ce qui concerne le primaire et le secondaire II, la mobilité des élèves étant limitée, la concurrence entre établissements est *indirecte*, c'est-à-dire qu'elle passe par le choix entre systèmes rivaux. Là où la mobilité est en revanche élevée, à savoir dans l'enseignement supérieur, mais également dans presque toutes les formes de formation continue et de perfectionnement, les organismes de formation sont en concurrence *directe* car le public desservi dispose d'un certain degré de liberté ou d'une liberté totale de choix.

Pour que les systèmes, mais aussi les établissements de formation puissent faire face à la concurrence, leurs prestations doivent être mesurables et comparables avec transparence et objectivité. Les comparaisons régulières de performances des systèmes éducatifs (comme l'étude comparative internationale *Pisa, Programme for International Student Assessment*) sont un précieux moyen de se faire une réputation et de la conserver, c'est-à-dire de valoriser les qualifications nationales. Il faut tenir compte dans ce contexte du fait que la mesure des performances d'un système a un impact non seulement sur les objectifs à atteindre, mais aussi sur les contenus sur lesquels porteront les mesures. Ce qui entraîne une certaine uniformisation des objectifs et des contenus de formation d'un pays à l'autre. Ce durcissement de la concurrence internationale va donc se traduire par une réduction tendancielle des marges nationales de liberté dans la détermination des objectifs et des contenus de formation, même là où le système ne met pas les établissements en concurrence directe les uns avec les autres, comme c'est surtout le cas pour la scolarité obligatoire. Cette « internationalisation » des décisions centrales concernant la formation pose des problèmes particulièrement délicats s'il s'agit de structures fédéralistes.

La standardisation de la conception des filières, l'uniformisation ou la reconnaissance réciproque des diplômes (qui passe pour l'instant par la *Déclaration de Bologne* visant à réformer l'enseignement supérieur), par exemple, poussent les systèmes dans le sens de la perméabilité. Cela satisfait un besoin des élèves et des étudiants, mais intensifie en même temps la concurrence par la qualité entre organismes de formation là où il existe une certaine mobilité. En d'autres termes, l'harmonisation actuellement observable est pratiquement indispensable au bon fonctionnement de la concurrence. Elle réduit simultanément les possibilités dont disposent les systèmes, les organismes et les établissements de formation pour se soustraire par l'originalité à la concurrence mondiale.

## 5 Présentation détaillée du projet

### 5.1 Genèse

Le conseiller national Hans Zbinden (PS, Argovie) a déposé le 30 avril 1997 sa seconde initiative parlementaire « Article constitutionnel sur l'éducation » (97.419) demandant que soit élaboré, en collaboration avec la CDIP, un projet d'article régissant la formation. Il s'agissait de créer « un espace éducatif suisse homogène et d'un haut niveau de qualité, qui couvre l'ensemble du territoire », qui « permette aux étudiants d'être très mobiles et de disposer de formations diverses s'intégrant aisément les unes aux autres », soit « eurocompatible » et « évolutif ». Cet objectif devait être atteint au moyen d'instruments d'orientation tels que normes, paramètres structurels, mandats de prestations, réglementations d'accès aux formations et pôles d'enseignement. La Confédération devait jouer un « rôle moteur » dans les domaines de la formation professionnelle, de l'enseignement supérieur et de la formation continue ; la configuration interne des sous-ensembles devait relever de la compétence des organisations et collectivités responsables. La législation relative à la scolarité obligatoire (enseignement pré-élémentaire compris) devait rester du ressort des cantons. L'auteur de l'initiative justifiait son projet par la mobilité qu'imposent les marchés du travail et les écarts persistants entre les systèmes éducatifs cantonaux.

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a proposé à 16 voix contre 0 et 3 abstentions de donner suite à l'initiative. Le Conseil national a adopté cette proposition à 91 voix contre 39 et 1 abstention le 24 juin 1998. L'affaire a ensuite été transmise à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN), qui a été chargée de préparer un projet. La CSEC a formé une sous-commission, dont les travaux ont démarré le 19 avril 2000<sup>10</sup>.

Le 17 août 2001, la commission a approuvé à une large majorité un premier projet de nouvel article constitutionnel sur l'éducation, à savoir un nouvel art. 62 Cst., au moyen duquel elle souhaitait attribuer des compétences législatives étendues à la Confédération sur l'ensemble de la formation :

<sup>1</sup> *La Confédération et les cantons veillent ensemble à l'existence en Suisse d'un espace éducatif Suisse diversifié et adapté aux évolutions à venir. Ils prennent les mesures propres à assurer leur collaboration, notamment en créant des institutions communes.*

<sup>2</sup> *La Confédération définit les principes de l'enseignement dont l'importance est de portée nationale. Elle coordonne, encourage et complète les efforts fournis par les cantons.*

<sup>3</sup> *Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant, accessible à tous les enfants. Cet enseignement de base est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.*

Mais cette version a été mal reçue, surtout par les cantons (la CDIP) et la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États, l'al. 2 étant à l'origine de cette réaction négative. Bien que la commission ait mis l'accent sur l'expression « de portée nationale » afin de souligner, d'une part, que cette compétence de la Confédération se référerait aux principes de portée nationale et, d'autre part, que les régions et les cantons

---

<sup>10</sup> Le délai de préparation d'un projet a été prorogé à trois reprises, la dernière fois, le 20 juin 2003, pour la fin de l'année 2005.

devaient conserver la souveraineté dans leurs domaines de compétence, la CDIP n'a pas accepté d'attribuer une telle compétence à la Confédération : elle craignait que le texte ne se traduise par un renversement complet des compétences dans le système éducatif suisse, estimait qu'il risquait de menacer les « différences souhaitables » entre les divers cantons (comme p. ex. le modèle de la « scuola dell'infanzia » dans le canton du Tessin ou encore le « cycle d'orientation » en Suisse Romande) et mettait en garde contre le coût financier qui en résulterait pour la Confédération.

Lors d'une discussion entre la sous-commission des Chambres fédérales et une délégation du comité de la CDIP, les représentants des cantons ont indiqué que la CDIP restait disposée à participer avec les commissions des Chambres fédérales à la révision des articles constitutionnels touchant à la formation et, le cas échéant, à préparer une proposition commune. C'est à la CDIP qu'a été confié le soin de sélectionner un spécialiste du droit public ; son choix s'est porté sur le professeur Bernhard Ehrenzeller de l'université de Saint-Gall. Dans le sillage de l'initiative cantonale « harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux » (02.302) du canton de Bâle-Campagne, il a été convenu de retenir en particulier les points d'harmonisation et les paramètres structurels suivants : degrés d'enseignement (durée et passage de l'un à l'autre), diplômes délivrés à l'issue des degrés secondaires I et II.

Le nouveau texte préparé par l'expert reformulait tous les articles de la Constitution fédérale touchant spécifiquement à la formation (art. 62 à 67 Cst.). Il a été discuté à plusieurs réunions de la sous-commission du Conseil national et repris tel quel pour l'essentiel. Il institue une compétence fédérale subsidiaire en ce qui concerne les grands paramètres pour le cas où les efforts de coordination n'aboutiraient pas à des réglementations adéquates ; la Commission a ajouté une variante attribuant une compétence inconditionnelle à la Confédération, également mise en consultation (le projet s'écarte sur ce point du texte commun préparé avec la CDIP). La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national a adopté ce projet à deux variantes le 13 novembre 2003 à l'unanimité et 1 abstention.

## **5.2 Les grands traits du projet**

### **5.2.1 But**

Le renouvellement des règles constitutionnelles en matière de formation vise à ce que la Confédération et les cantons mettent en place un espace éducatif suisse homogène, d'un haut niveau de qualité et qui couvre l'ensemble du territoire. Ce but ne saurait être atteint par le biais d'un seul article constitutionnel, il faut examiner globalement tous les articles de la Constitution fédérale touchant à la formation et concevoir un nouveau régime constitutionnel cohérent. C'est pourquoi le présent projet comporte non seulement une révision des art. 62 à 67 Cst., mais aussi trois nouveaux articles (62a, 63a et 63b).

### **5.2.2 Axe général**

L'axe de la révision est le suivant : s'agissant d'un but général commun, la Confédération et les cantons doivent assurer ensemble, dans le cadre de leurs compétences, la qualité et la perméabilité de l'espace éducatif suisse. Ainsi est posée une norme définissant des buts



et des programmes communs ayant valeur impérative pour la Confédération et les cantons.

La Constitution fédérale doit toutefois continuer à préciser que l'instruction publique dans son ensemble relève fondamentalement des cantons. La notion d'instruction publique doit être comprise au sens large ; elle recouvre tous les niveaux, de la maternelle à l'enseignement supérieur.

### **5.2.3 Devoir de collaboration de la Confédération et des cantons**

La Confédération et les cantons se partageant les compétences dans le domaine de la formation, il est important qu'ils collaborent étroitement. C'est pourquoi le projet de texte mentionne à présent le devoir de collaboration entre les cantons et la Confédération. Cette collaboration se manifeste diversement dans la pratique aux divers niveaux de formation. La Confédération et les cantons possèdent leurs compétences respectives dans l'enseignement supérieur, et gèrent leurs propres hautes écoles ; la collaboration doit donc être particulièrement étroite dans l'enseignement supérieur.

La Confédération et les cantons peuvent aussi, dans un souci de collaboration efficace, créer des organismes communs. On peut évoquer dans ce contexte des organismes communs de la Confédération et des cantons établis de longue date, comme le Centre suisse de la coordination pour la recherche en éducation (CSRE/SKBF d'Aarau), voire des organismes chargés de missions communes (comme le Centre suisse pour la formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire de Lucerne, le Centre suisse des technologies de l'information dans l'enseignement de Berne, ou encore le Centre suisse de pédagogie spécialisée de Lucerne). D'autres organismes communs seraient envisageables, par exemple dans le domaine du monitoring de la formation. Cette même disposition constitutionnelle permet aussi de créer des organes de pilotage communs dotés de pouvoirs décisionnels. Il en existe déjà un, avec la Conférence universitaire suisse (CUS) dans le domaine universitaire, dont les décisions engagent dans certains domaines les universités cantonales comme les hautes écoles fédérales.

### **5.2.4 Création d'une compétence subsidiaire et circonscrite de la Confédération**

Dans le nouveau dispositif constitutionnel proposé pour la formation, il revient au premier chef aux cantons de coordonner leurs systèmes éducatifs de façon à former un espace éducatif commun en Suisse. Il est toutefois important pour la perméabilité générale du système que les règles soient uniformes en ce qui concerne le début de l'année scolaire, la durée des niveaux d'enseignement, les conditions d'accès à chacun et la reconnaissance nationale de tous les diplômes.

La CDIP a déjà reconnu régulièrement par le passé le bien-fondé de cet objectif, et contribué à sa réalisation par un système de concordats. En prévoyant un devoir explicite de coordination, la Constitution fédérale appuie les efforts des cantons dans ce sens.

Il a été convenu avec les représentants de la CDIP que la Confédération serait habilitée à légiférer sur le début de l'année scolaire, la durée des niveaux d'enseignement, les

conditions de passage de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômes s'il se révèle impossible de définir par la coordination des règles qui fixent convenablement ces grands paramètres structurels assurant la cohérence de l'espace éducatif suisse.

La Commission du Conseil national a examiné très soigneusement la question de savoir si une compétence subsidiaire de la Confédération suffirait à la mise en place rapide d'un espace éducatif suisse coordonné. Plusieurs de ses membres en ont douté, et il a été avancé que la Confédération devrait agir de son propre chef sur ces questions centrales si elle avait l'impression que les cantons ne progressaient pas assez rapidement dans leurs efforts de coordination. La Commission a donc décidé de mettre en consultation deux variantes sur ce point controversé : l'une prévoyant une compétence subsidiaire de la Confédération, et l'autre une compétence inconditionnelle.

Personne n'a toutefois contesté que les cantons doivent rester seuls compétents en ce qui concerne les contenus des divers niveaux d'enseignement, à savoir l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire.

### **5.2.5 Amples compétences en matière de formation professionnelle**

Les amples compétences de la Confédération en matière de formation professionnelle ont été maintenues telles quelles.

### **5.2.6 Gestion des hautes écoles et aides**

La révision proposée implique également que la Confédération comme les cantons peuvent gérer des hautes écoles. Or, on l'a déjà vu, le besoin de coordination est particulièrement intense à ce niveau entre la Confédération et les cantons. Le projet précise toutefois plus concrètement que la Confédération peut subordonner son soutien non seulement à la mise en place de mesures de coordination, mais aussi à l'assurance de la qualité. La Déclaration de Bologne, en particulier, a souligné le devoir d'assurance de la qualité qui incombe à chaque pays. La Confédération a donc une responsabilité accrue dans ce domaine. Il est toutefois spécifié maintenant qu'elle doit tenir compte dans son aide des différences entre les autorités responsables et veiller à l'égalité de traitement des institutions.

### **5.2.7 Assurance de la qualité dans la recherche**

Comme pour les hautes écoles, l'assurance de la qualité devient une responsabilité particulière de la Confédération.

### **5.2.8 Instruments statistiques d'orientation de la formation**

Il est impossible de définir une politique moderne de la formation sans s'appuyer sur un matériel statistique fiable et suffisamment complet. Les relevés doivent répondre à des règles aussi uniformes que possible, de façon à permettre les comparaisons. C'est

pourquoi le projet charge expressément la Confédération de collecter des données statistiques dans le domaine de la formation.

### **5.2.9 La formation continue, secteur d'avenir**

La révision introduit un élément nouveau de taille avec l'ample compétence fédérale d'encouragement de la formation continue et la possibilité de définir des principes la concernant. La Confédération acquiert ainsi la possibilité d'influer notablement sur ce secteur d'une importance croissante. Les mesures visant à la reconnaissance nationale des formations suivies sont d'ailleurs autant importantes que les possibilités d'encouragements financiers. Les dispositions de détail devront être fixées dans la loi.

### **5.3 Appréciation du projet**

La Commission du Conseil national souhaitait préparer avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique une proposition ouvrant de nouvelles voies et permettant à la Confédération et aux cantons de mettre en place un espace éducatif suisse de qualité, perméable et coordonné. Il convenait de préserver les compétences existantes, notamment en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire.

Comme il a été dit, l'objectif premier est de renforcer les efforts de coordination des cantons et de pousser toutes les parties impliquées à collaborer. La Confédération ne peut agir de façon autonome qu'à titre subsidiaire, au cas où les efforts de coordination resteraient stériles. La Commission était unanime à reconnaître qu'il est impératif que des règles soient rapidement fixées sur des aspects centraux de la coordination (début de la scolarité obligatoire, durée des divers niveaux d'enseignement, passage de l'un à l'autre, reconnaissance des diplômes) de façon à conserver à la Suisse sa compétitivité internationale dans le domaine de la formation, mais aussi à ne pas entraver inutilement la mobilité à l'intérieur du pays. Pour la Commission, il importait également que les objectifs de qualification liés à la reconnaissance des diplômes soient définis aussi rapidement que possible par les instances responsables des divers niveaux d'enseignement. L'espace éducatif suisse ne peut être cohérent que si le niveau atteint au terme de chaque étape est clairement défini à l'échelle nationale. Cela facilitera aussi notablement la mobilité. La Commission du Conseil national espère que le précieux travail que consacre la Conférence des directeurs de l'instruction publique à cette question avancera rapidement.

La définition de qualifications à atteindre obligatoirement à la fin de chaque niveau d'enseignement pourrait imprimer une nouvelle dynamique au développement de l'ensemble du système de formation suisse. Elle permettrait aussi de vérifier régulièrement les niveaux de formation. Elle est donc indispensable à l'amélioration de la qualité et au développement du système. Il ne faut pas oublier non plus que la Suisse est de plus en plus perçue de l'extérieur comme un espace éducatif unique. Des études internationales comme PISA 2000 sont toujours, à tort ou à raison, comprises comme portant une appréciation sur l'ensemble du système. La Confédération et les cantons doivent donc se charger ensemble de l'assurance de la qualité. L'espace éducatif suisse s'insère dans l'espace européen de la formation, et la coopération tend même à s'étendre à l'échelle mondiale au niveau universitaire. La comparabilité des diplômes représente donc

un facteur déterminant dans la compétitivité internationale du pays. La définition d'objectifs de qualification joue aussi un rôle important dans la coopération internationale, pour les mêmes raisons.

Il est inévitable que des divergences apparaissent dans le spectre des opinions politiques en ce qui concerne l'efficacité de telle ou telle mesure. Les membres de la Commission favorables à une compétence inconditionnelle de la Confédération ont fait valoir qu'il était urgent de renforcer la coordination au sein du système éducatif suisse, et que l'on ne pouvait plus attendre ; il était donc indispensable de donner compétence en la matière à la Confédération. Ils ont d'ailleurs justifié cette position par les initiatives des cantons de Bâle-Campagne, de Soleure et de Berne, qui demandent à la Confédération d'agir pour que soient adoptés des objectifs coordonnés nationaux.

Il faut encore rappeler, dans le contexte de l'évaluation globale du projet, que de nombreuses actions ont été entreprises au cours de ces trente dernières années pour améliorer la mobilité et uniformiser les structures de l'enseignement, du préscolaire au supérieur. On peut évoquer, dans le domaine de la scolarité obligatoire, le Concordat sur la coordination scolaire ainsi que des travaux que la CDIP consacre actuellement à son extension (fixation de standards nationaux dans diverses matières ; scolarisation plus précoce et plus souple). En ce qui concerne la maturité, la Confédération et les cantons ont créé de concert en 1995 un nouveau dispositif uniformisé de reconnaissance des maturités gymnasiales, qui fait actuellement l'objet d'une évaluation commune. Dans la formation professionnelle, la Confédération a été chef de file dans la préparation d'une législation entièrement nouvelle. Une loi fédérale unique couvre maintenant l'ensemble des hautes écoles spécialisées de Suisse, en y intégrant les métiers de la santé, du social et des arts (SSA). Enfin, un pas décisif a été franchi avec la directive du 4 décembre 2003 de la Conférence universitaire suisse mettant en œuvre la Déclaration de Bologne, et qui exige des établissements d'enseignement supérieur qu'ils mettent en place d'ici 2005 les filières échelonnées (Bachelor et Master). C'est la première fois dans l'histoire de l'État fédéral suisse qu'est introduite une structure d'études uniforme ayant caractère obligatoire pour tous les établissements.

#### **5.4 Avis du Conseil fédéral du 25 février 2004**

Compte tenu de l'existence d'un processus parallèle sur les hautes écoles (cf. 2.6), la CSEC a opté pour une étape intermédiaire et demandé au Conseil fédéral un premier avis. Elle tenait en effet à connaître l'appréciation qu'il porte sur son projet et s'il serait possible de définir une solution commune.

La réponse du Conseil fédéral du 25 février 2004 contient les éléments suivants :

« Le Conseil fédéral considère que la proposition de la CSEC constitue une base de discussion solide et réaliste. Intégrant toutes les dispositions constitutionnelles pertinentes en matière d'éducation, le projet a le mérite de la cohérence et de l'homogénéité. En même temps, la proposition place l'accent sur l'enjeu principal qu'est la coordination à l'échelle nationale et spécifie les domaines où cette coordination, également aux yeux du Conseil fédéral, est particulièrement importante: en dehors de l'harmonisation du début de l'année scolaire qui est déjà acquise, ce sont surtout l'harmonisation de la durée des niveaux d'enseignement (ce qui implique la définition de ces niveaux), les passages d'un niveau à l'autre et la reconnaissance des diplômes. [...] En ce qui concerne la question des

suites à donner au projet d'article constitutionnel sur l'enseignement supérieur, il faut rappeler que le groupe de projet constitué par le DFI et le DFE pour l'élaboration d'une nouvelle loi sur les hautes écoles – dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2008 – soumettra des propositions au Conseil fédéral après la pause d'été 2004. C'est en connaissance du rapport du groupe de projet qu'il sera possible de décider si une nouvelle base constitutionnelle est nécessaire et, le cas échéant, si le projet d'article constitutionnel sur l'éducation proposé par la CSCE du Conseil national – projet qui intègre les dispositions sur les hautes écoles – est une base suffisante pour la nouvelle loi, ou s'il y a lieu de compléter ou modifier cette base constitutionnelle sur certains points. »

## **6 Commentaire des dispositions**

### **6.1 Remarques préliminaires**

La section 3 : formation, recherche et culture (art. 62 ss.) du titre 3 de la Constitution fédérale constitue le noyau des règles constitutionnelles en la matière, même si l'on trouve ailleurs des passages se référant à la formation, notamment dans les dispositions générales (titre premier) et le titre 2 (Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux). Toutes ces dispositions possèdent la même pertinence en ce qui concerne la formation, dont elles représentent les bases constitutionnelles au sens large. Il faut toutefois rappeler qu'elles s'inscrivent dans les « rapports entre la Confédération et les cantons » (titre 3, chapitre premier). Les règles de base que pose la Constitution en ce qui concerne ces rapports s'appliquent donc à la section relative à la formation. C'est pourquoi plusieurs dispositions du projet de révision de la nouvelle péréquation financière (projet RPT) concernent directement ou non aussi la formation.

L'art. 2 (buts) fait obligation à la Confédération et aux cantons de favoriser la prospérité commune et la diversité culturelle du pays (al. 2), mais aussi de veiller à garantir une égalité des chances aussi grande que possible parmi les citoyennes et les citoyens (al. 3). Ces grands principes s'appliquent à la formation, de même que certains droits fondamentaux comme l'égalité devant la loi (art. 8), avec son interdiction de la discrimination et son exigence d'égalité entre les sexes, le droit des enfants et des jeunes à une protection particulière (art. 11), la liberté de conscience et de croyance (art. 15), le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit (art. 19) et la liberté de la science (art. 20). La formation doit globalement respecter les droits fondamentaux (art. 35).

Les buts sociaux définis à l'art. 41 Cst. imposent à la Confédération et aux cantons, dans le cadre de leur mission sociale, de s'engager, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que :

- les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes (lettre f) ;
- les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique (lettre g).

Pour mettre la Confédération et les cantons en mesure d'aménager un espace éducatif suisse homogène, d'un haut niveau de qualité et qui couvre l'ensemble du territoire, comme le demande l'initiative parlementaire, il est donc indispensable d'adopter une

approche globale et de procéder à une révision cohérente des dispositions concernées de la Constitution. En se cantonnant à un article isolé, comme cela avait été initialement envisagé, on se heurterait inévitablement à des problèmes de classification et d'interprétation du droit constitutionnel, et l'on soulèverait des questions de politique générale délicates dans un domaine auquel les cantons sont très sensibles. C'est pourquoi toute la section sur la formation et la recherche a été intégrée dans la révision, ce qui a entraîné certaines adaptations sur les plans de la rédaction et de la systématique, parfois à certains ajustements sur le fond. La révision se limite toutefois aux principaux articles car d'autres dispositions constitutionnelles contiennent déjà d'importants éléments qui concourent à la mise en place d'un espace éducatif suisse porteur. La nécessité d'une réforme au niveau constitutionnel semble ainsi établie.

## **6.2 Commentaire article par article**

### *Art. 62* Formation

Cette disposition est nouvelle. D'une part, elle pose une norme en matière de programmes et d'objectifs dans l'enseignement suisse (al. 1) ; et d'autre part, elle crée une obligation de coopération et de coordination générale entre la Confédération et les cantons (al. 2). L'article ne répartit cependant pas les compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation, la question étant abordée dans les dispositions qui suivent (art. 62a ss.). Il est bien prévu que la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace éducatif suisse, qu'ils coordonnent leurs efforts et coopèrent étroitement, mais cela n'équivaut pas à une mission commune, c'est-à-dire à une responsabilité et à des compétences partagées, comme c'est par exemple le cas dans la constitution allemande (art. 91a). Ici, il est clairement dit que la Confédération et les cantons assument leurs responsabilités dans la création de l'espace éducatif dans les limites de leurs compétences respectives. La formule choisie reprend celle qu'avait déjà retenue le législateur constitutionnel aux art. 57 et 89 Cst.

Cet article peut donc être considéré comme l'article constitutionnel sur l'éducation dans la mesure où il concerne toute l'instruction publique et la formation. Le dispositif présente en Suisse un caractère très fédéraliste ; il reflète la diversité culturelle du pays, qu'il convient de préserver et qui doit demeurer une réalité vivante. Mais le fédéralisme est fondé sur la coopération, ce qui veut dire que les cantons collaborent dès aujourd'hui étroitement entre eux et avec la Confédération dans le domaine de la formation, cela pour des raisons de nécessité pratique et sur le mode du partenariat, et qu'ils entreprennent de notables efforts d'harmonisation des différents systèmes. La présente réforme renforce ainsi cette collaboration, sans introduire de système unifié centralisateur. L'expression « espace éducatif suisse » montre bien qu'il s'agit – dans un contexte de diversité de la formation en Suisse et de coexistence de compétences concurrentes et parallèles de la Confédération et des cantons – de conceptions, de valeurs et de buts communs s'appliquant à tous les niveaux de la formation, et qui doivent impérativement être encore développés. De l'espace éducatif relève également la recherche, étroitement associée à l'enseignement, et dont le volet public est intégré dans les établissements publics de formation.

La Confédération et les cantons forment dès aujourd'hui l'espace éducatif suisse. L'al. 1 consacre ce devoir de veiller ensemble à sa qualité et sa perméabilité dans sa diversité.

Ces impératifs de qualité et d'ouverture représentent deux aspects importants de cet espace éducatif commun. D'autres, comme la garantie de l'égalité des chances, la préservation de la diversité culturelle, ou encore les buts de la formation, figurent, dans un contexte plus large aux articles mentionnés précédemment. Il n'y a pas lieu de les répéter ici. Des objectifs évoqués dans le débat politique, comme la cohérence et la compatibilité des divers systèmes cantonaux, la mise en place de normes communes et l'assurance de la qualité, découlent implicitement des buts mentionnés.

L'objectif de qualité doit être compris d'une façon très ample, qu'il s'agisse d'organisation ou de contenus. Il doit être précisé spécifiquement pour chaque niveau et chaque filière. Cette qualité doit être présente dans la formation initiale comme continue. Il n'a toutefois pas été jugé bon de préciser dans la Constitution la nécessité de normes communes. La mesure dans laquelle elles doivent être définies et la question de savoir si elles doivent se conformer à des critères nationaux ou internationaux relèvent de la coordination et de la coopération évoquées à l'al. 2.

L'ouverture doit aussi être prise dans un sens très large. Les divers systèmes de formation doivent être aussi ouverts que possible en Suisse. Cela vaut au sein des niveaux d'enseignement et des filières comme entre eux, à l'intérieur de chaque canton comme d'un canton à l'autre ; cet impératif recouvre aussi la compatibilité internationale que cherche par exemple à instaurer la Déclaration de Bologne. Cette perméabilité exige par ailleurs des structures ouvertes et une conception souple des filières, permettant et encourageant la mobilité des étudiants et des enseignants comme des chercheurs.

L'al. 2 impose à la Confédération et aux cantons un devoir général et ample de coordination de leurs activités dans le domaine de la formation et de coopération par le biais d'institutions communes et de toute autre mesure appropriée. Ce devoir de coordination et de coopération va nettement au-delà de l'obligation générale d'entraide (art. 44 Cst.) faite à la Confédération et aux cantons (cf. Blaise Knapp : "St. Galler Kommentar zu Art. 44 BV, Rz 7 ff."). Elle est indépendante de l'aide financière apportée par la Confédération dans tel ou tel domaine, et ne crée à la Confédération aucun devoir spécifique de soutien – ce qui la distingue du cas particulier de l'enseignement supérieur, où il existe aujourd'hui déjà une obligation indirecte de coordination dans la mesure où la Confédération peut subordonner son soutien à la mise en place de mesures de coordination. Le nouvel art. 62, al. 2 AP ne donne pas à la Confédération le pouvoir général d'imposer concrètement la coordination et la coopération par le biais de ces aides financières.

La coordination et la coopération s'entendent dans la dimension temporelle comme matérielle et portent sur tous les niveaux d'enseignement. Elles s'appliquent aux cantons entre eux et avec la Confédération. Cette dernière doit non seulement coordonner ses activités avec les cantons, mais aussi harmoniser celles de ses départements dans le domaine de la formation. L'intensité de la coordination entre la Confédération et les cantons varie en fonction des niveaux et des domaines. Le principe de subsidiarité maintenant prévu à l'art. 5a AP (projet RPT) s'applique ici aussi. La nécessité d'orientation commune ne présente pas la même intensité dans le primaire et dans le supérieur, qu'il s'agisse du nombre des instruments de pilotage utilisés ou de leur choix.

Les formes de coopération prévues dans cette disposition sont des institutions communes et toute autre mesure appropriée. La nature même de cette collaboration dépend des besoins très variés des différents secteurs de l'enseignement. Cette formulation ouvre donc à dessein sur toutes les formes de coopération admises en droit public et en droit

administratif. La disposition permet de créer des organes de pilotage communs, comme il en existe déjà par exemple dans le domaine de l'assurance de la qualité. Si de nouveaux organes doivent être dotés de pouvoirs législatifs ou de décision, il convient de passer normalement par le canal des conventions intercantionales (art. 48 Cst.) ou d'une loi fédérale, comme dans le cas de la Conférence universitaire suisse. Il faut encore mentionner dans ce contexte le nouvel art. 48, al. 4 et 5, préparé dans le cadre du projet RPT, permettant de doter des organes intercantonaux de compétences législatives.

#### Art. 62a Instruction publique

Comme l'art. 62 actuel, l'al. 1 stipule que l'instruction publique est du ressort des cantons. Cette notion englobe tous les niveaux, de la maternelle à l'enseignement supérieur. Cette compétence générale découle déjà de l'art. 3 Cst. Comme pour d'autres aspects centraux de la compétence cantonale – comme la culture (art. 69 Cst.) ou les rapports entre l'Église et l'État (art. 72 Cst.) – il est souhaitable pour le bon fonctionnement de l'État que cette compétence générale figure dans la Constitution. Cela est d'autant plus utile dans le domaine de la formation que les dispositions qui suivent – comme c'est d'ailleurs déjà le cas – différencient, complètent et modifient même sur certains points la souveraineté cantonale générale pour certains niveaux ou domaines d'enseignement. L'art. 63 Cst. confère par exemple une compétence très étendue à la Confédération en matière de formation professionnelle. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'art. 63a AP prévoit une compétence fédérale parallèle. Le nouvel art. 63b AP attribue à la Confédération une compétence législative à caractère général, complétant la possibilité que lui accorde actuellement l'art. 67 Cst., de définir les principes fondamentaux de la formation continue. Le projet de révision RPT contient une compétence législative générale comparable dans le domaine des aides à la formation (art. 66 AP).

La notion d'instruction publique doit être comprise au sens large ; elle englobe tous les domaines et aspects de la formation en Suisse (cf. Herbert Plotke, *Schweizerisches Schulrecht*, Berne 2003, pp. 45 ss.). Elle reflète une vision moderne de la formation recouvrant, en fonction du niveau, diverses formes d'apprentissage, à l'intérieur ou non du système scolaire, mais aussi la coopération avec des organismes de formation privés. En vertu de leur souveraineté en la matière, les cantons assument la responsabilité et la direction de ces domaines. Le terme de « formation » correspondrait mieux à cette très large compétence mais la tradition conduit à conserver le terme habituel d'« instruction publique ». Du reste, on retrouve ailleurs dans la Constitution la référence à l'« école », par exemple à propos des hautes écoles.

La formulation de l'al. 2 reprend celle de l'actuel art. 62 al. 2 Cst. Il n'y a donc pas de changement pour l'enseignement de base. L'actuelle précision concernant le début de l'année scolaire (« entre la mi-août et la mi-septembre ») a été supprimée ici ; la rentrée d'automne s'est maintenant généralisée, même si les cantons utilisent diversement la marge de manœuvre que leur laisse la Constitution. Il n'y a plus lieu de faire figurer cette disposition sous cette forme dans la Constitution. La responsabilité de la Confédération reste toutefois mentionnée en soi à l'art. 62a, al. 4.

L'al. 3 est repris inchangé du projet de révision RPT.

La Commission propose deux variantes de l'al. 4. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'attribuer à la Confédération une compétence limitée à certains aspects concrets de la formation. La disposition ne lui permet pas d'imposer des règles générales en matière



de formation, mais simplement de légiférer sur le début de l'année scolaire, la durée des niveaux d'enseignement, le passage de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômes. Sur le plan fonctionnel, les pouvoirs propres à la Confédération sont donc concentrés sur la fixation des grands paramètres, ou « pôles d'enseignement », de la formation suisse, à savoir les orientations définies par le biais des structures et des conditions d'admission et de passage dans les divers niveaux ainsi que par celui de la reconnaissance des diplômes. La délimitation des compétences de la Confédération est la même dans les deux variantes, qui se distinguent toutefois par l'ajout de la compétence de soutien aux cantons dans la seconde et par les conditions dans lesquelles elle exerce ses compétences.

La variante 1 donne une compétence subsidiaire à la Confédération, qui ne peut et ne doit en faire usage que si les efforts de coordination entre la Confédération et les cantons prévus à l'art. 62 AP ne débouchent pas sur les résultats escomptés, c'est-à-dire si une solution adéquate n'est pas trouvée au bout d'un délai acceptable. Il s'agit en premier lieu des efforts de coordination de certains objectifs et de certaines prestations, et de leur mise en œuvre par la collaboration. Cette délimitation de la compétence fédérale – nouvelle sous cette forme dans la Constitution fédérale – traduit ainsi concrètement le principe de subsidiarité figurant à l'art. 5a AP (projet RPT). L'exercice de cette compétence présuppose que la Confédération ait présenté une justification exhaustive de la nécessité d'une législation fédérale. L'appréciation de la nécessité des formules coordonnées et des exigences auxquelles elles doivent répondre exige indubitablement de faire la différence entre les divers niveaux et domaines d'enseignement. Le besoin de règles fédérales peut aussi mettre en jeu une partie seulement des compétences de la Confédération, cette dernière se bornant le cas échéant à fixer des principes. Comme pour d'autres compétences fédérales concurrentes, ce sont les cantons qui demeurent compétents tant que et dans la mesure où la Confédération ne fait pas usage de ses attributions législatives.

La variante 1 ne donne pas à la Confédération de compétences générales d'encouragement et de soutien. Les compétences matérielles et financières coïncident donc pour l'essentiel, conformément aux principes de la RPT. En fait, les cantons supportent actuellement avec les communes le gros des dépenses publiques de formation. La Confédération ne doit soutenir financièrement de missions cantonales que dans les domaines qu'elle est entièrement ou partiellement responsable de régler – abstraction faite des dispositions constitutionnelles spéciales prévoyant expressément des contributions, des encouragements ou des aides, comme dans le cas des hautes écoles (art. 63a AP), l'enseignement du sport (art. 68 Cst.), la formation continue (art. 63b AP) ou les aides à la formation (art. 66 AP). La Confédération participe bien entendu aux frais communs lorsqu'elle collabore avec les cantons dans le cadre prévu à l'art. 62 al. 2 AP ; cela n'a toutefois pas besoin d'être indiqué expressément dans la Constitution.

La variante 2 ne mentionne pas expressément de clause de subsidiarité. Conformément au principe général de subsidiarité prévu à l'art. 42, al. 2 Cst. et à l'art. 5a AP (projet RPT), la Confédération doit toutefois, même dans cette variante, tenir compte des mesures de coordination et de coopération mises en place entre la Confédération et les cantons avant de faire usage de sa compétence. Faute de quoi, l'art. 62 al. 2 AP perdrait tout son sens. L'absence de clause de subsidiarité se justifie par le fait que le législateur fédéral bénéficierait de davantage de liberté dans l'appréciation de l'opportunité et du moment de légiférer dans les domaines prévus, ainsi que de l'ampleur à donner à son action. Le seuil de justification de l'intervention fédérale est placé ici nettement plus bas.

La variante 2 donne en outre à la Confédération, au-delà des dispositions spéciales déjà mentionnées, la possibilité générale de soutenir financièrement les efforts des cantons

dans le domaine de la formation. Mais, sauf disposition contraire explicite (comme dans le cas des hautes écoles), elle ne peut pas faire dépendre son aide de conditions matérielles, comme le respect de certaines normes.

Sur le fond de la compétence fédérale, les deux variantes se rejoignent :

- le début de l'année scolaire devrait impérativement être fixé par acte législatif si la nécessité s'en faisait de nouveau sentir ;
- le droit de légiférer sur la durée des niveaux d'enseignement implique celui de fixer dans la loi le début et la fin de la scolarité obligatoire ; la Confédération peut tout à fait se borner à poser un cadre laissant aux cantons une marge suffisante d'adaptation à leurs diverses traditions ;
- le droit de légiférer sur le passage d'un niveau à un autre implique aussi celui de réglementer les conditions d'accès à chacun et l'admission dans les établissements d'enseignement – la Confédération ayant ainsi le moyen de garantir la perméabilité de l'espace éducatif suisse, l'un des objectifs de la réforme ;
- par la reconnaissance nationale des formations sanctionnées (certificats et diplômes), la Confédération a la possibilité de garantir la qualité des systèmes de formation cantonaux ; la reconnaissance des filières et des établissements est alors superflue.

#### *Art. 63* Formation professionnelle

Cette disposition reprend l'actuel art. 63 al. 1 Cst. La formation professionnelle mérite, de par son importance, un article à part dans la Constitution.

De même, il n'est pas justifié de traiter la formation professionnelle et les hautes écoles dans un seul et même article. L'actuel al. 2 disparaît donc, au profit du nouvel art. 63a.

#### *Art. 63a* Hautes écoles

Un article est consacré spécifiquement aux hautes écoles. L'actuel art. 63 al. 2 Cst. est actualisé dans sa formulation et dans sa systématique, conformément au projet d'article sur les hautes écoles mis en consultation. Sur le fond, il reflète le régime constitutionnel actuel de l'enseignement supérieur.

Même sans changement fondamental de son contenu, la référence actuelle à l'enseignement supérieur ne s'intègre plus, pour des raisons relevant à la fois du fond et de la systématique du droit, dans l'ensemble que forment les nouveaux articles sur la formation. Les dispositions en la matière (art. 62 ss. Cst.) devant être lues conjointement, d'importantes nouveautés apparaissent dans les règles constitutionnelles concernant l'enseignement supérieur dès les dispositions précédentes. Cela vaut en particulier pour les objectifs généraux de qualité et d'ouverture, le devoir de coordination et de collaboration de la Confédération et des cantons, ainsi que l'étendue des nouvelles compétences de la Confédération en matière d'instruction publique. La répétition de ces dispositions est inutile et relativiserait de surcroît leur contenu. Or la réforme s'efforce justement d'envisager la formation en Suisse dans son intégralité, en tenant compte de tous les liens entre ses éléments constitutifs et de sa cohérence interne, et non pas comme une juxtaposition de blocs isolés. C'est pourquoi il ne convient pas de réunir dans un seul

article sur les hautes écoles toutes les dispositions touchant à l'enseignement supérieur. L'art. 63a AP ne contient donc que les points spécifiques aux hautes écoles.

Le terme générique de « hautes écoles » englobe les écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne, les universités cantonales, les hautes écoles spécialisées et d'autres établissements d'enseignement supérieur. Cette notion permet d'englober dans la Constitution l'ensemble de l'enseignement supérieur. Ce sera au législateur de procéder aux différenciations nécessaires.

Les al. 1 et 2 correspondent à l'actuel art. 63, al. 2. Il y est précisé que la Confédération peut aussi reprendre tout ou partie des universités cantonales. L'al. 3 ajoute qu'elle peut subordonner son soutien non seulement à la mise en place de mesures de coordination, mais aussi à l'assurance de la qualité. Tout en découlant du nouvel art. 62 AP, cette exigence donne une base constitutionnelle claire et suffisante à la loi sur l'aide aux universités actuellement en vigueur. Conformément au contre-projet d'article sur les hautes écoles de la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS), la seconde phase indique au législateur fédéral qu'il convient de prendre particulièrement en considération certains critères dans la mise en œuvre de l'article constitutionnel. Il est inutile de mentionner spécifiquement que la Confédération doit aussi définir dans la loi les conditions d'octroi de ses aides financières ainsi que les règles de détermination du volume des ressources fédérales consacrées à l'enseignement supérieur, de leur affectation et de leur répartition car tout cela découle de l'art. 164 Cst.

Ces articles constitutionnels sur la formation contiennent à présent d'importants éléments d'un nouvel « article sur les hautes écoles » qui figuraient dans le projet mis en consultation par la Confédération et dans le contre-projet de la CRUS. Il n'a pas été jugé opportun de mentionner en droit constitutionnel d'autres exigences relatives aux hautes écoles, s'agissant de points qui doivent plutôt être abordés dans la loi ou alors parce qu'il serait impossible, à l'heure actuelle, de réunir un consensus à leur sujet.

#### *Art. 63b* Formation continue

La formation continue ne figure que de façon fragmentaire dans l'actuelle Constitution. L'art. 67, al. 2 Cst. évoque simplement la formation des adultes. Cette étiquette restrictive ne correspond plus à la conception actuelle ni au rôle croissant de l'apprentissage tout au long de la vie complétant la formation initiale. La formation continue mérite donc un article à part dans la Constitution.

Il ressort clairement du libellé et de la systématique que le terme de formation continue a une acception très large, et recouvre tous les niveaux d'enseignement, mais aussi la formation professionnelle comme générale. Elle englobe de même la formation d'adultes au sens traditionnel, qui ne nécessite donc pas de mention distincte.

La Confédération reçoit la compétence de mettre en place une législation générale dans le domaine très diversifié de la formation continue. Elle peut fixer des principes applicables aux établissements de formation continue publics et privés, surtout en ce qui concerne l'assurance de la qualité et la reconnaissance des diplômes. Compte tenu du foisonnement des offres de formation continue – à caractère de plus en plus commercial –, il est justifié de protéger le public contre les abus de confiance et de prévoir des garde-fous à l'échelle nationale. Les cantons peuvent toujours prendre des dispositions complémentaires s'il existe un intérêt public en ce sens.

La Confédération se voit attribuer une compétence d'encouragement, comme auparavant pour la formation d'adultes. Ce caractère facultatif laisse la Confédération libre de juger de l'opportunité du soutien, de ses modalités et de ses bénéficiaires. Elle peut aussi restreindre à certains secteurs de la formation continue, ou à certaines catégories de personnes. Le législateur devra également déterminer dans quel(s) domaine(s) l'encouragement est obligatoire (comme le prévoit l'art. 32 de la loi sur la formation professionnelle, par exemple).

*Art. 64* Recherche

Les al. 1 et 3 reprennent les dispositions actuellement en vigueur.

Comme dans l'art. 63a al. 3 AP, l'al. 2 subordonne la compétence de soutien de la Confédération à l'assurance de la qualité, outre les mesures de coordination. Ces deux dispositions concernant l'enseignement supérieur sont étroitement liées et leur contenu doit donc être coordonné. Il n'est pas nécessaire de préciser davantage l'objectif de qualité, par exemple en indiquant que la Confédération et les cantons doivent encourager une recherche de haut niveau reconnue sur le plan international, comme le proposait la CRUS dans son contre-projet d'article constitutionnel sur les hautes écoles. Dans le domaine de la recherche, la qualité voulue à l'art. 62 AP ne peut être obtenue que si les travaux et les établissements de recherche répondent à des critères d'excellence reconnus au niveau international.

*Art. 65* Statistique

Cet ajout ponctuel au libellé actuel habilite la Confédération à collecter les données statistiques nécessaires sur la formation. Cette compétence s'étend aussi à la recherche.

*Art. 66* Aides à la formation

L'al. 1 intègre la règle prévue dans le projet RPT. L'al. 2 reprend la disposition actuelle de la Constitution.

*Art. 67* Enfants et jeunes

Le libellé reste inchangé, si ce n'est l'abandon de la mention de la formation des adultes, qui figure maintenant à l'art. 63b AP.

## **7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer avec précision les conséquences financières du présent projet ni ses effets sur l'état du personnel. La charge financière que devront supporter la Confédération et les cantons dépendra notamment de la variante finalement adoptée. En tout état de cause, il ne deviendra possible de l'apprécier de façon suffisamment concrète qu'au moment de la préparation éventuelle des actes législatifs entraînés par la révision. Cela vaut en particulier pour les coûts indirects des mesures d'harmonisation nationale qui pourraient se révéler nécessaires aux divers niveaux

