

97.419

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 23 juin 2005

Madame la Présidente,
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 en même temps de classer les interventions parlementaires suivantes:

Affaires

- 02.302 Iv.ct. BL. Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux
- 03.302 Iv.ct. SO. Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux
- 04.304 Iv.ct. BE. Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux
- 04.428 Iv.pa. Gutzwiller. Scolarisation à l'âge de 6 ans

La Commission vous propose d'adopter le projet ci-joint.

23 juin 2005

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 remontant à l'initiative parlementaire du Conseil national Hans Zbinden de 1997; il a été préparé avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique.

Il porte sur la refonte des articles de la Constitution (art. 61a 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. 61a à 67 révisés.

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 internationale du système de formation suisse, 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;*
- les paramètres fondamentaux de la formation sont soumis à des règles uniformisées au niveau national en ce qui concerne l'âge d'entrée à l'école et la durée de la scolarité obligatoire, la durée des niveaux d'enseignement, leurs objectifs de formation et les conditions de passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes;*
- la Confédération et les cantons sont conjointement chargés de coordonner l'enseignement supérieur et de garantir l'assurance de la qualité en son sein;*
- les règles sont uniformisées en ce qui concerne les niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, la formation continue universitaire, la reconnaissance des institutions et les principes de financement des hautes écoles;*
- la Confédération est désormais habilitée à mettre en place une législation à caractère général en matière de formation continue.*

S'il est impossible d'obtenir une réglementation uniforme des paramètres fondamentaux de l'instruction publique ou d'atteindre les objectifs de l'enseignement supérieur par la coordination, la Confédération édicte les prescriptions nécessaires. En ce qui concerne le domaine des hautes écoles, la Confédération peut dans ce cas assujettir de surcroît l'aide aux hautes écoles à des principes uniformisés de financement et la lier à la répartition des tâches entre les institutions, en particulier dans les domaines particulièrement onéreux (compétence subsidiaire de la Confédération).

Table des matières

Condensé	5160
1 Le projet	5164
2 Rétrospective de la politique de la Confédération en matière de formation	5165
2.1 L'article sur l'éducation de 1874	5166
2.2 1882: échec d'une loi fédérale sur l'éducation	5167
2.3 L'article sur l'éducation rejeté en 1973	5167
2.4 Rentrée scolaire coordonnée depuis 1985	5168
2.5 Echec de l'initiative parlementaire de 1992 «article constitutionnel sur l'éducation»	5168
2.6 La motion «article constitutionnel sur l'enseignement supérieur» de 1999	5169
2.7 Initiative parlementaire «Réforme de l'enseignement supérieur»	5170
2.8 Initiative parlementaire «Scolarisation à l'âge de 6 ans»	5170
2.9 Interventions parlementaires portant sur la formation continue	5171
2.10 Initiatives cantonales «Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux»	5171
2.11 Groupe de projet Confédération-cantons «Paysage universitaire 2008»	5172
2.11.1 Pilotage	5172
2.11.2 Financement	5173
2.11.3 Remaniement des portefeuilles	5173
2.11.4 Projet de loi-cadre sur les hautes écoles	5173
3 La coopération intercantonale et l'harmonisation de la formation	5174
3.1 Création de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (1897)	5174
3.2 Le Concordat de 1970 sur la coordination scolaire, charte de la coopération intercantonale en matière d'éducation	5174
3.3 Accords complémentaires des années 90: reconnaissance des diplômes, financement et libre circulation	5176
3.4 Les défis actuels: harmonisation des objectifs de formation et des structures scolaires	5177
4 L'instruction publique et la formation suisses dans la concurrence internationale	5178
5 Présentation détaillée du projet	5179
5.1 Genèse	5179
5.1.1 Résultat de la consultation	5181
5.1.1.1 Nécessité d'une réforme constitutionnelle	5181
5.1.1.2 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons	5181
5.1.1.3 Avis sur les diverses formulations de l'art 62a, al. 4	5181

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 Etats. La Commission du Conseil national a donc préparé avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) ce second projet, auquel est venu s'ajouter un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles.

Le projet ne comporte plus simplement un nouvel art. 62 Cst., il reformule tous ceux qui concernent directement et exclusivement la scolarité et la formation (art. 61a à 67 Cst.).¹ L'art. 61a de l'avant-projet (AP) est le nouvel article constitutionnel général sur la formation. Il fait obligation expresse à la Confédération et aux cantons d'œuvrer ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'instruction publique et de la formation, de coordonner leurs activités en la matière et de coopérer par des organes communs et toute autre mesure appropriée. L'art. 62 AP maintient la souveraineté des cantons en matière de formation telle qu'elle figure dans la version actuelle, tout en mentionnant l'enseignement obligatoire et sa gratuité, et en fixant le début de l'année scolaire; il rend désormais possible la réglementation uniforme de l'âge d'entrée à l'école et de la durée de la scolarité obligatoire, de la durée des niveaux d'enseignement, de leurs objectifs de formation et des conditions de passage de l'un à l'autre, ainsi que de la reconnaissance des diplômes.

L'art. 63 AP reprend la compétence fédérale existante en matière de formation professionnelle mais l'étend en enjoignant à la Confédération d'encourager la diversité et la perméabilité de l'offre dans ce domaine. Le nouvel art. 63a sur les hautes écoles garantit le fonctionnement des écoles polytechniques fédérales et l'aide fédérale aux universités cantonales; il pose également le principe de la responsabilité partagée de la Confédération et des cantons en ce qui concerne la coordination de l'enseignement supérieur suisse et la garantie de l'assurance de la qualité en son sein, et rend possible la réglementation uniforme des niveaux d'enseignement et des conditions de passage de l'un à l'autre, de la formation continue universitaire, de la reconnaissance des institutions ainsi que des principes de financement des hautes écoles. L'actuel art. 64 sur l'encouragement fédéral de la recherche scientifique est

¹ La numérotation a légèrement changé depuis le projet soumis à la consultation: l'art. 62 (formation) est devenu l'art. 61a (espace suisse de formation) AP; l'art. 62a sur l'instruction publique est devenu l'art. 62 AP; et l'art. 63b sur la formation continue est devenu l'art. 64a AP.

complété par une compétence en matière de promotion de l'innovation, et par l'impératif d'assurance de la qualité. L'art. 64a AP donne à la Confédération une nouvelle compétence législative à caractère général sur la formation continue et lui permet de soutenir financièrement cette dernière. 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 des aides à la formation et prévoit la possibilité d'une législation fédérale sur celles-ci. 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. 64a.

En ce qui concerne les mécanismes de réalisation d'un espace de formation harmonisé en Suisse, le projet propose que toutes les parties impliquées s'efforcent dans un premier temps de réaliser les objectifs communs par la coordination. Cette coordination passe par des organes communs et toute autre mesure appropriée. Elle peut aussi s'appuyer sur un autre instrument: l'art. 48a AP, qui prévoit que la Confédération peut, sur proposition des cantons intéressés, donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales portant sur l'ensemble de l'instruction publique.

Si la réglementation uniforme des paramètres fondamentaux de l'instruction publique et les objectifs impartis à l'enseignement supérieur ne peuvent être réalisés par la coordination, la Confédération édicte les instructions nécessaires. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, elle peut aussi, dans ce cas, assujettir l'aide aux hautes écoles à l'introduction de principes de financement uniformes ainsi qu'à la répartition des tâches entre les hautes écoles, surtout dans les domaines particulièrement onéreux (compétence subsidiaire de la Confédération dans les domaines dont la liste exhaustive est donnée à l'art. 62, al. 4, et à l'art. 63a, al. 5).

Les initiatives «harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux» des cantons de Bâle-Campagne (02.302) de Soleure (03.302) et de Berne (04.302) reflètent 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'Etat 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 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 quinques aCst.), le rejet d'un article constitutionnel sur l'éducation et l'acceptation d'un autre sur la

² Enumération d'après Hans Hürlimann (1973), «Föderative Bildungspolitik», dans: Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi, Berne: éditions Bubenberg, pp. 153–170.

recherche en votation populaire en 1973, et la mention d'une rentrée scolaire coordonnée dans la Constitution fédérale en 1985. Ce n'est qu'en 1908 que la Constitution a donné à la Confédération la compétence pour légiférer en matière d'arts et métiers. Et ce seront la Constitution de 1999 et la nouvelle loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle qui prévoient une ample réglementation de la formation professionnelle dépassant les arts et métiers, l'industrie et le commerce pour s'étendre à tous les domaines de la formation professionnelle (pour l'évolution de la coordination cantonale, se reporter au point 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:

¹ *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.*

² *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.*

³ *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.*

⁴ *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 Etats³; l'article sur l'éducation en a été maintenu, moyennant quelques ajouts, jusqu'à la révision totale de 1999.

³ Avaient voté contre la révision de la Constitution: AI, FR, LU, NW, OW, SZ, UR, VS et ZG.

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 al. 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 rejetée 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^{er} 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'Etat. 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.

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 formation⁴, 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.

⁴ 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.

À 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 faveur⁵. L'article constitutionnel sur la recherche (27^{sexies} aCst.) avait été accepté à une majorité confortable du peuple et des Etats (617 628 voix contre 339 857, et 174½ cantons contre 22½).

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 inconvenients 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.

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. 3^{bis} 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 Echec 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

⁵ Avaient voté contre le projet les cantons suivants: AG, AI, AR, GL, NE, OW, SG, SH, SZ, TG, UR, VD et VS.

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», faisant valoir 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.

Le Conseiller national Hans Zbinden (PS, Argovie) a soumis le 30 avril 1997 sa seconde initiative parlementaire «article constitutionnel sur l'éducation» (97.419), qui sera présentée en détail au ch. 5.1.

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 Etats (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 Etats 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 proposait, en termes généraux, une base légale et un financement minimum communs pour les hautes écoles, ainsi que la prise en charge intégrale par la Confédération des coûts de la recherche fondamentale et de la recherche-développement.

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a procédé le 10 septembre 2004 à l'examen préalable de cette initiative, à laquelle le Conseil des Etats a décidé de donner suite le 7 octobre 2004, chargeant la CSEC-E de préparer le projet (voir également ch. 5.1.3).

2.8 Initiative parlementaire «Scolarisation à l'âge de 6 ans»

Le 19 mars 2004, le conseiller national Gutzwiller déposait son initiative parlementaire «Scolarisation à l'âge de 6 ans» (04.428) dont le texte était le suivant: «En accord avec les cantons (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, CDIP), l'art. 62 de la Constitution fédérale est complété de sorte que tous les enfants soient scolarisés aux cours de leur sixième année au plus tard.» La CSEC du Conseil national a examiné l'initiative et lui a donné suite. La CSEC-E l'a égale-

ment approuvée. Il en est tenu compte dans le présent projet de révision de la Constitution.⁶

2.9 Interventions parlementaires portant sur la formation continue

La formation continue a donné lieu au fil des ans à de nombreuses interventions parlementaires, ainsi qu'à une initiative du canton de Soleure (99.304). Toutes celles qui avaient caractère contraignant ou portaient sur la formation générale des adultes ont tout au plus été acceptées sous la forme atténuée du postulat. Le Conseil fédéral a toutefois reconnu à maintes reprises l'importance de la formation continue. Mais comme il l'indiquait notamment dans son avis sur la motion de la CSEC-N demandant une loi sur la formation continue (01.3425), la Confédération ne dispose pas d'une compétence générale allant au-delà de la formation continue professionnelle. Il évoquait cependant la possibilité de mesures subsidiaires et se déclarait prêt à examiner dans quelle mesure la Confédération pourrait accroître son engagement dans le domaine de la formation continue, et quelle serait la forme juridique la plus appropriée pour ce faire.

2.10 Initiatives cantonales «Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux»

Trois initiatives cantonales sont venues dynamiser les travaux de la Commission sur de nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation: celle de Bâle-Campagne (02.302) du 6 mars 2002, celle du canton de Soleure (03.302) du 18 février 2003 et celle du canton de Berne (04.304), du 17 juin 2004. Elles étaient toutes intitulées «Harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux» et demandaient 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'initiative soleuroise demandait en outre de maintenir le respect des spécificités régionales linguistiques et culturelles. L'un des arguments avancés 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.

Des délégations des trois cantons sont venues défendre leurs points de vue devant les commissions. Il a été donné suite aux trois initiatives. Nombre des points qu'elles abordent sont repris dans la révision proposée.

⁶ L'initiative parlementaire Plattner «Réforme de l'enseignement supérieur» (03.452) est traité selon l'ancien droit parlementaire (art. 21^{bis-sexies} LREC), l'initiative Gutzwiller «Scolarisation à l'âge de six ans» (04.428) sous le nouveau (art. 107 à 114 LParl).

Le fait que le Grand Conseil du canton des Grisons ait chargé en mars 2002 son gouvernement de préparer lui aussi une initiative cantonale, pour le cas où les efforts de révision de la Constitution tarderaient trop, montre à quel point le besoin de coordination est devenu impérieux pour les cantons.

2.11 Groupe de projet Confédération-cantons «Paysage universitaire 2008»

La loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités ayant une validité limitée à huit ans, les chefs du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de l'économie (DFE) ainsi qu'une délégation du Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont constitué le 8 avril 2003 un groupe de projet chargé de préparer les bases d'une réforme du paysage universitaire suisse à l'horizon 2008. Le groupe a présenté les résultats de ses travaux dans un rapport, dont le Conseil fédéral a pris favorablement connaissance le 17 novembre 2004, déclarant qu'il servirait de lignes directrices à la réforme de l'enseignement supérieur suisse⁷.

Les réformes proposées visent à préserver la capacité de l'enseignement supérieur suisse de donner à un nombre croissant de jeunes une formation adaptée et de haut niveau, ainsi que celle de ces personnes de continuer à apprendre tout au long de leur vie active («*Life long learning*»). Le soutien ciblé à la recherche vise d'autre part à améliorer la qualité de la formation et de la science et à garantir ainsi à la Suisse une place de tête parmi les nations scientifiques. Il s'agit donc de mettre en place des mesures qui remédieront durablement à l'insuffisance de pilotage national de l'enseignement supérieur, au manque de transparence et d'efficacité de l'attribution des ressources ainsi qu'à l'insuffisance, voire à l'absence, de répartition des tâches entre les institutions. Des propositions concrètes portant sur le pilotage de l'enseignement supérieur, son financement et le remaniement des portefeuilles ont été présentées dans ce cadre.

2.11.1 Pilotage

Le rapport propose la création de trois organes⁸:

- La Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles: elle est chargée du pilotage de l'ensemble du système, assumé conjointement par la Confédération et les cantons sur un mode partenarial. À cet effet, la Conférence détermine les conditions-cadres nécessaires au fonctionnement du système (structure des études, assurance qualité, principes de financement et de la répartition des tâches). La nouveauté consiste dans le fait que la Conférence couvre également le domaine des hautes écoles spécialisées. Cet organe ne doit pas comporter plus de 15 personnes; il sera présidé par un membre du Conseil fédéral.

⁷ Groupe de projet Confédération-canton «Paysage des hautes écoles 2008», *Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles*, 20 septembre 2004.

⁸ Il conviendra de revenir sur le nom de ces organes une fois qu'auront été définitivement fixées leurs compétences.

- La Conférence des recteurs et présidents: sa mission consiste essentiellement à assurer la coordination au niveau des institutions. Cette coordination comprend notamment la planification stratégique selon les paramètres définis par la Conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles, la coordination des filières d'études et la promotion de la mobilité ainsi que la réalisation de projets de coopération.
- Le Conseil suisse de l'enseignement supérieur: son rôle est d'accompagner le développement du système des hautes écoles dans une perspective critique reflétant l'intérêt de toute la société.

2.11.2 Financement

Le financement du volet formation des activités des hautes écoles doit se fonder sur les *coûts standards par étudiant ou diplômé*, pondérés par groupes de disciplines. Ces coûts standards sont fixés par l'organe commun Confédération-cantons. Ils sont calculés, dans un premier temps, sur la base de la comptabilité analytique des hautes écoles; dans un second temps, ils seront fixés par référence à des filières-types bénéficiant de conditions d'encadrement adéquates. La généralisation des coûts standards par étudiant se traduira par une transparence accrue des flux financiers et une meilleure efficacité de la répartition des ressources. Les collectivités de tutelle des établissements d'enseignement supérieur peuvent prévoir une subvention globale complémentaire, en fonction de leurs possibilités et selon leurs besoins ou objectifs spécifiques.

2.11.3 Remaniement des portefeuilles

Il est devenu urgent de redistribuer les portefeuilles entre les hautes écoles suisses, compte tenu de la raréfaction des fonds publics. Pour cela, il faut des critères et des mécanismes clairs. Les établissements doivent évidemment faire usage de leur autonomie pour mettre à profit les possibilités de coopération et de coordination qui s'offrent à eux, mais il est nécessaire aussi que les collectivités de tutelle posent des cadres clairs. L'une des grandes missions de la nouvelle conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles sera donc de parvenir à un accord politique entre les collectivités de tutelle sur *la répartition efficace des tâches, notamment dans les domaines particulièrement onéreux*.

2.11.4 Projet de loi-cadre sur les hautes écoles

Un projet de loi fondé sur ce modèle est actuellement en préparation; il fera l'objet d'une large procédure de consultation dès cette année. Le groupe de projet a également examiné deux autres modèles de pilotage et de financement de l'enseignement supérieur suisse: l'un prévoyait de les centraliser dans une large mesure à la Confédération, l'autre de désenchevêtrer de façon radicale les tâches entre la Confédération et les cantons. Le groupe de projet est arrivé à la conclusion qu'aucun des deux n'était réalisable, compte tenu des caractéristiques politiques, culturelles et financières du système.

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^e siècle, les cantons ont collaboré dans le domaine de la formation – sous des formes initialement lâches, peu contraignantes. Dans la seconde moitié du XX^e 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 diplômés. 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^e 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^e siècle⁹.

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

⁹ 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

des mesures visant à promouvoir l'éducation (voir ch. 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. Vingt 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 Tessin¹⁰.

L'article premier (buts) du concordat 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 l'examen de maturité et le commencement de l'année scolaire¹¹. 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 coopération¹².

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.

¹⁰ Le canton du Tessin n'a pas pu y adhérer formellement du fait que l'art. 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.

¹¹ 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.

¹² 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) du Centre suisse des technologies et de l'information dans l'enseignement (CTIE) et de la Conférence suisse de coordination pour la formation continue (CSCFC).

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.

Après 1985, le Concordat et son organe, la CDIP, sont de plus en plus devenus les supports juridiques d'instruments à caractère contraignant pour le pilotage national 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, à la répartition équitable de la charge entre les cantons et au financement de l'enseignement supérieur suisse. De nouveaux accords nationaux de financement de la formation professionnelle (secondaire II et tertiaire) se mettent actuellement en place. L'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études qui relèvent des compétences de la CDIP (portant sur les diplômes d'enseignement de tous 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-cadres au degré 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 du degré diplôme en écoles de culture générale, etc.

La CDIP a beaucoup travaillé aussi sur la formation continue, et adopté en 2003 des recommandations en la matière. Les cantons et la Confédération ont créé la Confédération suisse de coordination pour la formation continue (CSCFC) dans le but de coordonner leurs efforts dans ce domaine.

Comme indiqué au ch. 5.2.8, il serait toutefois utile de clarifier les rôles de la Confédération et des cantons en ce qui concerne la formation continue. La CDIP estime qu'il revient à la Confédération d'édicter les principes généraux nécessaires.

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 travaux¹³. Dans le cadre de sa stratégie, la CDIP a placé quatre points forts de son programme de travail au sommet de son échelle de priorités:

- l'harmonisation de la scolarité obligatoire par la fixation à caractère obligatoire (traités intercantonaux) et le contrôle régulier des niveaux de compétence à l'échelle nationale («standards») dans des disciplines centrales en fin de deuxième, de sixième et de neuvième année (projet HarmoS);
- le développement coordonné de l'enseignement des langues dans le contexte multilingue de la Suisse (première langue locale, langues nationales et anglais) par amélioration de l'enseignement des langues dans son ensemble, l'encouragement plus précoce de l'apprentissage des langues et l'évaluation des enseignements;
- la professionnalisation accrue des enseignants par l'optimisation du recrutement et de la formation et par l'amélioration des perspectives de développement de la profession enseignante;
- un meilleur pilotage du système suisse de formation dans son ensemble par la mise en place, avec la Confédération, d'un dispositif de monitoring scientifique permanent.

L'exemple du projet HarmoS montre clairement qu'il conviendra à l'avenir d'allier davantage le *travail sur les contenus de formation* (fixation des niveaux de compétence que doivent atteindre les élèves) avec des *actions à caractère juridique* (accord intercantonal définissant ces niveaux et leur donnant force obligatoire). Le nouveau concordat en préparation dans ce domaine contiendra aussi des dispositions relatives à l'entrée plus précoce à l'école et à l'assouplissement de la scolarisation (niveau élémentaire et niveau de base). Des efforts de coordination et d'harmonisation sont en cours dans chaque région linguistique dans d'autres domaines importants (programmes, méthodes et matériel pédagogiques).

¹³ 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 et www.ides.ch.

Le durcissement 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 supérieur. Dans le domaine de la formation, cette concurrence est en rapport direct avec la concurrence économique entre les pays, qui se manifeste par la rivalité entre sites d'implantation d'activités économiques et par la volonté 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 signifie que la qualité du système de formation est un aspect important du pouvoir d'attraction d'un pays désireux de voir affluer chez lui les investissements et les compétences, ainsi que d'améliorer les possibilités et les chances d'emploi de ses propres ressortissants à l'étranger.

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 de la demande étant restreinte, la concurrence entre établissements est *indirecte*, c'est-à-dire qu'elle passe par le choix entre systèmes rivaux. Là où la mobilité de la demande est en revanche élevée, les organismes de formation sont en concurrence *directe*, car le public desservi dispose d'une liberté totale ou relative de choix. Cela vaut en particulier pour l'enseignement supérieur, mais également pour presque toutes les formes de formation continue et de perfectionnement.

Pour que les systèmes, mais aussi les établissements de formation, puissent faire front devant la concurrence, leurs prestations doivent être mesurables et comparables avec transparence et objectivité. Il existe des études comparatives internationales, comme PISA (*Programme for International Student Assessment*), ALL (*Adult Literacy and Life Skills*), Concours mondiaux des métiers; ces comparaisons régulières de performances des systèmes éducatifs offrent un précieux moyen de se faire une réputation et de la conserver, c'est-à-dire de valoriser son système de formation national. 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 le choix des contenus de formation à mesurer. Ce qui entraîne une certaine uniformisation des objectifs et des contenus 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 grandes décisions concernant la formation pose des problèmes particulièrement délicats s'il s'agit de structures fédéralistes.

L'actuelle harmonisation internationale est indispensable au fonctionnement de la concurrence. Mais elle empêche en même temps les systèmes et organismes de formation de se dérober à la concurrence mondiale par la «différence». Les efforts d'harmonisation que déploie la Suisse au niveau des paramètres structurels fonda-

mentaux, mais aussi à celui des contenus de formation, reflètent cet alignement sur des paramètres internationaux assurant le fonctionnement de la concurrence. Il convient de tirer un parti original et productif cette concurrence internationale pour favoriser le développement qualitatif du système de formation suisse.

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 préélémentaire 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-N), qui a été chargée de préparer un projet. La CSEC-N a formé une sous-commission (présidée par le Conseiller national Johannes Randegger), dont les travaux ont démarré le 19 avril 2000¹⁴.

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. 61a Cst., au moyen duquel elle souhaitait attribuer des compétences législatives étendues à la Confédération sur l'ensemble de la formation:

¹ 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.

¹⁴ Le délai de préparation du projet a été prorogé à trois reprises, la dernière fois, le 20 juin 2003, pour la fin de l'année 2005.

² *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.*

³ *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 Etats, 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 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.

La commission du Conseil national a écrit au Conseil fédéral le 26 avril 2004 en lui demandant que soit organisée une procédure de consultation, comme le prévoit l'art. 112, al. 2, de la loi sur le Parlement. L'Office fédéral de l'éducation et de la science a ensuite mené une large consultation, qui s'est close au milieu du mois de décembre 2004.

5.1.1 Résultat de la consultation

Le projet d'articles constitutionnels sur la formation a suscité un large intérêt et un écho en majeure partie favorable. Un total de 320 avis ont ainsi été reçus. Il ne sera possible d'en dégager ici que les grandes tendances¹⁵.

5.1.1.1 Nécessité d'une réforme constitutionnelle

La quasi-totalité des participants juge un amendement constitutionnel souhaitable, nécessaire, voire urgent. Sept intervenants se sont prononcés explicitement contre le projet, à savoir les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures (tendance générale de la réponse), de Nidwald et de Zoug, ainsi que l'Union démocratique du centre parmi les partis politiques, et trois institutions qui avaient répondu spontanément. Pour eux, le régime de compétences et les organes actuels permettent d'atteindre les objectifs.

Certains intervenants lient leur adhésion à une modification de la Constitution à des réserves de détail, à des conditions expresses ou même à des exigences spécifiques.

5.1.1.2 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

La plupart des intervenants adhèrent au principe de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est proposée. Cet accord de principe est souvent assorti de réserves sur des points de détail. Pour divers intervenants, il n'était pas clair dans quelle mesure les dispositions des art. 62 et 62a (maintenant art. 61a et 62) s'appliqueraient d'une manière générale aux articles subséquents relatifs à l'éducation.

Les intervenants apportant une réponse nettement négative à la question sont rares.

5.1.1.3 Avis sur les diverses formulations de l'art 62a, al. 4

Il s'agissait de se prononcer sur deux formulations possibles. La première prévoyait une compétence fédérale purement subsidiaire, qui ne serait exercée que si les efforts de coordination des cantons et de la Confédération n'aboutissaient pas. Dans la seconde, la Confédération pourrait prendre des initiatives de son propre chef et définir des dispositions-cadres.

Une nette majorité des cantons donne sa préférence à la formulation 1 prévoyant une compétence subsidiaire (dans un rapport de 17 à 5), seuls les cantons AI et NW rejetant catégoriquement les deux textes. Les partis optent en majeure partie pour la formulation 2; les associations économiques consultées sont partagées, tout comme les organes de la politique de l'éducation et de la science consultés. On notera que

¹⁵ Une synthèse détaillée peut être consultée sur le site <http://www.sbf.admin.ch>: «Article constitutionnel sur l'éducation – Procédure de consultation sur les propositions de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN), Résultats de la consultation 2004».

les deux propositions sont jugées «insatisfaisantes et inutiles» par un canton et un parti, pour lesquels même la formulation 1 est excessive; un autre parti estime encore insuffisante la compétence fédérale prévue dans la formulation 2. La plupart des propositions d'amendement des deux formulations portent d'une part sur une disposition impérative, au lieu de la forme potestative («peut»), jugée trop peu contraignante par les tenants de l'une comme de l'autre des deux variantes. Il est d'autre part demandé que soient précisés les critères et les mécanismes de la coordination: quand, comment et par qui l'échec de la coordination est-il constaté?

5.1.1.4 Extension des compétences fédérales, autres remarques et suggestions

Cette question a suscité des propositions parfois très différentes. Les domaines dans lesquels la Confédération devrait recevoir des compétences supplémentaires sont les suivants (par ordre de fréquence de leur mention): les aides à la formation, les objectifs de l'éducation et les contenus de l'enseignement, l'assurance de la qualité (standards, modèles d'évaluation unifiés, etc.), la formation des enseignants, l'âge de scolarisation, le régime des écoles privées, l'encouragement des élèves les plus doués, la réglementation en matière de langues secondes et étrangères, le transfert de la reconnaissance des diplômes au domaine de compétence exclusif de la Confédération (AI).

En ce qui concerne l'article sur la *formation professionnelle* (art. 63 AP), la principale exigence, celle qui est mentionnée le plus souvent, concerne l'égalité de traitement de la formation professionnelle et des autres formations (notamment académiques). Les intervenants visent explicitement l'égalité du régime financier; ils évoquent souvent les grandes différences entre les cursus de formation, notamment en ce qui concerne les montants et la durée des aides financières (les études universitaires, par exemple, bénéficient d'un soutien public jusqu'au doctorat, tandis que la formation continue professionnelle relève du financement privé dès la fin de l'apprentissage).

Pour ce qui est de l'article sur *les hautes écoles*, de nombreux intervenants demandent la coordination des divers projets en cours (paysage universitaire 2008, motion CSEC-E de 1999, initiative parlementaire Plattner). Les avis divergent quant à la manière de procéder. Les exigences concernant la teneur de l'article portent notamment sur la mise au point précise du pilotage commun, des compétences fédérales supplémentaires dans la définition de critères particuliers et une définition plus précise de l'assurance de la qualité.

S'agissant de *l'article sur la formation continue*, on observe des positions opposées. D'un côté, six intervenants rejettent catégoriquement la teneur de cet article ou réclament sa suppression pure et simple; de l'autre, des intervenants deux fois plus nombreux se déclarent explicitement favorables à l'article, voire à des compétences fédérales encore élargies.

5.1.2 Révision du projet mis en consultation

La Commission a examiné dans le détail les résultats de la procédure de consultation dans le cadre d'une réunion élargie qui s'est tenue à l'université de Saint-Gall et à laquelle participaient aussi une délégation de la CSEC du Conseil des Etats et des représentants d'institutions impliquées dans la formation. Le projet a alors été remanié sur certains points, à savoir l'art. 62, al. 4 (compétence subsidiaire de la Confédération), l'art. 63 (formation professionnelle), l'art. 63a (hautes écoles), l'art. 64a (formation continue). Le projet a été adopté à l'unanimité le 12 mai 2005 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national.

5.1.3 Intégration de l'article sur les hautes écoles dans le projet

Comme on vient de le voir, plusieurs voix se sont fait entendre à l'occasion de la consultation pour demander la coordination des travaux consacrés aux articles constitutionnels sur l'éducation avec les divers projets de réforme constitutionnelle en cours sur l'enseignement supérieur (motion CSEC-E 99.3153 du 23 mars 1999, initiative parlementaire Plattner 03.452 «Réforme de l'enseignement supérieur», travaux du groupe de projet «Paysage universitaire 2008»). En ce qui concerne la méthodologie concrète, les avis ont d'abord différé notablement: pour certains, il convenait de traiter la question universitaire dans le présent projet constitutionnel; pour d'autres, il fallait l'isoler pour l'aborder ou l'étoffer notablement dans un projet distinct.

5.1.3.1 Responsabilité de l'article sur les hautes écoles confiée à la CSEC du Conseil des Etats

Pendant ce temps, le Conseil des Etats avait décidé de donner suite à l'initiative parlementaire Plattner «Réforme de l'enseignement supérieur» (03.452) et chargé sa commission de préparer un projet (cf. ch. 2.7). Les commissions des deux Chambres ont alors examiné ensemble les critiques exprimées dans la consultation à propos de l'article sur les hautes écoles, ainsi que la suite du travail, et ont opté pour une collaboration étroite. Compte tenu des travaux en cours sur l'article constitutionnel sur l'éducation, elles sont convenues que la CSEC du Conseil des Etats assumerait la responsabilité du projet concernant l'enseignement supérieur, et ont décidé d'intégrer l'article sur les hautes écoles dans l'ensemble de la révision, en élargissant en même temps les dispositions relatives à l'enseignement supérieur. Ces travaux ont été confiés à une sous-commission, présidée par le conseiller aux Etats Peter Bieri. Elle a fondé son travail sur les projets de réforme de l'enseignement supérieur mentionnés, auxquels sont venues s'ajouter les motions Bürgi et Randegger «Financement des hautes écoles. Rationalisation des filières coûteuses» (04.3506 et 04.3484) formulées de façon identique. Le modèle général ainsi préparé puisait dans les résultats des travaux du groupe de projet Confédération-cantons «Paysage universitaire 2008» (cf. ch. 2.11). Soucieuse de la cohérence du projet, la sous-commission a également fait appel à l'expert de la Commission du Conseil national, le professeur Bernhard Ehrenzeller, et consulté de surcroît le professeur Ulrich Zimmerli, ancien conseiller aux Etats. Elle a ensuite soumis aux CSEC des deux

Chambres les résultats de ses travaux, sur lesquels la Commission du Conseil national a appuyé ses décisions, reprenant en très grande partie les propositions de la CSEC-E.¹⁶

L'article sur les hautes écoles a été conçu comme un ensemble complet et cohérent s'insérant organiquement dans les articles constitutionnels sur l'éducation. Cette intégration a été justifiée pour une part déterminante par la nécessité de traiter globalement l'ensemble du domaine de la formation. Il s'agissait aussi de tenir compte des interpénétrations toujours plus profondes entre les niveaux de formation (cf. ch. 5.2.1). Cette méthode se justifiait de surcroît pour des impératifs de calendrier: un projet distinct se serait sûrement traduit par un retard important.

5.2 Le projet à grands traits

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 suisse de formation 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 (61a, 63a et 64a).

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 qu'à moins qu'elle n'en dispose autrement, 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 l'école maternelle à la formation continue.

¹⁶ La CSEC-N a demandé à la CDIP de lui fournir l'avis des cantons sur le nouvel art. 63a préparé par la CSEC-E à la lumière des résultats de la consultation. Lors de son assemblée plénière du 16 juin 2005, la CDIP a pris position à l'égard de la version révisée des articles constitutionnels sur l'éducation, après avoir préalablement prié ses membres de recueillir à cet effet l'opinion des gouvernements cantonaux. La CDIP indique que l'Assemblée plénière de la CDIP et, avec elle, les gouvernements cantonaux consultés approuvent à une très forte majorité le texte actuel (avec des réserves portant sur l'art. 48a). Cf ch. 5.5.

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 organes communs. On peut évoquer dans ce contexte des organes 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 organes 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, la Conférence suisse de coordination pour la formation continue (CSCFC) de Berne, ou encore le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) 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.

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 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.

Il s'agit indéniablement de l'une des dispositions essentielles des nouveaux articles proposés sur l'éducation. Là encore, ses dispositions ont donné lieu à d'intenses débats. La Commission avait initialement décidé de mettre deux formulations en consultation: la première prévoyait une compétence subsidiaire de la Confédération exercée dans le seul cas où les efforts de coordination des cantons et de la Confédé-

ration n'aboutissent pas; la seconde, en revanche, lui permettait d'intervenir de sa propre initiative pour fixer des prescriptions à caractère général.

A la lumière des résultats de la consultation (cf. ch. 5.1.1.3), ce passage a été rédigé de façon plus précise et plus contraignante que dans les formulations mises en consultation. Il est d'abord indiqué que la coordination porte principalement sur l'harmonisation de l'instruction publique. Suit une énumération des grands domaines que doit couvrir cette harmonisation: âge du début de la scolarité et scolarité obligatoire, durée et objectifs des niveaux d'enseignement, passage de l'un à l'autre (avec accès à l'enseignement supérieur), reconnaissance des diplômes. La seconde partie de la disposition stipule que l'harmonisation doit se faire par la coordination entre les cantons, mais qu'en cas d'échec, la Confédération est habilitée à édicter les instructions nécessaires. Le début de l'année scolaire figure déjà dans le droit constitutionnel actuel; cette compétence fédérale ne doit pas être remise en question.

La Commission du Conseil national a beaucoup discuté sur la question de savoir si, en cas d'échec de l'harmonisation, la Confédération *édicte* ou *pouvait édicter* les instructions nécessaires. Sa majorité a opté pour la forme plus contraignante: «La Confédération édicte les instructions nécessaires», estimant que le constat d'échec de la coordination et de la nécessité de prendre les mesures requises à l'échelon fédéral est en fin de compte toujours affaire d'appréciation politique. Il reste à déterminer si l'intervention doit être lancée par le Conseil fédéral, la CDIP ou les Chambres fédérales. Dans le système fédéral, c'est la Confédération qui décide du moment de l'exercice de ses compétences. Elle ne peut de toute façon intervenir qu'à condition qu'une majorité parlementaire – voire populaire en cas de référendum – l'y habilite; il n'existe pas d'automatisme à ce niveau. Si une majorité politique arrive à la conclusion que la coordination a échoué et qu'il convient d'agir, il ne serait pas compréhensible – de l'avis de la majorité de la Commission – que la Confédération n'édicte pas les instructions nécessaires.

Une minorité de la Commission souhaite conserver la formulation potestative (*«peut édicter»*), comme dans les deux textes mis en consultation, et soumettra une proposition en ce sens à la Chambre. Elle a fait valoir que l'instruction publique continue de relever de la compétence des cantons et des communes, qui en prennent le coût en charge. Les dispositions de l'al. 4 permettent à la Confédération d'empiéter largement sur les compétences des cantons, ce qui appelle la plus grande circonspection. La formulation directe lui impose d'agir; la formulation potestative ménage une marge de manœuvre plus large et indique que la Confédération n'a aucune intention de brusquer les cantons: elle ne fera usage de cette disposition que dans les cas d'extrême urgence.

Le projet intègre un nouvel al. 6 qui, comme pour la participation des cantons à la politique extérieure, accorde une importance particulière à la participation des cantons à la préparation d'actes législatifs fédéraux touchant à leurs compétences. Cela pour répondre à quelques cantons qui ont craint dans la consultation que la Confédération n'agisse sans tenir compte de l'avis des cantons. La formulation a été délibérément maintenue imprécise et ne mentionne pas de règle de procédure détaillée, comme des délais, car cela ne serait guère réalisable en régime de démocratie directe et pourrait être interprété comme une manifestation de méfiance à l'égard des efforts de coordination des cantons.

Une minorité de la Commission souhaite supprimer cet alinéa, et soumettra une proposition en ce sens, car elle juge qu'il est de toute façon évident que la Confédération n'interviendra dans ce domaine qu'après avoir consulté les cantons, et que l'alinéa pourrait se traduire par des retards indésirables dans l'action de la Confédération en cas d'échec de la coordination.

Il ne faut pas oublier non plus que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) acceptée en votation populaire prévoit à l'art. 48a de la Constitution que la Confédération est habilitée à donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales dans le domaine des hautes écoles, à la demande des cantons intéressés. La Commission propose d'étendre cette compétence fédérale à l'ensemble de l'instruction publique pour créer un instrument supplémentaire de coordination nationale, dans le droit fil de la RPT.

Nul ne conteste que les cantons doivent rester seuls compétents en ce qui concerne les contenus de formation des niveaux d'enseignement (école maternelle, primaire et secondaire I).

5.2.5 Formation professionnelle

L'actuelle Constitution fédérale donne déjà à la Confédération d'amples compétences – maintenues telles quelles dans le projet – en matière de formation professionnelle. Mais ces compétences sont complétées par l'obligation d'encourager la diversité et la perméabilité de l'offre.

La Commission tenait particulièrement à garantir l'égalité des chances entre la formation professionnelle et la formation universitaire. Deux tiers des adolescents entrent dans la vie active par le canal de la formation professionnelle. Il est vital pour l'avenir de notre pays qu'ils reçoivent une formation de base solide et de bonnes possibilités de formation continue. Comme dans d'autres domaines de la formation, l'obligation faite à la Confédération d'encourager la diversité et la perméabilité de l'offre introduit un objectif dans la Constitution. La Confédération montre ainsi que la formation professionnelle est tout aussi importante à ses yeux que les autres filières de formation.

5.2.6 Gestion et encouragement des hautes écoles: modèle sous-tendant le nouvel article

Comme on l'a vu précédemment, les CSEC des deux Chambres ont décidé de ne pas traiter à part le projet d'article sur les hautes écoles, mais de l'intégrer dans la révision générale des articles constitutionnels sur l'éducation. Cela concrétise mieux aussi leur idée commune d'une ample obligation de coopération et de coordination partenariales faite à la Confédération et aux cantons dans tous les domaines de l'éducation.

La préparation de l'art. 63a s'est notablement appuyée sur les interventions parlementaires mentionnées en 5.1.3, mais surtout aussi sur les conclusions présentées dans le rapport du groupe de projet Confédération-cantons «Paysage universitaire suisse 2008». La sous-commission du Conseil des Etats tenait particulièrement à

mettre à profit les travaux préparatoires déjà effectués par le Conseil fédéral et l'administration. On peut synthétiser comme suit les principaux résultats figurant dans ce rapport (cf. également ch. 2.11).

a. Forces et faiblesses de l'enseignement supérieur suisse

En comparaison internationale, les performances des hautes écoles suisses restent bonnes et compétitives. Le paysage suisse de l'enseignement supérieur se caractérise notamment par une offre de formation large et fortement spécialisée, par des prestations de recherche internationalement reconnues et par de bonnes infrastructures de recherche. Parmi les forces du système des hautes écoles, il faut également compter la diversité culturelle et linguistique du pays ainsi que son intégration toujours plus forte dans les réseaux internationaux.

Ce tableau d'ensemble positif ne doit pas faire oublier que le système actuel d'éducation et de recherche en Suisse présente des points faibles. Les plus importants sont:

- le pilotage déficient du système suisse d'enseignement supérieur à l'échelle nationale;
- les différences non justifiables de coûts de filières d'études comparables entre les différentes hautes écoles et le manque de transparence qu'elles mettent en lumière dans l'allocation des ressources;
- la répartition insuffisante, voire inexistante des tâches entre les universités cantonales, les écoles polytechniques fédérales et les hautes écoles spécialisées, mais aussi entre les différents types de hautes écoles, entraînant un déficit d'efficacité dans l'allocation des ressources.

Il faut souligner que ces points faibles se potentialisent les uns les autres. Ils érodent les capacités et la compétitivité internationales de l'enseignement supérieur suisse, d'autant plus que d'autres pays déploient de notables efforts pour consolider qualitativement leur enseignement supérieur d'une façon sélective.

b. Dispositif de pilotage

Il est nécessaire de mettre en place de nouvelles bases juridiques, à l'échelon fédéral. Leurs principales dispositions poseront les fondements:

- d'un pilotage fort du système des hautes écoles, clairement envisagé dans une perspective nationale;
- d'un financement transparent davantage orienté à la fois vers les prestations et vers les résultats;
- d'une répartition des tâches nettement améliorée entre les hautes écoles du pays, permettant de développer des pôles de compétence de niveau national et international et d'optimiser ainsi l'utilisation des ressources.

La fonction de pilotage et de coordination à l'échelle nationale serait essentiellement assumée par trois organes (cf. ch. 2.11) de quatre façons:

- directives contraignantes sur la durée normale des études et sur la reconnaissance des études et des diplômes;
- directives en matière d'assurance-qualité;

- principes communs de financement (coûts standard, aides à la formation, droits d'inscription universitaires);
- planification stratégique et répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement onéreux (à savoir la médecine, les hautes technologies et la recherche de pointe).

La Confédération doit occuper une position solide dans l'organe commun Confédération-cantons, qui sera présidé par un membre du Conseil fédéral. Il faut aussi que les modalités de vote tiennent compte de l'importance de son engagement financier dans l'enseignement supérieur à l'échelle nationale. Il est actuellement proposé de lui réserver un tiers des voix plus une, ce qui lui donnerait une minorité de blocage – et donc une bonne compétence de direction.

La Constitution actuelle ne fournit pas de bases suffisantes à la mise en œuvre de ce modèle. Des doutes ont même été exprimés à plusieurs reprises sur la constitutionnalité de certaines parties de l'actuelle loi sur l'aide aux universités déléguant la compétence législative à la Conférence universitaire suisse. La Constitution actuelle ne permet nullement en tout cas de déléguer l'appoint de compétences prévu au nouvel organe – dont dépendraient aussi désormais les hautes écoles spécialisées. La présente révision permet de créer une base constitutionnelle claire et ample, sur laquelle viendront s'appuyer les nouveaux mécanismes de coordination.

La révision proposée part du principe que la Confédération et les cantons continuent de gérer des hautes écoles et que la Confédération soutient les hautes écoles cantonales (art. 63a, al. 1 et 2). La coordination doit donc être étroite entre la Confédération et les cantons. Le principe fondamental de coordination horizontale et verticale de l'art. 61a se reflète à propos de l'enseignement supérieur (art. 63a, al. 3) dans le pilotage commun de ce domaine par la Confédération et les cantons.

Pour l'accomplissement de certaines tâches, en particulier des attributions juridiques, la Confédération et les cantons concluent des conventions et confient des attributions à des organes communs. En cas d'échec de ces efforts de coordination, la Confédération tranche à titre subsidiaire sur les points énumérés à l'art. 63a, al. 5: si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par le biais de la coordination, la Confédération édicte des dispositions sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue, sur la reconnaissance des institutions et des diplômes. Elle peut en outre lier le soutien des hautes écoles à l'introduction de principes de financement uniformes ainsi qu'à la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement onéreux. La coordination qu'impose l'al. 3 à la Confédération et aux cantons va au-delà des points sur lesquels l'al. 5 donne compétence subsidiaire à la Confédération en cas de nécessité: il s'agit d'une coordination complète.

La sous-commission du Conseil des Etats avait en outre proposé d'inclure l'accès aux hautes écoles dans les compétences subsidiaires de la Confédération. La Commission du Conseil national a jugé que la disposition de l'art. 62, al. 4, suffisait: la compétence subsidiaire ainsi créée couvre le passage d'un niveau d'enseignement à l'autre, ce qui inclut l'accès aux hautes écoles; la Confédération peut donc aussi trancher sur ce point en cas d'échec de la coordination.

c. Coordination, autonomie et planification nationale

Le modèle de coordination proposé distingue nettement le pilotage de l'ensemble du système et la coordination entre les hautes écoles. Il cherche en outre à séparer la direction politique et universitaire.

- Chaque établissement doit en principe être autonome. Cette autonomie englobe aussi les questions d'organisation, de personnel et financières. Chaque établissement doit être en mesure de se donner un profil bien défini, dans les limites de la mission que lui impartit la loi.
- Les hautes écoles sont autonomes et doivent dans une large mesure faire par elles-mêmes usage des possibilités de coopération et de coordination qui leur sont ouvertes; elles doivent y être incitées par des mécanismes appropriés.
- L'autonomie n'est pas une liberté d'action complète. Sa portée est limitée par la loi, le mandat de prestations ou tout instrument similaire émanant de la collectivité de tutelle, ainsi que par les objectifs fixés à l'échelon national sur le mode du partenariat par la Confédération et les cantons sous forme de grands paramètres. Il est de nos jours indispensable de procéder à une planification stratégique harmonisée d'ensemble permettant, dans les domaines particulièrement onéreux comme les hautes technologies et la recherche de pointe, de concentrer les forces nationales.

d. Unité et pluralité de l'enseignement supérieur

La Confédération et les cantons doivent préserver et encourager l'autonomie des établissements, mais aussi tenir compte des différences entre collectivités de tutelle et veiller à l'égalité de traitement des établissements accomplissant des tâches similaires. Avec ses écoles polytechniques fédérales, ses universités cantonales et ses hautes écoles spécialisées, la Suisse possède un système très différencié d'enseignement supérieur, dont il convient de préserver les points forts. Ces établissements ont des missions complémentaires à de nombreux égards, mais il faut faire en sorte que la Confédération et les cantons mettent sur un pied d'égalité ceux qui remplissent les mêmes missions – condition indispensable au bon fonctionnement de la concurrence. Le dispositif juridique doit toutefois prévoir la possibilité ultérieure d'une intégration institutionnelle plus poussée des diverses catégories d'établissements.

e. Garantie de l'assurance de la qualité

L'assurance de la qualité relève incontestablement d'abord et avant tout des établissements eux-mêmes. C'est pour eux un important instrument de gestion, et ils doivent pouvoir décider librement des modalités et des critères détaillés d'assurance de la qualité. Il est cependant tout aussi important qu'ils se conforment à certaines normes, que les cantons et la Confédération doivent faire respecter – mission qui peut être confiée à un organe commun. Mais ces normes n'ont pas encore été définitivement fixées dans le détail. Elles font l'objet d'intenses débats dans toute l'Europe. La reconnaissance des diplômes et des études que prévoit la Déclaration de Bologne table sur l'existence dans chaque pays de dispositifs convenables d'assurance de la qualité et de contrôle par l'autorité compétente.

f. Sur le futur statut des écoles spécialisées

Le projet «Paysage universitaire 2008» envisage un dispositif d'enseignement supérieur unique. Les mécanismes de pilotage à créer s'appliquent donc en principe à

tous les établissements: écoles polytechniques fédérales, universités cantonales et hautes écoles spécialisées (hautes écoles d'art et hautes écoles pédagogiques comprises). En ce qui concerne les hautes écoles spécialisées, la Confédération tenait jusqu'à présent sa compétence de l'art. 63, al. 1 Cst sur la formation professionnelle. Mais on peut craindre que les nouvelles dispositions de la Constitution déléguant certaines compétences à un organe commun Confédération-cantons ne fassent perdre à la Confédération les larges compétences de direction et de réglementation que lui confère l'actuelle loi sur les hautes écoles spécialisées. Il n'en faut pas moins observer que le nouvel organe commun, dans lequel la Confédération occuperait une position forte, serait doté d'efficaces instruments de pilotage. Le détail des compétences à transférer par la Confédération à l'organe commun et le calendrier de ce transfert devront être concrètement définis par le Parlement dans la nouvelle loi-cadre sur les hautes écoles et dans les conventions de collaboration que doivent négocier la Confédération et les cantons. Il leur faudra en effet s'entendre sur la forme sous laquelle ils comptent poursuivre les accords et conventions existants, fruits de l'actuelle coordination (plan directeur, plans de développement et de financement, conventions sur les principes de l'offre de filières diplômantes) au moment de l'entrée en vigueur de la loi-cadre. La nouvelle loi-cadre devra aussi assurer le passage optimal des hautes écoles spécialisées d'un système à l'autre en prévoyant la transition organisationnelle et financière. Il faudra enfin déterminer les dispositions de la loi sur les hautes écoles spécialisées qui doivent demeurer en vigueur jusqu'au terme de la phase de mise en place.

Mais pour créer un système d'enseignement supérieur unique et faire reconnaître le statut universitaire des hautes écoles spécialisées à l'étranger, il faut assujettir les hautes écoles spécialisées et universitaires au même dispositif de pilotage, à un horizon temporel plus éloigné. Les hautes écoles spécialisées devront ainsi posséder le même degré d'autonomie que les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales. Ce qui veut dire qu'il convient de procéder à la déréglementation requise des hautes écoles spécialisées.

En résumé, le modèle de pilotage se fonde sur l'expérience qu'a recueillie la Confédération universitaire suisse et qu'elle a formalisée dans la révision de l'année 2000 de la loi sur l'aide aux universités. Le déploiement du modèle de Bologne a montré que cette structure permet de maîtriser avec efficacité et promptitude des projets de réforme même très complexes. Le nouvel art. 63a donnera une claire base constitutionnelle à une politique universitaire suisse porteuse. Il définit clairement les rôles de la Confédération et des cantons au sein d'un fédéralisme fondé sur la coopération, et consolide durablement les pouvoirs des organes nationaux. La Confédération acquiert ainsi la possibilité d'exercer les responsabilités qui lui sont confiées – et qui doivent encore être concrétisées à l'échelon de la loi. Mais elle sera aussi habilitée, en cas d'échec de ces efforts communs, à trancher sur des dispositions minimales communes dont l'enseignement supérieur suisse a besoin pour s'affirmer dans la concurrence internationale. Ce nouveau cadre constitutionnel ménage une marge d'évolution suffisante au système national d'enseignement supérieur, en lui permettant d'ores et déjà de s'adapter à une évolution ultérieure encore indiscernable aujourd'hui. Ancré dans l'expérience accumulée jusqu'à présent, il permet de régler rapidement les problèmes de pilotage et de coordination que l'on ne saurait laisser plus longtemps pendants maintenant.

5.2.7 Recherche et innovation

L'article a été étendu à l'innovation après la consultation. Cet élargissement ne vise pas véritablement l'innovation dans la recherche (la production de connaissances), mais au niveau de l'application, c'est-à-dire de l'exploitation des résultats de la recherche scientifique et du développement de produits et de services innovants destinés à la société et à l'économie (innovation à caractère appliqué et commercial). La Confédération encourage aujourd'hui déjà toutes sortes d'activités de recherche, de la recherche fondamentale jusqu'à l'innovation à but commercial en passant par la recherche appliquée. Les liens avec l'économie sont bien sûr particulièrement importants dans ce contexte. C'est actuellement la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) qui est chargée de ce type d'encouragements: subventionnement de projets réalisés et financés conjointement par des hautes écoles et des entreprises, programmes spéciaux d'encouragement et d'action, soutien au transfert de savoir (diffusion de l'information, plates-formes, management de l'innovation) et autres services techniques portant sur la création de sociétés de transfert technologique (*spin-offs*) ou la participation de PME suisses aux programmes de recherche européens, par exemple. Diverses interventions parlementaires récentes (03.3186 Po. Commission de la science, de l'éducation et de la culture CN; 04.3688 motion Noser) ont demandé une nouvelle base légale pour les encouragements de la CTI. La question est actuellement à l'étude, et il est envisagé de faire relever la CTI de l'actuelle loi sur la recherche (RS 420.1). Ce qui veut dire que les deux principaux organismes par le canal desquels la Confédération encourage actuellement la recherche et l'innovation (la CTI et le Fonds national suisse de la recherche scientifique) partageraient la même base juridique. Le complément apporté à l'al. 1 donne une base constitutionnelle explicite aux encouragements que distribue la Confédération par le canal de la CTI.

Comme pour les hautes écoles, l'assurance de la qualité devient aussi une tâche particulière de la Confédération en ce qui concerne l'encouragement de la recherche et de l'innovation (art. 64, al. 2) – sachant que des procédures efficaces sont déjà en place dans ce sens au FNRS et à la CTI.

5.2.8 Formation continue

La formation permanente joue un rôle essentiel dans notre société du savoir. Même si des positions opposées sont apparues dans la consultation en ce qui concerne le rôle de la Confédération dans ce domaine, on est frappé de constater que sur les 230 avis reçus, six seulement proposent la suppression pure et simple de l'article. Et des intervenants deux fois plus nombreux se déclarent explicitement favorables à cet article, voire à des compétences fédérales encore élargies.

Le gros de la formation continue est actuellement l'affaire du secteur privé. Il doit en rester de même à l'avenir. Mais les débats lancés ces dernières années – notamment au sein du «Forum suisse de la formation continue», qui rassemble tous les milieux intéressés, y compris la Confédération et la CDIP – ont clairement révélé qu'il convient de clarifier le rôle de l'Etat. Une responsabilité que se sont rejetée la Confédération et les cantons à plusieurs reprises. L'article proposé par la majorité de la Commission apporte les clarifications nécessaires. Les principes touchant par exemple à la reconnaissance nationale des formations suivies, aux certificats acces-

sibles, à la définition des normes de qualité et de perméabilité du système ainsi qu'à la transparence du marché, et à la collecte des données statistiques, sont fixés par la Confédération – ce dont la CDIP s'est expressément félicitée. La Confédération reçoit ainsi les moyens d'infléchir l'activité de ce domaine de plus en plus important de la formation.

Il n'y aurait guère de sens à prévoir une réglementation à l'échelon cantonal du fait que, contrairement au reste de la formation, la formation continue n'est pas tant le fait de l'Etat que du secteur privé, dont de nombreux acteurs ont une envergure nationale. Il est également évident que la formation continue doit conserver une ample marge de manœuvre. Il y a de grands domaines dont l'Etat n'a pas à s'occuper, et il lui suffit de se limiter à l'indispensable. Les règles de détail devront être fixées à l'échelon de la loi.

La Commission a décidé que la Confédération devait continuer à pouvoir soutenir financièrement la formation continue. La Confédération et les cantons consacrent actuellement plusieurs centaines de millions de francs chaque année à la formation continue professionnelle et générale¹⁷. L'action actuelle de la Confédération en la matière s'appuie sur la loi sur la formation professionnelle en ce qui concerne la formation continue professionnelle, et sur la loi sur l'assurance-chômage en ce qui concerne la reconversion, la formation continue et la réadaptation des chômeurs; elle revêt par ailleurs la forme de soutiens accordés à des organismes nationaux de formation d'adultes. Cette compétence n'est pas fondamentalement nouvelle. L'art. 67 de l'actuelle Constitution prévoit par exemple que la Confédération peut, en complément des mesures cantonales, favoriser la formation des adultes. Ce qui est nouveau, c'est que l'art. 64a adopte une approche globale de la formation continue, et que son al. 2 crée une compétence unique d'encouragement pour tous les domaines de la formation continue – exception faite des hautes écoles – ce qui favorisera le déploiement d'une politique harmonisée en la matière. Contrairement à la formulation retenue pour la fixation des principes, c'est la forme potestative qui a été choisie ici pour l'encouragement. Une fois encore, les domaines d'application et les critères devront être définis dans la loi.

Une minorité de la Commission souhaite que la Confédération ne doive pas impérativement fixer les principes de la formation continue. La formulation potestative indiquerait à leurs yeux qu'elle doit se montrer circonspecte dans ce domaine, qui reste dans une large mesure l'affaire du secteur privé. Elle évoque également la situation financière de la Confédération et remarque qu'il convient de miser davantage sur la responsabilité individuelle.

5.2.9 Aides à la formation

L'article adopté à la votation sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons est ici précisé dans le texte allemand, dont la formulation est alignée sur celle du texte français.

¹⁷ R. Schröder-Naef, *La formation des adultes en Suisse*. Rapport de base pour l'OCDE

5.3

Appréciation du projet

La Commission du Conseil national tenait à préparer avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique une proposition ouvrant à la Confédération et aux cantons de nouvelles possibilités de mettre en place un espace suisse de la formation coordonné, perméable et de qualité.

Le projet vise tout d'abord à renforcer les efforts de coordination des cantons et à encourager la collaboration entre tous les intervenants. L'action indépendante de la Confédération est prévue à titre subsidiaire, au cas où les efforts de coordination n'aboutiraient pas.

Mais la Confédération aurait désormais l'obligation expresse de veiller avec les cantons à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de la formation. La collaboration pragmatique qui s'est instaurée au fil de ces dernières décennies entre elle et eux dans divers secteurs de l'éducation, notamment l'enseignement supérieur, reçoit ici sa consécration constitutionnelle, ce qui lui confère un haut degré de légitimité et force obligatoire. Autre nouveauté: la Confédération se voit confier la compétence subsidiaire de définir *de clairs objectifs d'harmonisation et de coordination* dans le domaine de l'instruction publique et de l'enseignement supérieur. Tous les intervenants reçoivent ainsi une claire mission.

Cette révision de la Constitution ne privilégie donc pas les transferts de compétences en matière de formation, ce qui a toujours suscité des résistances et entraîné des blocages (cf. ch. 2) dans notre pays multilingue aux traditions diverses – comme un retour sur l'histoire peut en convaincre –, elle renforce la collaboration entre la Confédération et les cantons en l'appuyant sur de clairs objectifs et de nouvelles formes de coopération. En ce sens, elle se montre innovante, prometteuse et en même temps réaliste: si l'on parvient à concrétiser ces idées dans la Constitution et la loi, elles conduiront à coup sûr au succès et prendront une dynamique propre. Il faut donc maintenant faire avec pragmatisme ce qui est concrètement possible. Nous tenons une chance précieuse de réformer l'ensemble du cadre constitutionnel de la formation et de le renouveler, car il convient plus que jamais d'adopter une vue d'ensemble de ce secteur – et cela aux deux niveaux de notre système fédéral, celui de la Confédération et celui des cantons. On retrouve ici l'un des avantages et des progrès concrets que promet la solution proposée: la Confédération est mise constitutionnellement en mesure d'adopter une perspective générale du système et de s'associer à son pilotage. L'approbation signifiée par les cantons à ce modèle, qui touche à l'un des principaux aspects du fédéralisme, témoigne de ce que le dialogue fédéral a acquis une nouvelle qualité: la présentation unanime d'un projet de collaboration plus ouverte et plus constructive prouve qu'il est maintenant possible de définir ensemble des solutions, puis de les traduire chacun dans son dispositif juridique.

5.4

Avis du Conseil fédéral du 25 février 2004

Compte tenu de l'existence d'un processus parallèle sur les hautes écoles (cf. ch. 2.6), la CSEC-N 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 à savoir 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-N 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 de modifier cette base constitutionnelle sur certains points.»

5.5 Avis du 16 juin 2005 de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP)

La CSEC-N s'est prononcée le 12 mai 2005 sur le texte révisé de la Constitution et a adopté le présent rapport le 23 juin. La CDIP avait eu entre-temps la possibilité de donner son avis sur le texte révisé, en particulier l'article élargi sur les hautes écoles.

On peut notamment lire dans son avis du 16 juin 2005:

«Lors de son assemblée plénière du 16 juin 2005, la CDIP a pris position à l'égard de la version révisée des articles constitutionnels sur l'éducation, après avoir préalablement prié ses membres de recueillir à cet effet l'opinion des gouvernements cantonaux. Nous sommes donc en mesure de vous faire savoir aujourd'hui que l'Assemblée plénière de la CDIP et, avec elle, les gouvernements cantonaux consultés approuvent à une très forte majorité le texte actuel, sous réserve cependant de la remarque concernant l'art. 48a exposée ci-après. Les quelques exceptions à cette large approbation sont les suivantes: la directrice de l'instruction publique du canton de Nidwald et le directeur de l'instruction publique du canton de Zoug ont tous deux dû communiquer que leur gouvernement cantonal rejetait l'actuel projet de révision, et en particulier un renforcement de la compétence de la Confédération dans le domaine de l'éducation. Le directeur de l'instruction publique du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures s'est prononcé en faveur des propositions de minorité («formulation potestative»). Les directrices de l'instruction publique des cantons de Zurich et de Vaud ont, quant à elles, rejeté l'idée de recourir à l'art. 48a (obligation générale) pour le domaine de l'instruction publique (voir remarque ci-après concernant l'art. 48a).

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 immanquablement 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.

Les principaux changements par rapport au droit constitutionnel en vigueur consistent dans une disposition programmatique posant l'objectif d'un espace suisse de formation pour lequel la Confédération et les cantons assument ensemble la coordination et la responsabilité (art. 61a), dans la création d'une base constitutionnelle pour la conclusion d'accords comprenant des règles de droit, dans la création d'organes de décision communs de la Confédération et des cantons, et dans l'établissement de compétences fédérales subsidiaires pour l'ensemble de l'espace suisse de formation (art. 62, al. 4, et 63a) et d'une compétence législative fédérale en matière de formation continue (art. 64). Enfin, cette révision crée la possibilité pour la Confédération de donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales dans le domaine de l'instruction publique et d'obliger certains cantons à y adhérer (art. 48a). Dans son ensemble, ce nouveau dispositif forme une base constitutionnelle claire pour l'aménagement politique de l'espace suisse de formation, qui est en pleine mutation. En même temps, le dispositif est suffisamment ouvert et solide pour accueillir des développements futurs du paysage éducatif suisse, qui pourraient nécessiter de nouvelles normes et donner lieu à une révision de la loi et de la convention.

Les nouvelles normes constitutionnelles sur l'éducation forment un projet de révision partielle de la Constitution. En vertu de l'art. 194, al. 2 Cst., toute révision partielle doit respecter le principe de l'unité de la matière. Lorsque plusieurs dispositions sont modifiées simultanément, il faut qu'elles présentent un lien thématique intrinsèque. La doctrine et la jurisprudence exigent en pareil cas que *les différentes dispositions conçues dans un but déterminé présentent entre elles un lien matériel et poursuivent le même but, et que ce lien matériel ne soit pas factice, subjectif ou purement politique* (cf. ATF 129 I 366, 372, avec de nombreuses références à la doctrine et à la jurisprudence). En vertu de cette jurisprudence du Tribunal fédéral, le législateur ou le législateur constitutionnel jouit d'une marge d'appréciation importante, en particulier dans les cas où *plusieurs dispositions d'un projet sont orientées dans leur ensemble vers une réforme cohérente d'un domaine législatif* (ibid. 379 s.). C'est le cas dans le présent projet.

6.2 **Commentaire article par article**

6.2.1 **Espace suisse de formation (Art. 61a)**

Cette disposition est nouvelle. D'une part, elle définit un objectif et pose une norme programmatique pour le système d'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. 62 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 suisse de formation 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 suisse de formation» souligne l'existence – 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. Ceci se traduit par une «philosophie» commune. De cet espace relève également la recherche, qui entretient des liens étroits avec l'enseignement, et dont le volet public s'intègre de toute façon dans les établissements publics de formation; il s'étend donc aussi à l'enseignement supérieur et à la recherche.

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, la formation continue et la recherche. Il reviendra aux organes de coordination visés

aux art. 61a et 63a de définir les normes de qualité et de mettre en place les mécanismes de contrôle correspondants Il n'a toutefois pas été jugé bon de préciser dans la Constitution la nécessité de normes communes.

La perméabilité doit aussi être prise dans un sens très large. Les divers systèmes de formation doivent être aussi ouverts que possible en Suisse. Cet impératif 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; il recouvre aussi la compatibilité internationale que cherche par exemple à instaurer la Déclaration de Bologne. La notion de «passage» (art. 62, al. 4, et art. 63a, al. 5) est directement liée à cette exigence de perméabilité. Elle englobe l'accès de chaque personne au niveau d'enseignement supérieur à la formation déjà suivie. Cette perméabilité exige 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*, ch. 7 ss.). 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. 61a, 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 explicitement prévu à l'art. 5a du projet RPT) s'applique ici aussi. La nécessité d'orientation commune ne présente évidemment 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 organes communs 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. Les notions de coordination, de collaboration et de coopération doivent être prises dans un sens très large. Elles vont de formes relativement lâches de collaboration jusqu'à la création d'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 si la Confédération y est associée, comme dans le cas de la Conférence universitaire suisse. Il faut encore mentionner dans ce contexte le nouvel art. 48, al. 4 et 5, adopté dans le cadre du projet RPT, permettant de doter des

organes intercantonaux de compétences législatives. Cette possibilité a une importance évidente pour la coordination scolaire intercantonale. A cela s'ajoute maintenant la possibilité de législations communes de la Confédération et des cantons dans le domaine des hautes écoles (art. 63a, al. 3 et 4).

6.2.2 Instruction publique (Art. 62)

L'al. 1 n'est pas modifié et stipule que l'instruction publique est du ressort des cantons. Cette notion englobe tous les niveaux, de l'école enfantine 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'Eglise et l'Etat (art. 72 Cst.) – il est souhaitable pour le bon fonctionnement de l'Etat 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 d'une part une compétence fédérale parallèle, mais aussi d'amples compétences subsidiaires. Le nouvel art. 64a 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. 62, al. 5.

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

L'al. 4 prévoit 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 d'instruction publique, mais simplement de légiférer sur

l'âge du début de la scolarité et la scolarité obligatoire, la durée et les objectifs 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 «points de convergence» du système éducatif 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.

Par rapport au projet mis en consultation, qui comportait deux variantes pour cet alinéa, le présent projet propose une version remaniée de la variante 1. Elle donne une compétence subsidiaire à la Confédération, qui ne peut et ne doit en faire usage que si les efforts d'harmonisation entre les cantons et avec la Confédération prévus à l'art. 61a 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. La responsabilité première en matière d'harmonisation revient aux cantons. L'expression «harmonisation de l'instruction publique» exprime – mieux que ne le faisait le projet mis en consultation – l'idée centrale d'un effort de coordination entrepris conjointement par les cantons et la Confédération. Plusieurs initiatives cantonales visent d'ailleurs précisément ce même but (voir ch. 2.10 ci-dessus). Par harmonisation, on peut entendre des formes et des degrés divers de convergence des systèmes cantonaux d'instruction publique (voir ch. 3.4 ci-dessus). C'est aux organes de coordination, avant tout à la CDIP, qu'il appartient de fixer les objectifs et les standards. Un système suisse d'instruction publique harmonisé et perméable doit sans doute répondre à certaines exigences minimales. Il n'est pas postulé pour autant la mise en place d'un système homogène. Les cantons doivent garder une marge de manœuvre, dans la mesure où celle-ci est compatible avec les objectifs communs.

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) et découle de l'obligation de respect et d'assistance mutuelle (art. 44, al. 2 Cst.). 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 pouvant aussi se borner 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.

L'exercice de la compétence fédérale suppose un constat d'échec des efforts d'harmonisation. Ce constat est très clairement une décision de nature politique qu'il appartient au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale de prendre en vertu d'une libre appréciation des faits. Un droit de veto des cantons à l'encontre de l'exercice d'une compétence fédérale ne peut exister dans l'Etat fédéral. Si le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale jugent – avec ou sans l'accord des cantons – que les efforts de coordination ont échoué ou ont abouti à un résultat insuffisant, le législateur fédéral est appelé à légiférer (proposition de la majorité de la commission). Une minorité de la commission souhaiterait maintenir la disposition potestative («la Confédération peut») qui figurait dans le projet mis en consultation.

En ce qui concerne le contenu matériel de la compétence fédérale subsidiaire, il faut relever ce qui suit:

- la Confédération est habilitée ici à légiférer sur l'âge du début de la scolarité et la scolarité obligatoire. Si les efforts d'harmonisation n'aboutissent pas, elle peut édicter les instructions nécessaires par le biais d'une loi fédérale. Dans l'usage qu'elle pourrait faire de cette compétence, la Confédération ne serait nullement obligée de fixer uniformément l'âge d'entrée à l'école ni la durée de la scolarité obligatoire pour toute la Suisse. La disposition laisse délibérément une certaine marge (qu'encadre toutefois la Confédération) pour des législations cantonales divergentes concernant le début de la scolarité et les modalités de l'entrée dans la scolarité, par exemple les modèles prévoyant un cycle élémentaire intégré; la formulation «l'âge du début de la scolarité et la scolarité obligatoire» est reprise du concordat sur la coordination scolaire;
- le pouvoir de légiférer sur les objectifs et la durée des différents niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre implique aussi celui de réglementer les conditions d'accès aux différents niveaux et aux établissements d'enseignement et de définir les conditions matérielles d'accès. La Confédération a ainsi le moyen de garantir elle-même, si nécessaire, la perméabilité et la qualité de l'espace suisse de formation dans les domaines clés, qui est l'un des objectifs de la réforme. Ce pouvoir réglementaire s'étend notamment au passage du degré secondaire II au degré tertiaire, autrement dit à *l'accès aux hautes écoles*. Le principe qui veut qu'un certificat suisse de maturité ouvre la porte des hautes écoles de notre pays vaut actuellement pour la maturité gymnasiale (qui est le billet d'entrée pour les universités en vertu d'un règlement commun de la Confédération et des cantons et d'un concordat intercantonal) et pour la maturité professionnelle (billet d'entrée aux hautes écoles spécialisées en vertu de la loi sur la formation professionnelle). L'al. 4 donne à la Confédération le pouvoir de réglementer l'accès aux hautes écoles en cas de nécessité, si un changement devait s'imposer par rapport à la situation actuelle et qu'aucune solution de coordination suffisante n'aboutissait;
- par la reconnaissance nationale des formations sanctionnées par un certificat ou un diplôme, la Confédération a la possibilité de garantir la qualité des systèmes de formation cantonaux; contrairement au domaine des hautes écoles, la reconnaissance des filières et des établissements est alors superflue. En revanche, la Confédération pourrait au besoin veiller à l'assurance qualité dans le système suisse d'instruction publique et légiférer en la matière.

En vertu de l'al. 5, la Confédération règle le début de l'année scolaire. L'actuelle précision à l'art. 62, al. 2 Cst. ne mérite plus de figurer dans la Constitution. Il suffit d'y mentionner la compétence fédérale en la matière. Si le début de l'année scolaire devait être redéfini, cela pourra et devra se faire au niveau de la loi.

L'al. 6 garantit le droit de participation des cantons lorsque la Confédération fait usage de ses compétences subsidiaires dans le domaine de l'instruction publique. En l'occurrence, ce droit de participation au-delà du droit général de participation des cantons au processus de décision sur le plan fédéral prévue à l'art. 45 Cst. et s'inspire en particulier des règles maintenant bien établies de la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération. Cette partici-

pation accrue des cantons au processus législatif fédéral se justifie par le fait que l'instruction publique (y compris le financement) est principalement du ressort des cantons (art. 62, al. 1). L'harmonisation des systèmes d'instruction publique doit donc en premier lieu se faire par voie de coordination entre les cantons. Si la Confédération fait usage de sa compétence subsidiaire dans le domaine de l'instruction publique, elle intervient, quoique licitement, dans un domaine intrinsèquement rattaché à la souveraineté des cantons. Comme on l'a vu plus haut, le constat d'échec des efforts d'harmonisation des systèmes d'instruction publique est dressé par les autorités fédérales selon des critères politiques et non pas juridiques. Les pouvoirs d'intervention relativement étendus de la Confédération dans le champ des compétences cantonales justifient dès lors que les cantons jouissent, dès la phase de préparation des actes législatifs fédéraux, de droits accrus en matière d'information et de consultation et que leurs avis soit pris en considération dans toute la mesure du possible. En définitive, cette participation des cantons est aussi dans l'intérêt de la Confédération, car dans l'hypothèse d'une législation fédérale, la Confédération aurait besoin des compétences techniques des cantons en matière d'instruction publique pour garantir que les actes législatifs fédéraux puissent être exécutés. Le droit de participation accru ne confère pas pour autant aux cantons un droit de *veto* à l'encontre d'une législation préparée en vertu de l'al. 4. La minorité de la commission propose de renoncer à cet alinéa.

L'art. 62 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 réglementer – 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. 61a al. 2 AP; cela n'a toutefois pas besoin d'être indiqué expressément dans la Constitution.

6.2.3 Formation professionnelle (Art. 63)

La première phrase de cette disposition reprend l'actuel art. 63, al. 1 Cst. S'y ajoute une 2^e phr. qui dispose que la Confédération encourage la diversité et la perméabilité de l'offre de formation professionnelle.

La formation professionnelle mérite, de par son importance, un article à part dans la Constitution qui précise les objectifs de l'encouragement par la Confédération (voir ch. 5.2.5 ci-dessus).

Inversement, 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.

6.2.4 Hautes écoles (Art. 63a)

Un article est consacré spécifiquement aux hautes écoles. Avec ses dispositions sur les compétences, l'organisation et les procédures, le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles forme le noyau des règles constitutionnelles en la matière. En tant que tel, il s'inscrit dans le cadre plus large des règles constitutionnelles sur la formation, dont il fait partie intégrante. A ce titre, la norme programmatique et l'objectif général définis à l'art. 61a ou la souveraineté des cantons en matière d'instruction publique (art. 62, al. 1) font autant partie des règles constitutionnelles sur les hautes écoles que les dispositions sur la recherche (art. 64), la statistique (art. 65) ou les aides à la formation (art. 66). Cela vaut aussi pour les règles constitutionnelles sur la formation au sens large auquel on vient de faire référence plus haut, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux (non-discrimination, liberté de l'enseignement et de la recherche, etc.). La création d'un espace suisse de formation et sa définition constitutionnelle ont précisément pour but 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.

Par rapport aux règles constitutionnelles actuelles sur les hautes écoles, et aussi en comparaison avec le projet mis en consultation, l'art. 63a comporte des innovations importantes dont l'ensemble aboutit à une réforme du système suisse des hautes écoles. Les nouvelles règles constitutionnelles en la matière reposent essentiellement sur l'idée d'un pilotage cohérent et coordonné du système des hautes écoles. A titre d'introduction, nous développons ici brièvement la nécessité d'une révision de la Constitution pour réaliser cet objectif.

La LAU en vigueur se fonde sur les art. 63, al. 2, et 64 Cst., qui stipulent que la Confédération gère les EPF et soutient les universités cantonales et leur activité de recherche et peut subordonner son soutien à la mise en place de mesures de coordination. Lors des délibérations parlementaires sur la nouvelle LAU, des doutes avaient été émis quant à la constitutionnalité de certaines de ses dispositions. La controverse a plus particulièrement porté sur la délégation de compétences législatives et décisionnelles fédérales et cantonales à un organe commun tel que la Conférence universitaire suisse (CUS). A la suite de ce débat, le Parlement a limité la validité de la nouvelle LAU à fin 2007 et chargé le Conseil fédéral de proposer un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles. Cet article devait permettre à la Confédération de *«mener avec les cantons une politique globale de portée nationale sur l'enseignement supérieur et d'élaborer, sur cette base, des règles obligatoires pour tous les établissements d'enseignement supérieur»*.

A la demande de la Conférence universitaire suisse, le Prof. J.-F. Aubert, Neuchâtel, avait rendu un avis de droit sur des questions spécifiques liées au concordat intercantonal et à la convention de coopération entre la Confédération et les cantons universitaires. Il y affirmait la possibilité pour la Confédération de créer un organe de coordination commun par voie de convention avec les cantons universitaires. Puisque l'art. 63, al. 2 Cst. autorise la Confédération à faire dépendre son soutien de mesures de coordination, la Confédération a aussi le droit de définir le niveau de coordination nécessaire. On peut considérer, par conséquent, que la Confédération a aussi la possibilité de fixer ces règles de coordination conjointement avec les cantons universitaires. Le Prof. Aubert avait souligné toutefois que l'obligation de la coordination ne donne pas à la Confédération le droit de définir de fait la politique

universitaire suisse, ou d'imposer des règles de manière indirecte (tout en sachant que les universités dépendent de fait de la subvention fédérale). Tout en admettant que la frontière entre soutien financier et législation matérielle reste floue, l'expert concluait que la Confédération n'aurait par exemple pas le droit de décider de la structure des filières d'études. Pour cette raison, concluait-il, la Confédération ne saurait assumer un rôle prépondérant au sein de la CUS sur la base des dispositions constitutionnelles actuelles: *«Il nous paraît évident que la création contractuelle d'un organe commun où les représentants de la Confédération auraient un pouvoir de décision prépondérant et qui pourrait prendre à l'égard des universités cantonales des mesures qui affectent leur existence même serait contraire à la Constitution»*.

Cet avis est largement partagé par d'autres constitutionnalistes. En vertu de l'art. 48, al. 2 Cst., la Confédération ne peut participer à des concordats intercantonaux et à des organes communs avec les cantons que dans les limites de ses propres compétences. Du fait que l'art. 63, al. 2 Cst. ne lui confère pas de compétence de coordination générale, elle ne saurait imposer une coordination nationale ni légiférer en la matière. Si elle peut faire dépendre son soutien d'un certain niveau de coordination, cela ne signifie pas pour autant qu'elle puisse prétendre à des compétences supplémentaires ou à un rôle prépondérant dans la politique universitaire au titre d'une convention de coopération avec les cantons, si ces compétences ne lui sont pas expressément assignées par la Constitution.

Si l'actuelle base constitutionnelle de la LAU et de la convention de coopération avec les cantons universitaires est fragile, voire douteuse aux yeux de certains, elle est assurément insuffisante pour mettre en place le «Paysage des hautes écoles 2008» qui innove en matière d'attribution de compétences, d'organisation et de procédures de prise de décision et donne à la Confédération un rôle prépondérant dans le pilotage du système. Le nouvel organe politique commun de la Confédération et des cantons ne saurait donc être considéré comme une simple «évolution» de l'actuelle CUS. Cela est vrai pour les quatre compétences de pilotage qu'il est prévu de conférer à cet organe commun (voir ci-dessus ch. 2.11). La mise en place d'un pilotage cohérent du système suisse des hautes écoles («Paysage des hautes écoles 2008») dans lequel un rôle prépondérant doit revenir à la Confédération n'est donc pas envisageable sur la base constitutionnelle actuelle.

L'art. 63a porte le titre marginal «Hautes écoles». Cette notion recouvre tous les types de hautes écoles: les EPF, les universités, les hautes écoles spécialisées et autres institutions du domaine des hautes écoles. Le dispositif du «Paysage des hautes écoles 2008» prévoit notamment de créer un loi sur les hautes écoles (loi-cadre) recouvrant toutes les hautes écoles. Englobant tous les types de hautes écoles, l'art. 63a constitue donc aussi la base constitutionnelle déterminante pour les hautes écoles spécialisées.

L'al. 1 reprend le droit en vigueur selon l'art. 63, al. 2 Cst. Les EPF sont des hautes écoles universitaires; point n'est besoin de le préciser dans la Constitution. La compétence actuelle de la Confédération de «créer, gérer ou soutenir d'autres hautes écoles et d'autres institutions du domaine des hautes écoles» est réaffirmée. Au même titre que les EPF, ces institutions fédérales font partie du système suisse des hautes écoles et sont donc sujettes à la coordination entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est prévue aux al. 3 et 4.

L'al. 2 stipule que la Confédération soutient les hautes écoles cantonales, ce qui est déjà le cas actuellement. La possibilité de coordination de l'art. 63, al. 2, est abandonnée, tout comme la disposition actuelle qui habilite la Confédération à subordonner son soutien à la mise en place de mesures de coordination. Les nouvelles règles constitutionnelles ne procèdent plus d'une conception qui faisait de la subvention fédérale le principal levier de pilotage d'un système dont la coordination devait résulter de l'action autonome des hautes écoles; elles tablent désormais sur un pilotage effectif du système des hautes écoles, exercé conjointement par la Confédération et les cantons. Il serait contraire à cette conception que la Confédération, parallèlement au pilotage exercé par l'organe commun, mène une politique financière autonome envers les hautes écoles. Si toutefois la démarche de la coordination devait aboutir à une impasse, la Confédération pourrait exercer des compétences qui dépassent sensiblement celles qui lui sont dévolues dans le droit actuel.

L'al. 3 fait obligation à la Confédération et aux cantons de veiller à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles. Cette obligation de coordination est une mission commune de la Confédération et des cantons et concerne l'ensemble du domaine des hautes écoles. Elle va au-delà des compétences fédérales prévues à l'al. 5. Tout aspect lié au pilotage de l'espace suisse de l'enseignement supérieur peut ainsi faire l'objet de la coordination. La 1^{re} phr. reprend d'abord en partie l'art. 61a, al. 2, mais concrétise l'objet de la coordination en spécifiant qu'elle s'étend à l'«*espace suisse des hautes écoles*». La conception d'un pilotage cohérent de l'espace suisse de l'enseignement supérieur et de la recherche trouve ainsi son expression dans le droit constitutionnel. Cette même conception détermine à la fois les rapports que les collectivités entretiennent avec les hautes écoles dont elles ont la responsabilité et les rapports de coordination et de coopération que les hautes écoles entretiennent entre elles. Ces rapports sont caractérisés par l'autonomie des hautes écoles, autonomie qui doit être respectée par la Confédération et les cantons. La distinction fonctionnelle entre pilotage du système et autonomie des institutions se concrétise dans le champ de l'assurance de la qualité: en tant que telle, l'assurance de la qualité est l'affaire de chacune des hautes écoles; la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons est de veiller à ce que l'assurance qualité se fasse effectivement selon les critères définis d'un commun accord («*fit for purpose*») (cf. ch. 5.2.6., let. e). Cette obligation vaut aussi pour les institutions privées reconnues comme institutions universitaires.

La 2^e phr. (*première partie*) précise que la Confédération et les cantons tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles. Il ne s'agit pas là d'une garantie constitutionnelle de l'autonomie des hautes écoles. Cette disposition fait référence à l'autonomie garantie par les différentes collectivités responsables des hautes écoles et stipule une obligation de respect de la part de la Confédération et des cantons dans le contexte de la coordination commune. Cette obligation existerait aussi dans le cas où la Confédération serait amenée à légiférer en vertu de l'al. 5. L'autonomie des hautes écoles joue un rôle capital dans le pilotage du système. L'objectif d'un espace suisse de l'enseignement supérieur et de la recherche performant et compétitif n'est envisageable que sur la base de cette autonomie. Celle-ci ne saurait donc être laissée à la libre disposition des collectivités responsables des hautes écoles. La garantie institutionnelle de l'autonomie des hautes écoles – dont la teneur et l'étendue doivent être précisées par les collectivités responsables – découle du principe de la liberté d'enseignement et de recherche (art. 20 Cst.). L'exercice de cette liberté dans

les hautes écoles suppose que celles-ci jouissent d'un haut degré d'autonomie (cf. ch. 5.2.6., let. c).

La *deuxième partie de la 2^e phr.* oblige la Confédération et des cantons à tenir compte des différentes collectivités et à veiller à l'égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature. Cette disposition pose ainsi à la fois le principe de l'égalité de traitement et celui de la différenciation entre les trois types actuels de hautes écoles. Il ne s'agit nullement de cimenter le *statu quo*. A dessein, cette disposition ne se réfère pas uniquement à l'obligation de soutien de la part de la Confédération, mais s'inscrit dans le contexte de la coordination des missions dans le domaine des hautes écoles. Le principe affirmé est celui de l'égalité de traitement pour les missions de même nature, et de la différence de traitement pour les missions de nature différente. Dans la mesure où le législateur n'aura pas défini, dans la loi sur les hautes écoles, les institutions assumant des tâches de même nature ou de nature différente, il appartiendra aux organes de coordination communs de la Confédération et des cantons de définir les conditions-cadres garantissant la compétitivité et la performance du système suisse d'enseignement supérieur. Ces conditions-cadres incluent des financements différenciés des hautes écoles et institutions selon des critères de performance.

L'*al. 4* précise le «*comment*» du pilotage commun du système suisse des hautes écoles. Pour accomplir cette mission, la Confédération et les cantons concluent des accords et délèguent certaines compétences à des organes communs. Cette disposition crée une base constitutionnelle claire pour les concordats dits verticaux. Par la voie de conventions de coopération, la Confédération et les cantons peuvent déléguer certaines compétences qui leurs sont propres à des organes décisionnels communs. Les compétences déléguées peuvent être de nature législative autant qu'exécutive. L'art. 48, al. 4 Cst. (projet RPT) donne déjà aux cantons la possibilité de créer, par voie de convention, des organes communs habilités à édicter des dispositions contenant des règles de droit. L'*al. 4* autorise la Confédération à s'associer à de tels organes. Le législateur constitutionnel part du principe que de telles conventions seront effectivement conclues (disposition impérative et non pas potestative). Ces conventions sont évidemment soumises à l'approbation des organes fédéraux et cantonaux compétents. Si tous les cantons n'adhèrent pas à une convention, la Confédération pourrait lui donner force obligatoire générale et obliger les cantons à y adhérer, conformément à l'art. 48a Cst. (projet RPT).

La *2^e phr.* précise que c'est au législateur fédéral qu'il appartient de définir les compétences de ces organes communs et les principes de leur organisation et de la prise de décision. Ces objets sont réglés actuellement par la LAU, sur une base constitutionnelle contestée, comme on l'a vu plus haut. L'art. 6 LAU définit les compétences qui peuvent être déléguées à l'actuelle CUS. Cette délégation doit se faire par l'intermédiaire de la convention de coopération entre la Confédération et les cantons universitaires. Au niveau cantonal, cette convention repose sur le concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. L'architecture de ce système de coordination – loi fédérale et concordat d'une part, convention de coordination d'autre part – sera maintenue, mais les bases légales devront être révisées et adaptées au montage institutionnel du «Paysage des hautes écoles 2008».

Parmi les compétences qu'il est prévu de déléguer aux nouveaux organes communs, certaines consistent à fixer des règles de droit. A ce titre, la Confédération peut déléguer uniquement des compétences qui lui sont reconnues par la Constitution

dans le domaine des hautes écoles, notamment celles prévues à l'al. 5 (y compris en matière de garantie d'assurance de la qualité) ou d'autres dispositions constitutionnelles comme l'art. 66 ou l'art. 95, al. 2 Cst. D'autres compétences pourront être déléguées qui – sans fixer des règles de droit – sont nécessaires à la coordination de l'espace suisse de l'enseignement supérieur, comme par exemple la compétence pour l'ensemble de la planification stratégique. Le législateur constitutionnel renonce à préciser les compétences qui pourront être déléguées aux organes communs. Cette précision devra être apportée par la nouvelle loi sur les hautes écoles et la convention de coopération, étant donné que la délégation de compétences repose sur un accord contractuel. La logique du «Paysage des hautes écoles 2008» veut que la délégation de compétences impliquant la définition de règles de droit porte au moins sur les objets mentionnés à l'al. 5. Quant aux compétences de pilotage, une énumération limiterait trop la marge de manœuvre du législateur dans une perspective à plus long terme. Si jamais des ajustements ou une extension de ces compétences devaient s'imposer, il faut pouvoir modifier la loi sans passer immédiatement par une nouvelle révision de la Constitution.

Le législateur constitutionnel renonce aussi à préciser le nombre et la nature des organes communs. Le projet de «Paysage des hautes écoles 2008» prévoit d'une part la création d'une conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles, organe doté de compétences pour édicter des normes de droit et assumant une fonction stratégique et politique dans le pilotage de l'espace de l'enseignement supérieur. D'autre part, il est prévu de donner à l'actuelle Conférence des recteurs (CRUS) une fonction importante dans la préparation et la mise en œuvre des décisions, autrement dit des attributions de nature exécutive. D'autres organes communs plus spécifiques pourront encore être créés, comme par exemple dans le domaine de l'assurance qualité.

La délégation de compétences à des organes communs chargés d'accomplir des tâches communes doit se fonder sur des objectifs communs à fixer dans la convention de coopération. L'al. 5 fait spécialement référence à ces objectifs dont la réalisation sera le critère d'appréciation pour juger de la réussite ou non de la coopération.

La compétence législative fédérale pour fixer les principes régissant l'organisation et la procédure des organes communs est capitale dans l'optique de la défense des intérêts de la Confédération dans l'espace suisse de formation. La Confédération est notamment habilitée à définir par voie législative les grandes lignes de l'organisation et des procédures de décision de la future conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles. Elle peut ainsi fixer la composition, y compris la présidence, les règles de scrutin et la pondération des voix. La législation fédérale devra toutefois s'en tenir aux «*principes*», ce qui laisse une marge de manœuvre suffisante pour les dispositions à prévoir dans la nouvelle convention de coopération.

Le montage juridique et la complémentarité des instruments donne à la coordination de l'espace suisse des hautes écoles une légitimité démocratique solide. En premier lieu, c'est la Constitution qui définit les contours de cet espace. Ensuite, c'est au législateur fédéral qu'il appartient d'arrêter, dans la loi-cadre sur les hautes écoles, les règles de fonctionnement de cet espace et autres prescriptions ou d'en déléguer la compétence dans un cadre clairement défini. La convention de coopération entre la Confédération et les cantons apportera d'autres précisions importantes. Vu les règles de droit qu'elle introduit et compte tenu de sa portée politique, le législateur fédéral sera libre de décider s'il y a lieu de soumettre cette convention à l'approbation de l'Assemblée fédérale (de même que les cantons pourraient prévoir une approbation

parlementaire du nouveau concordat). Enfin, considérant l'ampleur des compétences déléguées, la loi pourrait prévoir que les commissions parlementaires compétentes bénéficient de droits accrus d'information et de consultation afin d'assurer un suivi parlementaire des activités des deux organes communs, notamment celles de la conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles.

Il faut relever que la délégation de compétences décisionnelles aux organes communs ne restreint aucunement la souveraineté budgétaire de la Confédération et des cantons. Les décisions de ces organes sont prises sous réserve de disponibilité budgétaire. La loi fédérale et le concordat intercantonal définiront la forme sous laquelle seront prises les décisions ayant des incidences budgétaires et la possibilité éventuelle de décider des dépenses liées à des objets déterminés. La question pourrait se poser par exemple lors de l'adoption par les organes communs d'un règlement sur les coûts standards.

L'al. 5 reprend de l'art. 62, al. 4 le principe de la *compétence fédérale subsidiaire restreinte* en l'appliquant par analogie au domaine des hautes écoles. Cela revient à appliquer à tout le système éducatif suisse la même «philosophie» et la même démarche dans les relations entre la Confédération et les cantons. L'analogie avec l'art. 62, al. 4 se justifie d'autant plus qu'il serait illogique que la Confédération dispose de compétence plus restreintes dans le domaine des hautes écoles que dans l'enseignement primaire et secondaire. Ce mécanisme de l'obligation première de coordination entre la Confédération et les cantons doublé d'une compétence fédérale secondaire a trouvé un large appui lors de la consultation.

Contrairement à l'al. 3, où une formulation ouverte se justifiait, il y a lieu ici de définir les compétences fédérales de manière précise et exhaustive. La compétence de réglementation revenant à la Confédération en cas d'échec de la coordination est donc limitée aux domaines spécifiques mentionnés dans cet alinéa.

Une importance décisive revient dès lors aux critères d'un «échec» de la coordination. Le degré de coordination recherché dans le domaine des hautes écoles va plus loin que celui recherché dans l'ensemble du système scolaire, raison pour laquelle l'«harmonisation» visée à l'art. 62, al. 4 ne convient pas comme critère dans le cas présent. Il est vrai que les objectifs de la qualité et de la perméabilité (art. 61a) s'appliquent aussi aux hautes écoles et à l'ensemble de leur système. Mais la mise en œuvre de ces objectifs supérieurs dans l'espace suisse des hautes écoles nécessite davantage de précisions dans les bases légales et contractuelles. Pour juger que la coordination dans le domaine des hautes écoles a abouti, il faut que les «objectifs communs» ait été atteints en temps voulu, la condition étant que la Confédération et les cantons se soient entendus sur des objectifs communs dans le cadre de la convention de coopération visée à l'al. 4. Dans l'hypothèse où la Confédération et les cantons n'arriveraient pas à se mettre d'accord sur des objectifs concrets qui soient satisfaisants pour les deux parties, la convention de coopération ne pourrait être conclue et la Conférence suisse des collectivités ayant la charge des hautes écoles ne serait pas instituée. Dans cette hypothèse, la Confédération pourrait user directement de ses compétences subsidiaires.

Si, en revanche, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord sur les objectifs de la coordination dans le domaine des hautes écoles, c'est la réalisation – partielle ou complète – de ces objectifs qui est décisive selon l'al. 5. Si les objectifs ne sont pas réalisés, la compétence subsidiaire de la Confédération entre en jeu. Comme exposé ci-dessus au sujet de l'art. 62, al. 4, la constatation de l'échec relève d'une

appréciation et d'une décision éminemment politique relevant du Conseil fédéral et du Parlement. Les cantons ne peuvent pas empêcher la Confédération de faire usage de ses compétences. En raison de la nature spéciale de ces compétences fédérales subsidiaires, qui vont au-delà de celles prévues à l'art. 5a Cst. (projet RPT), le législateur fédéral devra solidement motiver l'exercice de ces compétences, s'il juge que les conditions sont remplies pour en faire usage. En raison de la collaboration étroite entre la Confédération et les cantons, le principe de la bonne foi joue également un rôle éminent. Comme on l'a vu plus haut au sujet de l'art. 62, al. 4, le législateur fédéral a l'obligation (ce n'est pas une disposition potestative) d'édicter les dispositions nécessaires. Dans la mesure où ces dispositions sont importantes au sens de l'art. 164 Cst., elles doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Dans la définition des compétences subsidiaires de la Confédération, il y a lieu de distinguer entre

- une compétence de réglementation générale (et contraignante) concernant les niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, la formation continue, la reconnaissance des institutions et des diplômes, et
- une compétence de réglementation et de décision spéciale (et facultative) limitée au domaine de compétence de la Confédération (principes de financement et répartition stratégique des tâches).

La définition de la compétence de réglementation contraignante de la Confédération reprend *mutatis mutandis* les éléments cités à l'art. 62, al. 4. La disposition permet à la Confédération d'édicter, le cas échéant, les directives nécessaires en matière de structure des études et de perméabilité du domaine des hautes écoles. L'accès aux hautes écoles est réglé à l'art. 62, al. 4, comme on l'a vu plus haut. Les directives relatives à la reconnaissance des institutions et des diplômes constituent d'une part un élément important de l'assurance de la qualité. Elles permettent d'autre part d'introduire des procédures d'accréditation pour les hautes écoles publiques et privées. Il faut noter que l'accréditation peut porter non seulement sur des diplômes, mais aussi sur des institutions du domaine des hautes écoles dans leur ensemble, voire des filières d'études. La compétence fédérale pour légiférer sur la protection des titres académiques et leur reconnaissance aux fins d'exercer une activité professionnelle dans toute la Suisse est régie pour le reste par l'art. 95, al. 2 Cst.

La formation continue universitaire relève également de la compétence de réglementation de la Confédération. Même si la formation continue ne constitue pas à ce jour un «quatrième cycle» du système de Bologne, elle s'inscrit selon la conception actuelle de «l'apprentissage tout au long de la vie» dans la continuité de la formation universitaire initiale et prolonge cette formation à la suite d'une expérience professionnelle. La formation continue fait de plus en plus partie intégrante d'un système cohérent d'enseignement supérieur, et à ce titre, les objectifs généraux de qualité et de perméabilité (art. 61a) s'y appliquent parfaitement. C'est pourquoi la formation continue universitaire doit être considérée comme un élément de l'espace suisse des hautes écoles et mérite une disposition spécifique, distincte de celle portant sur la compétence de fixer les principes (art. 64a).

L'harmonisation des règles de financement et la répartition stratégique des tâches sont des éléments capitaux de la coordination nationale du domaine des hautes écoles (visée à l'al. 3). Dans l'hypothèse où la coordination échouerait sur ces questions cruciales, la Confédération aurait pour première possibilité de lier son soutien aux hautes écoles cantonales à des principes de financement uniformes. Elle pourrait

par exemple fixer des coûts standard qui seraient à la base du calcul des subventions. Peu importerait alors que les cantons se tiennent ou non à ces standards dans le cadre d'un nouvel accord intercantonal ou que les collectivités les imposent aux hautes écoles dont elles ont la charge. En pratique, la pression serait néanmoins grande pour appliquer partout les mêmes règles de financement. La deuxième possibilité offerte à la Confédération serait de lier son soutien à la répartition stratégique des tâches. Du point de vue du pilotage nécessaire de la répartition des tâches entre les cantons dans le domaine des hautes écoles, il conviendrait de se limiter aux domaines onéreux, ce qui permettrait aussi de préserver l'autonomie des hautes écoles. Les dispositions constitutionnelles proposées ne permettraient pas à la Confédération d'imposer une répartition stratégique des tâches (dans les domaines particulièrement onéreux), mais simplement de diriger les flux financiers en conséquence. En définitive, l'effet sur la répartition des tâches entre les hautes écoles n'en serait pas moins considérable. La forme potestative de cette disposition se justifie du fait que la Confédération ne saurait être tenue par la Constitution à lier – en cas d'échec de la coordination – son soutien aux hautes écoles cantonales à des principes de financement uniformes, qui devraient être édictés par le législateur fédéral. A l'inverse, la Confédération ne peut pas non plus imposer unilatéralement des principes de financement uniformes aux cantons. Un raisonnement analogue vaut pour la répartition stratégique des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

L'idée de créer une compétence fédérale en matière de «taxes d'études» a été abandonnée. Un règlement fédéral des droits d'inscriptions ou écolages perçus par les hautes écoles cantonales est considéré comme une atteinte excessive à la souveraineté des cantons. De manière indirecte, cependant, les principes du calcul des taxes d'études entrent dans le champ de la coordination commune par la Confédération et les cantons en vue d'établir des principes de financement uniformes (qui supposent un certain degré d'autofinancement des hautes écoles au moyen des taxes d'études) et relèvent donc également, le cas échéant, des compétences fédérales subsidiaires. Il existe en outre un lien direct entre le calcul des taxes d'études et l'octroi d'aides à la formation. A ce sujet, voir ci-dessous le commentaire de l'art. 66.

6.2.5 Recherche (Art. 64)

L'enseignement supérieur et la recherche sont intimement liés. C'est pourquoi les deux art. 63a et 64 forment ensemble la base constitutionnelle d'un espace suisse des hautes écoles et de la recherche qui soit compétitif et performant. L'encouragement de la recherche proprement dit ne relève cependant pas de la compétence des organes communs visés à l'art. 63a, al. 4. Il se fonde en premier lieu sur la loi fédérale sur la recherche, et non pas sur la loi-cadre sur les hautes écoles, et ne fera pas non plus l'objet de la convention de coopération avec les cantons. Etant donné l'interdépendance de l'enseignement et de la recherche et étant donné que la recherche publique se fait essentiellement dans les hautes écoles publiques, les organes communs peuvent et doivent pourtant veiller à la coordination nécessaire entre le financement des hautes écoles et l'encouragement de l'activité de recherche nationale.

L'al. 1 mentionne maintenant l'innovation et complète explicitement la notion d'encouragement de la recherche par celle d'encouragement de l'innovation (voir ci-dessus ch. 5.2.7.).

Selon l'*al.* 2, la Confédération peut notamment subordonner son soutien à l'assurance de la qualité et à la mise en place de mesures de coordination. Le but d'un haut niveau de qualité qui doit caractériser toute activité de recherche reconnue sur le plan national et international découle en tant que but déjà de l'art. 61*a*. C'est à la communauté scientifique concernée qu'il appartient de définir les critères de qualité auxquelles doit répondre la recherche dans un domaine déterminé. La législation fédérale doit fixer, elle, les règles du système d'assurance de la qualité dans l'encouragement de la recherche et de l'innovation.

L'*al.* 3 reste inchangé par rapport au texte en vigueur.

6.2.6 Formation continue (Art. 64*a*)

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 individuel et social croissant de l'apprentissage tout au long de la vie complétant la formation initiale. Ce degré d'enseignement appelé quaternaire mérite donc un article à part dans la Constitution sous le titre marginal: formation continue.

Il ressort clairement du libellé et de la systématique que le terme de formation continue a une acception très large. Elle recouvre à la fois la formation continue professionnelle et la formation continue générale. Elle englobe de même la formation d'adultes au sens traditionnel, qui ne nécessite donc pas de mention distincte. N'est pas concernée par cette disposition la formation continue académique dans les hautes écoles, qui est régie par l'art. 63*a*, al. 3 à 5.

La Confédération reçoit la compétence de mettre en place une législation générale dans le domaine très diversifié de la formation continue (*al.* 1). Elle peut fixer des principes applicables aux établissements de formation continue publics et privés, par exemple en ce qui concerne l'assurance qualité, la reconnaissance des diplômes et les procédures de d'accréditation (voir ch. 5.2.8 ci-dessus). 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 (proposition majoritaire); il reviendra au législateur fédéral de déterminer les aspects de la formation continue à réglementer. Une minorité de la Commission a estimé que l'action législative ne devait rester qu'une possibilité (formulation potestative). Les cantons peuvent toujours prendre des dispositions complémentaires s'il existe un intérêt public en ce sens.

L'*al.* 2 attribue à la Confédération une compétence d'encouragement global de la formation continue, comme actuellement déjà pour la formation d'adultes. Il ne rend toutefois pas ce soutien obligatoire.

L'*al.* 3 laisse le législateur fédéral décider des domaines et des critères du soutien. La Confédération peut ainsi le restreindre à certains secteurs de la formation continue, ou à certaines catégories de personnes. Le législateur peut également, dans certaines conditions, prévoir des soutiens obligatoires (comme à l'art. 32 de la loi sur la formation professionnelle).

6.2.7 Statistique (Art. 65)

Une politique moderne de l'éducation est inconcevable sans un outillage statistique fiable et bien développé. Pour assurer la comparabilité, il convient d'unifier autant que possible le relevé des données statistiques. Cet ajout au libellé actuel habilite la Confédération à collecter les données statistiques nécessaires sur la formation (formation continue comprise) et la recherche.

6.2.8 Aides à la formation (Art. 66)

L'*al. 1* est conforme à la nouvelle réglementation du projet RPT (il reprend à la 2^e phr. de la version allemande la version française du texte constitutionnel (voir ci-dessus ch. 5.2.9). Selon cette version, la Confédération peut non seulement encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation, mais aussi définir les principes qui en régissent l'octroi. L'actuelle version allemande du projet RPT («...*Grundsätze für die Unterstützung festlegen*»), prise au sens étroit, n'est pas très appropriée car il va de soi que la Confédération peut lier à des conditions légales le soutien qu'il octroie aux cantons en matière d'aides à la formation. Par opposition, la version française du projet RPT confère à la Confédération l'autorité de définir les principes qui régissent l'octroi d'aides à la formation par les cantons, ce qui rend possible une réglementation de principe valable pour toute la Suisse en matière d'aides à la formation. La nouvelle version ne permet bien sûr pas à la Confédération de fixer des montants uniformes pour les aides à la formation. Cette compétence relève des cantons. Cependant, la disposition permet à la Confédération de définir des critères valables pour toute la Suisse concernant l'octroi d'aides à la formation. La Confédération pourrait ainsi notamment établir un lien direct et contraignant entre les taxes d'études et les aides à la formation. Par ailleurs, la compétence fédérale ainsi définie garantit la pleine liberté de passage en matière d'aides à la formation dans tout l'espace suisse de formation.

Cette législation-cadre en matière d'aides à la formation peut s'intégrer dans la loi-cadre sur les hautes écoles. Du point de vue d'un espace suisse des hautes écoles coordonné, une autre solution judicieuse serait que de tels principes soient édictés par les organes communs, d'autant plus que l'harmonisation matérielle des aides à la formation, que la Confédération peut encourager au titre du présent article constitutionnel, pourrait aussi être préparée dans ces organes. Une autorisation correspondante devrait être disposée dans la loi-cadre sur les hautes écoles. Au final, ces dispositions permettraient de mettre en place une réglementation en matière d'aides à la formation qui soit cohérente et juste à l'échelle de la Suisse. Au cas où la coordination échouerait, cet article permettrait à la Confédération d'édicter à tout moment sa propre législation en la matière.

6.2.9 Encouragement des enfants et des jeunes (Art. 67)

La mention de la formation des adultes dans le libellé actuel a été supprimée (voir ci-dessus le commentaire de l'art. 64*a*), ce qui appelle un changement de la note marginale.

6.2.10

Déclaration de force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions (projet RPT) (Art. 48a)

Le projet RPT approuvé par le peuple et les cantons prévoit à l'art. 48a une déclaration de force obligatoire générale et une obligation d'adhérer à des conventions qui se limite aux universités cantonales et aux hautes écoles spécialisées (al. 1, let. b et c). Cette disposition est ici étendue à tout le secteur de la formation (let. b).¹⁸ D'un point de vue rédactionnel, les universités et les HES peuvent être regroupées sous le libellé «hautes écoles cantonales» (let. c) du fait que les HES sont des hautes écoles (inter)cantonales. Sont exclues du champ de cette disposition les hautes écoles privées.

La déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions peuvent jouer un rôle important dans la mise en place d'un espace suisse de formation coordonné. Ces instruments garantissent la capacité d'agir des organes de coordination là où les solutions élaborées conjointement échouent devant la non-adhésion d'un petit nombre de cantons. Il permet aussi d'éviter que la Confédération ne soit pratiquement obligée de faire usage de ses compétences subsidiaires prévues aux art. 62 et 63a en raison de l'attitude d'un faible nombre de cantons. Il s'agit donc d'une disposition qui dans son essence est favorable au fédéralisme.

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 d'enseignement. Les effets sur l'état du personnel de la Confédération devraient en tout cas être relativement minimes.

8

Compatibilité avec le droit européen

Le présent projet est compatible avec le droit européen.

¹⁸ Voir à ce sujet l'avis du 16 juin 2005 de la CDIP (ch. 5.5).

Synthèse générale des règles constitutionnelles en matière de formation: propositions et droit en vigueur¹⁹

Art. 2 But

¹ La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays.

² Elle favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays.

³ Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible.

⁴ Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

Art. 5a Subsidiarité (projet RPT)

L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de subsidiarité.

Art. 8 Egalité

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

³ L'homme et la femme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. L'homme et la femme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale.

Art. 11 al. 1 Protection des enfants et des jeunes

¹ Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

Art. 19 Droit à un enseignement de base

Le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti.

¹⁹ La synthèse générale contient aussi des dispositions qui ont été adoptées le 28 novembre 2004 par le peuple et les cantons dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (projet RPT; FF 2003 6035, 2005 883) Les modifications proposées par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national sont indiquées en *italiques*.

Art. 20 Liberté de la science

La liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie.

Art. 41 Buts sociaux

¹ La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:

- a. toute personne bénéficie de la sécurité sociale;
- b. toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;
- c. les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;
- d. toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;
- e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;
- f. 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;
- g. 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.

² La Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage.

³ Ils s'engagent en faveur des buts sociaux dans le cadre de leurs compétences constitutionnelles et des moyens disponibles.

⁴ Aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux.

Art. 43a Principes applicables lors de l'attribution et de l'accomplissement des tâches étatiques (projet RPT)

¹ La Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération.

² Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation.

³ Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation.

⁴ Les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable.

⁵ Les tâches de l'Etat doivent être accomplies de manière rationnelle et adéquate.

Art. 46, al. 2 et 3 (projet RPT)

² La Confédération et les cantons peuvent convenir d'objectifs que les cantons réalisent lors de la mise en oeuvre du droit fédéral; à cette fin, ils mettent en place des programmes soutenus financièrement par la Confédération.

³ La Confédération laisse aux cantons une marge de manoeuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités.

Art. 48, al. 4 et 5 (projet RPT)

⁴ Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en oeuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention:

- a. soit adoptée selon la procédure applicable aux lois;
- b. fixe les grands lignes de ces dispositions.

⁵ Les cantons respectent le droit intercantonal.

Art. 48a Déclaration de force obligatoire générale des concordats et obligation d'adhérer à des conventions (projet RPT)

¹ A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales dans les domaines suivants:

- a. exécution des peines et des mesures;
- b. *instruction publique*
- c. *hautes écoles cantonales*;
- d. institutions culturelles d'importance suprarégionale;
- e. gestion des déchets;
- f. gestion des déchets;
- g. transports en agglomération;
- h. médecine de pointe et clinique spéciales;
- i. institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

² La déclaration de force obligatoire générale prend la forme d'un arrêté fédéral.

³ La loi fixe les conditions requises pour la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions et règle la procédure.

Art. 61a Espace suisse de formation

¹ *Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation.*

² *Ils coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et par d'autres mesures.*

Art. 62 Instruction publique

¹ L'instruction publique est du ressort des cantons.

² Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. [*dernière phrase biffée; voir al. 5*]

³ Les cantons pourvoient à une formation spéciale suffisante pour tous les enfants et adolescents handicapés, au plus tard jusqu'à leur 20^e anniversaire. (projet RPT)

⁴ *Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant l'âge du début de la scolarité et la scolarité obligatoire, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.*

⁵ *La Confédération règle le début de l'année scolaire.*

⁶ *Dans la préparation des actes législatifs fédéraux qui relèvent de la compétence des cantons, une importance particulière est accordée à la participation des cantons.*

Proposition de la minorité

(Rutschmann, Fattebert, Freysinger, Kunz, Pfister Theophil)

⁴ *Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant l'âge du début de la scolarité et la scolarité obligatoire, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération peut légiférer dans la mesure nécessaire.*

Proposition de la minorité

(Stump, Galladé, Genner, Graf, Müller-Hemmi, Savary, Schenker Silvia, Widmer)

⁶ *biffer*

Art. 63 Formation professionnelle

La Confédération légifère sur la formation professionnelle. Elle encourage la diversité et la perméabilité de l'offre dans ce domaine.

Art. 63a Hautes écoles

¹ *La Confédération gère les écoles polytechniques fédérales; elle peut créer, reprendre ou gérer d'autres hautes écoles et d'autres institutions du domaine des hautes écoles.*

² *Elle soutient les hautes écoles cantonales et peut verser des contributions à d'autres institutions du domaine des hautes écoles reconnues par elle.*

³ *La Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles. Ce faisant, ils tiennent compte de l'autonomie des hautes écoles et des différentes collectivités*

responsables, et veillent à l'égalité de traitement des institutions assumant des tâches de même nature.

⁴ Pour accomplir leurs tâches, la Confédération et les cantons concluent des accords et délèguent certaines compétences à des organes communs. La loi définit les compétences qui peuvent être déléguées à ces organes et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination.

⁵ Si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, la Confédération légifère sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue, sur la reconnaissance des institutions et des diplômes. De plus, la Confédération peut lier le soutien aux hautes écoles à des principes de financement uniformes et le subordonner à la répartition des tâches entre les hautes écoles dans les domaines particulièrement onéreux.

Art. 64 Recherche

¹ La Confédération encourage la recherche scientifique et l'innovation.

² Elle peut subordonner son soutien notamment à l'assurance de la qualité et à la mise en place de mesures de coordination.

³ Elle peut gérer, créer ou reprendre des centres de recherche.

Art. 64a Formation continue

¹ La Confédération fixe les principes applicables à la formation continue.

² Elle peut encourager la formation continue.

³ La loi fixe les domaines et les critères.

Proposition de la minorité

(Rutschmann, Fattebert, Kunz, Pfister Theophil)

¹ La Confédération peut fixer les principes applicables à la formation continue.

Art. 65 Statistique

¹ La Confédération collecte les données statistiques nécessaires concernant l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de la formation, du territoire et de l'environnement en Suisse.

² Elle peut légiférer sur l'harmonisation et la tenue des registres officiels afin de rationaliser la collecte.

Art. 66 Aides à la formation

¹ La Confédération peut accorder des contributions aux cantons pour l'octroi d'aides à la formation destinées aux étudiants des hautes écoles et autres institutions d'enseignement supérieur. Elle peut encourager l'harmonisation entre les cantons en matière d'aides à la formation et fixer les principes applicables à leur octroi (projet RPT modifié).

² En complément des mesures cantonales et dans le respect de l'autonomie cantonale en matière d'instruction publique, elle peut, par ailleurs, prendre elle-même des mesures destinées à promouvoir la formation.

Art. 67 Encouragement des enfants et des jeunes

¹ Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

² En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes [*«et la formation des adultes» est biffé; voir art. 64a*].