

## Editorial

### La collaboration intercantonale

Dans le champ de la politique de l'éducation, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) est sans doute la plus ancienne organisation de collaboration intercantonale dans notre pays. Elle l'est depuis 1874. Et ce n'est pas un hasard.

Regroupant en son sein les intérêts cantonaux des deux minorités linguistiques latines (français et italien), sa sensibilité et son attention aux risques inhérents à toute centralisation de compétences décisionnelle au niveau du pouvoir fédéral en matière d'éducation, est la plus avivée.

Elle fut le fer de lance des luttes historiques contre toute velléité de soumettre au fait majoritaire fédéral, les affaires publiques les plus intimement liées aux identités culturelles et linguistiques.

Ce serait toutefois une erreur de considérer notre Conférence exclusivement sous cet angle défensif.

N'a-t-elle pas été au cours des dernières décennies à la pointe de réalisations de collaborations intercantionales significatives que d'autres régions suisses de coordination nous envient ?

Actuellement, la CDIP/CH engage une révision du Concordat sur la coordination scolaire de 1970 qui pourrait prendre la forme d'un nouvel accord visant à harmoniser les programmes de la scolarité obligatoire. La CIIP s'apprête à conforter sa politique d'édition de ressources didactiques par une convention administrative intercantonale et elle réfléchit aux formes d'engagement qu'elle pourrait donner prochainement à sa décision d'adoption du plan d'étude cadre (PECARO) afin d'en faire l'instrument attendu d'une véritable coordination des plans d'études cantonaux.

Une réflexion sur les instruments de la collaboration intercantonale prend donc une résonance toute particulière.

Nous sommes heureux d'offrir, par cette livraison de « Politique de l'éducation et innovations », à nos lecteurs, acteurs et observateurs de la coordination scolaire, quelques pistes de réflexion stimulantes dues à la plume des meilleurs penseurs, juristes, acteurs et politiques en la matière.

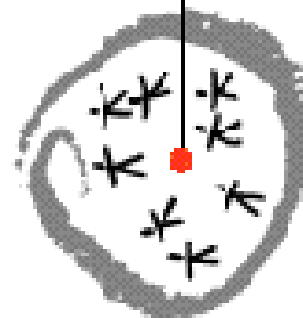
THIERRY BÉGUIN  
PRÉSIDENT DE LA CIIP

## Sommaire

|  |    |
|--|----|
| Une question sensible : la répartition des tâches en matière d'éducation et de formation | 2  |
| Origine et développement des Concordats  | 4  |
| Histoire du Concordat sur la coordination scolaire de 1970                               | 5  |
| Le Concordat de 1970 en bref   | 7  |
| Harmonisation scolaire et rôle des parlements  | 7  |
| L'exemple romand du contrôle parlementaire   | 9  |
| De nouvelles compétences pour la Confédération ?   | 11 |
| Vers un nouvel accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire      | 13 |
| Nouvelles de la CIIP et de l'IRDP  | 15 |
| Fenêtre sur l'Allemagne  | 16 |

POLITIQUES DE L'ÉDUCATION ET INNOVATIONS

BULLETIN DE LA CIIP



CONFÉRENCE INTERCANTONALE  
DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE DE  
LA SUISSE ROMANDE ET DU TESSIN

# Une question sensible : la répartition des tâches en matière d'éducation et de formation

AUGUSTIN MACHERET, A. CONSEILLER D'ETAT

*La répartition des tâches et des charges est depuis toujours la grande affaire de notre système fédéraliste. Dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la culture, elle donne même lieu, selon l'expression plaisante de Moritz Arnet, à une soupe de Cappel permanente! Aux velléités centralisatrices de certains, parlementaires ou fonctionnaires fédéraux par exemple, les cantons répondront promptement par des sursauts concordataires ou quelque autre projet de coordination, voire de coopération. Les débats que nous vivons présentement à propos de l'enseignement de base et de la formation supérieure témoignent de la*

## Le message de l'histoire

*constante actualité de la question.*

La Confédération helvétique ne fut pendant longtemps qu'un conglomérat de minorités et d'alliances de toutes sortes. Dès lors, elle ne pouvait naître, subsister et se développer que dans le cadre d'une organisation politique fédéraliste. L'Etat fédéral constitué en 1848 et consolidé en 1874 ne se vit donc reconnaître que des compétences d'attribution. Les cantons restent souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Clé de la répartition des compétences, cette clause générale a vigoureusement résisté aux tentatives de relativisation qui la menacèrent à certains moments (projet de Constitution de 1977); elle a été reprise de manière explicite à l'article 3 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999. Au pays des Helvètes, on ne joue pas avec les symboles! Dans les domaines politiquement sensibles de l'éducation, de la formation et de la culture, l'Etat fédéral n'allait se voir at-

tribuer que certaines compétences spécifiques, fort limitées au départ. En dépit de toutes les révisions constitutionnelles qui sont allées dans sens d'un renforcement du pouvoir central, notamment en matière de formation professionnelle, d'enseignement supérieur et de recherche scientifique, les cantons bénéficient toujours en matière d'instruction publique de compétences relativement étendues et substantielles. Dans l'ensemble, ils considèrent que cette sphère de compétences originaires, la seule qui leur reste ou presque, constitue un élément essentiel de leur autonomie et de leur identité. Dans une époque gavée de pensée unique, cette attitude politique tient de la provocation. Point de loi scolaire fédérale en vue. Les options centralisatrices de l'Helvétique (1798-1803) apparaissent aussi lointaines que la silhouette de Philipp Albert Stapfer, premier et dernier ministre fédéral de l'éducation nationale. La manne fédérale est toujours bienvenue. Mais surtout, pas de bailli scolaire qui nous vienne de Berne!

## Du cantonalisme au fédéralisme coopératif

Après 1874, les cantons – et à l'intérieur de ceux-ci les communes à des degrés divers – purent donc continuer à organiser et à orienter leurs systèmes scolaires selon leur génie propre. Ils n'en manquaient pas. Ils se voient imposer pourtant le respect de quelques obligations élémentaires et significatives: celle de pourvoir à un enseignement de base suffisant, ouvert à tous les enfants, obligatoire, gratuit et respectueux de la liberté de conscience et croyance. Cet enseignement devait être placé sous la direction et la surveillance des autorités politiques (art. 27 a. Cst. repris à l'article 62 de la nouvelle). Dans ce régime d'extrême décentralisation, nos cantons courraient assurément le risque de développer leurs systèmes scolaires en vases clos, dans un esprit «cantonaliste» des plus purs...Fort heureusement, ils ont tôt réalisé qu'ils

s'épuiseraient dans l'isolement. Consentant à se reconnaître quelques qualités, ils se sont concrètement engagés sur la voie de la coordination dès la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. La Conférence intercantonale des chefs de départements de l'instruction publique des cantons romands vit le jour en 1874 déjà. La plus ancienne de nos quatre conférences régionales, elle a précédé la naissance de la CDIP d'une bonne vingtaine d'années. Ces conférences, dont les structures et le fonctionnement se sont progressivement améliorés, ont favorisé tout d'abord un fédéralisme de coordination. L'instrument le plus significatif en est aujourd'hui encore le concordat scolaire du 29 octobre 1970, dont on ne peut que saluer les développements actuellement en cours. Sur cette base, nos cantons ont pu passer progressivement à un fédéralisme de coopération dans le cadre

de diverses institutions communes. Simultanément, les prérogatives de la Confédération se sont accrues. Longtemps contestée, la notion de tâche ou de responsabilité commune réussit à présent sa percée. L'heure est au fédéralisme coopératif, le vrai, qui implique non seulement les cantons mais aussi la Confédération. Un autre aspect de cette évolution nous amène à distinguer répartition institutionnelle des tâches et partenariat. L'école n'est plus simplement une institution publique aux mains de l'Etat. Con-

## Pressions centralisatrices

L'an 2000 aura été marqué par l'élaboration, sur la base d'une motion Hans Zbinden (PS, AG), d'un avant-projet d'article constitutionnel (nouvel art. 62) conférant à la Confédération une « compétence générale en matière d'éducation ». Issue de la Commission pour la science, l'éducation et la culture (CSEC) du Conseil national, cette proposition ne pouvait susciter qu'émoi et réprobation de la part des gardiens de l'autonomie cantonale. La CDIP ne se soucia pas moins de mettre en discussion une alternative constructive propre à favoriser la coopération entre Confédération et cantons dans le respect de leurs sphères de compétences et des principes de la nouvelle péréquation financière (NPF). Dans le secteur des hautes écoles, les pressions centralisatrices s'exercent avec force sur les plans politique, économique, administratif, scientifique et médiatique depuis le début des années 90. Il en est résulté pour l'instant une combinaison de nouvelles normes de droit fédéral et de droit concordataire, entrées en vigueur en 2001. Le débat se poursuit dans le cadre de l'élaboration d'un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles, un débat de fond qui voit à nouveau s'opposer tendances centralisatrices et fédéralistes. Ces deux exemples témoignent à eux seuls de toute l'atten-

## L'avenir est au fédéralisme coopératif

N'en déplaise à certains censeurs, la dernière décennie aura été marquée par une dynamique concordataire intense et par un foisonnement de recommandations, réglementations, thèses, rapports, réformes pédagogiques et révisions statutaires. A côté d'un échec, il est vrai, concernant l'apprentissage des langues. Pour se convaincre de l'effervescence des années 90, il suffit de faire le bilan de l'action de la CDIP, bien relayée par ailleurs au plan régional et cantonal. La conclusion d'un important accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (1993), la réforme des études gymnasiales et la mise en place d'une nouvelle maturité, la réorganisation de la formation des enseignants (système HEP)

séquence de la promotion des droits fondamentaux de la personne et de certains buts sociaux (droits de l'enfant, droits des parents, droit à la formation, égalité de chances), l'instruction publique s'ouvre à un partenariat toujours plus large et plus actif. Au demeurant, notre ordre constitutionnel n'a jamais institué un monopole public de la formation. Complexe et très éclaté, ce partenariat n'est pas sans poser, lui aussi, des problèmes de répartition des tâches et responsabilités; il nous paraît appeler une certaine clarification.

tion prêtée aujourd'hui au secteur de la formation. Faut-il s'en étonner? Certainement pas, au vu de l'importance déterminante de celui-ci pour l'avenir du pays et des multiples défis auxquels il est confronté : transformation profonde de la société, mondialisation de l'économie, montée en force des technologies de la communication, nouveaux horizons de la science et de la technique, progrès et contraintes de l'intégration européenne, essoufflement des finances publiques, interrogation (au lendemain de Pisa 2000) sur la qualité de notre école en comparaisons internationales, etc. Dans ce contexte, d'aucuns se demandent si l'avenir de notre système d'éducation et de formation ne passe pas désormais par la définition centralisée, au plan fédéral, d'un cadre général et contraignant qui permette de mener une politique suisse de la formation cohérente et efficace. A rester sage sur la voie traditionnelle du fédéralisme coopératif, notre pays peut-il vraiment réussir l'intégration de ses systèmes de formation demeurés, après tant d'efforts, très hétérogènes ? Le simple changement dans la continuité permet-il encore d'espérer l'adaptation de nos structures de formation aux réalités du 21<sup>ème</sup> siècle ?

sont autant d'innovations à mettre à l'actif du fédéralisme coopératif. Même dans les secteurs de compétence essentiellement fédérale, ainsi dans celui de la formation professionnelle (art. 63 Cst.), les réformes sont intervenues dans la concertation et avec le concours actif des régions et des cantons en charge des établissements de formation. La création des HES au sein de réseaux nationaux aura été un acte majeur qui prendra date dans l'histoire de notre politique de formation. Tout cela étant, l'avenir ne saurait être à la centralisation, mais bien à la dynamisation du fédéralisme coopératif. L'heure du ministre fédéral de l'éducation nationale n'a pas encore sonné. am

# Origine et développement des concordats

SIMONE FORSTER, COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE IRDP

*Les concordats sont des instruments utiles dans un Etat comme la Suisse. Avant 1932, c'est par ce biais que l'on a réussi à harmoniser les règles de la circulation routière. Ce modèle s'avère aussi performant pour coordonner les multiples systèmes éducatifs.*

A l'origine, les concordats sont d'essence religieuse. Il s'agit de traités conclus entre le Saint-Siège et les Etats, destinés à définir les relations entre l'Eglise et le pouvoir politique. Leur contenu avait trait à la nomination des évêques et des abbés et à l'exercice du culte. Le premier de l'histoire date du XII<sup>e</sup> siècle (Concordat de Worms 1122). Il s'inscrit dans les luttes qui opposaient le Saint-Siège à l'Empire germanique.

Il n'est donc guère surprenant que ce terme ait été choisi en Suisse, au XIX<sup>e</sup> siècle, pour les traités de droit public entre les cantons. La Constitution de 1999 lui préfère toutefois le synonyme de convention (art. 48). Des concordats se tissent dans les secteurs où une unification pa-

raît souhaitable et qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération. Ils concernent surtout la justice et la police, la création de diverses institutions comme, par exemple, l'office intercantonal de contrôle des médicaments. En matière fiscale, il existe un concordat entre les cantons sur l'interdiction des arrangements fiscaux (1948). Une solution fédérale n'était pas envisageable car *notre structure fédéraliste aurait difficilement supporté une telle atteinte à la compétence des cantons* (Concordat août 1998). En matière d'éducation, citons le concordat sur la coordination scolaire (29 octobre 1970) et l'Accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (13 février 1993).

## L'essor des concordats

Les concordats ont le vent en poupe aujourd'hui. Ils sont une manière souple de résoudre certains problèmes et s'inscrivent dans le mouvement d'émergence des régions qui traverse toute l'Europe. Ils peuvent être bilatéraux, multilatéraux ou régionaux. Un concordat multilatéral peut impliquer l'ensemble des cantons, comme l'accord intercantonal universitaire. Les fédéralistes les voient d'un bon œil car ils ne sont pas intrusifs et ne menacent pas la souveraineté des cantons.

C'est en quelque sorte une manière élégante d'échapper à des lois fédérales plus contraignantes. Les centralisateurs les considèrent comme un archaïsme provincial qui entrave la mise en œuvre d'une législation fédérale moderne. En fait, les concordats sont une base importante de collaboration nationale ou internationale des cantons. Ils découlent du principe de la souveraineté. Un de leurs buts principaux est l'harmonisation de certaines règles de droit public cantonal, comme par exemple, le concordat sur la coordination scolaire de

1970. *Les cantons concordataires créent une institution intercantonale de droit public aux fins de développer l'école et d'harmoniser leurs législations cantonales respectives.*<sup>1</sup>

Cet essor pose, toutefois, certains problèmes juridiques relevés par les constitutionnalistes et certains parlementaires. Dans tous les cantons, c'est le Conseil d'Etat, soit l'exécutif cantonal, qui le négocie. Le Parlement ne peut que l'accepter ou le refuser ce qui limite considérablement le pouvoir du législateur dans un domaine qui relève de sa compétence. Des membres des parlements cantonaux, comme le Forum interparlementaire romand, se posent certaines questions quant à la création d'organes législatifs intercantonaux et relèvent parfois le paradoxe d'une pratique fédéraliste qui menace les souverainetés cantonales. sf

### Bibliographie

BOEGLI, Laurence.- *Les concordats intercantonaux : quels enjeux pour la démocratie?*.- Chavannes-près-Renens : IDHEAP, janvier 1999

**Le concordat est une forme juridique prévue par la Constitution, laquelle, en 1999, préfère faire usage du terme de convention**

Art. 48 Conventions intercantionales

1. Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.
2. La Confédération peut y participer dans les limites de ses compétences.
3. Les conventions intercantionales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.

<sup>1</sup> *Le Concordat : forme vivante de la démocratie suisse ?* Neuchâtel, IRDP : Delval 1990

# Histoire du Concordat sur la coordination scolaire de 1970

SIMONE FORSTER, COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE IRDP

*Le concordat de 1970 connut une histoire longue et difficile mais à force de persévérance, on parvint à harmoniser les structures scolaires. En 1990, pour célébrer ses vingt ans, la CDIP choisit le proverbe chinois : ne crains pas d'aller lentement, crains surtout de t'arrêter.*

Le 19 mars 1969, Hans Hürlimann président de la CDIP tira la sonnette d'alarme : les recommandations, seuls instruments de coordination de la Conférence, sont insuffisantes. *Il faut un instrument de travail visible qui fournisse la base légale nécessaire à l'exécution de nos décisions. Cet instrument, c'est un concordat<sup>1</sup>.* Ce discours historique s'inscrivait dans un climat politique particulier. La même année, le 25 février, la section des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois

(actuelle UDC) tenait une conférence de presse afin de présenter leur initiative populaire sur l'harmonisation des systèmes scolaires. Le 21 juin 1967, la CDIP avait édicté quatre recommandations dans ce domaine : fixation du début de l'année scolaire après les vacances d'été, de la durée de la scolarité obligatoire à neuf ans, de la durée minimale de la scolarité jusqu'à la maturité à 12 ans. Elle prévoyait aussi de coordonner l'âge d'entrée à l'école par une ordonnance cadre.

Les temps sont mûrs

Le 12 mai 1969, le Comité nomma une commission d'experts afin d'élaborer les grandes lignes d'un futur concordat. Eugène Egger, secrétaire général de la CDIP, fut nommé président. Tous les membres étaient d'accord sur un point au moins : rendre les recommandations de 1967 obligatoires. Après quelques versions et consultations juridiques, la commission soumit au Comité, le 16 septembre 1970, un projet de texte, accepté le jour même par l'Assemblée plénière. Le 18 septembre, il fut transmis aux directeurs de l'instruction publique. Une deuxième lecture et le vote final furent à l'ordre du jour de l'assemblée annuelle de Montreux des 29 et 30 octobre 1970. En préambule, Hans Hürlimann releva que l'harmonisation des systèmes scolaires était nécessaire afin que chaque en-

fant jouisse des mêmes chances éducatives et afin d'éviter que l'école ne devienne un frein à la mobilité. Le concordat fut accepté à l'unanimité. Le 14 décembre 1970, le Conseil fédéral l'approuva conformément à l'article 7 al. 2 de la Constitution fédérale. Venait ensuite la ratification des cantons, laquelle était de la compétence des parlements ainsi que, dans certains cas, du peuple. Appenzell Rhodes intérieures fut le premier canton à ratifier le concordat en décembre 1970. Le 1<sup>er</sup> juin 1971, dix cantons en avaient fait autant, le quorum exigé par l'article 11 du concordat était donc atteint. Fin 1972, on comptait vingt cantons.

<sup>1</sup> Concordat sur la coordination scolaire conclu le 29 octobre 1970, RS 411.9, Art.1

Aperçu du Concordat de Worms, premier concordat de l'histoire, conclu en 1122 entre le Pape Callixte II et l'empereur Henri V, pour mettre fin à la «Querelle des investitures»





## C'est là que le bât blesse

Toutefois, en cette année 1972, les difficultés commencèrent car le début de l'année scolaire, fixé en automne, déclencha une vague de protestations en Suisse allemande. Les oppositions se cristallisèrent à Zurich et à Berne. A Zurich, une initiative populaire demandant le maintien de la tradition du printemps fut approuvée le 4 juin 1972. Le même jour, le canton de Berne refusa que le début de l'année soit reporté à l'automne. Cette question était la condition d'une adhésion au concordat. Du coup, le processus fut retardé à Bâle-Ville, en Argovie et en Thurgovie. Des cantons de Suisse orientale revinrent à « l'ancien régime » du printemps. La CDIP qualifia la situation d'*échec spectaculaire*. Elle décida alors de mettre entre parenthèses l'harmonisation des structures scolaires pour se concentrer sur celle des contenus (plans d'études etc.). L'échec de la votation populaire du 4 mars 1973 sur la révision constitutionnelle des articles 27 et 27 bis sur l'enseignement ren-

força sa détermination de suivre la voie concordataire. Les cantons avaient rejeté toute participation de la Confédération à une certaine planification de l'éducation. Cinq ans plus tard, en 1978, la loi fédérale sur l'aide aux universités fut aussi repoussée. La Confédération, face à ces échecs répétés, mit en veilleuse tout projet d'introduction de nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement.

Jusqu'en 1985, les choses n'avancèrent guère du côté du concordat d'autant qu'en juin 1982, le peuple des cantons de Zurich et de Berne rejeta une nouvelle fois tout déplacement du début de l'année scolaire à l'automne. Finalement la Confédération donna le coup de pouce décisif. Un nouvel alinéa 3 bis de l'article 2 de la Constitution fut voté, le 22 septembre 1985, par le peuple et les cantons : *l'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre*.

## Enfin ratifié par les cantons

Cette votation donna de nouvelles ailes au concordat car de nouveaux cantons le ratifièrent : Bâle-Ville et Thurgovie (1987), Berne et Argovie (1989). A son assemblée annuelle de 1990, la CDIP se réjouit de ces succès car ils ouvraient la voie à une *politique de coordination plus intense et plus élargie*. Ainsi, en 1995, fut passé, l'accord intercantonal sur la reconnaissance

des diplômes de fin d'études. Le concordat de 1970 fut complété par d'autres accords spécifiques comme, par exemple, l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997, l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées du 4 juin 1998 et l'accord intercantonal sur les écoles supérieures spécialisées du 27 août 1998.

## Un nouvel élan

Le concordat de 1970 s'est finalement révélé un instrument souple et efficace de coordination entre les cantons. En 2000, à l'occasion de son trentième anniversaire, la CDIP affirmait qu'il fallait poursuivre sur cette voie par une *uniformisation accrue et plus contraignante des objectifs d'apprentissage* de l'école obligatoire<sup>2</sup>. Dans ses lignes directrices du 5 juillet 2001, elle décida d'*élargir de manière substantielle le concordat scolaire notamment afin d'abaisser l'âge d'entrée à l'école, de modérer une scolarisation plus flexible et plus individualisée*. Le 6 juin 2002, au cours de leur assemblée plé-

obligatoire<sup>3</sup>, créer des *standards de contrôle des compétences que doit transmettre l'école obligatoire dans les secteurs clés et évaluer ainsi le système à l'échelon national*. Ces objectifs devraient s'insérer dans un accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire ayant force de loi. Le projet est piloté par les organes directeurs de la CDIP et le travail devrait se terminer fin 2005. Bref, comme le disait Moritz Arnet, alors secrétaire général de la CDIP, le concordat *a encore de beaux jours devant lui*. sf

### De l'instruction publique

Art. 62 de la Constitution de 1999

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. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.

nière, les directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique approuvèrent le projet «Harmonisation de l'école obligatoire» (Harmos). Ce dernier va fixer des niveaux de compétences contraignants dans certaines disciplines (langue première, langues étrangères, mathématiques et sciences) pour la fin de la 2<sup>e</sup>, de la 6<sup>e</sup> et de la 9<sup>e</sup> année, harmoniser les structures et contenus de la scolarisation

<sup>2</sup> op. cit Badertscher La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 1897 à 1997 Berne Stuttgart Vienne : Editors Paul Haupt 1997 p. 196

<sup>3</sup> Déclaration de la CDIP relative au 30e anniversaire du concordat sur la coordination scolaire

### Le concordat de 1970 en bref

#### Article premier - But

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

#### A. Dispositions de fond

##### Art. 2 - Obligations

Les cantons concordataires décident de coordonner leurs législations scolaires de la manière suivante:

- L'âge d'entrée à l'école obligatoire est fixé à six ans révolus au 30 juin. Les cantons conservent la possibilité d'avancer ou de retarder la date limite de quatre mois.
- La durée de la scolarité obligatoire est d'au moins neuf ans, pour filles et garçons, à raison de trente-huit semaines d'école par an, au minimum
- La durée normale de la scolarité, depuis l'entrée à l'école obligatoire jusqu'à l'examen de maturité, est de douze ans au moins et de treize ans au plus.

L'année scolaire commence dans tous les cantons à une date comprise entre la mi-août et la mi-octobre.

##### Art. 3 - Recommandations

Les cantons concordataires élaborent des recomman-

dations à l'intention de l'ensemble des cantons, notamment dans les domaines suivants:

- a. plans d'études cadres;
- b. matériel d'enseignement commun;
- c. libre passage entre écoles équivalentes;
- d. passage au cycle secondaire;
- e. reconnaissance sur le plan intercantonal des certificats de fin d'études et des diplômes obtenus par des formations équivalentes;
- f. désignation uniforme des mêmes degrés scolaires et types d'écoles;
- g. formation équivalente des enseignants.

La Conférence suisse des associations d'enseignants sera consultée lors de l'élaboration de ces recommandations.

##### Art. 4 - Coopération

Les cantons concordataires coopèrent entre eux et avec la Confédération en matière de planification de l'éducation, de recherche pédagogique et de statistique scolaire.

A cet effet:

- a. ils soutiennent et développent les institutions nécessaires à cette coopération;
- b. ils élaborent des directives pour l'établissement d'une statistique scolaire suisse, annuelle ou périodique.

# Harmonisation scolaire et rôle des parlements

PASCAL BROULIS, CHEF DU DÉPARTEMENT VAUDOIS DES FINANCES  
COFONDATEUR DU FORUM PARLEMENTAIRE ROMAND

*En tant que «club» ouvert et informel, le Forum interparlementaire romand (FIR) vise d'abord à développer les échanges et à enrichir la réflexion des parlementaires de différents canton.*

## La question se pose

Comme il est devenu indispensable de dépasser les frontières cantonales pour résoudre des questions de plus en plus complexes, ce forum contribue à renforcer le suivi parlementaire lors d'accords gouvernementaux entre cantons. Il veut aussi combler un vide démocratique et conférer une plus grande légitimité aux décisions touchant plusieurs cantons en provoquant des discussions et des votes dans

les divers parlements concernés. Cette mesure doit servir à la fois de précaution et de caution. Dans ce contexte, le FIR doit-il se battre pour instaurer un contrôle parlementaire systématique en matière de convention scolaire ? Faut-il donc que les législatifs se prononcent d'office sur les avancées en matière de collaborations pédagogiques ?

## Une réponse démocratique

De prime abord, nous serions tentés de répondre par la négative. En effet, dans la plupart des cantons, les parlements ont délégué aux exécutifs les compétences en matière d'horaires scolaires ou de choix pédagogiques. Leur intervention alourdirait en outre un processus qui est lent par essence. Somme toute, en acceptant la convention sur la coordination scolaire il

y a 32 ans, les parlements cantonaux se sont prononcés en faveur des collaborations entre les chefs des départements de l'instruction publique. Quel intérêt y aurait-il à voter à chaque étape alors que les progrès, certes lents, n'ont connu à ce jour aucun dérapage majeur, et s'avèrent en bout de course bien plus considérables qu'on le croit communément?

Pourtant, il paraît aussi choquant que les députés n'aient pratiquement jamais eu à se prononcer sur le chemin parcouru depuis 1970. C'est d'autant plus vrai que la politique a tendance à s'introduire jusque dans les salles de classe. L'initiative sur le rétablissement des notes dans le canton de Vaud illustre cette évolution. Il ne fait donc pas de doute que le sceau des parlements donnerait plus de poids aux décisions prises aujourd'hui par les seuls chefs de département de l'instruction publique ou par les exécutifs. Les débats préalables permettraient dans certains cas de prévenir l'intrusion de la politique dans les écoles.

## Risque de centralisation

Toutefois, il existe une raison plus fondamentale encore pour que le FIR et les parlements cantonaux se mêlent de coordination scolaire. Il est urgent de mettre le plus de proximité démocratique dans le processus pour légitimer les cantons et lutter contre les tentations de la centralisation au niveau fédéral des compétences en cette matière.

Les affaires scolaires figurent en très bonne place dans la liste des compétences relevant des autorités cantonales. Chaque canton dispose d'une large marge de manœuvre en matière de programmes, de pédagogies, d'horaires, de statuts des enseignants... Mais cette marge diminue. La tendance à la centralisation scolaire peut s'appuyer sur l'opinion publique, qui rejoint des expert de l'OCDE, pour qui un petit pays comme le nôtre ne peut s'offrir 26 systèmes différents. L'intervention inopportune du Conseil national lors de l'affaire du choix de l'enseignement de l'anglais au détriment du français dans les écoles zurichoises a apporté de l'eau au moulin des centralisateurs. Une initiative constitutionnelle est aujourd'hui pendante. Dans le système fédéral, les can-

Je ne peux donc que saluer la prochaine mise en place d'une assemblée de députés issus des cantons concernés et chargés de veiller aux processus de mise en place des Hautes écoles spécialisées. A mon poste actuel, je constatais que les exécutifs cantonaux étaient en train de perdre progressivement le contrôle budgétaire de ces institutions qu'ils financent pourtant en grande partie. A plus forte raison, les parlements se trouvaient démunis. Comment prendre le risque de couper dans de tels budgets, alors que chaque canton est partenaire et solidaire de ses voisins et de la Confédération?

tons ont le droit à l'erreur. Si Berne tente de leur ôter une compétence chaque fois qu'ils prennent une décision contestable, il vaudrait mieux supprimer d'emblée les cantons.

Car il se pourrait que la Confédération crée un jour un Département fédéral de l'instruction publique propre à uniformiser l'extraordinaire variété scolaire de notre pays plurilingue. A supposer que nous en arrivions à cette extrémité, je souhaiterais sur le mode ironique un bon appétit à notre capitale fédérale. Le morceau serait en effet indigeste. Et on ne finirait pas de mesurer les conséquences pernicieuses d'une évolution jacobine à la fois pour l'autonomie cantonale et pour les élèves. Les cantons perdent déjà sur de nombreux plans des compétences au profit de Berne. La perte de la souveraineté scolaire leur apporterait sans doute un coup très dur et accélérerait une centralisation qui n'est pas souhaitable. En outre, chaque canton possède de subtiles spécificités culturelles et donc scolaires. Seuls les cantons peuvent en tenir compte lorsqu'ils rapprochent leurs systèmes scolaires.

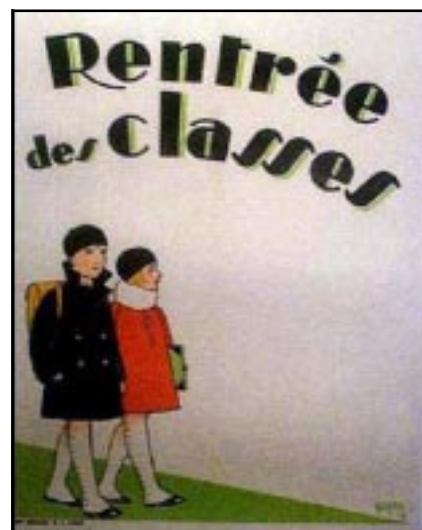
En d'autre terme, l'actuelle harmonisation concertée est de tout point de vue préférable à une dangereuse uniformisation imposée.

Il est évident que sur ce dossier les exécutifs et les législatifs cantonaux ont grand intérêt à défendre les prérogatives cantonales en matière d'enseignement. En impliquant davantage les parlements cantonaux dans le processus d'harmonisation, les gouvernements se verraient renforcés et légitimés dans la voie qui est heureusement suivie depuis 32 ans. Je suis convaincu que l'union des gouvernements et des parlements constituerait un contre-poids bienvenu aux velléités de créer une école fédérale unique. pb

## Harmoniser sans unifier

### Illustration

L'harmonisation de la rentrée scolaire à l'automne est l'une des premières réalisations du Concordat scolaire





# L'exemple romand du contrôle parlementaire

BERNARD ZIEGLER

*Lorsqu'ils concluent entre eux des concordats<sup>1</sup>, les cantons unifient souvent des règles du droit matériel<sup>2</sup> ou délèguent à des institutions communes une partie importante de l'activité étatique<sup>3</sup>.*

## Déficit démocratique

Négociés par les gouvernements, qui ont dans la plupart des cantons le monopole des relations extérieures, ces concordats étaient jusqu'à une date récente soumis à la ratification des parlements, qui n'avaient pas la faculté d'influer sur leur contenu, si ce n'est en les refusant. Les débats autour du RHUSO<sup>4</sup> et de la HES-

SO<sup>5</sup> ont démontré ce que cette situation comportait d'insatisfaisant : on a parlé de déficit démocratique, dans la mesure où des pans entiers de la législation échappaient à toute possibilité d'amendements de la part des députés ou à tout contrôle de gestion efficace de la part des parlements<sup>6</sup>.

## Commission interparlementaire

La procédure de ratification du RHUSO a constitué une première en Suisse, en ce sens que les Grands Conseils vaudois et genevois, d'entente avec leurs gouvernements, ont soumis le concordat à une commission interparlementaire, composée de quinze députés de chacun des cantons, qui a reçu la faculté de proposer des amendements au texte soumis à son examen. Le plus important de ces amendements – tous acceptés par les gouvernements – a d'ailleurs précisément porté sur l'institution d'un contrôle parlementaire sur l'exécution du concordat, les deux

Grands Conseils se dotant d'une commission interparlementaire permanente en vue de ce contrôle de gestion.

Le RHUSO a, on le sait, échoué en votation populaire. Afin d'obtenir de leurs parlements la ratification du concordat HES-SO, soumis peu après à leur examen, les gouvernements des cantons romands ont dû faire la promesse à leurs députés de compléter le concordat d'une convention intercantonale annexe instituant une commission interparlementaire chargée du contrôle de son exécution.

## Concordat des concordats

La perspective de la négociation de nouveaux concordats organiques, et en premier lieu de celui concernant l'institution de la HES-Santé/Social a cependant amené la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) à empoigner

le problème à la racine, et à proposer aux Grands Conseils une procédure standardisée permettant d'associer les parlements à la négociation des concordats : c'est ce qu'on a appelé le concordat des concordats<sup>7</sup>.

## Négociation des concordats

Singulièrement dans le cas des concordats multilatéraux, il est en effet apparu aux gouvernements de Suisse occidentale que l'intervention des parlements sous forme d'amendements au stade de la ratification des concordats seulement les obligerait à mettre en place un impraticable système de navettes, afin d'éliminer

d'éventuelles divergences. Les gouvernements ont dès lors proposé d'associer les parlements déjà au stade de la négociation des concordats, en permettant à une commission interparlementaire de proposer des amendements, lorsque le texte issu des négociations est connu, mais avant qu'il ne soit signé.

<sup>1</sup> L'art. 48 de la nouvelle Constitution fédérale parle désormais de «Conventions intercantionales».

<sup>2</sup> On parle dans ce cas de «Concordats normatifs».

<sup>3</sup> Ces concordats sont qualifiés d'«organiques».

<sup>4</sup> Réseau hospitalo-universitaire de Suisse occidentale.

<sup>5</sup> Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale.

<sup>6</sup> Le RHUSO aurait eu un budget de l'ordre de CHF 2 milliards, supérieur à celui de bien des cantons.

<sup>7</sup> La paternité de l'expression revient au Forum interparlementaire romand (FIR). Celui-ci a cependant confondu jusqu'au bout collaboration intercantonale et institutions supracantoniales en proposant une représentation des cantons dans la commission interparlementaire proportionnelle à leur population.

## Exécution des concordats

C'est là l'ossature du concordat des concordats, dont la mise au point a elle-même été soumise à titre expérimental à la procédure qu'il s'agissait d'instituer. La commission interparlementaire chargée de son examen a ainsi proposé aux gouvernements de compléter le dispositif prévu notamment par l'édition de dispositions cadres sur l'exécution des concordats. C'est ainsi que les cantons ayant ratifié le concordat des concordats s'obligent à l'avenir à prévoir dans tout concordat créant une institution intercantonale commune d'une certaine importance<sup>8</sup> un contrôle parlementaire coordonné, confié à une commission interparlementaire. A la différence des dispositions sur la négociation des concordats, qui s'appliquent directement aux cantons contractants, les dispositions du concordat des concordats sur l'exécution des conventions intercantionales doivent dans chacune de ces conventions se concrétiser sous forme d'articles consacrés au contrôle parlementaire sur l'institution commune.

C'est dire que le concordat des concordats ne pourrait s'appliquer directement au contrôle parlementaire sur l'exécution des dispositions organiques du concordat

sur la coordination scolaire. D'abord, parce que le cercle des cantons contractants n'est pas le même. Ensuite, parce que la valeur seuil n'est peut-être pas atteinte. Enfin et surtout, parce que c'est le concordat scolaire lui-même qui devrait le cas échéant être complété de dispositions sur le contrôle parlementaire sur son exécution.

Bien que proposé par la CGSO<sup>9</sup>, le concordat des concordats n'a pas reçu en l'état l'adhésion du Canton de Berne. Les cantons romands ont cependant veillé à ce que le concordat des concordats soit ouvert à l'adhésion de tous les cantons, dans la mesure où ils sont tous concernés par le problème du déficit démocratique lorsqu'ils mettent en place des institutions communes ou unifient leur législation par la voie concordataire. bz

<sup>8</sup> Sont visées les institutions intercantionales dotées d'un budget minimal de CHF 1 million en moyenne par canton contractant.

<sup>9</sup> Conférence des gouvernements de Suisse occidentale



Le Grand Conseil  
neuchâtelois

# De nouvelles compétences pour la Confédération ?

SIMONE FORSTER, COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE IRDP

*Il règne une certaine effervescence éducative sous la coupole. Initiatives et postulat demandent une harmonisation de nos systèmes éducatifs et l'assurance d'une reconnaissance internationale de nos diplômés.*

La question du partage des compétences éducatives entre la Confédération et les cantons soulève les passions. Les échecs des votations populaires de 1973 sur la révision des articles 27 et 27 bis de la Constitution et de 1978 sur l'aide aux universités illustrent bien ces tensions. On est très chatouilleux dès qu'il s'agit de formation car l'école est une création cantonale qui révèle les subtilités des identités. De nouvelles votations sur des compétences élargies de la Confédération

se préparent pourtant. Deux initiatives parlementaires ont abouti au Parlement : celle de Hans Zbinden sur la formation (1997) et celle de Didier Berberat en faveur de l'enseignement prioritaire d'une langue nationale à l'école obligatoire (2000). De plus, une motion de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) charge le Conseil fédéral de la rédaction d'un nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles.

Initiative  
parlementaire  
Zbinden pour un  
article  
constitutionnel sur  
l'éducation

L'initiative parlementaire Hans Zbinden du 30 avril 1997 demande la rédaction d'un nouvel article constitutionnel sur l'éducation qui donne à la Confédération les compétences de promouvoir *l'aménagement d'un espace éducatif suisse homogène et d'un haut niveau de qualité. Ce dernier doit être eurocompatible, évolutif, et permettre aux étudiants d'être très mobiles et de disposer de formations diverses s'intégrant aisément les unes aux autres. La Confédération crée (...) les conditions d'une harmonisation et d'une coordination des sous-ensembles de formation gérés par les entités nationales, régionales et cantonales et par les structures privées. Elle doit jouer un rôle moteur dans les domaines suivants : formation professionnelle, formation tertiaire et quaternaire (formation continue). La législation relative à la scolarité obligatoire reste du ressort des cantons.*

Le Conseil National a accepté l'initiative le 24 juin 1998 (91 oui, 39 non et 1 abs-

ention) et l'a transmise à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC). Il a prolongé, le 5 octobre 2001, le délai d'élaboration du texte jusqu'à la session d'automne 2002. Le Conseil fédéral, par contre, propose le 20 octobre 1999 le rejet de la motion. Il déclare que *l'école obligatoire relève des cantons (...) et qu'il ne lui appartient pas de les appeler à agir dans un sens déterminé, comme pourrait le faire une autorité de surveillance.* Il rappelle les travaux de coordination entrepris par la CDIP qui visent à *mettre en œuvre une politique commune de l'éducation et du développement scolaire sur la base du concordat de 1970.* Le Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États a proposé, en juin 2001, de rejeter la motion Zbinden pour les mêmes raisons que celles invoquées par le Conseil fédéral.

Développement

Pourquoi un nouvel article constitutionnel ? Pour des raisons d'efficacité et de coordination. La Confédération ne dispose pas des outils légaux qui lui permettent d'agir sur les structures et la coordination des formations. Or, les impératifs du marché de l'emploi, de l'économie et de l'application des accords bilatéraux impliquent une vision de l'ensemble du secteur éducatif et une gestion moins éclatée. La Suisse doit aussi s'adapter aux exigences de la Déclaration de Bologne, de juin 1999 - qu'elle a signée - sur l'harmonisation des structures d'études et de recon-

naissance des diplômés. Les différences entre les systèmes éducatifs des cantons sont patentées : durée et organisation de l'école enfantine, nombre d'heures dispensées à l'école obligatoire, pourcentage par canton des élèves qui obtiennent une maturité. Si les cantons sont libres d'organiser à leur guise les fondements de l'édifice scolaire, des tensions et des difficultés « d'accrochage » risquent d'apparaître aux degrés supérieurs dans lesquels la Confédération exerce certaines compétences. De plus certains cantons font cavalier seul. Zurich, par exemple, envisage

une vaste réforme de la scolarité enfantine et obligatoire par la mise en œuvre d'une organisation souple et adaptable appelée *Haus des Lernens*. Ce projet concerne 15% des élèves de Suisse. Il aura donc des répercussions dans d'autres cantons. L'absence d'une véritable coordina-

tion lors de l'introduction des réformes risque donc d'aggraver les disparités. Il serait donc temps, pour Hans Zbinden, *de transformer la scolarité obligatoire en un espace de formation homogène*.

## Motion pour un article constitutionnel sur les hautes écoles

Une motion déposée le 23 mars 1999 par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E), et transmise à l'unanimité par les deux Conseils, charge le Conseil fédéral de présenter un article constitutionnel sur les hautes écoles afin que la Confédération ait *la compétence de mener avec les cantons une politique globale de portée nationale et d'élaborer des règles obligatoires pour toutes les hautes écoles*. Le Conseil fédéral a accepté cette motion et le 29 juin 2000, les chefs des départements fédéraux de l'intérieur et de l'économie ont constitué un groupe de travail, chargé d'élaborer un projet d'article sur les hautes écoles. Ce dernier confère à la Confédération la compétence d'élaborer, avec les cantons, *une politique globale de portée nationale et d'élaborer des règles obligatoires pour toutes les hautes écoles*. Il s'agit donc de renforcer les compétences que la Confédération et les cantons exercent ensemble, en par-

tenariat. Universités et Hautes écoles spécialisées forment un ensemble. Elles sont certes autonomes mais elles ont à appliquer, dans leur sphère, une même réglementation des conditions d'accès et de reconnaissance des filières d'études. Il leur faut aussi instaurer *des standards au plan fédéral* ainsi que des pratiques semblables de reconnaissance des diplômes et des acquis. Le passage des étudiants et des enseignants d'une haute école à une autre sera ainsi facilité et les contrôles de qualité assurés. Autre tâche qui incombe au groupe de travail : définir les principes fixant l'allocation des ressources. Les délibérations au Parlement sur le nouvel article constitutionnel devraient se dérouler en 2003 et une votation populaire pourrait avoir lieu fin 2003 début 2004. *La coordination entre le projet « ar canton article sur les hautes écoles » et le projet « article sur la formation »* (initiative parlementaire Hans Zbinden) *est assurée*.

## D'autres idées et initiatives

Le 4 octobre 2001, Felix Gutzwiller a déposé une motion afin de faire débiter la scolarité à 6 ans au plus tard comme le font les autres pays industrialisés. Le Conseil fédéral a estimé qu'en effet, les enfants commencent tard leurs classes et finissent leurs études à des âges relativement avancés. Cette question pouvait toutefois être traitée par la voie concordataire puisque la CDIP a décidé le renouvellement et l'extension du concordat scolaire. Le Conseil fédéral a donc proposé, le 14 novembre 2001, de transformer la motion en postulat.

Autre mouvement en faveur d'un système plus centralisé : celui du Grand Conseil de Bâle-Campagne, lequel a approuvé, le 28 février 2002, une initiative cantonale ambitieuse. Elle demande une nouvelle base constitutionnelle qui confère à la Confédération des compétences étendues de coordination et d'harmonisation des systèmes éducatifs cantonaux, de l'école enfantine à la fin du degré tertiaire. Il s'agit de décider de l'âge du début de la scolarité, des structures et de la durée des divers degrés d'enseignement. Il faut aussi fixer les objectifs de qualification de la fin de l'école obligatoire, le nombre d'établissements d'enseignement général et professionnel, les exigences d'entrée, les

types de formation du Secondaire II et coordonner les formations des hautes écoles de niveau tertiaire. Enfin, pour garantir la reconnaissance internationale des diplômes (formation professionnelle, hautes écoles) il est important que la Confédération évalue la qualité des systèmes éducatifs cantonaux. On le voit, les choses bougent et il semble qu'en ce début de millénaire, le mouvement du balancier se dirige plutôt du côté des centralisateurs. sf

# Vers un nouvel accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire

HANS AMBÜHL  
SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CDIP

Le concordat scolaire de 1970 a fait ses preuves

Les personnes qui souhaitent se documenter sur le thème « concordat scolaire » se réfèrent actuellement à l'étude très instructive de mon prédécesseur, Moritz Arnet, intitulée « Le concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 » (publiée en 2000 par la CDIP, cette étude est disponible auprès de son Secrétariat à Berne)

Au cours des 15 premières années d'existence du concordat, il n'a pas été possible de réaliser les quelques rares obligations qu'il contenait, notamment l'uniformisation du début de l'année scolaire. C'est la raison pour laquelle, à cette époque, on se rabat – en quelque sorte « contraint par la nécessité » – sur la « coordination intérieure », à savoir : la collaboration pédagogique. Le concordat et l'autorité chargée de l'appliquer, la CDIP, forment ainsi, au début de leur activité, une plate-forme pour les débats portant sur des réformes dans le domaine de l'éducation. Ce n'est que lorsque le problème du « début de l'année scolaire » est réglé au travers de la législation fédérale (!) que, paradoxalement, le concordat scolaire de même que l'autorité chargée de son application se voient attribuer une capacité d'agir suffisamment étendue pour résoudre, de manière efficace, des questions structurelles relatives à la coordination de l'éducation à l'échelon national.

Ainsi le concordat scolaire devient-il le support juridique de l'ensemble des instruments réglant de manière contraignante la gestion de notre système éducatif à l'échelon national, notamment des concordats portant sur la libre circulation des étudiants au degré tertiaire et des accords sur la reconnaissance des diplômes. Parallèlement, la légitimité du concordat et de la CDIP en matière de coopération avec la Confédération s'est trouvée renforcée de manière substantielle. On peut ainsi dire que le succès remporté par le concordat et la CDIP au cours de cette

Des défis d'une dimension nouvelle

Divers signes indiquent que le concordat scolaire et la CDIP qui l'applique sont aujourd'hui au seuil d'une troisième phase de leur histoire et doivent relever des défis qui rendent nécessaire une synthèse des éléments essentiels des deux phases précédentes, c'est-à-dire une cohésion plus étroite du travail de fond, dite « coor-

deuxième phase est impressionnant. Tout ce qui – dans cette Suisse soi-disant lente et dominée par l'esprit de clocher de ses cantons – a été réalisé à l'échelon national depuis 1990, année au cours de laquelle la Suisse s'est soumise à l'examen OCDE, est pour le moins respectable.

Citons en vrac :

- les plans d'études cadres pour les écoles de maturité et une nouvelle réglementation de la reconnaissance de la maturité allant de pair avec la réforme des maturités gymnasiales;
- l'introduction de la maturité professionnelle;
- la création de hautes écoles spécialisées dépendant sur le plan juridique à la fois de la Confédération et des cantons;
- des bases légales réalisées dans le cadre de concordats garantissant la reconnaissance de diplômes à l'échelon national, ainsi que de nombreux règlements créés notamment dans le cadre des hautes écoles spécialisées;
- des réglementations en vue de la reconnaissance à l'échelon national des divers diplômes de formation des enseignantes et enseignants;
- la tertiarisation de la formation des enseignantes et enseignants, et ce, également pour les enseignantes et enseignants du préscolaire et du primaire, ainsi que la création de hautes écoles pédagogiques;
- plusieurs accords de financement du secteur tertiaire (universités, hautes écoles spécialisées, écoles supérieures spécialisées) applicables à l'échelon national, garantissant la libre circulation et la mobilité des étudiantes et étudiants;
- la participation à des mesures de compétences à l'échelon international.

En vérité, il s'agit là d'un bilan fort honorable et l'on peut affirmer qu'au cours de la deuxième phase de son existence le concordat scolaire a su pleinement faire ses preuves.

dination interne », et des instruments permettant d'émettre des dispositions contraignantes, comme cela s'était produit dans un passé récent à propos de certaines questions d'abord structurelles :

- Il y a beaucoup de choses que nous ne pouvons faire qu'ensemble, puisque la Suisse n'est par comparaison qu'une



petite puissance au milieu de la concurrence mondiale, que les tâches qu'ont à accomplir 26 systèmes intérieurs sont trop pesantes, que les conditions-cadres et le financement ne peuvent être supportés et ne peuvent conduire au but que s'ils sont réalisés à l'échelon national; un exemple actuel en est l'intégration des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement à tous les degrés et dans tous les domaines.

- Il y a aussi des problèmes que nous ne pouvons résoudre qu'ensemble, puisque des questions centrales de la cohésion et de l'entente nationales sont touchées; un exemple actuel en est l'intégration de l'anglais, outil mondial de communication, dans les plans d'études de l'école obligatoire, sous le maintien du principe que nous, citoyennes et citoyens d'un pays plurilingue né de

notre volonté de former une nation, souhaitons, également à l'avenir, nous comprendre entre nous dans nos langues nationales.

- Enfin, les citoyens eux-mêmes souhaitent une harmonisation accrue, voire l'unification de notre système scolaire, puisque la mobilité (intellectuelle et physique) à l'intérieur du pays a augmenté continuellement le besoin de changer sans problème le lieu de scolarisation, et réduit l'identification à des particularités cantonales spécifiques; en conséquence, on entend en effet de plus en plus l'appel à l'uniformisation des objectifs et des structures de l'école obligatoire dans une Suisse unie, et surtout l'appel à la cohésion et à la perméabilité des filières de formation ainsi qu'à la suppression des contraintes et des incompatibilités à l'intérieur du système éducatif.

## Notre réponse : un accord intercantonal d'harmonisation

Il est judicieux de centrer tout d'abord les efforts sur les éléments qui sont les plus urgents pour le système scolaire suisse et qui, partant, sont aussi un défi majeur pour l'efficacité et la crédibilité de la coordination scolaire, à savoir : l'harmonisation des objectifs de l'école obligatoire et – du moins dans la mesure où il s'agit là d'une condition préalable indispensable – celle des degrés scolaires, des types d'écoles et de leur durée. A travers l'harmonisation des objectifs et des structures, la coopération intercantonale peut faire montre d'une efficacité sur mesure, c'est-à-dire : harmoniser ce qui est nécessaire, sans gommer pour autant les particularités culturelles ou l'esprit de compétitivité inhérent au système fédéraliste.

Le projet qui consiste à fixer, à l'échelon suisse, des niveaux de compétence pour l'école obligatoire dans certaines disciplines (langue première, langues étrangères, mathématiques et sciences) poursuit essentiellement deux buts : d'une part, par l'introduction d'objectifs contraignants pour la fin de la 2<sup>e</sup>, de la 6<sup>e</sup> et de la 9<sup>e</sup> année scolaire (même certificat clôturant la scolarité obligatoire), *une harmonisation des contenus* des systèmes cantonaux de scolarisation obligatoire, associée à *une harmonisation structurelle*; d'autre part, *la création de standards* permettant de contrôler les compétences que doit transmettre l'école obligatoire dans quelques disciplines-clés et d'évaluer ainsi le système à l'échelon national.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire devrait à la fois habiliter et obliger les régions linguistiques à définir des standards dans d'autres disciplines (histoire, instruction civique,

géographie, connaissance de l'environnement, disciplines artistiques, sport) et à harmoniser les programmes à travers des plans d'études cadres et/ou des points de convergence.

L'accord sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire devrait contenir par ailleurs une disposition qui viendrait compléter l'art. 2 de l'actuel concordat scolaire en cas d'introduction d'un « cycle élémentaire », c'est-à-dire dans le cas d'un avancement de l'âge d'entrée à l'école associé à un assouplissement et à une individualisation du début de la scolarité. Cette réglementation viendrait aussi éliminer tout ce qui jusqu'ici fait encore obstacle à l'adhésion du canton du Tessin.

La réalisation de ce projet fera avancer de manière décisive la coordination scolaire suisse et contribuera de manière déterminante au développement de la qualité de l'école obligatoire; il jouit de ce fait de la plus haute priorité stratégique dans le cadre du programme de travail de la CDIP. ha

# Nouvelles de la CIIP

CAROLINE CODONI-SANCEY COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE CIIP

## Nouveau secrétaire général désigné

Lors de sa séance du 12 décembre 2002, la CIIP a désigné **Christian Berger** de Neuchâtel pour succéder à Jean-Marie Boillat, actuel secrétaire général, qui prendra sa retraite à fin juillet 2003. Christian Berger, 47 ans, a commencé sa carrière dans l'enseignement des mathématiques, de la physique et du sport au secondaire. De-

puis une dizaine d'années il dirige le service de la formation des enseignants, de l'enseignement secondaire II et de l'informatique scolaire au sein du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles neuchâtelais. Il a contribué à la mise sur pied de la Haute école pédagogique intercantonale BEJUNE.

*Les éléments et décisions suivants sont à retenir de l'Assemblée plénière de la CIIP du 20 septembre 2002 :*

## Portfolio européen des langues (PEL)

Les modalités d'introduction du Portfolio européen des langues (PEL 15+) ont été définies. Parmi celles-ci sont à signaler son introduction sur une base volontaire et facultative des élèves, son acquisition personnelle par les étudiants et sa généralisation sur une période de dix ans. Pour mémoire, suite à l'adoption du PEL par la

CDIP en mai 2001, la CIIP avait pris le parti d'organiser à l'échelle romande la politique d'information, les principes de généralisation ainsi que la formation. Un groupe de travail avait été mis en place à cette fin et a remis son rapport en février 2002. C'est sur la base de ce rapport que la CIIP a défini les modalités en question.

## Groupe paritaire CIIP-SER

Sur initiative du syndicat des enseignants romand (SER), la Conférence a accepté la création d'un groupe de travail paritaire CIIP - SER (en principe trois représentants par partie) pour étudier l'évolution du

métier d'enseignant dans l'ensemble de ses dimensions éducatives et formatrices à la lumière du contexte pédagogique et social.

## 3<sup>ème</sup> colloque sur PECARO

Le 27 septembre 2002 s'est tenu à Lausanne le troisième colloque de la Commission pédagogique sur le projet de plan d'études cadre romand (PECARO). Après deux premiers colloques, marquant successivement l'ouverture du chantier (9.6.00) puis le passage entre la concep-

tion générale du projet et la phase d'élaboration proprement dite (14.11.01), cette troisième manifestation de grande envergure - plus de deux cents participants - a mis l'accent sur l'articulation entre les scolarités obligatoire et post-obligatoire.

# Nouvelles publications de l'IRDP

*JAQUET, François & TIECHE CHRISTINAT, Chantal (dirs). (2002). L'apport des jeux à la construction des connaissances mathématiques. Neuchâtel : IRDP (02.6)*

*BOYER, H. & DE PIETRO, J.-F. (2002). De contacts en contacts : représentations, usages et dynamiques sociolinguistiques. In A. Boudreau (éd.) et al., L'écologie des langues : mélanges William Mackey (pp. 103-123). Paris : L'Harmattan*

*DE PIETRO, Jean-François. (2002). Le français régional à l'école : quelles possibilités? In P. Singy (éd.), Le français parlé dans le domaine franco-provençal (pp. 31-66). Berne : Lang*

*DE PIETRO, Jean-François. (2002). Et si à l'école on apprenait aussi? AILE, 16, 47-71*

*DE PIETRO, J.-F. (2002). Un champ nouveau, des barrières à faire tomber... : quels statuts pour les démarches d'éveil aux langues dans l'enseignement secondaire? *Babylonia*, 3, 26-32*

*BROHY, Claudine. (2002). Enseignement immersif et enseignement bilingue au niveau secondaire II : bibliographie sélective. Neuchâtel : IRDP (Document de travail 02.1002)*

*LANDRY, Françoise. (2002). Grilles-horaires officielles, temps scolaire effectif des élèves : enseignement primaire et secondaire premier cycle : Suisse romande et*

Tessin : tableaux comparatifs : année scolaire 2002-2003. *Neuchâtel : IRDP (02.4) LANDRY, Françoise. (2002)*. Les structures de l'enseignement en Suisse romande et au Tessin : éducation préscolaire, enseignement primaire, secondaire premier cycle, secondaire deuxième cycle (gymnases, écoles supérieures de commerce,

écoles de degré diplôme) : année scolaire 2002-2003. *Neuchâtel : IRDP (02.3)*

*OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS). (2002)*. Effectifs scolaires des élèves 2000/01 : Suisse romande et Tessin : enseignement primaire et secondaire premier cycle. *Neuchâtel : IRDP (02.2)*

## Fenêtre sur l'Allemagne

Avec la création de la République fédérale d'Allemagne, au printemps 1949, s'instaure un système politique pluraliste et décentralisé. L'enseignement tout entier est placé sous la responsabilité de l'Etat mais les *Länder* (16 depuis 1990) sont souverains en matière éducative et culturelle. Ils sont toutefois tenus d'assurer une certaine uniformité dans la formation. En effet, tout changement doit se conformer aux accords de 1964 et de 1971, conclus entre les *Länder*, en matière de normalisation du système scolaire, lesquels garantissent une structure de base commune, des équivalences et la reconnaissance des diplômes de fin d'études et des certificats des enseignants. Ont ainsi été normalisés : le début et la durée de l'enseignement obligatoire, les dates de début et de fin d'année scolaire, la durée des vacances, la possibilité de passer d'un type d'établissement à un autre, le début de l'apprentissage d'une langue étrangère.

La Fédération dispose de la compétence législative dans les domaines de la formation professionnelle en entreprise, des bourses et des subventions à la recherche scientifique. La Conférence permanente des ministres de l'Education et des Affaires culturelles (KMK) de 1949 est le plus ancien instrument de coordination entre les gouvernements des *Länder*. Ses décisions n'ont qu'un caractère de recommandation et n'acquièrent force légale que si les gouvernements les acceptent officiellement. L'article 91B de la Constitution prévoit aussi une possibilité générale de coopération de la Fédération et des *Länder* sur la base d'accords administratifs. C'est l'origine de la Commission de la Fédération et des *Länder* pour la planification de l'éducation et la promotion de la recherche (BLK) créée en 1970. Cette institution a également pour tâche de coordonner les politiques des *Länder* mais avec la participation de l'Etat fédéral. Cette distribution des compétences fut maintes fois remise en question mais toute nouvelle attribution à la Fédération se heurte à la résistance des *Länder*.

SIMONE FORSTER  
COLLABORATRICE SCIENTIFIQUE IRDP

## Bulletin CIIP Politiques de l'éducation et innovations

*Bulletin de la CIIP*

Adresse :

Faubourg de l'Hôpital 43 - Case postale 54 - 2007 Neuchâtel, tél. 032/ 889 86 16 - fax 032/ 889 69 71 - E mail : corinne.martin@ne.ch, site Internet : <http://www.ciip.ch>

Comité de rédaction :

Jean-Marie Boillat, Caroline Codoni-Sancey, Simone Forster, Corinne Martin, Jacques Weiss

Rédaction : Simone Forster

Assistance à la rédaction et conception : Corinne Martin