

## Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation

Bons pour la formation et la recherche

20 février 2006

Numéro 06

# dossierpolitique



## **Les nouveaux articles sur la formation : fondements d'un système de qualité**

### L'essentiel en bref

Le 21 mai 2006, les citoyens suisses se prononceront sur les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Ils visent à créer un espace de formation de qualité, homogène qui couvre tout le territoire. Dans ce but, le texte oblige les cantons à collaborer et à se coordonner. Si les cantons ne devaient toutefois trouver aucun terrain d'entente, la Confédération pourrait définir, à titre subsidiaire, les pierres angulaires du système de formation suisse.

La Confédération et les cantons assument conjointement la responsabilité de la gestion du système de hautes écoles. Ils reçoivent des compétences en vue de réglementer les niveaux d'étude, d'assurer et de vérifier la qualité de la formation, d'établir une planification stratégique et les principes de financement.

### Position d'economiesuisse

economiesuisse soutient les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Ils posent les fondements d'un système de formation performant et efficace, capable de s'affirmer face à la concurrence internationale. Les compétences sont clarifiées et les structures simplifiées en vue de former des personnes actives à la fois mobiles et flexibles.

Le projet présente également un intérêt pour la place économique suisse. Bien exploité, il pourra promouvoir la qualité du système de formation, encourager la concurrence entre des hautes écoles qui garderont leur autonomie et contribuer à renforcer notre capacité d'innovation. Voilà des atouts décisifs pour la croissance économique future de la Suisse!

Nous le savons tous : la seule ressource de la Suisse c'est sa « matière grise », le savoir de ses habitants. Les matières premières comme le pétrole, le minerai de fer, le charbon ou d'autres ressources minières lui font défaut. Son territoire est limité. Les montagnes couvrent les deux tiers du pays et ces zones ne peuvent être exploitées qu'au prix de grands efforts. Du fait de la rareté des ressources, le savoir est valorisé et exploité avec succès. La capacité d'innover de l'économie suisse est exceptionnelle en comparaison internationale. La formation est à la base du succès. C'est l'école qui pose les bases d'une économie fondée sur le savoir. Le système de formation revêt donc une importance cruciale.

De quel système de formation la Suisse a-t-elle besoin ? Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation donnent des réponses à cette question et fixent de nouvelles tâches.

### **Le but des nouveaux articles sur la formation**

En 1997, le conseiller national Hans Zbinden déposait une initiative parlementaire exigeant la création d'un espace de formation homogène, d'un haut niveau de qualité couvrant tout le territoire. Après huit ans de travaux parlementaires, le projet est prêt : les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation sont sur le point d'être soumises au peuple.

Ces articles visent à permettre au système de formation suisse de relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Ils tiennent compte des habitudes de la population en termes de mobilité. De plus, une coordination accrue vise à améliorer la compétitivité du système de formation. Néanmoins, il fallait tenir compte des structures fédérales de la Suisse. La commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), qui a élaboré le projet, a donc travaillé en étroite collaboration avec les cantons.

La qualité et la perméabilité sont les clés du projet. Ces deux objectifs répondent aux défis actuels du système de formation et mettent l'accent sur la compétitivité et la mobilité des citoyens.

### **Des structures perméables**

Pour les familles flexibles et mobiles, le déménagement d'un canton à un autre peut tenir de la course d'obstacle. Le fédéralisme suisse a fait émerger 26 systèmes de formation – avec des différences

parfois considérables. Cela complique le changement de domicile des enfants en âge scolaire et occasionne des retards inutiles dans leur formation. La coordination des différents systèmes doit contribuer à améliorer la situation et à faciliter le passage d'un canton à l'autre, ce qu'on nomme la perméabilité horizontale.

La perméabilité concerne aussi le passage d'un niveau de formation à l'autre. Cette perméabilité verticale doit aussi être harmonisée. Elle implique notamment la reconnaissance mutuelle des diplômes.

### **Qualité de la formation**

La Suisse a des exigences élevées en matière de qualité de la formation. Elle y investit des sommes considérables – bien plus que d'autres États. La performance du système de formation, autrement dit « *l'output* », est, quant à lui, plus difficile à mesurer.

Depuis l'an 2000, le niveau de connaissances des jeunes de 15 ans est recensé tous les 3 ans dans l'étude PISA et comparé à l'échelle internationale. La Suisse se situe dans la moyenne seulement. Le système de formation ne semble pas satisfaire les exigences élevées en matière de qualité.

Pourtant, la qualité de la formation est décisive pour la Suisse et son économie fondée sur le savoir. C'est pourquoi les articles constitutionnels sur la formation accordent une grande importance à la garantie de la qualité, en particulier dans le domaine des hautes écoles (Universités, EPF, HES).

### **Constitution, article 62 : Instruction publique**

- <sup>1</sup> L'instruction publique est du ressort des cantons.
- <sup>2</sup> 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.
- <sup>4</sup> Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, 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.
- <sup>5</sup> La Confédération règle le début de l'année scolaire.
- <sup>6</sup> Les cantons sont associés à la préparation des actes de la Confédération qui affectent leurs compétences ; leur avis revêt un poids particulier.

### **Coopération et coordination**

L'amélioration de la perméabilité et de la qualité passe par une intensification de la coopération et de la coordination au niveau des cantons, qui portent la responsabilité en matière de formation. Les compétences de la Confédération se limitent à la formation professionnelle, y compris les hautes écoles spécialisées, les deux EPF et les contributions de soutien aux universités cantonales. Aujourd'hui, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a pour tâche de coordonner les systèmes de formation cantonaux.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation se fondent sur cette collaboration intercantonale qui a fait ses preuves, tout en confiant de nouvelles tâches aux cantons. Si les cantons ne parvenaient toutefois pas à harmoniser leurs systèmes de manière suffisante, la Confédération aurait alors la compétence d'édicter les prescriptions nécessaires. Cette compétence de la Confédération demeure toutefois subsidiaire et se limite à définir les pierres angulaires du système de formation, soit :

- la scolarité obligatoire,
- l'âge de l'entrée à l'école,
- la durée et objectifs des niveaux d'enseignement,
- le passage d'un niveau de formation à l'autre et la reconnaissance des diplômes.

La nouvelle réglementation fera pression sur les cantons afin qu'ils trouvent une solution commune. Il n'a pas été établi de manière définitive à partir de quel moment les efforts des cantons seraient considérés comme ayant échoué. La décision de la Confédération d'intervenir relèverait donc d'une décision politique prise par le Parlement. Néanmoins, la Confédération ne prendra pas de décision seule, elle impliquera les cantons dans le processus.

La répartition des compétences prévue par la révision prend en considération les réserves des cantons vis-à-vis d'une réglementation fédérale. Les cantons ne perdent pas leurs compétences, mais ils sont tenus d'harmoniser leur politique. La CDIP s'est déjà engagée sur cette voie. Elle vient de mettre en consultation un nouveau concordat qui renforce l'harmonisation des politiques cantonales concernant la scolarité obligatoire. Ce concordat, qui anticipe sur le mandat des articles constitutionnels, vise à régler les principes fondamentaux de l'espace de formation suisse et à

définir les instruments permettant d'en garantir la qualité.

Les nouveaux articles constitutionnels ne se contentent pas de renforcer l'obligation de collaborer entre les cantons. Ils renforcent également la collaboration entre la Confédération et les cantons. C'est vrai en particulier dans les domaines où la Confédération possède déjà des compétences propres : la formation professionnelle, les hautes écoles spécialisées et les EPF.

### **Peu de changements dans les classes d'école au lendemain du 21 mai**

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation ne provoqueront pas de changements concrets pour les écoliers. Les nouvelles dispositions définissent uniquement les mécanismes institutionnels de prise de décision dans l'espace de formation suisse. Ce qui sera décisif, c'est la manière dont les cantons et, le cas échéant, la Confédération utiliseront ces nouveaux mécanismes à l'avenir.

Des changements sont susceptibles de se produire par la suite. En effet, les systèmes de formation des cantons devront évoluer pour tendre vers une meilleure harmonisation. Des réformes seront donc incontournables. La réglementation de l'apprentissage des langues étrangères à l'école primaire en Suisse alémanique sera un premier test. Des initiatives sur cette question sont en cours dans plusieurs cantons.

### **Pilotage des hautes écoles : du nouveau**

Les nouveaux articles constitutionnels concernent aussi les hautes écoles. L'économie, en particulier, s'est engagée dans ce sens, car il y a davantage à faire dans ce domaine que dans les niveaux de formation inférieurs. Le projet soumis au vote du peuple part de l'idée que la concurrence permet à un système de formation et à des centres de recherche de très haute qualité de s'épanouir. Par ailleurs, il renforce l'autonomie des hautes écoles.

Traditionnellement, la Confédération joue un rôle très fort dans l'enseignement tertiaire : elle gère les deux EPF de Zurich et Lausanne. Par ailleurs elle est responsable des hautes écoles spécialisées (HES). Cependant, les cantons jouent également un rôle très important à travers leurs universités.

Dans ce domaine aussi, le projet prévoit d'attribuer une compétence subsidiaire à la Confédération. Cette compétence pourra s'exercer uniquement si la Confédération et les cantons ne parviennent pas à s'entendre sur des solutions communes en matière de politique des hautes écoles. Cela permet de garantir un pilotage fort du système et d'éviter les blocages.

### **Organes communs**

Dorénavant, la Confédération et les cantons porteront conjointement la responsabilité de la politique des hautes écoles. Des organes communs auront la responsabilité d'harmoniser les niveaux d'étude, de garantir et contrôler la qualité de la formation et de la recherche, de planifier des stratégies nationales et de poser les principes de financement.

Ces organes communs, formé à la fois de représentants de la Confédération et des cantons, seront institués par la future loi-cadre sur les hautes écoles. Cette loi fédérale définira clairement leurs compétences. Le Conseil fédéral est en train d'élaborer à ce sujet un projet de loi, qui sera mis en consultation cette année encore. La Commission du Conseil national envisage la création de trois organes pour piloter le système des hautes écoles :

- Une conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles (Confédération et cantons), qui aura pour fonction de piloter le système dans son ensemble (EPF, universités et HES).
- Une conférence des recteurs et présidents des hautes écoles, qui aura pour fonction de coordonner la planification stratégique conformément aux directives de la conférence des collectivités.
- Le conseil suisse de l'enseignement supérieur, qui accompagnera la politique des hautes écoles dans une perspective reflétant les intérêts de toute la société.

### **Financement et remaniement des portefeuilles**

Il incombera vraisemblablement à la conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles de régler les questions de financement. Le système financier se fondera sur le principe des coûts standard par étudiant ou diplômant, avec un échelonnement par branche. Ce système des coûts standard accroîtra la transparence des flux financiers et permettra d'allouer les ressources avec plus d'efficacité. La situation actuelle n'est en effet pas satisfaisante : pour des étu-

### **Constitution, article 63a : Hautes écoles**

- <sup>1</sup> 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.
- <sup>2</sup> Elle soutient les hautes écoles cantonales et peut verser des contributions à d'autres institutions du domaine des hautes écoles reconnues par elle.
- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> 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.
- <sup>5</sup> 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 et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes. De plus, la Confédération peut lier son 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.

des comparables, les coûts de formation peuvent varier de manière considérable, sans qu'il soit forcément possible de l'expliquer.

Dans le modèle proposé, la conférence des collectivités ayant la charge des hautes écoles devra également créer les conditions-cadre pour une nouvelle répartition de l'offre de formation. La raréfaction des fonds publics oblige en effet à procéder à une répartition des tâches plus efficace entre institutions. Les hautes écoles auront un rôle à jouer : elles devront utiliser leur autonomie pour coordonner leurs efforts et trouver des solutions acceptables pour tous. Les collectivités publiques devront ensuite trouver un accord politique sur la meilleure répartition des tâches, en particulier dans les domaines les plus coûteux.

**Garantie de la qualité**

D'une manière générale, il appartient aux hautes écoles de définir, en toute autonomie, comment elles veulent garantir la qualité de la recherche et de la formation. Elles devront toutefois respecter des normes communes dont la définition et la surveillance incombera à la Confédération et aux cantons. Il n'a pas encore été décidé pour quel type de normes la Suisse opérera. Des débats ont lieu à ce sujet partout en Europe.

**Compétences fédérales en matière de formation continue**

L'apprentissage la vie durant est plus qu'un slogan. Dans un environnement économique et social en constante mutation, la formation continue est devenue un passage obligé. C'est aussi une opportunité pour relever les défis futurs. Le marché propose aujourd'hui une offre de formations continues très vaste. Elles émanent tout à la fois de fournisseurs privés et publics.

La Confédération possédera dorénavant la compétence d'édicter des réglementations pour la formation continue. Toutefois, elle devra se limiter à élaborer une loi-cadre. Elle pourra ainsi, par exemple, établir des principes d'assurance-qualité et de reconnaissance des diplômes et des procédures d'accréditation. La loi-cadre contribuera certainement à accroître la transparence du marché. On attend de la Confédération qu'elle fasse preuve de retenue dans l'exercice de cette compétence. L'offre de formation continue émane pour une très large part de privés et cela doit rester ainsi. Il n'y a pas lieu de brider ces initiatives et d'entraver inutilement le marché.

**Les fondements d'une formation de haut niveau**

L'économie soutient les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Ils permettront au système de formation suisse de devenir plus performant et de mieux s'adapter aux défis de la société moderne. Les processus de décision seront raccourcis. Ces articles constitutionnels formeront le socle sur lequel développer un système de formation modernisé qui favorisera l'innovation.

Après la votation du 21 mai, il conviendra de poser d'autres jalons, en particulier dans le paysage suisse des hautes écoles. Pour que la recherche suisse résiste à la concurrence mondiale en matière de savoir, notre

système de hautes écoles devra suivre les principes directeurs suivants :

**Une recherche et une formation de très haute qualité**

Confrontées à la concurrence internationale, les hautes écoles auront les meilleures chances de s'affirmer si elles visent la plus haute qualité en matière de recherche et de formation. Les hautes écoles doivent développer des profils spécifiques et mettre un accent sur leurs points forts.

Il convient d'encourager en priorité les domaines de compétences reconnus et les secteurs de recherche les plus prometteurs. Il importe également d'éliminer les redondances et de consolider l'offre de formation.

**Des hautes écoles autonomes**

Seules des hautes écoles autonomes qui possèdent leurs propres compétences de décision peuvent être à même de proposer des programmes de recherche et de formation de la meilleure qualité. La direction stratégique et opérationnelle doit être confiée aux hautes écoles elles-mêmes. Elles doivent être libres de leurs décisions en matière de gestion du personnel et disposer de compétences financières propres. Cela leur permettra de mieux fixer leurs priorités sur leurs domaines d'excellence.

**Une politique orientée sur le marché**

Les hautes écoles doivent s'orienter sur le marché. Cela nécessite une collaboration intensive entre les hautes écoles et les entreprises, qui favorisera l'innovation et la croissance. En outre, une orientation sur le marché permettra de développer une offre de formation tenant compte des besoins des étudiants et leur permettant de développer le profil recherché par les entreprises.

## Commentaire

La Suisse est pauvre en ressources naturelles. Son seul atout est le savoir. Le bien-être de notre pays en dépend. La connaissance et l'innovation sont des leviers décisifs pour réactiver la croissance en Suisse. Des têtes bien faites sont un facteur de succès. Basée sur le savoir, l'économie suisse ne peut pas progresser sans une relève très qualifiée.

Le système de formation prépare les personnes actives de demain. Il est le fondement de la recherche et de l'innovation. C'est pourquoi notre pays a des exigences élevées envers son système de formation.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation posent les fondements d'un système de haute qualité. C'est une étape importante sur le chemin des réformes en matière de formation et de recherche. Cette réforme constitutionnelle mérite donc le soutien de l'économie.

L'avenir nous dira ce que la Confédération et les cantons feront de ces nouvelles conditions-cadre. Il reste à espérer qu'ils exploiteront le potentiel d'innovation qui en émane et qu'ils poseront les jalons aux bons endroits. Des réformes s'imposent tout particulièrement dans le domaine des hautes écoles. Celles-ci doivent pouvoir s'imposer dans un contexte international très concurrentiel. Pour offrir des formations et des programmes de recherche d'excellence, nos hautes écoles ont besoin de disposer d'autonomie et elles doivent pouvoir se rapprocher du marché.

---

### **Pour toutes questions :**

damien.cottier@economiesuisse.ch

andreas.bosshart@economiesuisse.ch