

Moritz Arnet

Le concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970

Genèse Historique Commentaires

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction
publique (CDIP)
Berne 2000

Titre de l'édition allemande:
Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970

Traduction:
Anne Aboh-Dauvergne

Commandes:
Secrétariat CDIP, Zähringerstrasse 25, case postale 5975, 3001 Berne

Impression:
Schüler SA, Bienne

Table des matières

Avant-propos	5
1 Introduction	7
2 Genèse du concordat	13
2.1 Point de départ	15
2.2 Naissance de l'idée de concordat	17
2.3 Elaboration du projet	18
2.4 Adoption du concordat en deux lectures	21
2.5 Ratification par les cantons	24
2.6 Débat sur le début de l'année scolaire	25
2.7 Sur le fil du rasoir	26
2.8 Nouvelle constitution de l'éducation grâce au concordat et à la révision des articles constitutionnels sur l'éducation	28
2.9 Echec de la révision constitutionnelle des articles sur l'éducation et l'enseignement	31
2.10 Premières mesures d'exécution	35
3 Le concordat de 1973 à 2000	39
3.1 Deux phases et plusieurs bilans	41
3.2 Premier bilan à dix ans	41
3.3 Le tournant de 1985	44
3.4 Le bilan de 1990	47
3.5 Le concordat et la troisième décennie	51
4 Le concordat aujourd'hui	61
4.1 Généralités	63
4.2 Le nouveau visage de la Constitution fédérale de la Confédération suisse	63
4.3 Nouveaux articles constitutionnels: recul pour le concordat ou nouveau partenariat?	65
4.4 La nouvelle péréquation financière	66
4.5 Vers une révision partielle du concordat?	68

5	Commentaire de texte	71
5.1	Généralités	73
5.2	Détails des dispositions	76
	Bibliographie	117
	Documentation	120
	Annexe	123
	Allocution prononcée par le Président de la CDIP à l'occasion de l'adoption du concordat sur la coordination scolaire le 29 octobre 1970 à Montreux	125

Avant-propos

Le concordat sur la coordination scolaire, communément appelé «concordat scolaire», vient de fêter son trentième anniversaire. Conclu par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l’instruction publique le 29 octobre 1970 à Montreux, il devait encore être ratifié par les cantons avant d’entrer en vigueur. C’est justement cette date anniversaire que Moritz Arnet, qui a occupé les fonctions de secrétaire général de la CDIP de 1985 à 1999, a choisie pour nous offrir un volume aussi détaillé que passionnant qui retrace l’histoire du concordat en insistant sur sa genèse et sa portée. Moritz Arnet était tout désigné pour cette tâche. A l’époque de l’élaboration du concordat, alors qu’il était secrétaire de département du canton de Lucerne et déjà activement engagé dans la coopération intercantonale réalisée dans le cadre de la CDIP, il avait exercé une grande influence sur la formulation du texte et avait ainsi participé à l’œuvre de création constitutionnelle des cantons en matière d’enseignement et d’éducation. Aussi tenons-nous à remercier sincèrement Moritz Arnet pour l’héritage, fait de savoir et d’expérience, qu’il nous lègue dans les précieuses pages dont il est l’auteur. Nous sommes également reconnaissants au juriste Moritz Arnet d’avoir enrichi son témoignage historique d’un véritable commentaire juridique qui permet d’illustrer les différentes dispositions du concordat et fait de son ouvrage un manuel digne de ce nom.

Ce document de validation du concordat scolaire, riche d’enseignements dans les domaines de la politique et du droit de l’éducation, et ce faisant de la coopération en matière d’éducation menée à l’échelon national avec le concours des institutions de la CDIP, arrive vraiment à point nommé. Au sortir d’une phase alliant affirmation et confirmation, le concordat et la coopération intercantonale dans son ensemble se retrouvent placés devant de nouveaux défis d’ordre éducationnel et culturel. L’éducation acquiert aujourd’hui, en termes stratégiques, une dimension plus affirmée, que jamais à la fois sur le plan national et international: elle est le garant du développement de l’homme dans sa dignité et du bien-être de la société dans laquelle il vit. Aujourd’hui plus qu’hier, la multiplication des savoirs à une vitesse exponentielle fait partie de notre quotidien grâce aux autoroutes de l’information qui sont désormais mondiales. Etres humains, sociétés et Etats sont pris dans le tourbillon de la concurrence mondiale ouverte qui n’est plus seulement (et plus avant tout) de nature économique, mais revêt

désormais (et surtout) une dimension éducative, scientifique et culturelle. L'accélération de la modernisation de notre pays, et la plus grande mobilité des personnes qu'elle induit, imposent de repenser les structures et les contenus de l'enseignement public. Dans un tel contexte, on comprendra que, dans un petit pays comme le nôtre, à structure fédéraliste de surcroît, la coopération intercantonale et surtout nationale soit confrontée à des défis nouveaux et importants. On comprendra également que cette charte, autrement dit le concordat que nous avons sous les yeux, qui scelle la coopération des cantons en matière d'éducation et d'enseignement doive être continuellement développée. Espérons que toujours demeureront intacts la croyance sous-jacente en l'intelligence des systèmes décentralisés et l'esprit authentique de la collaboration confédérale, deux ingrédients essentiels pour mener à bien la décentralisation, ainsi qu'en témoigne le présent essai.

Octobre 2000

Hans Ulrich Stöckling
St-Gall
Président de la CDIP
Conseiller d'Etat

1 Introduction

Le concordat sur la coordination scolaire, généralement appelé concordat scolaire, s'est imposé après des débuts difficiles comme la charte de collaboration intercantonale en matière d'éducation et d'enseignement par excellence. Il offre un cadre juridique et politique au travail de collaboration entre les cantons dans un domaine qui apparaît comme l'une des principales composantes de la liberté d'action dévolue au canton et du fédéralisme dans ses manifestations culturelles. C'est un cadre de collaboration qui permet aussi à la Confédération d'intervenir de façon positive.

L'histoire du concordat, faite de hauts et de bas, est édifiante tant elle illustre parfaitement le fonctionnement de la politique en Suisse ainsi que les relations particulières qu'entretiennent l'Etat et le monde de l'éducation. A l'origine, la solution du concordat scolaire devait répondre aux besoins croissants en matière d'éducation et satisfaire le souhait de centralisation renforcée en politique de l'éducation. Au lendemain de l'échec de la révision de la Constitution fédérale, révision qui aurait dû venir appuyer la promotion de l'éducation et de l'enseignement à l'échelle nationale, le concordat avait pris tout à coup des airs d'orphelin. Et il ne réussit les tests de passage que de justesse. En fait, ce qui, à la limite, pouvait paraître grotesque – ou disons typiquement suisse – fut que les difficultés qu'avaient connues le concordat n'étaient finalement pas liées à la récession politico-financière et au manque de réforme en éducation caractéristique des années 70, mais à la banale question de l'harmonisation du début de l'année scolaire, question en soi insignifiante, qui fit cependant tout à coup l'objet d'un débat public. Ce n'est donc qu'avec le règlement de ce problème isolé, grâce au législateur fédéral, que le concordat retrouva sa liberté d'action indispensable. C'est aussi grâce à un concours de circonstances que le concordat connut un nouvel essor: le développement de l'école et la promotion de l'éducation étaient de nouveau à l'ordre du jour.

Aujourd'hui, plus que jamais, le concordat offre le cadre idéal des travaux de développement conduits dans le domaine de l'éducation sur les plans scientifique et politique et offre le substrat nécessaire à la formation du consensus dans les domaines où la simple collaboration régionale ne suffit plus et où les capacités des cantons pris séparément sont dépassées. Aussi le concordat fait-il aujourd'hui partie intégrante de plusieurs autres conventions intercantionales qui règlent des questions propres à l'accès aux établissements scolaires, à la répartition des charges, à la reconnais-

sance (et à la coordination) des diplômes de fin d'études et tout autre type de tâches qui appellent un traitement coopératif. Il ne faut pas perdre de vue que les cantons ne sont pas sur un pied d'égalité pour ce qui est de leur taille, de leurs moyens et de leur situation et que le concordat s'inscrit dans ce contexte comme une œuvre de solidarité à partager à la fois entre égaux et inégaux.

Le concordat scolaire demeure à ce jour le seul accord intercantonal qui organise la collaboration dans tout un domaine politique. Il se pourrait que l'adjectif «scolaire» qui le qualifie ainsi que le démarrage plutôt lent des travaux aient empêché les juristes et les hommes politiques de voir en lui cette caractéristique intéressante. Dans le même ordre d'idées, ni les uns ni les autres n'ont cru bon de remarquer l'originalité et l'efficacité de cet instrument introduit par le concordat sous le terme de recommandations à l'intention des cantons (art. 3 du concordat). Il est par ailleurs tout à fait justifié de penser que d'autres conventions intercantionales à venir, comme celle sur la nouvelle péréquation financière, pourront bénéficier de l'expérience acquise dans l'art de collaborer entre cantons au travers du concordat. Enfin, cet acte s'impose comme l'unique norme disponible à ce jour pour régler l'activité d'une conférence de directeurs cantonaux, car les autres conférences, la Conférence des gouvernements cantonaux par exemple, se fondent uniquement sur des accords de type administratif. Ainsi, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, en qualité d'organe concordataire suprême, est la seule à tirer aussi sa légitimité des parlements cantonaux.

Citons ici le précieux ouvrage de Hans Badertscher, paru en 1997, qui retrace l'histoire de la CDIP, dont nous nous sommes largement inspirés pour rédiger les pages qui suivent, pour la juste présentation qu'il fait du rôle qu'a joué et que joue encore le concordat dans le développement de l'école et la promotion de l'éducation. Pourtant, les anciennes critiques qui reprochent à la Suisse de manquer d'une science politique qui tienne compte de l'éducation et de l'enseignement ainsi que d'une science de l'éducation qui tienne compte de la science politique et de la sociologie ne sont pas partie remise pour autant!

Ainsi, récemment, des voix se sont de nouveau élevées contre le manque de transparence et de démocratie des concordats. En fait, une telle critique ne peut guère s'appliquer au concordat scolaire dans la mesure où celui-ci

ne repose pas sur des décisions abstraites venues d'en haut. Le travail de consensus qu'il permet de mener à bien se réalise en général par étapes et s'étend sur plusieurs années, il s'effectue ouvertement et n'importe quel citoyen peut avoir accès à ces travaux. De plus, l'aboutissement de ce travail ne se résume pas à des décisions contraignantes mais prend plutôt la forme de suggestions informelles ou de recommandations. Certes, il faut reconnaître que ces suggestions et recommandations peuvent exercer une certaine pression auprès des parlements cantonaux, qui les ressentent alors comme une contrainte. On cherche à remédier à cette situation: l'information sur les développements du concordat qui est relayée en permanence dans les cantons, l'entrée en scène plus rapide des commissions parlementaires qui travaillent sur ces matières constituent des solutions satisfaisantes. Mais il ne faut pas non plus vouloir, pour citer un adage populaire, le beurre et l'argent du beurre. En effet, toute coordination à l'échelle intercantonale (et le concordat scolaire est bien l'expression de cette volonté de coordination des cantons) passe par un travail de consensus réalisé par chacune des parties en présence.

*

Nous nous proposons, dans le présent ouvrage, de retracer l'histoire trentenaire du concordat scolaire (chapitres 2 et 3), d'en esquisser brièvement les enjeux actuels (chapitre 4) pour finir par le commentaire des dispositions du texte (chapitre 5). Nous avons voulu compléter le tableau historique proposé par Hans Badertscher en mettant l'accent sur les aspects juridico-politiques de l'accord.

2 Genèse du concordat

2.1 Point de départ

Au XIX^e siècle déjà, plusieurs tentatives visant à donner corps à la coordination scolaire au moyen d'accords intercantonaux avaient vu le jour, dont plusieurs concordats destinés à harmoniser le déroulement des examens pour les professions à caractère scientifique¹. Mais ces accords, conclus généralement entre certains cantons seulement, n'ont pas offert de solutions durables et la plupart ont d'ailleurs perdu leur raison d'être en 1874, au moment de la révision de la Constitution, avec l'entrée en vigueur de l'article 33 et de ses textes d'exécution². Quant au concordat sur les examens communs et la libre circulation des enseignantes et enseignants primaires, conclu en 1882 entre certains cantons, il devait lui aussi faire long feu³.

En 1897, les directeurs cantonaux de l'instruction publique décidèrent de donner à leurs rencontres un caractère permanent et structuré. C'est ainsi que naquit la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), forum où s'échangent depuis lors points de vue et expériences sur la politique éducationnelle, lieu de dialogue avec la Confédération – où la CDIP défend les intérêts des cantons – et, tout au moins ponctuellement, terrain de décisions et d'entreprises communes.

Dès la fin du siècle dernier, grâce à l'édition de l'Atlas scolaire suisse et de l'Annuaire de l'Instruction publique en Suisse, la CDIP devait s'affirmer comme entité disposant d'une personnalité juridique⁴, qualité d'ailleurs confirmée par la jurisprudence du Conseil fédéral⁵. Cependant, le Règlement de la Conférence des Chefs de départements cantonaux de l'instruction publique adopté par la CDIP en 1899, qui peut sous l'angle juridique être assimilé à une convention intercantonale, ne procédait pas encore d'une volonté explicite de poser des actes juridiques.

¹ Exemples: Konkordat und Prüfungsreglement betreffend gemeinschaftliche Prüfung der Geometer und deren Freizügigkeit (1864); Konkordat über die Freizügigkeit für Inhaber von medizinischen Berufspatenten (1867).

² LF du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse.

³ Badertscher, CDIP, p. 14s. et p. 20s.

⁴ Badertscher, CDIP, p. 65ss.

⁵ Voir JAAC 29 (1959/60).52, Forme juridique de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de la délégation chargée de publier l'atlas scolaire suisse pour l'enseignement secondaire.

Cette forme de collaboration instituée au sein de la CDIP devait convenir à l'évolution tout en douceur qui prévalut en matière d'éducation pendant la première moitié du vingtième siècle. La Confédération, de son côté, ne manifestait aucune volonté centralisatrice. Quant à la formation professionnelle, qui s'esquissait à l'époque, et bien qu'elle figurât déjà dans l'offre de formation proposée par les villes et les cantons, elle était perçue comme un instrument de promotion économique et non pas comme une véritable offre de formation.

Par la suite, vers la fin des années cinquante, les besoins et la demande en matière d'éducation se mirent à croître de plus en plus vite. La tâche des cantons, principaux responsables des institutions scolaires du jardin d'enfants à l'université, était multiple. Il leur fallait, dans un premier temps, accroître l'offre à tous les niveaux du système éducatif et, dans un second temps, moderniser des systèmes scolaires jusque-là cloisonnés pour les ouvrir à la collaboration intercantonale. Les enseignantes et enseignants prirent une part active à cette transformation et de plus en plus de voix s'élevaient pour réclamer des solutions nationales.

La réaction des cantons ne se fit pas attendre. La CDIP connut un regain d'activité en particulier grâce à la mise sur pied de deux commissions qui lui furent rattachées: la Kommission für interkantonale Schulfragen et la Commission de l'enseignement secondaire. La coordination à l'échelon régional s'organisa également avec la création de quatre conférences régionales. Par ailleurs, de la collaboration avec la Confédération naquirent des centres de services et d'information nationaux, tels le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation (CESDOC) créé à Genève en 1962; le Centre suisse pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire (CPS) créé à Lucerne en 1969 et le Centre suisse de coordination pour la recherche en matière d'éducation (CSRE) créé à Aarau en 1971. De son côté, la Confédération se consacra surtout à promouvoir la relève universitaire, action marquée par deux événements phares: la fondation du Conseil suisse de la science en 1965 et la promulgation de la loi fédérale sur l'aide aux universités en 1968.

L'opinion publique, réagissant aux entraves à la mobilité intercantonale que constituait l'hétérogénéité des réglementations cantonales relatives au début de l'année scolaire et à l'âge d'entrée à l'école, s'exprimait largement en faveur de l'harmonisation des systèmes scolaires. Les choses s'envenimèrent d'autant plus que chaque camp avait ses partisans

acharnés à la fois sur les terrains politique et pédagogique et que les décisions les plus récentes rendues par des parlements cantonaux et les résultats des dernières votations populaires avaient contribué à officialiser des situations de fait. Malgré ce contexte peu favorable, la CDIP imposa finalement une série de quatre recommandations édictées le 21 juin 1967 à l'intention des cantons. Celles-ci prévoyaient l'obligation:

- *de fixer le début de l'année scolaire après les vacances d'été;*
- *de coordonner l'âge d'entrée à l'école à l'aide d'une ordonnance-cadre;*
- *de fixer la durée de la scolarité obligatoire à neuf ans;*
- *de fixer la durée minimale de la scolarité jusqu'à la maturité à 12 ans.*

Bien qu'au sein de la commission chargée d'élaborer les propositions des doutes se fussent exprimés quant à savoir si de simples recommandations suffisaient ou s'il fallait songer à une réglementation plus contraignante⁶, la Conférence ne devait pas donner d'avis sur la question.

L'affaire fut entendue lorsque la section des jeunes du parti qui s'appelait alors le Parti des paysans, artisans et bourgeois lança une initiative populaire demandant l'harmonisation, par une loi fédérale, des systèmes scolaires ainsi que la mise en œuvre de mesures de promotion de l'éducation⁷. Parallèlement à ce mouvement, les Chambres fédérales exprimaient sous la forme de motions des souhaits similaires.

2.2 Naissance de l'idée de concordat

Le contexte était donc propice à la conclusion d'une convention qui donnerait corps à la collaboration intercantonale en matière de coordination scolaire.

⁶ Voir le procès-verbal de l'Assemblée plénière des 29/30 octobre 1970 qui indique que la Commission pour la coordination intercantonale des systèmes scolaires «pensait à un concordat depuis trois ans et demi déjà».

⁷ Il s'agit d'une initiative présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux. Les auteurs de l'initiative ont récolté un nombre élevé de signatures, 87'577 au total. Lors de la conférence de presse qu'ils ont tenue le 25 février 1969, ils ont fait état d'un sondage d'après lequel neuf personnes sur dix se seraient prononcées pour l'harmonisation à l'échelon national des réglementations relatives à l'âge d'entrée à l'école, à la durée de la scolarité obligatoire et aux plans d'études.

C'est le chef du Département de l'instruction publique du canton de Zoug, Hans Hürlimann, qui venait d'être élu à la présidence de la CDIP remodelée, qui fut le principal artisan du concordat. A ses côtés, Jean-Pierre Pradervand, chef du Département de l'instruction publique du canton de Vaud et président de la Conférence des directeurs de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin, œuvra également à la promotion de l'idée de concordat. Le 19 mars 1969, Hans Hürlimann demanda au Comité de proposer à l'Assemblée plénière, qui devait se réunir le jour même, l'élaboration d'un concordat car le travail de coordination nécessitait une base légale. Le procès-verbal rédigé ce jour-là indique que la proposition avait reçu un soutien général et chaleureux. Quant à l'Assemblée plénière, dont l'adhésion fut rapidement emportée, elle chargea officiellement le Comité, au terme d'une discussion apparemment brève, de l'élaboration du concordat⁸.

Dès la séance suivante, à savoir celle du 12 mai 1969, le Comité nomma une commission d'experts à laquelle il donna mandat d'élaborer les grandes lignes du concordat. Eugen Egger, secrétaire général de la CDIP, qui présidait ladite commission, devint dès lors, aux côtés de Hans Hürlimann, la locomotive des travaux préparatoires. Dès les débuts, le Comité avait prévu de s'adjoindre les services de juristes pour traiter les questions d'ordre juridique qui pouvaient se poser au cours de l'élaboration du concordat.

2.3 Elaboration du projet

La commission d'experts, dont la nomination par le Comité s'était effectuée sans l'approbation préalable de ses membres, se mit au travail sans plus attendre⁹. Même si les membres de la commission, interrogés une première fois par écrit sur ce que le concordat devait englober, donnèrent des réponses assez hétérogènes, ils étaient cependant tous d'accord pour

⁸ Procès-verbaux du Comité et de l'Assemblée plénière du 19 mars 1969. Le Comité de l'époque se composait de Hans Hürlimann, Zoug; Raymond Broger, Appenzell Rh.-Int.; Jean-Pierre Pradervand, Vaud; Arthur Schmid, Argovie, et Alfred Wyser, Soleure.

⁹ Membres de la commission présidée par Eugen Egger: les secrétaires des départements de l'instruction publique Moritz Arnet, Lucerne; Claudio Hüppi, Zoug; René Jotterand, Genève; Max Keller, Berne; Jean Mottaz, Vaud; Christian Schmid, Grisons.

dire qu'il fallait rendre obligatoires les recommandations de 1967 et tendre notamment vers la coordination en élaborant des plans d'études cadre. Prises individuellement, leurs réactions prouvaient que certains d'entre eux étaient parfaitement conscients des méfaits d'une trop grande ingérence dans les affaires relevant des autorités scolaires cantonales. D'autre part, ils firent également de nombreuses propositions détaillées, entre autres pour garantir le libre passage entre les caisses de pension des enseignants.

Eugen Egger choisit la fuite en avant en formulant, dès la première séance de la commission de travail (c'est ainsi que se désignait elle-même la commission d'experts), un projet de concordat en onze articles¹⁰. Du point de vue du contenu, la commission s'inspira largement des propositions de départ tout en opérant plus clairement la distinction entre les obligations incombant aux cantons et celles qui devraient être transférées au conseil du concordat pour être appliquées sous forme de mesures d'incitation. Les discussions aboutirent à une première version du concordat, accompagnée d'un bref commentaire, version que le Comité, dans sa séance du 1^{er} octobre 1969, et l'Assemblée plénière, dans sa séance des 16 et 17 octobre 1969, acceptèrent facilement et sans avoir examiné le projet dans les détails. Une fois que la Conférence régionale de Suisse romande eut pris connaissance de cette première version, on décida de consulter toutes les conférences régionales. Le président de la CDIP entreprit parallèlement de consulter des experts extérieurs¹¹. Nous savons, grâce aux archives, que la littérature de droit constitutionnel la plus récente avait été consultée à cette occasion. Elle traitait de thèmes tel que le «fédéralisme coopératif», également à la mode à l'époque dans d'autres disciplines, sujet que la Société suisse des juristes avait choisi comme thème de son congrès annuel de 1969¹².

La procédure de consultation permit d'élaborer une nouvelle version qui mettait clairement en évidence la qualification juridique du concordat, à

¹⁰ Le projet manuscrit n'est pas daté.

¹¹ Experts consultés: les professeurs de droit constitutionnel Kurt Eichenberger (Bâle) et Jean-François Aubert (Neuchâtel) ainsi que Max Frenkel de la Fondation pour la collaboration confédérale.

¹² Un des intervenants germanophones, le professeur Ulrich Häfelin (Zurich) annonça au cours de son exposé que la CDIP était en train de préparer une convention inter-cantonale dans le domaine scolaire (*Zeitschrift für Schweizerisches Recht [ZSR]*, livraisons 2 et 3, 1969).

savoir qu'il s'agissait d'un droit indirectement applicable et qui renforçait la capacité juridique du texte en lui conférant la personnalité juridique. Élément nouveau, les conférences régionales ainsi que les institutions communes étaient désormais officiellement mentionnées dans le concordat. En outre, sur l'initiative du conseiller fédéral Hans Peter Tschudi, alors chef du Département fédéral de l'intérieur, la coopération avec la Confédération était désormais inscrite au nombre des objectifs visés par le concordat. Le Comité de la CDIP avait d'ailleurs indiqué à la commission de travail que le texte devait contenir un minimum d'obligations pour un maximum de perspectives de développement¹³.

Il fallut deux séances au Comité pour réviser cette deuxième version et des experts extérieurs furent à nouveau consultés¹⁴.

La nouvelle version, envoyée en consultation aux cantons le 8 mai 1970 (3^e mouture), était déjà très proche, quant au fond et à la forme, de la version définitive du texte. C'est la première fois que les trois formes de coordination étaient clairement définies, à savoir les obligations, les recommandations ainsi que la coopération (à caractère général et particulier) en matière de planification de l'éducation, laquelle s'opère à la fois entre les cantons et avec la Confédération. Enfin, cette nouvelle version prévoyait que la CDIP elle-même jouerait le rôle d'organe exécutif, dans la mesure où un Conseil de concordat ferait double emploi dès l'instant où tous les cantons auraient adhéré au concordat. Quant à la question du financement, n'ayant pas été abordée du tout, elle restait ouverte.

Outre les cantons et certains milieux intéressés, la Confédération, la Fondation pour la collaboration confédérale ainsi que la Conférence des associations suisses d'enseignantes et enseignants prirent également part à la procédure de consultation, qui rencontra un vif succès. Elle enregistra aussi de nombreuses propositions de modifications de détail¹⁵.

La Conférence romande et les cantons romands avaient consulté une ancienne version de la traduction et cela entraîna quelques malentendus. Les

¹³ Cf. procès-verbal de la séance du Comité du 20 janvier 1970 (version allemande uniquement).

¹⁴ Ce furent de nouveau les professeurs de droit constitutionnel Eichenberger et Aubert (cf. note 11 supra) et, en plus, le chancelier du canton de Zoug.

¹⁵ Vernehmlassungsbericht (secrétariat de la CDIP) du 12 septembre 1970.

modifications proposées concernaient surtout la question de la personnalité juridique, la formulation de l'article relatif au but du concordat (selon le motif qu'il ne s'agissait pas seulement d'harmoniser les législations cantonales mais aussi de développer l'école), la formulation des obligations imposées aux cantons pour coordonner leurs législations scolaires et la position des cantons qui n'auraient pas ratifié le concordat.

2.4 Adoption du concordat en deux lectures

Le 16 septembre 1970, le Comité examina la version modifiée du texte à l'intention de l'Assemblée plénière qui devait se tenir le jour même. Cette nouvelle version clarifiait la question financière. Partant du principe que tous les cantons bénéficieraient du concordat, les auteurs, optant ainsi pour une solution à la Salomon, avaient prévu que le financement s'effectuerait au travers de la CDIP. Le texte mentionnait à cet effet la clef de répartition de la CDIP, fondée sur le nombre d'habitants par canton.

L'Assemblée plénière procéda à ce qu'elle appela une première lecture. Lors de la discussion de détail, les propositions émanant du Comité obtinrent une franche approbation. En fin de compte, sur les 22 membres présents, 21 approuvèrent le projet. Les archives ne nous disent pas quel membre s'abstint.

Le 18 septembre 1970, le texte ainsi approuvé fut transmis aux directeurs de l'instruction publique et présenté le même jour aux journalistes de la Confédération. L'opinion publique l'accueillit très favorablement¹⁶.

Le calendrier initial était respecté puisque, comme prévu, la deuxième lecture et le vote final furent inscrits à l'ordre du jour de l'assemblée annuelle qui devait se tenir à Montreux les 29 et 30 octobre 1970 sur l'invitation du vice-président de la CDIP et conseiller d'Etat Jean-Pierre Pradervand. Le concordat constituait le point principal figurant à l'ordre du jour de l'assemblée. Le président de la Conférence, Hans Hürlimann, ouvrit les débats en faisant un exposé détaillé sur le texte à adopter. Il y esquissait la situation de départ en termes de politique de l'éducation, les travaux préparatoires qui avaient été nécessaires ainsi que la portée politique et pédago-

¹⁶ Procès-verbal de la séance du Comité du 29 septembre 1970.

gique du texte. Il rappela que le concordat constituait à la fois l'objet principal soumis à la consultation de l'assemblée générale de cette année et une décision qui ferait date dans l'histoire de la Conférence. Il s'agissait pour les cantons, poursuivit-il, d'adopter une solution coopérative sous peine de sacrifier un bien, dont la perte rejaillirait négativement sur la politique scolaire et la structure fédérative du pays. Le président souligna que l'harmonisation des systèmes scolaires était principalement motivée par la migration interne et par la nécessité de recourir à une planification générale et nationale du développement de l'école pour que chacun ait les mêmes chances en matière d'éducation. Aussi, pour Hans Hürlimann, l'article sur l'enseignement inscrit dans la Constitution fédérale devait-il être examiné et pris en considération dans la solution concordataire. Pour conclure, il enjoignit les cantons de promouvoir aussi vite que possible la ratification du concordat pour que les travaux de coordination commencés pussent se poursuivre et s'intensifier. Il incita enfin l'assemblée à orienter les discussions vers l'harmonisation du passage au cycle secondaire, vers les relations entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel et vers l'accès aux universités¹⁷.

La discussion de détail des articles du concordat, fondée sur le texte allemand, fut rapide. Trois propositions visant à clarifier le libellé du texte furent immédiatement approuvées. Quant à la proposition formulée par le conseiller d'Etat et directeur de l'instruction publique saint gallois, Willy Hermann, elle portait sur le fond. Il proposait d'inscrire clairement dans le concordat le mode de financement retenu au lieu de renvoyer simplement à la répartition des frais en vigueur au sein de la CDIP. En fait, cela n'avait pas été fondamentalement exclu lors des débats mais le Comité avait cependant retenu une formulation suffisamment vague pour laisser la porte ouverte à une certaine souplesse dans les solutions. Il ressortit de la discussion que la répartition des frais devait aussi être assurée pendant la période transitoire, jusqu'à ce que les cantons aient tous ratifié le concordat.

Lors du vote final, tous les représentants présents votèrent oui au concordat. Deux conseillers d'Etat excusés avaient d'ailleurs donné au président l'autorisation de compter leur voix et l'assemblée autorisa le représentant

¹⁷ Exposé reproduit in extenso dans le procès-verbal de l'assemblée annuelle de 1970 ainsi que dans le Rapport annuel 1969/70 de la CDIP. Consultez le texte figurant en annexe.

du directeur de l'instruction publique du canton du Tessin, également absent, à voter. A cet égard, le libellé du procès-verbal est univoque puisqu'il indique que les vingt-cinq directeurs de l'instruction publique acceptèrent le concordat.

Le président, Hans Hürlimann, remercia l'assemblée de sa position unanime en faveur d'une politique scolaire fédéraliste et moderne. Quant au président de la Confédération et chef du Département fédéral de l'intérieur, Hans Peter Tschudi, qui avait participé aux débats avec le secrétaire général du Département, Wilfried Martel, et le directeur de la Division de la science et de la recherche, le professeur Urs Hochstrasser, il félicita la Conférence de cette importante décision en précisant que le concordat représentait, dans le domaine de la coordination scolaire, la solution répondant au mieux à la forme de pensée du pays. Il précisa, en outre, que si cela s'avérait nécessaire, le Conseil fédéral et le Département fédéral de l'intérieur appuieraient les cantons lors de l'application et de l'exécution du concordat¹⁸.

Ainsi fut adopté le concordat sur la coordination scolaire à l'intention des cantons. Les modifications demandées furent apportées sans attendre, à la fois en allemand et en français, et le texte définitif, accompagné de l'exposé présenté par le président de la CDIP, fut envoyé aux gouvernements des cantons avec l'invitation formelle à y adhérer. Il s'agissait d'obtenir l'adhésion de tous les cantons, ou tout au moins d'une large majorité d'entre eux, d'ici à l'automne 1971. La balle était à présent dans le camp des cantons.

Le 14 décembre 1970, le Conseil fédéral approuva le concordat conformément à l'article 7, alinéa 2, de la Constitution fédérale.

Aussi la CDIP se mit-elle au travail pour planifier l'application du concordat. A cet effet, le secrétariat général rédigea un document de travail qui mettait en lumière les besoins à prendre en compte et les conditions à respecter. Ainsi, pour atteindre les objectifs fixés, il se révélait nécessaire de développer le Secrétariat, d'augmenter les moyens disponibles, notamment en s'adjoignant les services d'expertes et experts, de régle-

¹⁸ L'ensemble des citations reproduites ici l'ont été d'après le procès-verbal des 29/30 octobre 1970.

menter les procédures et d'améliorer la stratégie d'information. On estima que pour mettre en place une telle organisation il fallait au moins doubler le budget annuel pour le porter à environ deux millions de francs¹⁹.

Même si, sur le fond, le Comité était d'accord, il chercha à calmer les ardeurs car il était d'avis qu'il ne fallait pas risquer de compliquer les procédures d'adhésion des cantons en projetant un développement accéléré des structures existantes. Il ne fallait pas oublier que le concordat n'était pas encore entré en vigueur et que l'engagement de la Confédération à réviser la Constitution n'avait pas encore été confirmé. Il ne s'agissait donc pas de brûler les étapes²⁰.

2.5 Ratification par les cantons

L'optimisme était de mise car l'adhésion des cantons était en bonne voie. Tous les milieux, des membres des exécutifs cantonaux aux parlementaires cantonaux en passant par l'opinion publique, étaient acquis à l'idée de la collaboration intercantonale et de la coordination scolaire. Tout le monde s'accordait à penser que le concordat, volontiers associé dans les esprits à un engagement plus actif de la Confédération, était une solution à la fois judicieuse et intelligente.

Le premier canton à ratifier la convention avant la fin de l'année 1970 fut celui d'Appenzell Rhodes intérieures²¹. En 1971, les cantons de Obwald, Neuchâtel, Soleure, Vaud, Bâle-Campagne, Nidwald, Glaris, Lucerne, Genève, Zurich, Uri, Schwyz, Zoug, Saint-Gall, Fribourg et Appenzell Rhodes-Extérieures suivirent à peu d'intervalle. Et le 1^{er} juin 1971, on annonça officiellement que le quorum des dix cantons requis conformément à l'article 11 du concordat était atteint. L'année suivante, trois autres can-

¹⁹ Document de travail daté de décembre 1970 intitulé «Comment continuer? Réflexions à l'intention du comité».

²⁰ Procès-verbal de la séance du Comité du 16 décembre 1970.

²¹ Pour la petite anecdote, on raconte que le directeur de l'instruction publique du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, le landammann Broger, avait annoncé l'adhésion de son canton au concordat sur le champ lors de l'assemblée annuelle de Montreux. C'est lui qui fut chargé, en sa qualité de landammann, de proposer l'adhésion de son canton au président du parlement, fonction qu'il occupait également. Au cas où la décision prise par le parlement aurait été contestée, c'est encore lui qui serait intervenu en sa qualité de président du tribunal cantonal.

tons adhérèrent au concordat, à savoir Schaffhouse, les Grisons et le Valais. Fin 1972, le concordat avait été ratifié par vingt cantons au total.

A l'échelon cantonal, la ratification était l'affaire du parlement ou du collège électoral. L'ensemble des parlements cantonaux rendirent leur décision à une large majorité, voire, dans nombre de cas, à l'unanimité. Et dans les cantons où la constitution prévoit un référendum facultatif, autrement dit dans la moitié des cantons à peu près, le délai légal s'écoula sans qu'aucun référendum ait été déposé. Dans trois cantons cependant, les cantons de Zurich, des Grisons et du Valais, des votations populaires eurent lieu car l'adhésion au concordat coïncidait avec une révision de la législation scolaire. Et, là encore, le concordat n'a pas été remis en cause.

2.6 Débat sur le début de l'année scolaire

Malgré des débuts prometteurs, le concordat devait connaître un revers de fortune inattendu qui avait pour origine la dispute concernant le début de l'année scolaire. Le concordat – et, avant lui déjà, les recommandations de la CDIP datant de 1967 – prévoyait que l'année scolaire devait débuter à la fin de l'été. L'application de cette règle allait obliger une bonne moitié des cantons alémaniques à changer la date du début de l'année scolaire, un bouleversement qui devait révéler des implications hautement politiques et, cela étant, empêcher le concordat, pendant près d'une décennie, de parvenir à maturité.

Le peuple souverain du canton de Zurich adopta le concordat à une large majorité en 1971 en même temps qu'il décidait à une courte majorité²² d'approuver la révision simultanée de la législation scolaire, laquelle prévoyait notamment le passage du début de l'année scolaire à l'automne. Ce résultat peu convaincant encouragea le «camp du non» à déposer une initiative populaire demandant le maintien du début de l'année scolaire au printemps, initiative qui fut approuvée le 4 juin 1972. Le même jour, les citoyens du canton de Berne refusèrent une proposition de transfert du début de l'année scolaire à l'automne qui avait été posée comme condition préalable à l'adhésion du canton de Berne au concordat.

²² Votation populaire du 6 juin 1971:
- concordat scolaire: oui: 215'045 non: 84'957
- loi de révision: oui: 152'081 non: 151'948

Le malaise était profond car les deux plus grands cantons venaient d'infliger un cuisant échec à la coordination intercantonale. Bien que le canton de Zurich demeurât au nombre des cantons concordataires, il se retrouvait dans une position peu confortable. Le canton de Berne se voyait contraint de rester en retrait. D'autres cantons, pourtant parties au concordat, en particulier des cantons de Suisse orientale, étaient contraints de revenir en arrière et de replacer le début de l'année scolaire au printemps. Quant à ceux qui n'avaient pas encore adhéré (Bâle-Ville, Argovie, Thurgovie, Tessin ainsi que Berne), ils préféraient attendre encore.

2.7 Sur le fil du rasoir

Le résultat des analyses auxquelles la CDIP procéda lors des assemblées plénières du 22 juin et des 2 et 3 novembre 1972 fut plutôt mitigé. D'un côté, la réussite: le concordat était en vigueur, les instruments de mise en œuvre commençaient à être efficaces, la collaboration portait ses fruits, à la fois dans ses implications politiques et matérielles, et la Confédération jouait le jeu. De l'autre côté, l'échec: le débat sur le début de l'année scolaire constituait un frein à l'avancement des dossiers, surtout en matière structurelle, reléguait certains cantons au camp des adversaires en même temps qu'il faisait craindre le recours à une solution à l'échelle fédérale. Le bruit se répandait que la Suisse romande, tout entière acquise à la coordination, se détournerait bientôt de la Suisse alémanique en proie à des disputes internes sur ce sujet. Cependant, les directeurs de l'instruction publique opposèrent une résistance vigoureuse à de telles propositions et promirent de s'entraider. Après que les cantons de Zurich, de Berne, le représentant du DFI et le représentant des associations d'enseignantes et enseignants eurent réitéré leur foi en le concordat, les directeurs de l'instruction publique réunis en Assemblée plénière adoptèrent à l'unanimité les résolutions suivantes:

1. *Le concordat intercantonal reste la solution politique qui correspond le mieux à la structure fédérale de notre pays, tout en permettant de coordonner les systèmes scolaires cantonaux, dont la direction reste de la compétence des cantons.*
2. *Les cantons qui adhèrent au concordat et qui remplissent totalement ou en grande partie les conditions d'adhésion continuent leurs efforts de réalisation.*

3. *Avec les cantons qui ne font pas encore partie du concordat ou qui ne peuvent pas encore remplir l'une ou l'autre des conditions requises, on examinera quelles sont les possibilités leur permettant de remplir leurs obligations et les délais d'exécution.*
4. *La coopération intercantonale tendant à réaliser les objectifs pédagogiques du concordat continue et sera intensifiée.*²³

Il fut convenu, en fin de compte, que les cantons alémaniques se concerteraient pour y voir plus clair dans l'imbroglio de la question du début de l'année scolaire et s'entendre de façon pragmatique sur des solutions de transition en la matière.

A l'échelle de la CDIP, les bases étaient ainsi jetées pour donner corps au concordat en déterminant sa transposition dans la pratique et en codifiant la participation des cantons qui n'avaient pas encore adhéré jusqu'au tournant de 1985. Pour tous les acteurs de la coordination scolaire, le concordat était la norme à respecter; pour les cantons concordataires, il avait en plus valeur contraignante, quoique certains d'entre eux avaient assorti leur adhésion de réserves²⁴. La CDIP offrait à tous les cantons, qu'ils soient concordataires ou non concordataires, un cadre propice aux travaux de coordination, bien qu'elle fût, pour les uns, organe institutionnel et, pour les autres, simple Conférence. La règle selon laquelle les charges financières se répartissaient entre les cantons au prorata de la population de chaque canton ne fut jamais remise en cause malgré des charges en constante augmentation²⁵. Les archives ne nous disent pas si la règle énoncée à l'article 5, paragraphe 4, du concordat, selon laquelle les can-

²³ Procès-verbal de l'Assemblée plénière du 22 juin 1972, p. 9.

²⁴ A plusieurs reprises, dans des prises de position en réponse à des questions formulées par des cantons, la CDIP avait rappelé, en sa qualité d'autorité concordataire, le caractère obligatoire de l'article 2 du concordat. Des manquements à cette règle ne pourraient être tolérés que s'il s'agissait de solutions transitoires. Aussi avait-il été spécifié au canton de Schaffhouse, qui avait adhéré au concordat sous réserve de l'article 2, lettres a et b, que son adhésion ne saurait être acceptée que pour autant que l'opposition du canton aux dispositions précitées ne fût fondamentale («der Kanton die genannten Verpflichtungen nicht grundsätzlich ablehnt», d'après le procès-verbal de la séance du comité du 15 février 1973, dont il n'existe pas de version en français).

²⁵ De fait, les charges financières annuelles de la CDIP et de ses institutions passèrent, de 1970 à 1985, d'environ un million à environ quatre millions de francs.

tons non concordataires ont voix consultative en matière de concordat, a été suivie.

Logiquement influencés par les dissensions politiques, les acteurs du concordat mirent alors l'accent sur ce que l'on appelle la «coordination interne» et sur la collaboration pédagogique²⁶. Dès lors, le concordat devint le forum des débats nationaux portant sur l'harmonisation scolaire (cf. les thèmes tels que «Enseignement secondaire de demain», «Formation des enseignants de demain», priorités et méthodes de l'enseignement des langues étrangères, mathématiques). L'importance accordée à la coordination interne, au détriment de la coordination externe, devint d'autant plus grande que fut profonde la déception des fervents de la révision des articles constitutionnels sur l'enseignement.

2.8 Nouvelle constitution de l'éducation grâce au concordat et à la révision des articles constitutionnels sur l'éducation

L'élaboration du concordat s'effectua, notamment, en réaction à certaines interventions qui allaient dans le sens de l'élargissement des compétences de la Confédération dans le domaine de l'éducation. Il faut rappeler, outre deux motions examinées par les Chambres fédérales, l'initiative populaire lancée par la section des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois, laquelle réclamait une plus grande intervention de l'Etat en matière de coordination scolaire. Présentée le 1^{er} octobre 1969 sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux, ladite initiative demandait que l'âge d'entrée à l'école, le début de l'année scolaire et la durée de la scolarité obligatoire soient fixés de manière uniforme, que la Confédération encourage la recherche sur l'éducation et œuvre, en collaboration avec les cantons, en faveur de l'harmonisation des plans d'études à tous les niveaux, des matériels didactiques et de la formation des enseignants.

De telles exigences dépassaient nettement les perspectives que s'étaient données les cantons et la CDIP, mais également les objectifs des autorités fédérales, même si celles-ci étaient favorables à un élargissement des compétences de la Confédération dans ce domaine. Aussi, dès le départ, le

²⁶ Voir Badertscher, CDIP, p. 209ss.

Conseil fédéral, et plus particulièrement le chef du Département de l'intérieur, alors président de la Confédération, Hans Peter Tschudi, avaient-ils œuvré pour conclure avec la CDIP une sorte de marché qui faisait coïncider la révision des articles constitutionnels sur l'éducation et l'enseignement avec l'adoption du concordat sur la coordination scolaire. Cette position s'expliquait certainement par le fait que les autorités fédérales respectaient la souveraineté des cantons en matière scolaire, mais elle s'expliquait aussi par le fait que celles-ci avaient su comprendre que la question de la coordination scolaire n'était pas une mince affaire dans le contexte de plurilinguisme, de diversité culturelle et de démocratie directe qui est celui de la Suisse.

Le rapport du Conseil fédéral en date du 26 août 1970²⁷ fait expressément référence aux travaux en cours à l'époque pour élaborer un concordat sur la coordination scolaire. Il contient également la proposition faite par le président de la Confédération au nom du Conseil fédéral d'attendre l'issue des négociations en vue de l'adoption dudit concordat. Le rapport indique qu'il y a lieu d'admettre que le concordat permettra à lui seul d'atteindre les buts visés par l'initiative à condition que tous les cantons y adhèrent. Il précise, par ailleurs, que la révision des articles de la Constitution fédérale sur l'éducation et l'enseignement est incontournable mais qu'elle devra aller plus loin que l'initiative pour la coordination scolaire, dont les objectifs sont limités. Il rappelle, enfin, que les études préalables sont en cours.

Après avoir pris connaissance dudit rapport, les Chambres fédérales acquiescèrent, le 7 octobre 1970, à la proposition de prolongation du délai dans lequel la demande d'initiative pour la coordination scolaire devait être approuvée ou non. A quelques semaines de l'adoption du concordat sur la coordination scolaire, une prise de position officielle de cette teneur faisait l'effet tout à la fois de protection déguisée et de menace voilée.

Le Conseil fédéral et la CDIP semblaient partir du principe que la future «constitution fédérale de l'enseignement» devait allier normes intercantionales sur la coordination scolaire et nouvelles dispositions constitutionnelles dans le respect de la souveraineté cantonale en matière scolaire.

²⁷ FF 1970 II 767.

Dès novembre 1970, le Département fédéral de l'intérieur déposa un avant-projet d'articles constitutionnels, un texte à la rédaction duquel le secrétaire général de la CDIP ainsi que plusieurs directeurs cantonaux de l'instruction publique avaient notamment collaboré. Le 26 janvier 1971, le Comité de la CDIP rendit un avis favorable en indiquant quelques amendements à effectuer. Mais il ne s'agissait pas là de modifications susceptibles d'entraîner des changements de fond²⁸. Les documents utilisés pour la procédure de consultation, qui devait débiter en avril 1971, reposaient sur les considérations suivantes: l'éducation est une tâche commune de la Confédération et des cantons; si l'enseignement préscolaire et la scolarité obligatoire (dont la durée obligatoire est fixée à neuf ans) relèvent des compétences des cantons avec obligation pour eux d'entretenir une coordination intercantonale, l'accès aux cycles de formation supérieure, la formation des adultes et l'octroi des bourses d'études relèvent des compétences subsidiaires ou des compétences cadres de la Confédération.

Le Conseil fédéral évita de présenter son projet comme une contre-proposition en réponse à l'initiative populaire. Mais, bien que les travaux fussent rondement menés, ils n'aboutirent pas dans le délai fixé (délai qui avait d'ailleurs été prolongé) pour examiner la demande d'initiative. Aussi le Conseil fédéral devait-il proposer aux Chambres, le 27 septembre 1971²⁹, de recommander le rejet de ladite initiative. Le message du Conseil fédéral rend compte à la fois de l'état d'avancement des travaux préparatoires nécessaires à la révision des articles constitutionnels sur l'éducation et l'enseignement et de l'aboutissement du concordat sur la coordination scolaire. A cet égard, le Conseil fédéral indique: «Ces efforts ont abouti à un résultat positif réjouissant» et précise ensuite que le concordat est entré en vigueur et compte alors 16 cantons concordataires. Le texte du concordat est d'ailleurs reproduit in extenso dans ledit message, lequel mentionne à propos de l'article 3: «Le concordat présente un programme à longue échéance».

Le 19 janvier 1972³⁰, le Conseil fédéral fit des propositions concrètes en vue de l'adoption de nouveaux articles constitutionnels sur l'enseigne-

²⁸ Procès-verbal de la séance du Comité du 26 janvier 1971.

²⁹ FF 1971 II 997.

³⁰ Message du 19 janvier 1972 (FF 1972 II 997): même s'il est vrai que rapports et messages du Conseil fédéral se répètent quelque peu, il n'est pas moins surprenant qu'en

ment et la recherche. Ces propositions reprenaient largement celles exposées dans l'avant-projet de 1970 tout en renonçant à fixer des objectifs précis en matière d'éducation. Elles mettaient toutefois en exergue le «droit à la formation», le passage des compétences en matière de formation professionnelle de la sphère de la promotion économique à celle de l'éducation. Pour le concordat proprement dit, l'information essentielle était que la responsabilité de la coordination en matière scolaire revenait explicitement aux cantons et que la Confédération encourageait leurs efforts (article 27^{bis}, alinéa 2). Une fois encore, le concordat sur la coordination scolaire (pour lequel le nombre d'adhésion venait d'être porté à 18) était favorablement accueilli et présenté comme élément intrinsèque de la nouvelle répartition des compétences. Quant à la possibilité ancrée dans le projet constitutionnel de fixer la durée de la scolarité obligatoire (article 27^{bis}, alinéa 4, lettre a), elle ne devait être retenue qu'au cas où le règlement de cette question ne pourrait se faire par la voie concordataire. En se réservant la promotion de la coordination intercantonale, la Confédération entendait intervenir uniquement lorsqu'un canton se verrait dans l'impossibilité matérielle, pour des raisons financières, de remplir les obligations auxquelles il était lié en vertu du concordat sur la coordination scolaire. Aussi la Confédération devait-elle être en mesure de mettre sur pied, de son propre chef, des mesures de coordination et de collaborer à l'élaboration de conventions à caractère intercantonal.

2.9 Echec de la révision constitutionnelle des articles sur l'éducation et l'enseignement

Au cours des délibérations des Chambres fédérales, le projet, dans son ensemble, fit l'objet d'une évaluation positive. Nous n'entrerons pas ici dans les détails. Néanmoins, précisons que les compétences dévolues à la Confédération, dans ce projet d'articles, étaient considérées comme

l'espace d'un an et demi la Confédération ait présenté quatre projets aux Chambres fédérales. On peut certes expliquer ce fait par l'urgence politique qu'il y avait en l'espèce à réviser les dispositions de la Constitution relative à l'enseignement et à l'éducation. Néanmoins, le message du 19 janvier 1972 fait allusion au fait que «l'enseignement est partout en pleine évolution»; il dresse, en quelque 40 pages, un état des lieux circonstancié de l'éducation et de la recherche en Suisse. L'auteur de ces pages n'est autre que l'actuel directeur de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, Gerhard Schuwey.

démesurées par un camp (celui des partis bourgeois, des fédéralistes) et comme trop restreintes par l'autre (celui de la gauche, des partisans de la centralisation), une situation qui au fond n'a rien de surprenant. Par ailleurs, certains se livrèrent à des arguties de linguistes à propos de l'emploi de l'expression «droit à la formation». Le passage de l'euphémisme initial proposé par le Conseil fédéral «droit d'acquérir une formation correspondant à ses aptitudes est garanti» au plus laconique «droit à la formation» qui avait finalement été retenu aurait pu constituer une pierre d'achoppement au moment de la votation populaire sur le projet. Enfin, le durcissement des normes sur la coordination scolaire devait constituer un autre sujet de discordance: la Confédération était désormais habilitée à «édicter des prescriptions sur la coordination».

Il y a tout lieu de penser que cette compétence fédérale en matière de coordination, bien que formulée sur le mode de la subsidiarité, avait été inscrite dans le projet sous l'effet de l'impression qu'avait laissée l'issue timorée des votations des cantons de Zurich et de Berne sur le passage du début de l'année scolaire à l'automne³¹. Le concordat, en tant qu'élément de l'entreprise «nouvelle législation sur l'enseignement», venait non seulement d'échouer à son premier test de passage, mais le législateur fédéral obtenait voie au chapitre en se dotant d'une compétence «de secours» en matière de coordination scolaire.³²

³¹ Votation du 4 juin 1972 (voir point 2.6 supra) et le Conseil national commença ses tractations le 20 juin 1972.

³² En fait, certaines voix s'élevèrent même pour refuser en bloc la solution concordataire. Ainsi, la conseillère nationale, Lilian Uchtenhagen, critiqua le fait que ni le peuple ni les Chambres n'avaient eu la possibilité de prendre part au débat. Elle reprochait au concordat d'être né des compromis auxquels les 25 directeurs cantonaux de l'instruction publique et leurs multiples commissions avaient consenti dans le secret de pourparlers à huis clos. Elle rejetait, en fait, l'idée que le projet soumis à l'approbation des citoyens – que ceux-ci l'approuvent ou le rejettent d'ailleurs – avait été élaboré sans qu'ils aient été associés de près ou de loin à la genèse du texte. (d'après des extraits en allemand d'un article paru dans la revue *Schweizer Schule* datée du 15 février 1973).

Le peuple et les cantons furent appelés aux urnes le 4 mars 1973 pour se prononcer sur les articles suivants³³:

Article 27

¹ *Le droit d'acquérir une formation est garanti.*

² *Les écoles publiques doivent pouvoir être suivies par les adhérents de toutes les confessions, sans qu'il soit porté atteinte d'aucune façon à leur liberté de conscience ou de croyance.*

³ *Durant la période de scolarité obligatoire, l'enseignement est placé sous la surveillance des cantons. Il est gratuit dans les écoles publiques.*

Article 27^{bis}

¹ *L'enseignement est du domaine commun de la Confédération et des cantons.*

² *La formation relève des cantons avant et pendant la scolarité obligatoire. Les cantons veillent à assurer la coordination dans ce domaine. La Confédération encourage leurs efforts; elle peut édicter des prescriptions sur la coordination.*

³ *La formation professionnelle relève de la Confédération.*

⁴ *La Confédération peut:*

- a) Fixer la durée de la scolarité obligatoire;*
- b) Etablir des principes s'appliquant à l'organisation et au développement de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, de l'éducation des adultes et de la formation de la jeunesse hors de l'école, ainsi qu'à l'octroi d'aides pécuniaires à la formation;*
- c) Créer des établissements d'enseignement supérieur, participer à la gestion de tels établissements ou en reprendre entièrement ou en partie.*

³³ A propos de la situation à l'époque des votations, consulter le numéro spécial de Schweizer Schule cité en note 32 ainsi que le numéro 9 de Schweizer Lehrerzeitung daté du 1^{er} mars 1973, p. 363.

⁵ *La Confédération peut allouer des contributions aux dépenses des cantons en faveur de l'enseignement et des aides pécuniaires à la formation et à la formation continue. Elle peut également accorder elle-même de telles aides et encourager les programmes d'enseignement extrascolaires. Les contributions fédérales aux dépenses des cantons peuvent être subordonnées à la condition que la coordination scolaire intercantonale soit assurée et que le libre passage entre les établissements scolaires des cantons ainsi que l'accès aux universités soient garantis.*

⁶ *Les cantons seront appelés à coopérer à l'élaboration et à l'application de dispositions d'exécution. Les groupements intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois d'exécution. Dans le domaine de la formation professionnelle, ils pourront être appelés à coopérer à l'exécution.*

Le oui populaire l'emporta: le peuple s'était prononcé à 507'358 voix pour et 454'463 voix contre. Mais la majorité des cantons penchait, à quelques voix près, du côté du non. C'est ainsi que le projet fut rejeté. Et pourtant, la CDIP s'était engagée massivement en faveur du projet de révision constitutionnelle; son président, Hans Hürlimann, allant jusqu'à déclarer que les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation et l'enseignement étaient une chance pour l'Etat et pour la politique éducationnelle³⁴.

Au lendemain de l'échec de la révision constitutionnelle, «le concordat était à nouveau la seule base juridique sur laquelle on pouvait s'appuyer pour procéder à une planification de l'ensemble du système scolaire suisse»³⁵. La participation de la Confédération dans ce domaine, tant attendue par les uns et tant crainte par les autres, était mise en veilleuse pour l'instant. Contre toute attente, la tournure des événements donnait un regain de vitalité au concordat qui affichait désormais de nouveaux objectifs: le développement commun de l'école et les travaux de réforme entamés par les cantons sous le mot d'ordre de «coordination interne» se virent renforcés³⁶. Parmi les nouvelles missions du concordat, il y avait celle de remplir – tout au moins partiellement – les vides laissés par le

³⁴ Schweizer Schule, n° 4, daté du 15 février 1973, p. 126.

³⁵ Badertscher, CDIP, p. 208.

³⁶ Voir le document de travail qui fait le point de la situation présenté lors de l'Assemblée plénière de la CDIP du 13 avril 1973 (p. 4 du procès-verbal).

législateur fédéral dans le domaine de l'enseignement post-obligatoire suite à l'échec du projet d'articles constitutionnels. La preuve fut vite faite de l'efficacité des objectifs ouverts et des instruments souples qu'offrait le texte concordataire.

Une fois de plus, la référence à l'histoire de la CDIP³⁷ s'impose pour rendre compte des travaux qui ont été menés au cours des années suivantes dans le cadre du concordat. Ces pages d'histoire nous enseignent que la CDIP en qualité d'organe du concordat a produit plusieurs études capitales sur la politique de l'éducation (notamment *L'école secondaire de demain*, en 1972, et *La formation des enseignants de demain*, en 1975) et a élaboré une série de recommandations formelles à l'intention des cantons (les recommandations portaient notamment sur la migration scolaire entre cantons, sur les enseignements de mathématiques et de langues étrangères, sur l'avenir de l'école secondaire et sur la formation des enseignants)³⁸.

Parallèlement à la CDIP à vocation intercantonale, les Conférences régionales, devenues entre-temps institutions concordataires, continuèrent à se structurer. Face à l'échec de l'harmonisation du début de l'année scolaire, les conférences avaient opté, chacune à leur manière, pour le *modus vivendi*.

2.10 Premières mesures d'exécution

Le concordat conférait à la CDIP et aussi, bien que dans une moindre mesure, aux quatre conférences régionales un mandat de type convention interétatique (cf. articles 5 et 6 du concordat). Entre autres tâches, la CDIP était chargée de l'exécution des dispositions de nature matérielle.

Il allait de soi qu'il fallait poursuivre dans la direction toute tracée par les travaux de coordination qui se nourrissaient d'objectifs identiques depuis des années déjà, ainsi que le rappelait formellement le concordat. Cependant, les nouvelles bases légales ainsi que les besoins à satisfaire en politique de l'éducation obligeaient à intensifier les travaux visant à se doter d'une organisation et de méthodes de travail plus contraignantes.

³⁷ Badertscher, CDIP, p. 208ss.

³⁸ Voir les recommandations et décisions.

Preuve en était le libellé de l'article 5, alinéa 2, du concordat: «La Conférence détermine ses compétences et son organisation dans un règlement interne».

Le travail s'effectua sur deux plans. Dans un premier temps, la CDIP révisa ses statuts en précisant qu'elle se donnait lesdits statuts en exécution des dispositions du concordat sur la coordination scolaire (voir article premier des statuts du 18 juin 1968 avec modification du 9 novembre 1971)³⁹. Selon les statuts, l'ordre du jour des séances doit, pour tous les points traitant du concordat, faire expressément mention du concordat. Les décisions prises à ce sujet requièrent l'approbation des deux tiers des voix des cantons concordataires représentés lors du vote. Quant aux cantons non concordataires, ils n'ont qu'une voix consultative. De plus, les décisions concernant la mise sur pied d'institutions communes (conformément à l'article 4 du concordat), l'élaboration de recommandations (article 3, *ibid*) ainsi que le contrôle de l'exécution des mesures prises conformément à l'article 2 (*ibid*) sont du ressort de l'Assemblée plénière. Les Conférences régionales, quant à elles, sont tenues de prendre position sur les recommandations prévues par le concordat.

Dans un second temps, la CDIP s'offrit un règlement⁴⁰. Les instruments et les procédures de coordination dont la CDIP se dotait ainsi semblaient vraiment très détaillés et paraissent aujourd'hui trop bureaucratiques. Il apparaît évident que cela masquait l'objectif consistant à vouloir donner aux travaux de coordination une dimension technique et politique qui soit le plus étendue possible, mais révélait aussi une attente profonde: des procédures précises et progressives mèneraient, à n'en pas douter, droit au but.

³⁹ Comme lors des révisions ultérieures des statuts de la CDIP, le texte ne mentionnait pas clairement s'il s'agissait d'une révision partielle ou d'une révision totale. En fait, du strict point de vue du contenu, les modifications datant du 9 novembre 1971 ressemblent aux suivantes, datées du 18 mars 1979 et du 12 juin 1985, en cela qu'elles sont de simples révisions partielles des statuts du 18 juin 1968 (cf. «Collaboration intercantonale en matière d'éducation. Bases juridiques», Bulletin d'information [CDIP] n° 49, Berne 1986).

⁴⁰ Le règlement connut plusieurs versions: la première date du 2 novembre 1972, puis elle fut révisée une première fois le 20 octobre 1975 et une deuxième fois le 18 mai 1979 et une troisième fois le 24 octobre 1985. Nous faisons la même remarque que pour la note 39, à savoir que les versions publiées à la suite de révisions partielles furent systématiquement présentées comme des versions complètement révisées.

Le mandat relatif au développement d'une activité de coordination par le biais de commissions, d'experts et d'autres instances est soumis à des règles précises et suppose, notamment, l'organisation d'une procédure de consultation à la fois interne et externe. On juge d'après le résultat s'il est nécessaire de procéder à une deuxième consultation, voire à une troisième et plus. Si cela devait être le cas, il faudrait impérativement présenter un projet de recommandation. Parmi les instances qui prennent part de officio à la consultation, on peut citer les cantons, les quatre conférences régionales ainsi que le corps enseignant représenté par la Conférence des associations suisses d'enseignants.

Au faite de la hiérarchie se trouve l'Assemblée plénière de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Le Comité prépare les ordres du jour, joue le rôle de courroie de transmission avec la Confédération et a, pour ainsi dire, rang d'exécutif. Il se compose de deux directeurs cantonaux délégués issus de chaque Conférence régionale, qui sont formellement élus par l'Assemblée plénière. Le président, quant à lui, est élu pour un mandat de quatre ans renouvelable; il est au centre de l'édifice dans la mesure où c'est lui qui dirige à la fois l'Assemblée plénière et le Comité et qui, par ailleurs, joue le rôle de porte-parole de la Conférence. Cette dernière est également dotée d'un Secrétariat général (secrétariat qui est administré de façon professionnelle depuis 1968) chargé des affaires courantes, des procès-verbaux de séances et de la comptabilité. En outre, il coordonne tous les projets ainsi que les organes subordonnés à la Conférence et joue le rôle d'agent de liaison entre le Comité et l'Assemblée plénière.

Les organes chargés de la planification et des consultations, qui pour la plupart existaient avant l'adoption du concordat, ont été remodelés et leurs prérogatives étendues. Il s'agit notamment des commissions permanentes suivantes: la Commission des secrétaires généraux (CSG), la Commission pédagogique (CP) et la Commission de l'enseignement secondaire (CES). La CSG vérifie les travaux de la Conférence du point de vue juridique, administratif et financier; en collaboration avec le Secrétariat, elle prépare les travaux du Comité et émet des propositions quant aux procédures à adopter pour mener à bien les projets de coordination. La CP est chargée des travaux de planification pédagogique dans le domaine de la scolarité obligatoire tandis que la CES l'est dans le domaine des écoles secondaires de culture générale et de la formation des enseignants. Ces deux commis-

sions offrent une large représentation des milieux intéressés puisqu'elles sont composées de représentants actifs des enseignants, de représentants des sciences de l'éducation, des administrations cantonales et fédérales de l'instruction publique, des conférences régionales ainsi que des institutions de la CDIP. Leur spécificité tient en quelques lignes: système de milice, engagement actif des associations d'enseignants et des conférences de recteurs ainsi que nature mixte de la planification à la fois pédagogique et politico-administrative.

Last but not least, le concordat a conféré une légitimité nouvelle aux institutions communes. Ainsi, le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation (CESDOC) de Genève et le Centre pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire (CPS) de Lucerne furent placés de facto, sans amendement préalable de leurs statuts, sous la protection du concordat aux termes de l'article 4. Il en alla de même pour le Centre suisse de coordination pour la recherche en matière d'éducation (CSRE) d'Aarau dont la fondation fut quelque peu difficile dans le contexte du débat sur la conclusion du concordat. Finalement, la participation de la CDIP au Secrétariat suisse de pédagogie curative et spécialisée (SPC) de Lucerne put également bénéficier de la protection du concordat⁴¹.

⁴¹ Pour plus de détails, voir Arnet, «Das Instrumentarium der EDK», in: Festschrift Egger, p. 69ss ainsi que Badertscher, CDIP, p. 200s., 234s., 254s.

3 Le concordat de 1973 à 2000

3.1 Deux phases et plusieurs bilans

Nous pouvons structurer de deux manières l'histoire du concordat après son adoption et après l'échec de la révision constitutionnelle. Premièrement, nous distinguerons deux phases: la phase avant 1985 et la phase après 1985. L'année 1985 constitue une charnière importante puisqu'elle correspond au règlement de la question de l'harmonisation du début de l'année scolaire et marque le moment à partir duquel le concordat a pris tout son sens et a pu obtenir l'efficacité recherchée. Deuxièmement, nous retracerons les multiples bilans que l'institution a elle-même tirés et les perspectives qu'elle s'est fixées.

Aussi nous efforcerons-nous, dans cette troisième partie plus courte que celle consacrée à la genèse du concordat, de suivre les deux fils conducteurs que nous venons de décrire.

3.2 Premier bilan à dix ans

La complexité de la situation exigeait une évaluation et de nouvelles perspectives. Une fois de plus, la Confédération tenta, dans le cadre du concordat, de recoller les morceaux cassés de la révision constitutionnelle mais l'époque des lendemains qui chantent était bel et bien révolue. Aussi en 1978, au lendemain du rejet de la loi fédérale sur l'aide aux universités, les travaux destinés à introduire dans la Constitution de nouveaux articles sur l'éducation et l'enseignement furent-ils stoppés⁴².

La CDIP prit comme prétexte le dixième anniversaire du concordat pour procéder à une véritable analyse détaillée. L'assemblée annuelle des 22 et 23 octobre 1980 lui fournit l'occasion de procéder à son autocritique et

⁴² Suite à des interventions parlementaires devant les deux Chambres fédérales, le Conseil fédéral choisit, pour ses objectifs de politique 1975–1979, de représenter de nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation et l'enseignement. Après moult sondages, enquêtes et autres projets, les efforts s'émoussèrent. La récession frappa de plein fouet les finances et les propensions à la réforme. Par la suite, un autre projet de révision constitutionnelle prévoyait d'inscrire lesdits articles constitutionnels dans une révision complète de la Constitution dans le cadre d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Ce projet connut le même sort funeste que ceux qui l'avaient précédé.

d'ouvrir les débats après une série d'exposés en se référant à une documentation volumineuse⁴³. L'année précédente déjà, le secrétaire général de la CDIP avait donné le ton en intitulant une de ses présentations: «Le concordat sur la coordination scolaire a-t-il failli à sa mission?»⁴⁴.

Malgré les critiques, la CDIP parvint à la conclusion que rien ne pourrait désormais arrêter la machine lancée, en d'autres termes la coordination scolaire intercantonale consignée dans un concordat en bonne et due forme. Le directeur de l'instruction publique du canton de Neuchâtel, François Jeanneret, n'y alla pas par quatre chemins pour formuler cette conviction: «Le concordat était la seule voie, il en est toujours ainsi». Il faisait également expressément référence aux travaux en cours pour aboutir à une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, une nouvelle donne qui renforcerait la responsabilité des cantons dans le domaine de l'éducation.

La CDIP, une fois de plus, promit son aide pour asseoir le concordat en vigueur. Cependant, personne ne donna suite à la proposition faite très sérieusement par le secrétaire général de la CDIP d'évaluer un projet de nouveau concordat qui aurait effet de loi immédiat⁴⁵.

Parallèlement au regain de vigueur que connut, en 1981, le débat sur le début de l'année scolaire en automne, la CDIP se remit à croire que le concordat scolaire pourrait enfin être pleinement mis en œuvre⁴⁶.

C'est ce moment-là que le gouvernement du canton de Berne, non concordataire, choisit pour prendre position sur la question du concordat, grâce à une interpellation au Grand Conseil dont voici, en résumé, la teneur: pour des raisons connues de tous, le canton de Berne n'avait pas

⁴³ La documentation du 14 octobre 1980 avec pour titre «Dix années de concordat sur la coordination scolaire» comporte, outre les domaines d'activité des diverses commissions, des catalogues de questions, des thèses et des propositions visant à la mise en valeur du concordat ainsi que des travaux concordataires.

⁴⁴ Voir le Bulletin du Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation, n° 60, janvier-mars 1979; également paru dans Schweizer Schule, n° 13, juillet 1979, p. 453ss.

⁴⁵ Cette proposition, soumise en fait sous forme de question, faisait d'ailleurs partie de la documentation mentionnée ci-avant.

⁴⁶ Communiqué de presse du 27 avril 1981.

ratifié le concordat mais, comme il jouait le rôle de canton de liaison entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, il se rangeait derrière la CDIP et ses travaux en faveur de la coordination scolaire. Voilà pourquoi il avait adhéré volontairement aux dispositions du concordat et s'était acquitté, bien qu'aucune convention ne l'obligeât à le faire, des frais de participation au financement prévu par le concordat au prorata de la population du canton. Le Conseil-exécutif annonçait qu'il présenterait un projet de loi sur l'adhésion au concordat dès que la question du début de l'année scolaire serait réglée⁴⁷.

Mais bilans et perspectives demeurèrent sombres d'autant plus que les votations populaires organisées à la fois dans les cantons de Zurich et de Berne échouèrent de nouveau⁴⁸.

Le moral était au plus bas. Dès 1983, la CDIP se résolut à procéder à une nouvelle autocritique. L'appel lancé par son président, Ernst Rüesch, pour une politique de l'éducation qui soit cohérente et durable avait pour seul et unique but de faire relever la tête aux pessimistes à l'intérieur de la CDIP et de prier les cantons de bien vouloir accepter l'augmentation du budget de l'institution⁴⁹.

De fait, la CDIP se ressaisit sans tarder et se donna les moyens de mettre sur pied le projet «Formation dans la Suisse de demain». Elle décida de restructurer ses organes et adopta une déclaration de politique scolaire. Cette

⁴⁷ Rapport du 6 juillet 1981 concernant l'interpellation Schwab du 18 février 1981 sur la coordination des systèmes scolaires.

⁴⁸ Votations populaires du 6 juin 1982. La CDIP avait vainement caressé l'espoir qu'au moins un des deux cantons obtiendrait un résultat positif et pourrait, grâce à l'assentiment populaire, faire enfin bouger cette situation inextricable. Cette quasi-défaite du concordat a aujourd'hui encore des répercussions. C'est en tout cas ce que prétend le politologue Wolf Linder dans son ouvrage (par ailleurs de grande qualité), intitulé *Schweizerische Demokratie* (Berne, 1999). D'après lui, le concordat scolaire se résumerait à un concordat sur l'harmonisation du début de l'année scolaire en automne, projet que le verdict des urnes zurichoises et bernoises a fait échouer (cf. p. 143).

⁴⁹ Ernst Rüesch, «Versuch einer politischen Standortbestimmung der EDK» du 31 août 1983, disponible uniquement en allemand et sous forme de manuscrit dactylographié. Voir également Walter Gut, «Erstes Echo auf die <Politische Standortbestimmung der EDK>» du 17 octobre 1983, disponible uniquement en allemand et sous forme de manuscrit dactylographié.

déclaration exposait clairement le souhait de la CDIP d'assumer de nouvelles tâches, des tâches qui lui revenaient conformément à la nouvelle répartition instaurée entre la Confédération et les cantons⁵⁰.

3.3 Le tournant de 1985

C'est grâce à l'aide de la Confédération que la question de l'harmonisation du début de l'année scolaire put finalement être réglée, en particulier grâce à l'action des Chambres, mais également grâce à l'intervention – dont l'impact politique fut plus important – de plusieurs cantons concordataires (initiatives des Etats des cantons de Zoug, Schwyz et Lucerne) et des partis radicaux démocratiques de onze cantons (initiative populaire ayant rassemblé 104'750 signatures). Cette dernière initiative se bornait surtout à demander le transfert à la Confédération de la compétence constitutionnelle d'unifier le début de l'année scolaire.

Après l'échec des votations dans les cantons de Zurich et de Berne, la Confédération se mit au travail⁵¹. Le 22 septembre 1985, le peuple et les cantons se rendirent une fois de plus aux urnes et se prononcèrent en faveur du nouvel alinéa 3^{bis} de l'article 27 de la Constitution fédérale à la formulation toute lapidaire: «l'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre». Ce nouveau libellé correspond à celui de l'article 2, lettre d, du concordat à un détail près: la marge de manœuvre offerte par le nouvel article constitutionnel est plus étroite puisque la date du début de

⁵⁰ La révision partielle des statuts du 12 juin 1985 et l'adoption du règlement du 24 octobre 1985 scellèrent cette réorganisation. Le texte de la déclaration est consigné dans le Rapport annuel 1983/84 et dans les recommandations et décisions de cette année-là.

⁵¹ Message du Conseil fédéral du 17 août 1983 FF 1983 III 789ss. Le projet se limitait sciemment à la question du début de l'année scolaire. Certes, en réponse à la consultation, «certains milieux ont indiqué qu'une base constitutionnelle plus étendue en matière d'éducation serait souhaitable (...). On fait aussi observer que la situation s'est transformée depuis le début des années septante. Si, à cette époque, la conception de l'éducation en tant que tâche commune des cantons et de la Confédération était encore fortement ancrée dans les esprits, on préfère parler actuellement de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. A cela s'ajoute le fait que la situation financière de la Confédération est devenue plus difficile ces dernières années. (...) A l'heure actuelle, un projet d'articles constitutionnels sur l'éducation se heurterait vraisemblablement à une forte opposition» (p. 800–801).

l'année scolaire doit être choisie dans un délai d'un mois, au lieu de deux d'après le concordat.

Les organes concordataires se félicitèrent de «l'issue heureuse» du débat sur la question du début de l'année scolaire et indiquèrent que «le résultat très net des votations du 22 septembre 1985» constituait «un encouragement pour la poursuite des efforts de coordination»⁵².

Le concordat entraînait de la sorte dans une seconde jeunesse. Le Secrétariat de la CDIP proposa, dans un document de travail, de relancer formellement les cantons qui n'avaient pas encore adhéré au concordat et de rappeler aux cantons qui avaient adhéré mais n'avaient pas encore entièrement adapté leur législation scolaire aux nouvelles exigences (principalement celles concernant la durée de neuf ans de la scolarité obligatoire) de s'acquitter de cette tâche⁵³. Cette démarche devait rapidement porter ses fruits puisqu'en 1987 le canton de Bâle-Ville et celui de Thurgovie annoncèrent leur adhésion au concordat. En 1988, ce fut le tour du canton de Berne puis d'Argovie en 1989. Dix-neuf ans après son adoption à Montreux, le concordat sur la coordination scolaire rassemblait donc – avec le canton du Jura qui, dès sa fondation, avait immédiatement adhéré (à noter que le canton de Berne s'était toujours engagé pour sa partie francophone en faveur de la coordination romande et du début de l'année scolaire à l'automne) – tous les cantons à l'exception du Tessin⁵⁴.

⁵² Rapport annuel de la CDIP 1984/85. Voir aussi Badertscher, CDIP, p. 221s.

⁵³ Document de travail «Coordination scolaire – quel avenir?» du 7 janvier 1986.

⁵⁴ Au moment de l'adoption du concordat scolaire, le représentant du canton du Tessin avait donné son approbation. Le gouvernement tessinois souhaitait que le canton adhère rapidement au concordat. Cependant, un certain nombre d'enseignantes et enseignants jouèrent dès le départ la carte de l'opposition car, à leurs yeux, l'article 2 du concordat obligeait leur canton à prévoir un plus grand nombre de semaines de cours par an (38 au lieu de 35) et à augmenter l'âge d'entrée à l'école. C'est pourquoi la Direction de l'instruction publique tessinoise demanda leur avis, en 1971, aussi bien aux enseignantes et enseignants qu'aux parents d'élèves. Mais le résultat de cette consultation ne donna pas aux autorités le soutien dont elles avaient besoin. Et les tentatives ultérieures ne furent pas plus heureuses. Malgré tout, le canton du Tessin en prit son parti et décida de participer à tous les travaux conduits dans le cadre du concordat et alla même jusqu'à s'acquitter des frais inhérents à la coordination au même titre que n'importe quel autre canton concordataire. Et le secrétaire du Département de l'instruction publique tessinois, Giaccardi, s'exprima clairement dans les colonnes du journal édité par le Secrétariat de la CDIP à l'occasion du vingtième anniversaire du concordat scolaire: «A parte queste due clausole, per qualche verso formali, il Ticino si sente de facto un Cantone concordatario».

Une fois le renforcement juridico-politique du concordat achevé, les succès de la coordination scolaire ne se firent plus attendre, telles la réforme et l'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères ainsi que le développement sur une base commune de l'école du degré diplôme. Sans la nouvelle marge de manœuvre rendue effective par l'acceptation du concordat, aucune de ces deux réformes, lourdes de conséquences pour la Suisse multilingue et fédérale mais difficiles à mettre en place, n'aurait vu le jour. Bien que les premières discussions sur la réforme de l'enseignement des langues étrangères datent des recommandations émises par la CDIPen 1975, leur percement au sein des parlements cantonaux et à l'occasion de votations populaires à l'échelon cantonal se fit attendre jusqu'aux années 1985 à 1990.

La coordination qui prenait corps dans la conception et l'introduction de l'école du degré diplôme apportait la preuve que le concordat était bel et bien en mesure d'exercer une certaine influence sur les structures scolaires et de s'émanciper du carcan de la «coordination interne»⁵⁵. Les regards se tournèrent bientôt vers la formation postobligatoire pour laquelle les problèmes d'ordre structurel que connaissait le gymnase ainsi que la question des hautes écoles spécialisées exigeaient des solutions passant largement par la coordination et le développement des structures. Dans les deux cas, le point positif fut le fait que le concordat légitimait à la coopération avec la Confédération. Aussi la bonne volonté des instances concordataires se manifesta-t-elle naturellement lorsqu'à son tour la Confédération chercha à coopérer dans le domaine de la formation professionnelle, et plus précisément de la nouvelle maturité professionnelle.

Le bilan au terme de quinze années de tergiversations pour élaborer une constitution nationale dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement était plus qu'étrange. Rien, ni les espoirs ni les craintes, n'avait évolué comme prévu initialement. Le concordat, bien qu'ayant été conçu comme une solution de rechange pour les autorités scolaires cantonales destinée à suppléer les compétences cadres de la Confédération dans les autres domaines de l'éducation, se révélait être la seule base légale intercantonale en matière de politique éducationnelle, base dont les implications dépass-

⁵⁵ Badertscher, CDIP, p. 212s., 222. Les efforts faits à l'époque pour coordonner la formation des enseignantes et enseignants obtinrent beaucoup moins de succès (cf. Badertscher, CDIP, p. 217).

saient de loin le cadre restreint de l'école obligatoire grâce à ses dispositions non contraignantes. La Confédération, quant à elle, bien que n'ayant pas obtenu les articles constitutionnels sur l'éducation et l'enseignement, avait dans une large mesure contribué à l'essor de la politique éducationnelle en Suisse par le simple biais du règlement de la question du début de l'année scolaire mais aussi grâce à une collaboration active.

3.4 Le bilan de 1990

Lors de l'assemblée annuelle de 1990, placée sous le signe du vingtième anniversaire du concordat, toute trace de la morosité qui avait assombri les années qui suivirent la signature du concordat avait disparu. Ainsi, le document de travail rédigé par le Secrétariat général de la CDIP contenant des propositions pour organiser l'événement portait en titre le proverbe chinois qui fait l'éloge de la prudence: «Ne crains pas d'aller lentement, crains surtout de t'arrêter». Ces propositions incitaient les acteurs de la coordination à continuer à développer les instruments offerts par le concordat tout en poursuivant la coopération avec la Confédération. Elles les encourageaient également à emprunter des voies plus téméraires pour ouvrir, par le biais de recommandations, des dossiers brûlants tels que l'avancement de l'âge d'entrée à l'école et la fixation de la durée des différents degrés, ainsi que pour élaborer de nouveaux concordats (sur la reconnaissance des diplômes et l'harmonisation des bourses) ou de nouvelles dispositions fédérales dans le domaine de l'éducation⁵⁶.

La documentation relative au vingtième anniversaire⁵⁷, les différents exposés prévus ainsi que certaines décisions précises constituèrent le fil conducteur de l'événement⁵⁸. Ce sont surtout les propositions visant à une nouvelle lecture du concordat, à une utilisation plus rationnelle de cet instrument pour mieux l'adapter à la politique de l'éducation ainsi qu'à la conclusion d'autres concordats (dont les buts seraient certes plus restreints

⁵⁶ Document de travail du 3 octobre 1989.

⁵⁷ Document «Vingt ans de concordat. Quel avenir?» du 6 septembre 1990 qui se compose de trois parties: 1. Les acquis du concordat; 2. Où se situent aujourd'hui les problèmes?; 3. L'avenir du concordat scolaire. En plus de cette documentation, le Secrétariat de la CDIPa publié un cahier intitulé «concordat 70» qui présentait divers aspects de l'histoire et du développement du concordat.

⁵⁸ Rapport annuel de la CDIP1990, p. 1, 3.

mais beaucoup plus concrets), qui furent les plus importants pour le concordat scolaire.

Un an plus tôt, en 1989, la Journée d'étude organisée à Neuchâtel par l'Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques à l'occasion du vingtième anniversaire de sa création juridique avait permis de dresser le bilan du concordat et de dessiner des perspectives. Là encore, une conclusion s'imposa: «Insuffler un nouveau souffle au concordat»⁵⁹.

En arrière-plan de cet éveil à la coordination, il n'y avait pas que le renforcement du concordat lié aux décisions prises en 1985 que nous avons évoquées dans les pages précédentes. Il y eut aussi le projet «Formation dans la Suisse de demain» (1984–89)⁶⁰ ainsi que l'étude de l'OCDE intitulée «Examen des politiques nationales d'éducation. Suisse»⁶¹ et soutenue par la CDIP. Il faut également évoquer les débats relatifs à la mobilité des diplômés à l'intérieur de la Suisse et en Europe qui eurent lieu au moment de la campagne sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE; ils mirent en exergue les nouvelles tâches que le concordat pourrait assumer dans ce cadre, mais mirent aussi en lumière les limites de l'accord.

L'assemblée annuelle suivante, celle de 1991, confirma ce que seraient ces nouvelles tâches. Le rapport des 24/25 octobre 1991 intitulé «Décisions, recommandations et remarques relatives à la réalisation du concordat sur la coordination scolaire 1970» invite tout d'abord, une fois de plus, le canton du Tessin à adhérer au concordat, tout en prévoyant la possibilité de formuler une réserve pour l'âge d'entrée à l'école. Puis il enjoint les cantons d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Appenzell Rhodes-Extérieures à ancrer clairement dans leur législation les dispositions sur la durée de la scolarité obligatoire de neuf ans qui doivent être appliquées en vertu du concordat scolaire (article 2, lettre b)⁶². Suivent

⁵⁹ Citation de Jacques-André Tschoumy tirée des Actes de cette Journée d'étude publiés sous le titre *Le concordat: forme vivante de la démocratie suisse?* in: Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (Ed.), p. 12.

⁶⁰ Dossiers CDIP 9B, 10 et 13B.

⁶¹ Edition originale en français publiée par l'OCDE, Paris, 1990.

⁶² La décision souligne que cette durée de scolarité de neuf ans existe dans les faits même dans ces cantons, mais que le concordat vise expressément l'ancrage de cette obligation dans la loi.

alors une série de décisions matérielles destinées à faire avancer le travail de coordination, que nous reproduisons ci-après.

3. *Prise en compte de la formation professionnelle et niveau tertiaire non universitaire*

- a. *La coordination et le développement du degré secondaire II (formation générale et professionnelle) et du degré tertiaire non universitaire sont reconnus comme tâches relevant du concordat, sous réserve de l'observation des compétences attribuées.*
- b. *Les cantons sont priés d'élaborer des structures favorables permettant le traitement global des problèmes d'éducation et de formation des degrés en question.*
- c. *Les conférences régionales sont priées de traiter les problèmes liés à ces secteurs sur le plan régional et, en application de l'art. 6 du concordat, de s'en référer à l'Assemblée plénière.*
- d. *Le Comité est chargé d'élaborer des propositions visant la réorganisation des activités des conférences (organes et moyens administratifs, règlement de gestion, relations existantes avec les conférences directeurs d'établissement et des chefs d'office).*

4. *Age d'entrée à l'école (art. 2, let. a)*

Le Comité est chargé d'étudier le problème de l'âge d'entrée à l'école à la lumière des conditions actuelles et de soumettre une proposition à la Conférence plénière.

5. *Recommandations selon art. 3*

- a. *Pour l'école obligatoire, il s'agit d'élaborer des «points de convergence» et de «lignes directrices» pour les branches principales, valables sur le plan suisse. Des «plans d'études cadres», valables pour toute la Suisse, sont à prévoir pour les écoles du degré secondaire II relevant de la souveraineté cantonale.*

- b. *Le Comité est chargé d'examiner de quelle manière les multiples modèles du secondaire I peuvent être diminués.*
- c. *Il conviendra d'examiner l'opportunité d'harmoniser la terminologie pour les mêmes degrés scolaires et les mêmes types d'écoles, dans un premier temps au niveau régional, puis sur le plan suisse.*
- d. *Il faut intensifier les activités visant à l'harmonisation de la formation des enseignants. En plus de l'équivalence des différentes formations et des diplômes d'études, il s'agira de viser une harmonisation structurelle appropriée.⁶³*

Ces décisions devaient donner le ton pour les années 90: elles rendaient possibles de nouveaux travaux sur les fondements de la coordination scolaire tout en élargissant le champ d'action du concordat pour en faire d'ores et déjà un instrument de politique de l'éducation pour la Suisse tout entière⁶⁴.

Ainsi que la relecture critique du concordat scolaire de 1970 devait rapidement le laisser transparaître, le cadre proposé par ce texte, reposant à la fois sur le consensus et des recommandations, n'était pas suffisant pour régler la reconnaissance mutuelle des diplômes. Aussi devait-on élaborer de nouvelles conventions intercantionales destinées à fournir une réglementation commune en matière de diplômes et à permettre la reconnaissance mutuelle de ces diplômes avec effet contraignant. Le temps était venu de conclure des conventions d'uniformisation en matière d'éducation, même dans les domaines réservés aux cantons. Et ce n'est pas le «non» donné le 6 décembre 1992 par le peuple souverain en réponse à la question de savoir si la Suisse devait adhérer à l'EEE qui aurait pu ébranler cette conviction. C'est ainsi que fut élaboré en 1993 l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études sous l'égide du Secrétariat de la CDIP. Les Conférences suisses des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des affaires sanitaires et des affaires sociales se

⁶³ Rapport annuel de la CDIP 1991, p. 46–50; «Décisions, recommandations ...», p. 211–214.

⁶⁴ Badertscher, CDIP, p. 223.

réunirent pour soumettre le texte à l'approbation des cantons. L'accord, entré en vigueur début 1995, a obtenu l'adhésion de tous les cantons sans exception dès le printemps 1996.

L'accord sur la reconnaissance des diplômes offre un complément essentiel au concordat scolaire, dans la mesure où la reconnaissance des diplômes repose sur des critères à la fois formels et qualitatifs, à savoir dans le deuxième cas l'équivalence qualitative des diplômes. C'est précisément cette dimension qui permet à l'accord intercantonal de 1993 d'obtenir des effets de coordination nettement plus probants que ceux enregistrés par le concordat. En outre, comme la CDIP est l'organe exécutif des deux conventions, ce double mandat permet d'obtenir des effets de synergie multiples⁶⁵.

3.5 Le concordat et la troisième décennie

Comme nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, les années 90 marquèrent une tendance nouvelle en politique de l'éducation. D'un côté, la Confédération s'imposa progressivement comme un acteur incontournable: législation sur les hautes écoles spécialisées, promotion de l'université et de la recherche et réforme de la formation professionnelle. De l'autre, le concordat fut amené à intervenir dans chacun de ces trois dossiers au moins en tant que partenaire privilégié. Il fit même davantage pour la question des hautes écoles spécialisées en ouvrant des voies inexplorées jusque-là grâce aux «Thèses relatives à la promotion des Hautes Ecoles Spécialisées et des baccalauréats professionnels» adoptées sous la forme de recommandations le 18 février 1993.

Pendant un certain temps, il sembla que, dans le domaine de la coordination universitaire aussi, le concordat, et ce faisant la CDIP, aurait à assumer le rôle de coordinateur intercantonal. On en était même arrivé au point d'étudier dans quelle mesure le concordat pouvait servir de fondement

⁶⁵ Notons que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires est elle aussi organe exécutif de l'accord sur la reconnaissance des diplômes (cf. art. 4, al. 2, et art. 5, al. 3). Bien qu'à cet accord corresponde dans la comptabilité une clef de répartition propre (cf. art. 12), la CDIPa fait passer dans ses propres comptes les frais inhérents à l'application de cet accord (comme pour le concordat scolaire).

juridique principal à la politique d'éducation intercantonale pour l'ensemble de la Suisse. Cependant, la tradition forgée dans la veine de la loi fédérale sur l'aide aux universités, qui datait de 1968, l'emporta sur l'idée concordataire et l'on prit la direction opposée. Les cantons jetèrent alors les bases d'une politique fondée sur la promotion de l'université en collaboration avec la Confédération en adoptant l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997, accord qui devrait être complété par le concordat intercantonal de coordination universitaire conclu le 9 décembre 1999 par les cantons universitaires⁶⁶. Aussi les actes législatifs récents confèrent-ils clairement à la Conférence universitaire suisse, laquelle agit à côté de la CDIP comme organe commun à la Confédération et aux cantons universitaires, le rôle d'instrument servant à réaliser une tâche commune. Il faut ici se souvenir que la révision constitutionnelle de 1973 avait également dans son vocabulaire le syntagme de «tâche commune», mais dans un sens tout différent, à savoir au sens d'une répartition complémentaire des tâches assumées par des organes aux échelons fédéral, cantonal et intercantonal.

Il en alla autrement dans le domaine des hautes écoles spécialisées où il n'y avait aucune structure préexistante à consulter ni aucune institution fédérale (EPF) à associer aux travaux. La CDIP conserva donc son rôle de locomotive dans ce dossier. Elle émit les recommandations mentionnées ci-avant en matière de promotion des hautes écoles spécialisées. Elle mit sur pied, en qualité d'organe de la coopération dans le domaine des hautes écoles spécialisées, le Conseil des hautes écoles spécialisées et œuvra activement à l'élaboration de la législation fédérale sur les hautes écoles spécialisées et à l'exécution des dites dispositions.

Même s'il est indéniable que les travaux que nous venons de présenter reposent directement sur le concordat scolaire de 1970, il était nécessaire d'élaborer des instruments supplémentaires pour ouvrir l'accès à l'enseignement supérieur aux étudiantes et étudiants de tous les cantons et pour permettre la répartition des charges entre les cantons. Il y eut d'abord l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997, qui vint compléter et prolonger les dispositions mises en place par des conventions antérieures

⁶⁶ Concordat adopté le 9 décembre 1999 par le Conseil de la Conférence universitaire suisse à l'intention des cantons universitaires. Le processus de ratification est en cours. Pour de plus amples détails, voir Scheuber.

(depuis 1979), puis l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) du 4 juin 1998 et l'accord intercantonal sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) du 27 août 1998. Le concordat de 1970 fut ainsi complété par une série d'accords spécifiques. Il va de soi que ce dernier, à la formulation ouverte mais peu concrète, ne joua dès lors plus qu'un rôle subsidiaire dans les domaines couverts par les nouveaux accords spécialisés.

Deux thèmes centraux de la politique de l'éducation des années 90 permettent d'illustrer à merveille cette nouvelle répartition des compétences.

Voyons le premier exemple. En 1990, la Commission fédérale de maturité annonça qu'elle allait entreprendre la révision complète de l'ordonnance fédérale sur la reconnaissance de certificats de maturité (ORM). Pressée elle aussi par la nécessité de réformer les gymnases, la CDIP approuva ce projet. Mais, dès le départ, elle insista pour que la Confédération ne dépasse pas le strict cadre de ses compétences (c.-à-d. accès aux écoles polytechniques fédérales et réglementation de la liberté de circulation du personnel médical) et qu'elle résolve la question des maturités en collaboration avec les cantons. Après moult discussions, cette conception nouvelle des attributions de chacun fut acceptée bilatéralement.

La reconnaissance des certificats de maturité à vocation intercantonale avait besoin de l'accord sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études comme fondement légal spécifique⁶⁷. Même s'il est vrai que le règlement de la CDIP sur la reconnaissance des certificats de maturité gym-

⁶⁷ Au cœur de ce débat, la CDIP demanda au chef du DFI de l'époque, le conseiller fédéral Cotti, d'expliquer dans quelle mesure la Confédération était encline à aller dans le sens d'une solution commune. Le DFI consulta alors l'Office fédéral de la justice dont l'avis était décevant: l'Office exposait les considérations fondamentales qui montraient qu'il fallait refuser l'idée d'une convention à conclure entre le Conseil fédéral et la CDIP sur la reconnaissance des certificats de maturité. D'une part, selon cet Office, il était moins que certain que la Confédération et les cantons fussent habilités à légiférer conjointement (de simples conventions à caractère administratif étaient possibles); d'autre part, le Conseil fédéral ne disposait d'aucun fondement légal pour élaborer une convention de cette nature. En outre, la CDIP n'avait pas qualité non plus à être partie contractante étant donné qu'elle n'avait aucun mandat l'habilitant à l'être et qu'elle ne disposait pas non plus de la personnalité juridique (in: Rapport du 30 janvier 1992. Notons que l'avis de l'office fédéral ne faisait nullement état du concordat... comme si cet acte n'avait jamais existé!). La CDIPdemanda alors

nasiale (RRM) du 15 février 1995 se réfère expressément, dès ses premières lignes, au concordat scolaire et à l'accord sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, certaines analyses émanant de juristes montrèrent que les dispositions contraignantes stricto sensu de l'ORM se fondent exclusivement sur l'accord intercantonal mentionné ci-dessus. Quant aux autres travaux d'exégèse notables portant sur la réforme des gymnases, ils s'inspiraient du concordat scolaire. Citons à cet égard le plan d'études cadre pour les écoles de maturité qui fut adopté par la CDIP le 9 juin 1994 sous la forme d'une recommandation formelle en vertu de l'article 3 du concordat scolaire⁶⁸.

Voyons à présent le second exemple qui relève du domaine de la réforme de la formation des enseignants. Une fois encore, c'est le concordat sco-

son avis sur la question au professeur Ulrich Häfelin, de Zurich, en lui soumettant une autre question précise: le concordat scolaire pouvait-il, le cas échéant, constituer une base légale intercantonale suffisante ou bien fallait-il attendre qu'aboutisse l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études dont l'élaboration était en cours à l'époque? Le professeur Häfelin donna son assentiment au mode de répartition complémentaire des compétences parallèles de la Confédération et des cantons en matière de reconnaissance des diplômes tout en affirmant que la conclusion d'une convention dans ce domaine entre la Confédération et les cantons était non seulement possible mais aussi hautement souhaitable du point de vue du droit constitutionnel. A la question de savoir si le concordat donnait une sorte de procuration à la CDIP, il répondit plutôt par la négative, même s'il considérait la possibilité d'avoir une reconnaissance commune des certificats de fin d'études non subordonnée à des obligations spécifiques d'admission dans l'enseignement supérieur. A son sens, la voie la plus sûre était celle de l'accord sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études qui était déjà programmé (Rapports des 31 mars et 27 mai 1992). Mais, comme l'Office fédéral de la justice campait sur ses positions en proposant l'élaboration d'une réglementation fédérale unilatérale, la Confédération ne pouvait se satisfaire de cette interprétation (Avis du 8 septembre 1992). D'entente avec la CDIP, on demanda un avis de droit formel au professeur de droit de l'Université de Neuchâtel, Jean-François Aubert. Rendu le 30 mars 1993, son avis permit de sortir des arguties juridiques pour éclaircir l'analyse: son avis soulignait de façon limpide la limitation des compétences de la Confédération dans ce domaine. Or, quelques semaines auparavant, le 18 février 1993, la CDIP avait adopté l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Grâce aux normes édictées par la suite en 1995 (l'ordonnance du Conseil fédéral et le règlement de la CDIP), la Confédération et la CDIP n'ont certes pas trouvé de «solution commune»; en fait elles ont adopté, chacune de leur côté, des règlements séparés mais harmonisés pour leurs domaines de compétences respectifs.

⁶⁸ Recommandation du 9 juin 1994. Dossier 30B. Voir aussi Rapport annuel de la CDIP 1994, p. 51.

laire qui servit de fondement aux travaux exploratoires et à la stratégie de réforme déployée dans des recommandations basées sur certaines dispositions dudit concordat⁶⁹. Pour ce qui est de la réglementation relative aux diplômes, et plus particulièrement de leur reconnaissance, elle repose sur l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, tandis que les conditions de reconnaissance (contraignantes), qui correspondent aux exigences minimales et auxquelles les diplômes d'enseignement cantonaux doivent satisfaire, sont dans une large mesure fondées sur les recommandations (souples) de 1995 précédemment citées. Du point de vue de la matière traitée, lesdites recommandations dépassent le simple cadre de la reconnaissance des diplômes puisqu'elles œuvrent, conformément à l'article 3, lettre g, à la promotion de la «formation équivalente des enseignants».

Le rôle fort joué par la CDIP attira naturellement à cette dernière une nouvelle flambée de critiques sur l'option de la voie concordataire. A plusieurs reprises, dans le feu des virulents débats sur la nouvelle maturité fédérale et sur la réforme de la formation des enseignantes et enseignants, des reproches furent émis: le concordat est antidémocratique, la procédure mise en œuvre n'est pas transparente, la CDIP a une attitude dictatoriale⁷⁰. Le même son de cloche se fit entendre au sein des parlements cantonaux⁷¹, jusqu'au Conseil fédéral devant lequel une motion du même acabit fut déposée⁷².

Dans la plupart des cas, le manque supposé de légitimation des concordats ne servait que d'argument accessoire. Les détracteurs entendaient surtout empêcher la réforme de la maturité et préserver les écoles normales. Si la CDIP était revenue sur ces deux points, l'argument portant sur le manque

⁶⁹ Recommandations relatives à la formation des enseignant(e)s et aux hautes écoles pédagogiques du 26 octobre 1995. Voir aussi le Rapport annuel de la CDIP 1995, p. 60–62.

⁷⁰ Voir, par exemple, les articles de Hans Widmer et de Thomas Homberger parus dans la NZZ respectivement le 23 janvier 1996 et le 15 mai 1997. Voir aussi l'entretien avec le président de la CDIP d'alors, Peter Schmid, paru dans la NZZ le 12 juin 1996.

⁷¹ Voir notamment l'interpellation Félix du 17 juin 1997 (Grand Conseil du canton de Vaud), la motion Najmann 98.002 571 (Grand Conseil du canton d'Argovie) ainsi que la question simple du 24 août 1997 posée par Tobler (Grand Conseil du canton de Thurgovie).

⁷² Interpellation du Conseil national Zwygart du 7 octobre 1999.

de légitimation serait tombé de lui-même. En général, concordat scolaire et accord sur la reconnaissance des diplômes étaient mis tous deux dans le même panier et, de ce fait, les recommandations édictées par la CDIP après le concordat étaient mises sur le même plan que les règlements formels qui furent adoptés pour mettre en œuvre l'accord sur la reconnaissance des diplômes. Il ne faut pas non plus négliger le volet financier, car l'augmentation du budget (quoique tout à fait maîtrisée) consacré aux travaux intercantonaux sur le concordat faisait jaser au sein des parlements cantonaux. Bientôt les remarques critiques à l'égard du concordat s'accompagnèrent de propositions de coupures budgétaires.

La CDIP prit ces critiques au sérieux tout en rappelant avec sérénité que tous les concordats qu'elle avait adoptés, en particulier le concordat scolaire et l'accord sur les diplômes, correspondaient aux exigences de la démocratie et de l'Etat de droit⁷³. Aussi décida-t-elle, après en avoir débattu au sein du Comité et lors d'une Assemblée plénière, d'améliorer l'information sur les activités en cours menées dans le cadre concordataire et de fournir les comptes rendus détaillés de ses travaux dans les rapports de gestion. Elle pria par ailleurs les membres de la Conférence d'impliquer davantage les parlements cantonaux dans les procédures de consultation de la CDIP.

On projeta également de saisir l'occasion du centenaire de la CDIP, qui serait fêté en 1997, pour informer un public plus large. C'est dans ce nouvel esprit d'information que, l'année du centenaire, fut publiée l'histoire de la CDIP⁷⁴ et que furent organisés divers événements de commémoration⁷⁵.

⁷³ Voir les articles de la NZZ de Moritz Arnet paru le 29 janvier 1996 et de Peter Schmid paru le 12 juin 1996. La plupart du temps, les auteurs des critiques qui sont exprimées à l'encontre des concordats ne font pas du tout preuve de discernement. En effet, il faut savoir que les conventions intercantionales, qui sont par nature différentes et font appel à des contenus différents, créent des exigences distinctes en matière de soutien démocratique et de contrôle parlementaire. Voir également les rapports du Groupe de travail romand sur le rôle et les attributions des parlements dans la collaboration intercantonale, cités dans Abderhalden, p. 226ss, Boegli, p. 88 et Borter, p. 88–92.

⁷⁴ Badertscher, CDIP, p. 234ss (article d'Arnet) et p. 280ss (article de Kramer).

⁷⁵ Dossier 50, p. 71ss (allocution de Schmid) et p. 77ss (allocution de Dreifuss).

De nouveaux thèmes, propres à redynamiser le concordat, émergèrent des débats relatifs au cycle élémentaire, à la priorité de l'anglais par rapport à la deuxième langue nationale et à la réorganisation des conférences régionales (création d'une Conférence régionale pour la Suisse alémanique)⁷⁶.

Notons qu'au milieu des années 90 les organes et les moyens qui servent d'instruments au concordat furent partiellement remodelés. Les décisions, recommandations et remarques relatives à la réalisation du concordat sur la coordination scolaire 1970 édictées les 24 et 25 octobre 1991, qui fixèrent les priorités internes, furent le point de départ essentiel de cette réorganisation. En fin de compte, un groupe de travail dépendant de la Commission des secrétaires généraux (CSG) proposa de rationaliser les canaux de décision, d'impliquer directement les cantons dans les travaux de coordination (et non plus indirectement en passant d'abord par les conférences régionales) et, enfin, de réduire la taille des organes concordataires. En 1995, la CDIP se dota de nouveaux statuts en remplacement de la version originale du 18 juin 1968, qui avait connu plusieurs modifications entre-temps, et du règlement du 24 octobre 1985. Ces nouveaux statuts règlent les tâches de la CDIP dans les trois principales sphères d'activité qui sont les siennes: la fonction de Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique à vocation intercantonale, les fonctions d'organe exécutif du concordat scolaire de 1970 et de l'accord sur les diplômes de 1993. Signalons plusieurs innovations ou modifications à cet égard.

- Les procédures de consultation ainsi que les travaux préparatoires (relevant jusque-là de la Commission pédagogique et de la Commission des secrétaires généraux) sont dorénavant confiés au Comité.
- La Commission des secrétaires généraux n'est plus le passage obligé des travaux de coordination. Elle assume désormais la fonction importante, quoique limitée, consistant à conseiller et à contrôler en matière d'organisation.
- Les nouveaux statuts expriment clairement le principe de subsidiarité selon lequel la CDIP accomplit des tâches exclusivement lorsque les

⁷⁶ Voir également les allusions à ces thèmes aux chapitres 4 et 5 infra.

cantons ou les conférences régionales ne sont pas en mesure de les accomplir avec la même efficacité.

- La principauté du Liechtenstein, représentée en la personne de son responsable de l'éducation, aura désormais le statut de membre invité avec voix consultative⁷⁷.
- Le Conseil des hautes écoles spécialisées fondé en 1993 sous forme d'instance ad hoc de collaboration dans le domaine des hautes écoles spécialisées a désormais le statut d'organe ordinaire mis sur le même pied d'égalité que le Comité de la CDIP (uniquement pour ce qui a trait à ses tâches).
- Les conférences intercantionales regroupant les responsables de services cantonaux du domaine de l'éducation peuvent être reconnues comme des conférences spécialisées et, ce faisant, être invitées à collaborer.

En ce qui concerne l'application du concordat, les règles fondamentales en vigueur ne changent pas. Ainsi, c'est l'Assemblée plénière qui continue à prendre toutes les décisions importantes, et la majorité des deux tiers des cantons concordataires reste obligatoire pour les décisions relatives à la création de nouvelles institutions communes et pour édicter des recommandations.

Le Comité compléta ensuite l'organigramme de la CDIP en y ajoutant les deux commissions permanentes les plus importantes, à savoir la Commission Formation générale (CFG) et la Commission Formation professionnelle (CFP)⁷⁸.

Reste à rappeler qu'en 1994 l'institution du concordat la plus ancienne, jusque-là installée à Genève, le Centre suisse de documentation en matière d'enseignement et d'éducation (CESDOC), fut déplacée à Berne. La ma-

⁷⁷ Dès 1971, la principauté du Liechtenstein avait déjà obtenu, à sa demande, le statut d'observateur au sein du concordat. De plus, elle jouit du statut de membre à part entière au sein de la CDIP orientale (cf. procès-verbal de l'Assemblée plénière des 8 et 9 novembre 1971).

⁷⁸ Voir règlements (du Comité) du 25 janvier 1996.

jeune partie de ses attributions fut assimilée par le Secrétariat de la CDIP et le reste fut confié à l'Office fédéral de la statistique⁷⁹. Un sort similaire attendait la Commission suisse (à l'origine «centre de coordination») pour les moyens audio-visuels d'enseignement et l'éducation aux mass media (COSMA). Celle-ci avait rempli son contrat⁸⁰. Puis, la Confédération et les instances du concordat fondèrent par contrat auprès de la Coopérative Film Institut (FI) le Centre suisse des technologies de l'information et de l'enseignement (CTIE)⁸¹.

⁷⁹ Badertscher, CDIP, p. 244ss.

⁸⁰ Badertscher, CDIP, p. 124ss.

⁸¹ Contrat conclu entre l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT, aujourd'hui OFFT: Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie), et la CDIP avec la Coopérative Film Institut (FI) concernant la gestion du Centre suisse des technologies de l'information et de l'enseignement (CTIE) le 24 avril 1991 et amendé en 1995.

4 Le concordat aujourd'hui

4.1 Généralités

Le concordat scolaire de 1970 a aujourd'hui trouvé sa place dans le droit suisse au point qu'il a été hissé au rang de composante incontournable des actes constitutifs du droit suisse en matière d'éducation. Rouage essentiel du fédéralisme dans l'éducation et de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, le concordat a pour fonction de relier les cantons et, au-delà de la sphère purement cantonale, sert de courroie de transmission dans les relations avec la Confédération et entre les cantons. Outre l'élaboration d'accords spécifiques conclus dans le domaine de l'éducation (p.ex. accord universitaire et accord sur les diplômes), le concordat a, en outre, une fonction de nature subsidiaire mais non moins élaborée, à savoir celle de forum au service des acteurs d'un développement de l'enseignement et d'une politique de l'éducation conduits à l'échelle de la Suisse tout entière.

Le concordat est à présent arrivé à un tournant de son histoire: il se trouve face à des enjeux importants qui viennent aussi bien de l'intérieur que de l'extérieur. Nous nous limiterons, dans les pages suivantes, à exposer certains aspects de l'évolution au niveau du droit fédéral, du projet de nouvelle péréquation financière et à mentionner les éléments du concordat qui auraient besoin d'être révisés.

Nul besoin d'être devin pour affirmer que le sort du concordat est lié à celui du fédéralisme éducatif. A bien y regarder, il semble clair que l'heure d'une politique éducationnelle de type unitaire et centralisatrice n'a pas encore sonné en Suisse et que, dans un avenir proche, les cantons seront des acteurs dont les compétences dans le domaine de l'éducation dépasseront le cadre exécutif pour devenir décisionnelles et financières. Même si le texte de 1970 a certains côtés surannés qui trahissent des besoins de révision, il n'en reste pas moins le texte de référence en matière de coordination scolaire et, en cette qualité, il a encore de beaux jours devant lui.

4.2 Le nouveau visage de la Constitution fédérale de la Confédération suisse

La nouvelle Constitution fédérale qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 se présente avant tout comme la réécriture du droit constitutionnel en

vigueur. On ne peut donc supposer que la révision constitutionnelle ait une influence directe sur le concordat scolaire.

Sans entrer dans les détails, nous constatons que la nouvelle constitution fédérale est au moins aussi favorable à la coopération intercantonale que l'ancienne. Les formulations de l'article 48 nCst. ont même, d'une manière générale, une connotation plus positive que celles de l'article 7 ancienne Cst. Plus clairement, il y est affirmé que les cantons ont la possibilité de «créer des organisations et des institutions communes». Par ailleurs, elle apporte une réponse à la question controversée de savoir si la Confédération peut être partie à un concordat⁸² en indiquant qu'elle peut y participer «dans les limites de ses compétences». Cette question est importante dans la perspective du concordat scolaire, surtout en relation avec les institutions de la coopération auxquelles il est fait allusion à l'article 4 du concordat. A l'instar du concordat qui attribuait une valeur juridique aux instances de coopération existant antérieurement, la Confédération en fait de même dans la Constitution⁸³.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'éducation et à la recherche n'apportent pas de changement quant au fond (la fixation du début de l'année scolaire à l'automne se retrouve même dans la Constitution à l'article 62). Toutefois, deux exceptions confirment la règle. Premièrement, la compétence législative de la Confédération en matière de formation professionnelle (figurant enfin dans les dispositions constitutionnelles relatives à l'éducation⁸⁴) dépasse désormais le cadre restreint des professions liées au domaine économique puisqu'elle s'applique à toutes les professions sans distinction aucune⁸⁵. En termes de concordat, cela a pour effet de restreindre le champ des compétences intercantionales tout en élargissant la sphère de coopération avec la Confédération. Deuxièmement, la

⁸² Häfelin, art. 7 Cst., ch. marginal 26. Voir aussi l'avis de droit sur la révision totale des dispositions relatives à la reconnaissance des certificats de maturité in note de bas de page 67 supra.

⁸³ Voir au chapitre 5 le commentaire relatif à l'article 4.

⁸⁴ Comme ce fut déjà le cas dans le projet de révision constitutionnelle de 1973 qui avait été rejeté.

⁸⁵ Il est nécessaire d'explicitier le terme de formation professionnelle en précisant qu'il ne s'applique pas aux professions à caractère académique ni à celles de l'enseignement. La loi fédérale sur la formation professionnelle est soumise actuellement à une révision totale.

Confédération peut désormais favoriser la formation des adultes (article 67, alinéa 2). Cette nouveauté permet, là encore, d'optimiser, ne serait-ce que virtuellement, la coopération entre les cantons, la Confédération et les organes concordataires.

4.3 Nouveaux articles constitutionnels: recul pour le concordat ou nouveau partenariat?

Selon le projet conçu il y a trente ans, le concordat scolaire associé à de nouveaux articles constitutionnels dans le domaine de l'éducation aurait dû former ce que l'on appelait alors la nouvelle constitution de l'éducation suisse. Depuis que le projet de 1973 a été rejeté, plusieurs projets basés sur l'élargissement des compétences de la Confédération dans le domaine de l'éducation ont échoué. En effet, la plupart des interpellations présentées n'étaient pas fondées sur le partenariat avec les autorités scolaires cantonales ou avec les organes du concordat scolaire mais, bien plutôt, sur la centralisation des décisions de fond en matière d'éducation entre les mains de la Confédération.

En ce moment, le Conseil national étudie une initiative parlementaire qui va dans ce sens et qui réclame un «article constitutionnel cadre sur l'éducation» (initiative parlementaire Zbinden du 30 avril 1997). Le Conseil des Etats, quant à lui, vient d'adopter une motion qui demande plus de compétences fédérales et plus d'encouragement de la part de la Confédération dans le domaine de l'enseignement supérieur (motion qui émane de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats du 23 mars 1999).

Il est évident qu'un article constitutionnel cadre sur l'éducation, qui donnerait à la Confédération la préséance pour traiter toutes les questions de politique de l'éducation de portée nationale, n'est pas utile du point de vue du concordat. Nul doute qu'il mettrait en péril le concordat de même que le fédéralisme éducatif dans tous ses aspects nettement positifs. Pourtant, il serait certainement souhaitable que la Confédération s'engage davantage dans le secteur de l'enseignement supérieur.

Si l'on décidait quand même d'aller dans le sens d'un article constitutionnel cadre, il faudrait veiller à ce qu'il ne constitue pas un danger pour

les acquis du concordat. Il y aurait lieu aussi de redéfinir les règles du partenariat établi entre la Confédération, les cantons et le concordat dans l'esprit des promoteurs de l'idée concordataire de 1970 tout en tenant compte des développements plus récents dans le domaine de l'éducation.

4.4 La nouvelle péréquation financière

L'idée selon laquelle il conviendrait de désenchevêtrer les flux financiers entre la Confédération et les cantons a été reprise dans un projet dont la dimension constitutionnelle et financière est tout aussi importante que la question que nous avons abordée dans la section précédente. Ce projet préconise de commencer par désenchevêtrer les compétences avant de s'atteler au volet financier⁸⁶.

Il n'est pas surprenant que l'analyse de la situation dans les domaines de l'éducation et de la recherche ait montré que la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons y était, dans l'ensemble, justifiée, pertinente et transparente⁸⁷. Des problèmes réels ont été détectés dans le secteur de l'enseignement spécialisé/l'assurance-invalidité ainsi qu'en matière de promotion de l'enseignement supérieur. Quant à l'idée de transférer la formation professionnelle dans le champ de compétences des cantons (idée d'ailleurs critiquée dès le début dans les milieux engagés dans la politique de l'éducation), elle fut heureusement abandonnée très tôt.

En fait, une telle répartition des compétences aurait, du point de vue matériel, peu de conséquences sur le concordat. Il est certain qu'il faudrait absolument redoubler d'efforts pour parvenir à une harmonisation intercantonale et à une meilleure répartition des charges dans le secteur de l'enseignement spécialisé. Dans le même temps, grâce à la promulgation de la nouvelle loi fédérale et à l'adoption de l'accord intercantonal universitaire et du concordat universitaire (actuellement en cours de ratification), la coordination et la promotion en matière d'enseignement supérieur s'inscrivent largement dans l'optique de la nouvelle péréquation financière.

⁸⁶ Cette idée était déjà contenue dans le projet de répartition des compétences des années 1975–1985. Voir à cet égard la note de bas de page 42 supra.

⁸⁷ Schlussberichte der Projektgruppen 4 und 5 zum NFA (disponibles seulement en allemand).

Le projet de nouvelle péréquation financière prévoit l'adoption de nouveaux instruments de collaboration intercantonale: une convention cadre jettera les bases de la coopération et de la répartition des charges quel que soit le domaine d'activité, tandis que des conventions spécifiques la compléteront dans chaque domaine d'activité. Il faudrait aussi conférer, par le biais du droit fédéral, des prérogatives législatives à certains organes intercantonaux et concevoir le cadre légal nécessaire pour pouvoir adopter des conventions intercantionales de portée générale⁸⁸.

Ce nouveau cadre conceptuel pourrait être favorable au concordat à plus d'un titre: il pourrait être intégré dans une convention cadre et changerait de statut en quelque sorte pour passer d'un accord de coopération «souple» à une convention plus contraignante. Pour l'instant, il est encore trop tôt pour dire si les conventions spéciales concernant la reconnaissance des diplômes, l'accès aux écoles supérieures et la répartition des charges qui en découle ainsi que les homes pourront être intégrées dans ce schéma. Mais il serait souhaitable que, tout au moins à moyen terme, le concordat scolaire et lesdites conventions spéciales subissent un toilettage.

Reste qu'au vu de l'expérience accumulée dans le cadre du concordat scolaire (le seul concordat à ce jour englobant un large champs d'activité), de telles solutions «more geometrico» peuvent laisser songeur. Même si cela rendait les bases légales plus transparentes et le soutien démocratique plus grand, que le contrôle parlementaire s'en trouve renforcé et que les cantons réticents soient davantage contraints de coopérer, il en résulterait ce que le concordat scolaire cherchait justement à éviter: la formation d'un espace de compétences entre la Confédération et les cantons⁸⁹. Par ailleurs, le concordat a réussi à montrer qu'une coopération intercantonale la plus souple possible, avec des recommandations formelles comme instrument suprême, pouvait conduire à des résultats somme toute satisfaisants⁹⁰.

⁸⁸ Schlussbericht der Projektgruppe 2 zum NFA (disponible seulement en allemand).

⁸⁹ C'est un état de fait qui existe déjà plus ou moins dans le domaine de l'enseignement supérieur depuis la création de la Conférence universitaire suisse.

⁹⁰ Voir aussi le document de travail émanant du Secrétariat de la CDIP concernant le Schlussbericht der Arbeitsgruppe 2 du 23 décembre 1997 qui se fait l'écho de certains doutes et fait des propositions. Le président du groupe de travail 2 a pris position sur ce sujet dans un courrier du 19 janvier 1998 adressé au Comité de la CDIP.

4.5 Vers une révision partielle du concordat?

Même sans tenir compte des perspectives offertes par la nouvelle péréquation financière et des conséquences qu'aurait une révision en profondeur de la Constitution fédérale, il faut se poser la question de savoir s'il y a lieu d'envisager la révision du concordat. Nous avons déjà fait allusion à l'important projet qui vise l'introduction d'un cycle élémentaire, lequel en englobant l'école enfantine permettrait d'avancer d'environ deux ans le début de la scolarité obligatoire. Nous avons également abordé la question de la formation d'une conférence régionale unique pour la Suisse alémanique. En mars 2000, le Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne a adopté un postulat qui demande le lancement d'un processus de révision pour adapter le concordat scolaire aux besoins de la société actuelle. Il suggère de porter un soin tout particulier aux questions telles que l'âge d'entrée à l'école, la durée et la dénomination des degrés scolaires et des types d'écoles, le début et les modalités de l'enseignement des langues étrangères et le matériel didactique commun. La CDIP est en train d'analyser ledit postulat⁹¹.

Les questions soulevées dans ce cadre portent sur la teneur des articles 2 et 5 du concordat. Si ces deux dispositions étaient effectivement révisées, il ne s'agirait que d'une révision partielle du concordat.

Remarquons toutefois qu'une telle révision pose des problèmes considérables tant du point de vue du contenu que de la forme juridique. Le concordat ne peut être révisé sans l'approbation de ses membres. Or, si certains cantons n'approuvaient pas la révision, l'ancienne version du concordat continuerait à s'appliquer dans leur cas⁹². Une telle situation, même si elle pouvait être tolérée pour une période transitoire, ne saurait s'inscrire dans la durée sous peine de contredire les objectifs mêmes de la coordination intercantonale. Aussi le projet de révision doit-il pouvoir s'appuyer sur un large consensus. Il faut prévoir un cadre qui offre suffisamment de souplesse – pour le contenu et les délais – là où des dispositions rigides pourraient être gênantes. Il faut également étudier la possibi-

⁹¹ Postulat Krähenbühl du 15 décembre 1999, transmis le 23 mars 2000. Voir le courrier de la direction de l'instruction publique du canton de Bâle-Campagne adressé à la CDIP le 6 avril 2000.

⁹² Häfelin, art. 7 Cst., N 79, 80.

lité de permettre à un canton ou à une conférence régionale d'être exemptés à titre probatoire de certaines obligations concordataires.

La CDIP a demandé, en été 1999, un avis de droit sur la question du cycle élémentaire et de l'âge d'entrée à l'école (article 2, lettres a, b et c, du concordat) qui a permis de proposer plusieurs scénarios envisageables⁹³. Sans entrer dans les détails, nous nous bornerons à rapporter que l'auteur de l'avis montre que le problème est complexe.

Les débuts difficiles du concordat nous ont enseigné que le découragement n'était pas au rendez-vous et que tout problème avait une solution. En fin de compte, même s'il ne s'est pas révélé être un modèle d'élégance et d'univocité juridique, le concordat a bel et bien fait ses preuves en qualité de forum de politique de l'éducation à l'échelon fédéral.

⁹³ Avis Herbert Plotke du 21 septembre 1999 (manuscrit dactylographié de 17 pages).

5 **Commentaire de texte**
(Explications avec chiffres marginaux)

5.1 Généralités

- 1 Le premier chapitre de la présente publication renseigne sur l'historique et sur l'importance du concordat.
- 2 Au moment de l'adoption du concordat, le texte fut soumis aux cantons pour adhésion sans commentaire détaillé. Le texte était simplement accompagné de l'allocution prononcée par le président de la CDIP de l'époque, Hans Hürlimann, pour introduire la seconde lecture et le vote final lors de l'Assemblée annuelle du 29 octobre 1970 (voir texte en annexe).
- 3 Le texte du concordat est disponible dans les quatre langues nationales. Cependant, le texte ayant été élaboré uniquement en français et en allemand et les consultations ayant été conduites uniquement dans ces deux langues, les versions italienne et romanche du texte sont des traductions faites ultérieurement.
- 4 La structure et le niveau de réglementation du concordat correspondent à son objectif premier qui est de créer un cadre législatif qui favorise «l'harmonisation et la collaboration» dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement (cité de Hans Hürlimann, allocution de Montreux). Le texte, dont la structure est claire, ne comporte que onze articles. L'article premier, qui exprime les buts du concordat, n'est subordonné à aucune des trois grandes parties du texte; il précise simplement qu'il s'agit de créer une institution intercantonale de droit public. La première partie intitulée «A. Dispositions de fond» comprend trois articles qui constituent le cœur de la convention; les articles 2, 3 et 4 définissent la hiérarchie des normes prévue par le concordat: obligations, recommandations et coopération. La deuxième partie «B. Dispositions organiques» couvre les trois articles suivants. L'article 5 institue la CDIP comme autorité concordataire, l'article 6 présente les conférences régionales et l'article 7 fait état de l'organe de recours. Enfin, la troisième et dernière partie, «C. Dispositions transitoires et finales», contient quatre articles qui disposent du délai d'exécution (article 8), de l'adhésion (article 9), de la dénonciation (article 10) et de l'entrée en vigueur (article 11). Bien que les dispositions du concordat se distinguent par leur grande concision, on peut

regretter aujourd'hui l'absence de certaines précisions (concernant p.ex. les conséquences de la dénonciation du concordat, la question de la responsabilité, le devoir d'information, la position exacte des institutions évoquées à l'article 4). Mais, dans son ensemble, le concordat a fait ses preuves en tant que charte de collaboration intercantonale en matière d'éducation et d'enseignement, dont on attendait qu'il génère un minimum d'obligations pour un maximum de perspectives de développement⁹⁴.

- 5 D'après la typologie juridique⁹⁵, le concordat scolaire serait un traité à caractère mixte associant concordat normatif à concordat administratif. De fait, la frontière entre accord normatif et accord administratif est très floue puisqu'il s'agit d'un accord dont l'objectif principal repose sur la collaboration et la coordination dans un domaine de politique générale. Il ne fait, cependant, aucun doute que, dans ses «dispositions de fond», le concordat n'est qu'indirectement normatif dans la mesure où il ne contient aucune norme législative à proprement parler mais qu'il formalise l'engagement des parties contractantes à promulguer certaines dispositions législatives. Par ailleurs, le concordat revêt certaines caractéristiques d'accord administratif comme la disposition énoncée à l'article premier qui pose la création d'une institution intercantonale de droit public. En effet, celle-ci vise la mise sur pied d'une institution commune, qui est en outre dotée de la personnalité juridique de droit public. Enfin, la gestion et le développement d'institutions communes qui sont nécessaires à la coopération entre cantons concordataires revêt également un caractère administratif.
- 6 Le concordat a été publié dans les recueils de législation des cantons concordataires ainsi que dans le recueil systématique de droit fédéral (RS 411.a). En 1986⁹⁶, puis en 1997, la CDIP a édité un recueil des ententes intercantionales intervenues dans le domaine de l'éducation. La documentation collationnée en 1997 a été mise à la

⁹⁴ Voir supra point 2.3, note de bas de page 13.

⁹⁵ Häfelin/Haller, Staatsrecht, p. 163. Boegli, p. 15 et annexe 4. Abderhalden, p. 65.

⁹⁶ Bulletin d'information de la CDIP, n° 49, Berne, 1986.

disposition de tous les cantons, des offices fédéraux intéressés, des bibliothèques scientifiques et des autres milieux intéressés. Elle est mise à jour en permanence⁹⁷.

⁹⁷ CDIP, Recueil d'actes normatifs, Berne 1997 (dernière mise à jour: 1^{er} septembre 1999).

5.2 Détails des dispositions

Titre

Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970

- 7 Les premiers projets de concordat scolaire portaient déjà ce titre ou un titre très proche de celui-ci.
- 8 Le terme de «concordat» n'a pas été choisi au hasard car il sert à souligner l'appartenance du texte au domaine politique et au droit public. Aussi la CDIP choisit-elle de désigner les accords intercantonaux conclus ultérieurement, qui régissent certains aspects particuliers de la collaboration intercantonale (accès à l'enseignement supérieur et financement des universités, reconnaissance des diplômes), sous le terme d'«accord intercantonal».
- 9 L'expression «coordination scolaire» doit être comprise au sens large, car l'article relatif aux buts (article premier) et les dispositions relatives à la coopération (article 4) dépassent largement le cadre de ce que l'on entend généralement par coordination. De ce point de vue, le titre abrégé «concordat scolaire» qui, bien que fréquemment employé dans la pratique n'apparaît nulle part dans le texte, est plus approprié. Remarquons toutefois qu'aujourd'hui l'adjectif «scolaire» serait certainement remplacé par un qualificatif dérivé «d'éducation» ou «d'enseignement». D'ailleurs, les auteurs du texte y avaient déjà pensé puisqu'il y est question de «planification de l'éducation» et de «recherche pédagogique» (article 4).
- 10 La date du 29 octobre 1970 correspond à la date à laquelle le concordat a été adopté par les membres de la CDIP réunis en Assemblée plénière.

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.

- 11 Cette simple phrase confère au concordat sa qualité d'institution intercantonale tout en fixant le but de ladite institution (et du concordat en tant qu'acte contractuel)⁹⁸.
- 12 Le concordat est doté, en qualité d'institution intercantonale de droit public, de la personnalité juridique et de sa propre capacité d'agir. Cette précision n'a été apportée que dans la deuxième version du texte. Elle permet de conférer à la convention une capacité juridique en nom propre⁹⁹ et lui assure une meilleure légitimité vis-à-vis des cantons, de la Confédération et des tiers¹⁰⁰.
- 13 Contrairement au concordat sur les médicaments, la corporation instituée sous le vocable d'institution ne porte pas de nom particulier. L'intitulé de l'accord et le nom de l'institution sont confondus; le titre du concordat désigne les deux.
- 14 Le but du concordat est double. Il comprend un volet général (développer l'école) et un volet spécifique (harmoniser les législations cantonales dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement). Si la volonté d'harmoniser les législations cantonales dans ce domaine s'est manifestée dès le départ, celle de développer l'école n'a été inscrite que tardivement dans le texte. Cependant, au cours des procédures de consultation, il avait été maintes fois

⁹⁸ Cf. à cet égard le concordat sur le contrôle des médicaments du 19 mai 1988 dont les auteurs ont scindé les dispositions relatives au but et à l'institution (deux articles distincts).

⁹⁹ Voir point 2.3 supra.

¹⁰⁰ Une telle légitimation ne se retrouve pas dans le cas de la convention relative aux homes ni de l'accord sur les diplômes et encore moins de l'accord universitaire et de l'accord sur les hautes écoles spécialisées. En effet, lesdits actes règlent des questions concrètes, leur formulation n'est pas ouverte et ils ne prévoient pas de délégation de pouvoirs de grande ampleur.

suggéré d'ajouter un préambule destiné à expliciter ce volet général ou encore de détailler l'article décrivant le but du concordat.

- 15 Ce sont surtout les dispositions figurant aux articles 3 et 4 qui contribueront à atteindre le but énoncé, à savoir développer l'école. Il y a tout lieu de penser qu'en fait le fil conducteur du concordat est bien l'idée de développement. Rappelons une fois encore que le terme d'école ne doit pas être interprété ici au sens strict. Cela fait référence évidemment à l'école obligatoire mais également – et non moins expressément – à l'école enfantine, à la formation postobligatoire (gymnase, école du degré diplôme) et à l'ensemble de la formation des enseignants. Etant donné que la coopération avec la Confédération est précisément exprimée (article 4), le terme d'école englobera aussi l'école professionnelle dans le champ des compétences cantonales. En revanche, il faut plutôt exclure du champ sémantique d'école l'enseignement supérieur universitaire puisque la loi fédérale sur l'aide aux universités, qui date de 1968, prévoyait déjà les instruments nécessaires à la coordination et à la promotion de l'enseignement dans ce domaine.
- 16 L'harmonisation des législations cantonales dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement constitue un objectif spécifique capital. Mais il ne faut pas entendre ce terme au sens étroit d'uniformisation, car le concordat vise plutôt une coordination qui offre souplesse et marge de manœuvre aux cantons. Aussi n'est-ce pas un hasard s'il est question en l'occurrence de coordonner la législation sur l'enseignement et l'éducation et non la pédagogie. En effet, le droit ressortit à la sphère politique, car il fixe le cadre de l'instruction publique, tandis que la pédagogie a trait à la recherche et s'impose à la fois comme une science et une activité pratique. Cette dernière ne peut donc faire l'objet d'une législation.
- 17 Les instruments que le concordat offre pour aboutir à l'harmonisation des législations sont principalement les obligations décrites à l'article 2 et les recommandations figurant à l'article 3 (en particulier les recommandations relatives aux plans d'études cadres, au libre passage entre écoles équivalentes, à la reconnaissance des diplômes et à la désignation uniforme des mêmes degrés et types d'école).

A. Dispositions de fond

Art. 2 *Obligations*

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

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

- 18 Les quatre obligations énoncées à l'article 2 figuraient, dès le départ, au cœur même du projet de concordat. En 1967, la CDIP avait même édicté une série de quatre recommandations à l'intention des cantons qui avaient le même objet. Quant à l'initiative populaire lancée un peu plus tard, elle demandait l'harmonisation des systèmes scolaires principalement dans les mêmes domaines¹⁰¹.
- 19 C'est seulement au terme de la procédure de consultation (troisième version du texte) que la question de savoir si le concordat devait poser des actes normatifs directs ou bien indirects dans les quatre matières énoncées ci-dessus fut tranchée. Par «respect pour l'autonomie des cantons», le Comité de la CDIP se prononça pour la présente version, et l'Assemblée plénière l'approuva¹⁰².

¹⁰¹ Voir points 2.1 et 2.8 supra.

¹⁰² Assemblée plénière du 16 septembre 1970. Dans un avis de droit qu'il rendit à ce sujet, un expert du DFJP (A. Muff) avait indiqué que les concordats de type normatif étaient anticonstitutionnels. Mais le professeur Eichenberger, consulté sur cet avis, tint une telle interprétation pour erronée (procès-verbal de la séance du Comité du 8 mai 1970).

- 20 Comme il faut que lesdites obligations soient transposées dans la pratique dans des délais qui sont fixés à l'article 8, il y a lieu de se référer aux commentaires relatifs audit article.
- 21 Lesdites dispositions sont aujourd'hui en grande partie réalisées ou, plus précisément dans le cas de la lettre d, ont été partiellement remplacées par d'autres textes de loi. Néanmoins, se pose à l'heure actuelle la question de savoir s'il faut adapter lesdites dispositions aux nouveaux postulats en vigueur en politique de l'éducation. Se référer aux commentaires indiqués sous les chiffres marginaux 25, 29, 30 et 36.

Commentaires relatifs à la lettre a de l'article 2

- 22 La Constitution prescrit la scolarité obligatoire (art. 27 ancienne Cst. et art. 62 nCst.), mais ne donne pas de précision au sujet de celle-ci¹⁰³. Le début de la scolarité obligatoire dépend de l'âge d'entrée à l'école obligatoire. C'est un élément essentiel de la coordination, car de lui dépendent d'autres objets de coordination ainsi que le développement de l'école. Chaque canton dispose d'une règle générale qu'il modulera – pour autoriser d'avancer ou de retarder la date limite – à certaines conditions. Vu que l'école primaire est organisée en années scolaires, on tiendra compte en principe des classes d'âge.
- 23 La règle exprimée par le concordat veut que tout enfant, fille ou garçon, entre à l'école obligatoire à six ans révolus au 30 juin. Les cantons ont la possibilité d'avancer ou de retarder la date limite de quatre mois. Le concordat fixe une norme qui est suffisamment souple pour que la plupart des cantons n'aient pas été obligés de l'amender. D'après une enquête menée en 1993, les cantons concordataires respectaient les dispositions du concordat à l'exception de trois d'entre eux, à savoir Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et les Grisons, qui faisaient entrer les enfants à l'école obligatoire avec deux mois de retard par rapport au délai fixé par le concordat¹⁰⁴. (Signalons le cas du Tessin

¹⁰³ Plotke, *Schulrecht*, p. 143ss et Borghi, *Constitution fédérale 27*, ch. marginaux 45–52.

¹⁰⁴ Pour plus de détails, voir le Dossier 25.

qui est inverse: les petits Tessinois entrent à l'école avec deux mois d'avance par rapport au délai prévu. C'est justement l'une des pierres d'achoppement qui font que le Tessin n'a pas adhéré au concordat.)

- 24 En 1994, la CDIP publia des recommandations qui enjoignaient les cantons dont la législation n'était pas conforme aux dispositions concordataires de procéder aux amendements nécessaires. De plus, la CDIP recommandait à tous les cantons de choisir un âge d'entrée à l'école obligatoire qui corresponde au délai moyen prévu par le concordat (soit six ans révolus au 30 juin) ou, au pire, qui soit antérieur audit délai¹⁰⁵. Les recommandations s'inspiraient de comparaisons avec des systèmes en vigueur dans d'autres pays d'où il ressortait que l'âge d'entrée à l'école en vigueur en Suisse était bien plus élevé que partout ailleurs. On avait même constaté que, dans certains cantons, la tendance était à faire commencer les enfants encore plus tard. En fait, les recommandations furent largement suivies et plusieurs cantons adaptèrent leur législation en conséquence. L'idée du cycle élémentaire qui germa alors vint comme la suite naturelle de la question de l'âge d'entrée à l'école obligatoire (voir chiffre marginal 25).
- 25 Parallèlement, d'autres idées se firent jour: rendre l'école enfantine obligatoire ou la transformer en cycle élémentaire de la scolarité obligatoire. A l'heure actuelle, cette notion de cycle élémentaire fait l'objet de nombreux débats. L'introduction du cycle élémentaire ne pourrait d'ailleurs avoir lieu sans la modification préalable du concordat¹⁰⁶. Quoiqu'il en soit, dès août 2000, l'introduction d'un cycle élémentaire figure à l'ordre du jour des débats des parlements et des offices cantonaux de près de la moitié des cantons.

Commentaires relatifs à la lettre b de l'article 2

- 26 Deux normes secondaires permettent de préciser la notion de durée de la scolarité obligatoire en reformulant la durée, mais sans

¹⁰⁵ Recommandations et décisions, p. 257.

¹⁰⁶ Voir point 4.5 supra.

décrire le contenu de la norme principale. Elles indiquent que la durée est de neuf ans à raison de trente-huit semaines d'école par an. Même si le concordat est muet quant au nombre de leçons, il semble bien que les auteurs parlent d'une école à plein temps. Par ailleurs, la mention «pour filles et garçons» atteste le fait qu'à l'époque l'égalité entre les sexes n'allait pas encore de soi. Nous constatons une fois de plus que le concordat s'en tient aux principes et ne précise pas si neuf années d'école stricto sensu suffisent, si le doublement d'une classe compte dans ces neuf années ou vient s'y ajouter, ou encore si des exceptions peuvent être tolérées.

- 27 En 1970, la règle des neuf ans de scolarité obligatoire prévalait dans la moitié des cantons seulement. Certains cantons appliquaient des réglementations différenciées en fonction du type d'école. Toutefois, seuls quelques cantons observaient encore formellement une scolarité obligatoire de sept ans pour les écoliers et les écolières de la Realschule (voir article 8, lettre b).
- 28 Dans l'ensemble, la mise en œuvre de cette disposition n'a pas posé trop de problèmes. En 1986, toutefois, lorsque le concordat connut une seconde jeunesse, il fallut rappeler quatre cantons à l'ordre à ce sujet¹⁰⁷. Mais, dans le même temps, on pouvait constater que même dans les cantons où la neuvième année d'école n'était pas strictement obligatoire, elle était généralisée dans les faits. Sur les quatre cantons mentionnés ci-dessus, deux adaptèrent leur législation. Dans les deux derniers cantons, Appenzell Rhodes-Intérieures et Appenzell Rhodes-Extérieures, la durée de la scolarité obligatoire est de huit ans mais le droit à une neuvième, voire à une dixième année de scolarité, est réservé.
- 29 La création d'un cycle élémentaire obligatoire exercera également un impact sur la durée de la scolarité obligatoire (voir chiffre marginal 25).
- 30 En promulguant sa loi sur l'école obligatoire le 22 mars 1999 (Gesetz über die Volksschulbildung), le canton de Lucerne a choisi d'intégrer l'école infantile dans la scolarité obligatoire en rendant

¹⁰⁷ Voir point 3.3 supra.

obligatoire la dernière année de l'école enfantine. La législation du canton de Lucerne en l'espèce est-elle en contradiction avec l'article 2, lettres a et b, du concordat scolaire? Nous répondons que non en arguant que l'école enfantine n'est pas conçue comme une école au sens premier du terme mais plutôt comme un établissement éducatif sui generis. Si notre analyse allait dans le sens opposé, le cas de Lucerne poserait des problèmes de coordination alors que le concordat entendait les résoudre grâce à l'harmonisation de l'âge d'entrée à l'école.

- 31 Le canton du Tessin a refusé d'adhérer au concordat pour le motif principal qu'il ne pouvait souscrire à l'obligation des trente-huit semaines d'école par an¹⁰⁸.

Commentaires relatifs à la lettre c de l'article 2

- 32 La présente disposition fixe un cadre pour la durée normale de la scolarité, depuis l'entrée à l'école obligatoire jusqu'à la maturité, c'est-à-dire la maturité gymnasiale ou plus précisément le certificat de maturité gymnasiale, qui permet d'accéder à l'université. Cette disposition a tout de suite fait l'unanimité même si dans certains cantons il subsistait encore des cycles de formation de 13 ans et demi. L'ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale fixa une durée de formation minimale de douze ans comme préalable à la reconnaissance des certificats de maturité (article 10, ORM du 22 mai 1968).
- 33 Le concordat entend régler ainsi uniquement la durée normale de la scolarité et ne traite donc pas du déroulement de la scolarité ni des questions de structures (cycle court ou cycle long; parcours scolaire interrompu ou ininterrompu).
- 34 Les dispositions quant au contenu et à la structure des degrés du gymnase et de la maturité sont consignées dans le Plan d'études cadre pour les écoles de maturité du 9 juin 1994 (conformément aux recommandations de l'article 3 du concordat). Elles figurent

¹⁰⁸ Voir note de bas de page 54.

également dans les actes relatifs à la reconnaissance des certificats de maturité émanant du Conseil fédéral et de la CDIP qui datent de 1995¹⁰⁹.

- 35 On a constaté que depuis plusieurs années les cantons ont tendance à fixer la durée de la scolarité jusqu'à la maturité à douze ans, cela, après avoir effectué des comparaisons avec les systèmes éducatifs d'autres pays et pour contenir dans des limites acceptables la durée de la formation initiale.
- 36 Si l'âge d'entrée à l'école obligatoire devait être avancé pour tenir compte d'un cycle élémentaire, il faudrait étudier la révision de la présente disposition.

Commentaires relatifs à la lettre d de l'article 2

- 37 L'harmonisation du début de l'année scolaire s'est révélée impossible dans le cadre du concordat scolaire. Certains cantons, bien qu'ayant adhéré au concordat, étaient dans l'incapacité de transposer ladite obligation dans leur législation tandis que d'autres choisirent, pour cette seule et unique raison, de ne pas adhérer au concordat¹¹⁰.
- 38 La révision de l'article 27, alinéa 3 de la Constitution fédérale, intervenue en 1985, a fait entrer la question du début de l'année scolaire dans le domaine de compétences de la Confédération, quoique pour l'école obligatoire uniquement. La nouvelle Constitution fédérale a complètement repris la réglementation de cette question (article 62, alinéa 2).
- 39 La présente disposition ne garde de raison d'être que pour l'école postobligatoire et en l'espèce exclusivement pour les écoles à plein temps qui sont organisées par années scolaires et qui ont besoin de ladite disposition pour des raisons de coordination (écoles du degré diplôme, gymnases). Il y a tout lieu de penser que ladite disposition serait encore d'actualité, même pour la scolarité obligatoire, si la législation fédérale en la matière devenait caduque.

¹⁰⁹ Ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale du 15 février 1995 (RS 413.11); règlement de la CDIP du 16 janvier 1999. Voir également in:

Art. 3 Recommandations

Les cantons concordataires élaborent des recommandations 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.

a. Commentaires généraux

- 40 Avant que le concordat soit adopté, la CDIP avait déjà l'habitude d'édicter des recommandations à l'intention des cantons. Mais il n'y avait aucune réglementation quant à la procédure à suivre. Par ailleurs, ces recommandations ne disposaient pas de plus de légitimation que n'importe quelles autres recommandations émanant d'une conférence de directeurs cantonaux¹¹⁰.
- 41 Une signification particulière est conférée aux recommandations élaborées dans le cadre du concordat, puisqu'un article entier leur

Etudes et Rapports 8 (de la CDIP), De l'«enseignement secondaire de demain» à la réforme de la maturité 1995, Berne 1995.

¹¹⁰ Voir point 2.6 supra.

¹¹¹ De telles recommandations ne sont, en fait, pas réservées aux seules assemblées plénières. Les Comités de conférences intercantionales (comme celui de la Conférence des directeurs cantonaux des finances) sont eux aussi en mesure d'édicter ce type de déclarations. Voir Frenkel, Bundesstaat, N 1462. Selon les statuts de la CDIP, il est également possible de «publier des prises de position de la CDIP (déclarations) sur des questions de politique de l'éducation». Cette prérogative est toutefois l'apanage de l'Assemblée plénière (cf. art. 7, al. 2, des statuts de la CDIP).

est consacré où elles sont présentées comme instruments concordataires. Notons par ailleurs que le texte établit une sorte de hiérarchie entre les obligations (article 2), les recommandations (article 3) et la coopération (article 4) au sein de laquelle les recommandations occupent délibérément une position à mi-chemin entre la norme juridique et un simple acte de collaboration. C'est en ce sens que nous pouvons dire des recommandations qu'elles sont un instrument juridique spécifique mis à la disposition des cantons pour appliquer les buts visés à l'article premier, autrement dit pour développer l'école et harmoniser les législations cantonales.

- 42 Ni le droit fédéral ni les autres accords à caractère intercantonal ne connaissent ce type de recommandations. En revanche, on les rencontre en droit international, en particulier en droit des organisations intergouvernementales¹¹².
- 43 Les recommandations ne génèrent pas d'obligations dont la mise en œuvre peut faire l'objet de voies de recours. Cependant, elles recouvrent, en tant qu'instruments de la coordination intercantonale, des objectifs communs et fournissent aux cantons des résultats tangibles obtenus grâce à un travail en commun. D'un côté, les cantons concordataires sont tenus de prendre connaissance des recommandations et de superviser leur application. De l'autre, la CDIP, en qualité d'autorité exécutive du concordat, est habilitée (et certainement aussi obligée) à inviter les cantons à appliquer et à respecter les recommandations (même si aucune sanction n'est prévue) ainsi qu'à exiger d'eux qu'ils l'informent de leurs travaux dans ce sens¹¹³. Il va de soi que ces rappels s'effectuent, dans un

¹¹² Müller/Wildhaber, *Praxis des Völkerrechts*, p. 33s.

¹¹³ La réponse donnée par le Conseil fédéral à l'interpellation Zwyzgart du 7 octobre 1999, laquelle demandait, entre autres, dans quelle mesure les recommandations émanant de conférences de directeurs cantonaux sont contraignantes et quelles conséquences pourraient avoir le non-respect de recommandations par un canton, n'est pas fautive mais elle est incomplète. Le Conseil fédéral reconnaît aux recommandations un certain caractère contraignant sur le plan politique. Mais, au lieu de fonder son analyse sur les bases juridiques dont découlent justement lesdites recommandations (concordat, statuts de conférence ou simple usage), il parle d'un degré d'obligation plus élevé au cas où il s'agirait de l'application d'objets fédéraux. Il indique en

premier temps, sur le mode informel et dans un cadre interne à la CDIP, mais cette dernière peut aussi, dans un second temps, s'adresser directement au gouvernement d'un canton pour se faire entendre¹¹⁴.

- 44 Notons que ni les implications politiques ni la qualification juridique des recommandations émises dans le cadre du concordat n'ont suscité, dans la littérature, l'intérêt qu'elles méritent bien que cela eût pu être d'un grand secours pour les accords de la même nature qui ont été adoptés par la suite (cf. les propositions relatives à la nouvelle péréquation financière).
- 45 Au début, la publication et la diffusion des recommandations se sont déroulées de façon un peu anarchique. Une fois la décision prise – décision qui parfois était assez vague pour englober décision et motivation – le texte était rédigé en français et en allemand (exceptionnellement aussi en italien) et communiqué aux cantons (directions de l'instruction publique cantonales) ainsi qu'aux milieux concernés et intéressés. Les recommandations étaient également reproduites intégralement en annexe du rapport annuel de la CDIP. Jusqu'en 1984, les rapports annuels étaient diffusés sous forme de photocopiés; depuis, ils existent en version imprimée. En 1995, la CDIP fit paraître ses recommandations et décisions sous forme de recueil. Ce recueil contient notamment l'ensemble des recommandations qui ont été élaborées dans le cadre du concordat (Dossier 36B). Toutes les recommandations édictées depuis ont été publiées sans exception dans les rapports annuels de la CDIP.

substance qu'à son avis le caractère politique contraignant des recommandations émanant de conférences de directeurs cantonaux est établi lorsqu'elles sont l'émanation de consultations avec la Confédération et qu'elles concernent l'application de politiques fédérales.

¹¹⁴ Cela fut le cas quand l'exécutif du canton de Zurich s'est prononcé pour l'anglais comme première langue étrangère obligatoire au détriment du français, enfreignant en cela la recommandation élaborée par la CDIP en 1975. Le principal argument de la CDIP consistait à dire qu'on ne pouvait ainsi bafouer le concordat en traitant une question de cet ordre sans la soumettre au préalable à l'appréciation des autorités concordataires.

b. Commentaires détaillés

- 46 La formulation «les cantons concordataires élaborent des recommandations» ne peut être comprise que si elle sous-entend que lesdites recommandations sont «édictees» dans le cadre du concordat. Les auteurs du texte ont voulu exprimer clairement l'idée qu'on attend des cantons qu'ils s'engagent activement et que l'élaboration desdites recommandations est ancrée dans un processus de collaboration solide.
- 47 Le législateur s'adresse clairement à tous les cantons sans exception, c'est-à-dire même aux cantons qui ne sont pas membres du concordat. Dès ses origines, le concordat s'est donné pour mission de représenter l'opinion de l'ensemble des cantons. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre la mission que la CDIP assure en qualité d'organe exécutif du concordat, car tous les cantons sans exception sont représentés au sein de la CDIP. Ainsi, du point de vue des cantons concordataires, les recommandations émanent de leur propre institution tandis que, du point de vue du canton non concordataire qu'est le Tessin, ces recommandations émanent certes d'une institution qui lui est étrangère mais elles émanent simultanément et, dans une acception plus large, de la CDIP dont le Tessin est bel et bien membre.
- 48 Les recommandations peuvent être édictees dans tout le champ d'activité du concordat et le catalogue proposé (recommandations classées de a à g) est loin d'être exhaustif. Voir les chiffres marginaux 55 à 78 pour de plus amples détails sur la pratique en matière de recommandations.
- 49 Comme cela a toujours été l'usage au sein de la CDIP, même avant l'adoption du concordat, le corps enseignant jouit d'un droit de consultation dans le cadre de l'application du concordat. Aussi longtemps qu'aucune association faîtière des organisations d'enseignantes et enseignants ne sera fondée (car la Conférence des associations suisses d'enseignants a été dissoute), ce sont le Schweizerischer Lehrerinnen- und Lehrerverband (LCH) et le Syndicat des enseignants romands (SER) qui seront consultés en qualité d'associations représentatives.

c. Mode d'élaboration des recommandations

- 50 Le texte du concordat ne prévoit aucune règle d'élaboration des recommandations; les auteurs se contentent de renvoyer à un règlement interne qui reste à élaborer (article 5, alinéa 2).
- 51 Les règles précises d'élaboration furent consignées pour la première fois dans les statuts de la CDIP de 1971 complétés par le règlement interne de 1972. Se référer au point 2.10 pour plus de détails.
- 52 Depuis la réorganisation de la CDIP de 1995, la procédure d'élaboration n'est plus aussi stricte, car l'expérience a montré que la recherche du consensus – qui, en règle générale, se traduit par la recherche du compromis le plus large possible – nécessite une plus grande souplesse dans la démarche. Par ailleurs, la publication des principaux documents de travail de même que la conduite d'une procédure de consultation suffisamment large et transparente demeurent indispensables.
- 53 Toutes les initiatives sont les bienvenues, qu'elles émanent des cantons ou des régions, des enseignantes et enseignants, de tiers ou encore d'organes de la CDIP.
- 54 C'est l'Assemblée plénière qui est habilitée à édicter les recommandations (cf. article 7 des statuts de la CDIP). Ladite assemblée peut prendre des décisions à condition qu'au moins 17 membres ayant le droit de vote sont présents. Les recommandations ne sont adoptées qu'à la majorité des deux tiers des cantons concordataires représentés. Les cantons non concordataires n'ont qu'une voix consultative et ne peuvent pas prendre part au vote (cf. article 9 des statuts de la CDIP). Lorsque des décisions sont prises à une très courte majorité, l'usage veut qu'elles soient suspendues ou repoussées.

- ronnement (1988) ainsi que la formation des enseignants (1978, 1982, 1985, 1991, 1995).
- 58 Les décisions, recommandations et remarques relatives à la réalisation du concordat sur la coordination scolaire 1970 des 24/25 octobre 1991 permirent de proposer, pour la première fois, une sorte de canevas dans la mesure où elles précisèrent que des plans d'études cadres devaient être définis uniquement pour les écoles du degré secondaire II. Pour l'école obligatoire, il suffirait d'élaborer «des points de convergence et des lignes directrices pour les branches principales, valables sur le plan suisse».
- 59 C'est dans cet esprit que le concordat a déjà élaboré trois plans d'études cadres sous forme de recommandations:
- Plan d'études cadre pour les écoles du degré diplôme du 2 septembre 1988 (actuellement en révision)¹¹⁸
 - Plan d'études cadre pour les écoles de maturité du 9 juin 1994¹¹⁹
 - Plan d'études cadre pour les écoles de maturité pour adultes du 15 novembre 1996¹²⁰.
- 60 Il y a lieu de signaler que, désormais, certains règlements de reconnaissance des diplômes (qui découlent de l'accord sur les diplômes de 1993) habilite la CDIP à élaborer des plans d'études cadres¹²¹ ou se fondent sur des plans d'études cadres élaborés dans le cadre du concordat scolaire¹²².

Lettre b Matériel d'enseignement commun

- 61 Etant donné que le canton représente l'autorité suprême en matière de plan d'études et au vu des différences de contexte dans les diverses régions linguistiques, le concordat est resté très discret pour ce qui est de la coordination dans ce domaine. Du reste, pour les

¹¹⁸ Publié dans la série des dossiers CDIP: Dossier 11B.

¹¹⁹ Dossier 30B.

¹²⁰ Dossier 44B.

¹²¹ Voir l'article 7 du règlement concernant la reconnaissance des diplômes de formation supérieure dans le domaine musical du 28 août 1997 par exemple.

¹²² Voir l'article 8 du règlement concernant la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale du 16 janvier 1995.

écoles ressortissant à la scolarité postobligatoire, le marché du matériel didactique n'est pas réglementé. Et pour celles de la scolarité obligatoire, des ententes régionales se sont formées pour développer du matériel approprié et coordonner son utilisation. Ce sont l'Office romand des éditions et du matériel scolaires (COROME) qui est une institution de la CIIP, l'institution formée par 13 cantons de Suisse orientale et septentrionale, Interkantonale Lehrmittelzentrale (ILZ), ainsi que celle regroupant neuf cantons (surtout de Suisse centrale) et le Liechtenstein sous le nom de «Goldauerkonferenz»¹²³.

- 62 Aucune recommandation portant spécialement sur la coordination du matériel d'enseignement n'a été élaborée dans le cadre du concordat. Cependant, la plupart des recommandations relatives aux plans d'études (cf. chiffres marginaux 55 et suivants) contiennent des passages qui traitent du matériel d'enseignement.

Lettre c Libre passage entre écoles équivalentes

- 63 La présente disposition a trait uniquement au passage entre écoles d'un canton à l'autre. Il s'agit d'un sujet que les cantons ont à cœur depuis des décennies déjà¹²⁴, sujet qui était au centre des préoccupations qui animaient les auteurs de l'initiative de 1969 pour une révision constitutionnelle.
- 64 La question de l'équivalence des écoles ne se résume pas à déterminer si l'école spécifique d'où vient l'élève qui change de canton équivaut à celle qui l'accueille, car cette question se pose plutôt en termes d'équivalence des types d'écoles. Elle prend donc une importance capitale lorsqu'on a affaire à des structures scolaires différentes. C'est d'ailleurs surtout le cas pour les écoles du degré secondaire I.

¹²³ Voir in Festschrift Egger, Robert Stadelmann, «Lehrmittelkoordination, eine Utopie?», p. 211; Etienne Beuret, «L'Office romand des éditions et du matériel scolaires», p. 219; Adalbert Kälin, «Am Anfang war ein Lesebuch», p. 223.

Voir aussi le rapport du groupe de travail «Lehrmittelentwicklung der NW EDK» du 26 mars 1999 (polycopié NW EDK) qui propose une nouvelle approche.

¹²⁴ Voir Badertscher, CDIP, p. 30.

- 65 Le concordat élaboré très tôt, dès le 25 octobre 1973, une recommandation concernant les facilités à accorder à des élèves qui changent de canton¹²⁵.
- 66 Aujourd'hui, il importe de relativiser ce problème car les mesures de coordination prises jusque-là, la mobilité devenue naturelle dans la société et dans l'économie, l'originalité de chaque école ainsi que l'apparition de nouvelles priorités (telle l'intégration des élèves de langue étrangère) ont changé les données du problème. A l'heure actuelle, il ne s'agit plus de systèmes cantonaux fermés qui s'affrontent. Pourtant, bien des efforts restent à accomplir dans ce domaine.

Lettre d Passage au cycle secondaire

- 67 Cette question a deux volets distincts. Elle soulève, premièrement, le problème du passage du degré primaire, qui est universel et indifférencié, au degré secondaire I (cycle secondaire de l'école obligatoire), qui est structuré en sections distinctes. Elle pose, deuxièmement, le problème du passage au cycle postobligatoire (degré secondaire II). Le terme de passage utilisé ici l'est dans une acception différente de celui de passage tel qu'il est employé à la lettre c. Il s'agit en l'espèce moins de l'accès individuel de l'élève à un certain type d'établissement que de l'harmonisation du moment du passage d'un cycle à l'autre et de la nature de la distinction des cycles secondaires, autrement dit il s'agit de résoudre des problèmes structurels.
- 68 Le concordat ne règle pas le problème de la durée et de la structuration du cycle secondaire par le biais des obligations au sens de l'article 2, mais choisit de le traiter dans le cadre des recommandations. Avant l'adoption du concordat (1965/66), l'école primaire durait six ans dans certains cantons seulement. Dans d'autres, elle pouvait durer cinq ans (LU, SO, BL, SH, AG, TI, VS, NE), quatre ans (BE, BS) ou trois ans (VD). En fonction de cela, le degré secondaire comptait, selon les cantons, trois, quatre, cinq ou six

¹²⁵ Recommandations et décisions, p. 15.

années scolaires. Mais même sans l'influence directe du concordat, la tendance naturelle était à la généralisation des six années de primaire. Aujourd'hui, la règle des six ans prévaut dans 22 cantons. Quatre cantons (BL, AG, NE, TI) et le Liechtenstein ont fixé le passage au cycle secondaire au terme de la cinquième année primaire et deux cantons (VD et BS) au terme de la quatrième année primaire. Il en résulte que le degré secondaire I a des durées différentes selon les cantons. Cette différence est également marquée par des caractéristiques structurelles: filières séparées, nombre de filières différent, coopération entre ces filières, degré secondaire I avec différenciation interne.

- 69 Ce n'est qu'en 1976 que le concordat tenta, pour la première fois, d'intervenir officiellement dans ce domaine avec ses recommandations et décisions concernant le Rapport «Enseignement secondaire de demain»¹²⁶. Mais le résultat ne fut pas à la hauteur des espérances. En 1991, une nouvelle tentative fut faite dans un cadre plus large. Il en résulta trois rapports: Degré secondaire I: Situation actuelle (1994), Secondaire I: Perspectives d'avenir (1996) et Certification du Secondaire I (1996)¹²⁷. Quant au projet de recommandation qui avait été élaboré dans le cadre de la Commission Formation générale, il ne trouva pas l'écho suffisant¹²⁸. A l'heure actuelle, depuis qu'on a pris la décision d'élaborer des points de convergence et des lignes directrices communes pour l'ensemble de la Suisse valables pour la fin de la deuxième, de la sixième et de la neuvième année scolaire, on essaie de résoudre le problème du passage au cycle secondaire en mettant davantage l'accent sur les objectifs d'enseignement plutôt que sur l'harmonisation des structures.

¹²⁶ Recommandations et décisions, p. 49ss.

¹²⁷ Dossiers 31, 38 et 41B.

¹²⁸ Rapport annuel CDIP 1998, p. 7.

Lettre e Reconnaissance sur le plan intercantonal des certificats de fin d'études et des diplômes obtenus par des formations équivalentes

- 70 Jusqu'à l'adoption de l'accord sur les diplômes, l'action menée dans le cadre du concordat se restreignait aux certificats directement liés aux travaux de coordination concordataires, à savoir les certificats de maturité gymnasiale, les diplômes délivrés par les écoles du degré diplôme ainsi que les diplômes d'enseignement.
- 71 Les textes suivants contiennent des recommandations appropriées: thèses concernant l'accès aux hautes écoles (1974), recommandations relatives à l'accès aux universités des détenteurs d'un brevet de maître primaire (1982), recommandations relatives à la formation des maîtres du premier cycle de l'enseignement secondaire (1985), recommandations relatives à la formation des enseignants du degré secondaire II (1991), recommandations relatives à la «reconnaissance réciproque des diplômes cantonaux des enseignants» (1990), directives pour la reconnaissance de diplômes d'écoles du degré diplôme DREDD (1987)¹²⁹, recommandations relatives au développement des écoles du degré diplôme (1999)¹³⁰.
- 72 Avec l'adoption de l'accord sur les diplômes, qui constitue le fondement des règlements portant sur la reconnaissance des diplômes, le champ d'efficacité des recommandations élaborées dans le cadre du concordat sur ce sujet devient extrêmement circonscrit. Les seuls domaines où la solution des recommandations serait envisageable sont ceux pour lesquels les règlements relatifs à la reconnaissance des diplômes sont inutiles ou encore pour lesquels il serait recommandé de prévoir des dispositions dépassant le strict cadre de l'accord sur la reconnaissance des diplômes. Ce fut, par exemple, le cas des décisions concernant les formations dans le domaine du travail social qui datent de 1999¹³¹.

¹²⁹ Voir les recommandations et décisions. Les DREDD sont publiées dans le Dossier 11B.

¹³⁰ Annexe du Rapport annuel CDIP 1999.

¹³¹ Elles présentent, sous la forme de recommandations concordataires, le plan général des formations à venir dans le cadre du travail social qui sera ensuite concrétisé par des règlements sur la reconnaissance des diplômes.

Lettre f Désignation uniforme des mêmes degrés scolaires et types d'écoles

- 73 A l'instar des structures scolaires, la terminologie est un domaine où il est difficile de parvenir à une harmonisation par la voie des recommandations formelles. Le développement de l'école comme tâche commune sur le plan régional, d'un côté, sur le plan concordataire, de l'autre, a apparemment donné de bien meilleurs résultats. Mais il ne faut pas sous-estimer l'aide apportée par la statistique scolaire, domaine qui est tributaire de l'harmonisation terminologique.
- 74 Signalons que la plupart des recommandations qui prennent position sur des questions de développement de l'éducation touchent indirectement à la terminologie. Ainsi les dénominations «école du degré diplôme» et «haute école spécialisée» se sont-elles imposées par leur spécificité. Cependant, seules deux recommandations ont expressément pour objet la fixation de la terminologie: les directives pour la dénomination des hautes écoles spécialisées de 1996 et les recommandations relatives à la terminologie à utiliser dans le domaine de la formation des enseignantes et enseignants de 1998¹³².

Lettre g Formation équivalente des enseignants

- 75 Il est décisif pour le développement et la coordination dans le domaine de l'éducation que la formation des enseignantes et enseignants soit harmonisée et d'excellente qualité. La formulation retenue par les auteurs du concordat souligne l'importance de l'équivalence des formations, laquelle doit être définie et encouragée au moyen de recommandations.
- 76 Les cantons concordataires s'attelèrent à la tâche dès le début des années 70 avec le grand projet «La formation des maîtres de demain». L'étude conduite dans ce cadre parut en 1975 sous le titre «Rapport LEMO»¹³³. Il semblerait que les recommandations éla-

¹³² Textes annexés aux rapports annuels de la CDIPde 1996 et 1998.

¹³³ Müller (Ed.), *Lehrerbildung von morgen*, Hitzkirch 1975. Voir aussi Badertscher, CDIP, p. 217.

borées sur ce sujet en 1978¹³⁴ soient allées trop loin et qu'elles arrivaient aussi à un moment où la politique de l'éducation connaissait une récession. Aussi eurent-elles des effets très limités.

- 77 D'autres recommandations, qui, en partie, se voulaient comme la concrétisation des recommandations concernant la formation des maîtres de demain, virent le jour. Il s'agit de la Formation des maîtres du premier cycle de l'enseignement secondaire de 1985 et des recommandations relatives à la formation des enseignants du degré secondaire II de 1991¹³⁵. Puis la pression pour l'introduction de réformes suite à la création des hautes écoles spécialisées et à l'harmonisation de la législation suisse avec le droit européen conduisit à l'élaboration, en 1995, des recommandations relatives à la formation des enseignant(e)s et aux hautes écoles spécialisées¹³⁶. Comme elles jetaient les bases de la formation générale des enseignantes et enseignants, ces recommandations servirent de fondement aux règlements sur la reconnaissance intercantonale des diplômes d'enseignant qui furent édictés et le sont encore aujourd'hui en vertu de l'accord sur la reconnaissance des diplômes¹³⁷.

Autres objets de recommandations

- 78 Le catalogue de recommandations proposé à l'article 3 est, comme son libellé le suggère, loin d'être exhaustif. Les domaines énumérés ci-après firent également l'objet de recommandations¹³⁸:
- les bourses (1963, 1975, 1987, 1997);
 - la scolarisation des enfants de langue étrangère (1972, 1974, 1976, 1991);

¹³⁴ Recommandations et décisions, p. 67ss.

¹³⁵ Recommandations et décisions, p. 105, 197.

¹³⁶ Texte annexé au Rapport annuel de la CDIP de 1995.

¹³⁷ Voir point 3.5 supra.

¹³⁸ Elles ont toutes été publiées dans la série recommandations et décisions, et en plus, à partir de 1995, en annexe des rapports annuels de la CDIP.

- l'enseignement spécialisé (1985, 1993);
- la formation des jeunes filles et les mêmes chances de formation pour jeunes filles et garçons (1972, 1981, 1991);
- l'augmentation/le maintien de l'offre d'emploi pour les enseignantes et enseignants (1977, 1981);
- l'introduction dans la langue et la civilisation italiennes (1985);
- l'encouragement de l'échange d'élèves et d'enseignantes et enseignants (1985, 1993);
- la double imposition des enseignantes et enseignants étrangers (1991);
- la dimension européenne de l'éducation (1993);
- les hautes écoles spécialisées et les baccalauréats professionnels (1993);
- la réforme de l'orthographe allemande (1996);
- l'éducation physique et le sport à l'école et la formation des enseignantes et des enseignants dans ce domaine (1998).

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.

79 Les cantons qui ont adhéré au concordat s'engagent à coopérer entre eux et avec la Confédération¹³⁹. L'objectif de cette coopération est spécifié à l'article premier. Dans la mesure où les cantons s'engagent à ce titre (et non en qualité de service administratif ou d'organe gouvernemental), leurs obligations ont un véritable sens en droit public, et non pas seulement en droit administratif. A ce jour, il n'existe pas d'autre concordat qui exige de la part de ses membres un engagement à la coopération aussi intense.

80 La coopération prend effet dans les domaines de la planification de l'éducation, de la recherche pédagogique et de la statistique scolaire. Les documents d'archives indiquent qu'en fait la coopération dont il est question ici recoupe la coopération au sens large déjà pratiquée depuis longtemps au sein de la CDIP. Ainsi, le terme de planification de l'éducation doit être compris dans une acception plus large que la conception de plans de développement, à savoir au sens de développement de l'école et de politique de l'éducation. Le terme de recherche pédagogique, certes plus limité, met surtout l'accent sur la recherche, et notamment la recherche appliquée, et n'a jamais signifié recherche fondamentale. Quant à la sta-

¹³⁹ Sur ces questions, consulter Abderhalden, p. 54ss. La Confédération peut obliger les cantons à coopérer dans les matières dans lesquelles elle a compétence de légiférer. C'est ce qu'elle a fait dans le domaine de l'éducation avec l'article 65, alinéa 1^{er}, de la loi sur la formation professionnelle de 1978.

tistique scolaire, au sens de saisie quantitative de la réalité scolaire, elle est indispensable si l'on vise une planification et une politique de l'éducation à vocation intercantonale.

- 81 Pour réaliser cette coopération, les cantons soutiennent les institutions nécessaires à cette coopération et élaborent des directives pour l'établissement d'une statistique scolaire. Citons au nombre de ces institutions le CESDOC à Genève, le CPS à Lucerne, le CSRE à Aarau et le SPC à Lucerne qui ont été soutenues, dès le départ, par la CDIP¹⁴⁰. Ces institutions reposent ou reposaient sur des bases juridiques qui leur sont propres (contrat entre la CDIP et la Confédération pour le CESDOC et le CSRE; statuts de la CDIP pour le CPS et statuts d'association pour le SPC). Cet article qui exprime le soutien aux institutions nécessaires à la coopération confère aux cantons concordataires, aux côtés de la CDIP, une responsabilité dans ce domaine.
- 82 Les statuts de la CDIP parlent uniquement de la création d'institutions communes pour lesquelles l'Assemblée plénière règle les tâches, l'organisation, le contrôle et la répartition des frais. Mais la formulation retenue peut laisser penser qu'il peut aussi s'agir de la participation importante à une institution dont la responsabilité est partagée avec un tiers, voire entièrement assumée par un tiers.
- 83 A l'heure actuelle, on entend par institution au sens de l'article 4 le CPS, le CSRE, le SPC, le CTIE (Centre suisse des technologies de l'information et de l'enseignement) ainsi que le centre IDES (Information, Documentation, Education, Suisse) qui est intégré au Secrétariat de la CDIP¹⁴¹. Comme nous l'avons mentionné au chiffre précédent (82), les verbes «soutenir» et «développer»

¹⁴⁰ Le Centre suisse de construction scolaire fondé à Lausanne en 1971 a eu une durée de vie très courte puisqu'il disparut après une année de fonctionnement seulement.

¹⁴¹ Bases légales:

- Statuts du Centre pour le perfectionnement des professeurs de l'enseignement secondaire du 29 octobre 1993 (acte émanant de la CDIP).
- Statuts du Centre suisse de coordination pour la recherche en matière d'éducation du 20 avril 1983 (acte émanant conjointement de la Confédération, représentée par le Département fédéral de l'intérieur, et des cantons, représentés par la CDIP).

tels qu'ils sont employés dans le concordat ont un sens large. Ils englobent, par exemple, l'échange d'élèves et d'apprentis dans le cadre de la Fondation ch, Centre suisse de coordination et d'information pour l'échange international de jeunes et d'enseignant(e)s¹⁴².

- 84 La Confédération a pris les devants dans le domaine de la statistique scolaire en promulguant la loi sur les relevés de statistique scolaire du 27 juin 1973¹⁴³. Avant sa dissolution, le CESDOC était chargé, en qualité d'organe concordataire, de divers travaux de nature prospective. Mais lorsqu'il fut dissout en 1994, la partie statistique de ses activités fut intégrée à l'Office fédéral de la statistique, avec lequel la CDIP collabore aujourd'hui en matière de statistique scolaire.
- 85 La collaboration intercantonale se base sur la souveraineté des cantons en matière d'école. En général, il n'est pas question de l'exécution de lois fédérales mais plutôt d'ententes, d'études conduites conjointement, de travaux de développement et de services dans un champ de compétences pour lequel les cantons jouissent d'une large autonomie. La dimension de collaboration avec la Confédération n'intervient que dans le domaine où celle-ci a la compétence législative, à savoir dans la formation professionnelle, sous la forme d'une participation à l'élaboration de la législation et d'une coopération en matière d'exécution des lois. Les publications de la CDIP rendent compte de ce type de collaboration avec la Confédération.

-
- Statuts du Secrétariat suisse de pédagogie curative et spécialisée du 7 avril 1995 (statuts associatifs): accord conclu entre la CDIP et l'Association pour le Secrétariat suisse de pédagogie curative et spécialisée du 12 juin 1985.
 - Contrat entre l'OFIAMT et la CDIP, d'une part, et la Coopérative Film Institut (FI), d'autre part, relatif à la gestion du Centre suisse des technologies de l'information et de l'enseignement (CTIE) du 24 avril 1991 (avec Ergänzungen 1995, version allemande uniquement).

¹⁴² Contrat CDIP/OFFT/OFES – Fondation ch: Centre suisse de coordination et d'information pour l'échange international de jeunes et d'enseignant(e)s du 8 mai 2000.

¹⁴³ Remplacée aujourd'hui par la loi sur la statistique fédérale (LSF) du 9 octobre 1992 (RS 431.01).

- 86 C'est le conseiller fédéral Tschudi qui est à l'origine de la référence expresse à la coopération avec la Confédération qui est faite dans le concordat. L'obligation de coopération concerne les cantons à la fois collectivement et individuellement. La coopération est bien ancrée dans la pratique et elle s'opère dans de nombreux domaines. En l'occurrence, la coopération dans le cadre du concordat scolaire porte notamment sur la formation professionnelle, la maturité gymnasiale, l'accès à l'université, la statistique scolaire, l'enseignement spécialisé ainsi que les questions liées aux hautes écoles spécialisées et à l'université. Les interlocuteurs privilégiés de cette coopération sont le Département fédéral de l'intérieur et le Département fédéral de l'économie¹⁴⁴. Consulter les chiffres marginaux 81 et 83 à propos des institutions gérées conjointement avec la Confédération.
- 87 Le concordat est muet sur la coopération dans le domaine international, c'est-à-dire la coopération avec d'autres Etats ou avec des organisations internationales. Il faut donc considérer qu'à tout le moins la participation à des projets ou des séminaires internationaux, qui sont conformes avec les buts du concordat ou qui sont apparentés à des projets réalisés dans le cadre du concordat, est admise par le concordat¹⁴⁵.
- 88 Il faut voir dans l'engagement des cantons concordataires à la coopération dans le cadre du concordat avant tout une déclaration d'intention politique. Elle indique que les cantons sont prêts à coopérer activement en matière d'éducation, à rechercher ensemble des solutions satisfaisantes et à pratiquer la solidarité entre cantons.

Les conséquences juridiques d'un engagement aussi général sont difficiles à cerner. D'un côté, il est clair que les cantons concordataires conservent leur autonomie individuelle et que les décisions

¹⁴⁴ Voir Arnet, Moritz, «EDK und Bund: permanente Kappeler Milchsuppe», in: Badertscher, CDIP, p. 172ss.

¹⁴⁵ Voir Luisoni, Pierre, «La CDIP et les relations internationales», in: Badertscher, CDIP, p. 134ss. Voir également le Rapport (du Conseil fédéral) sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère du 7 mars 1994. FF 1994 II 604ss.

prises par les organes de coopération n'ont sur eux aucun effet juridique contraignant. De l'autre, leur engagement n'est pas limité à la répartition des frais (chiffre 93), car ils sont aussi tenus de se comporter conformément aux buts de la coopération et de respecter les organes communs, les projets de coopération concrets ainsi que les résultats régulièrement publiés. Dans certains cas précis, des conséquences de type contractuel peuvent être envisagées pour des raisons de confiance et par souci de l'intérêt public¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Voir Abderhalden, p. 65, dont l'analyse détaillée se fonde sur Borter.

B. Dispositions organiques

Art. 5 Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

Les cantons concordataires délèguent à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique l'exécution des tâches mentionnées aux articles 2 à 4 du présent concordat.

La Conférence détermine ses compétences et son organisation dans un règlement interne.

Les frais inhérents à la coordination sont répartis entre les cantons selon le nombre de leurs habitants.

Les cantons non concordataires ont voix consultative en matière de concordat.

- 89 L'article 5 porte sur des aspects relevant de l'exécution du concordat, des éléments qui auraient pu faire l'objet d'articles ou d'alinéas séparés. L'institution d'un organe concordataire, la compétence d'édicter un règlement interne, la répartition des frais inhérents au concordat, tous ces éléments sont désignés sous un seul et même sujet, la «Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique». Cela montre bien que le concordat s'en remet, dans une large mesure, à la CDIP qui fonctionne depuis longtemps et qui détient les prérogatives d'initiative.
- 90 Les premiers projets prévoyaient comme organe du concordat une entité distincte de la Conférence et fixaient une répartition des charges différente de celle utilisée pour la CDIP. Les auteurs partirent finalement du principe que tous les cantons allaient bénéficier des travaux de coordination effectués dans le cadre du concordat et que même s'ils n'adhéraient pas tous sans exception, ils étaient tous disposés à collaborer. D'où la décision de confier à la CDIP le mandat d'organe concordataire et de reprendre la clef de répartition des charges en vigueur au sein de la CDIP¹⁴⁷.

- 91 La CDIP, qui repose sur une convention administrative signée par tous les cantons, est hissée au rang d'organe exécutif d'un accord intercantonal¹⁴⁸. D'un côté, elle garde le statut de conférence intercantonale de directeurs cantonaux de droit propre et, de l'autre, elle se voit confier un mandat de première importance qui dépasse le champ des compétences qui était le sien jusque-là¹⁴⁹.
- 92 L'exécution des tâches mentionnées aux articles 2 à 4 du concordat implique, pour la CDIP, des fonctions très diverses.
- La CDIP est tenue d'encourager et de contrôler l'exécution des obligations définies à l'article 2. Pour ce faire, elle peut proposer des mesures de coordination et rappeler à l'ordre les cantons qui sont en retard. Mais elle n'a aucun moyen d'imposer des sanctions et de réclamer des dédommagements.
 - Au sens de l'article 3, en revanche, toutes les prérogatives d'un organe exécutif lui sont dévolues: pouvoir d'initiative, définition des priorités, élaboration des bases de décision, conduite des procédures de consultation, prise des décisions.
 - La CDIP se voit attribuer une fonction d'encouragement et aussi de responsabilité dans le cadre de la coopération définie à l'article 4. Elle est tenue d'apporter son soutien aux cantons concordataires dans le cadre de leur obligation de coopérer.

¹⁴⁷ Voir point 2.4 supra. Le concordat sur les médicaments du 19 mai 1988 prévoit, en revanche, la création d'un organe concordataire distinct et l'utilisation d'une clef de répartition des charges propre (art. 13 et 22). De plus, ce concordat pose toute la hiérarchie des organes et fixe ses propres règles de fonctionnement.

¹⁴⁸ Voir justement Rechsteiner, p. 644. Par contre, Frenkel (Handbuch, p. 330 et 335 et Bundesstaat, N 1456) semble négliger le fait que la CDIPait un mandat d'organe exécutif.

¹⁴⁹ Depuis sa création, la CDIP rassemble tous les cantons. L'article 2 de ses statuts définit ses tâches: «La CDIP traite des problèmes de coordination qui relèvent des directions cantonales de l'instruction publique». En revanche, la CDIP en tant qu'organe du concordat ne représente que les cantons concordataires, parfois désignés comme «le concordat». Le concordat se limite au domaine de l'éducation et de l'enseignement (mais sans les universités). Il ne traite pas d'autres domaines qui sont pourtant du ressort des directions de l'instruction publique, comme la promotion de la culture et la promotion de la jeunesse en général.

Pour les affaires régionales, ce sont en priorité les conférences régionales qui jouent ce rôle, mais pour les affaires qui concernent l'ensemble des cantons, c'est la CDIP qui assume la responsabilité. Cela vaut également pour la coopération avec la Confédération.

- 93 Le règlement interne définit les modalités de fonctionnement et les compétences. Par compétences il faut entendre ici les tâches qui sont réparties en interne et les détails d'organisation, mais non pas des prérogatives qui dépasseraient le cadre du concordat. La première réglementation s'est faite en deux temps grâce à la modification des statuts de la CDIP de 1968 du 9 novembre 1971 ainsi que l'adoption du règlement du 2 novembre 1972. A l'heure actuelle, il n'y a plus qu'un seul texte en vigueur, les statuts de la CDIP de 1995 qui ont tout à la fois le rôle de décret d'exécution et de règlement interne. Par ailleurs, les règlements des commissions permanentes et les directives pour la gestion financière de la CDIP contiennent d'autres dispositions à valeur organique¹⁵⁰.
- 94 Les auteurs du concordat choisirent intentionnellement le même modèle de répartition des charges que celui en vigueur au sein de la CDIP, à savoir répartition des charges entre tous les cantons selon le nombre d'habitants par canton. D'un point de vue juridique, cette solution pose deux problèmes.
- Les cantons non concordataires ne sont pas liés par cette disposition car, en fait, seuls les cantons concordataires sont tenus de respecter le droit qui découle de l'application du concordat. Les cantons non concordataires (c.-à-d. le canton du Tessin) ne sont liés qu'au «droit de la CDIP», en d'autres termes qu'aux accords administratifs mis en œuvre par cette dernière. Pour les cantons concordataires, les crédits débloqués dans le cadre du concordat ont valeur de dépenses liées et, à ce titre, ne peuvent

¹⁵⁰ Règlement de la Commission Formation générale du 25 janvier 1996;
Règlement de la Commission Formation professionnelle du 25 janvier 1996;
Règlement de la Commission des secrétaires généraux (CSG) du 25 janvier 1996;
Directives pour la gestion financière de la CDIP du 19 septembre 1985 (modifiées le 2 mai 1996 et le 23 janvier 1997).

donc être diminués ni rayés du budget¹⁵¹. Pour les crédits entrant uniquement dans le cadre de la CDIP (c.-à-d. pour les cantons membres de la CDIP qui n'ont pas adhéré au concordat), il ne peut être question de dépenses fixées légalement étant donné qu'elles n'ont pas de fondement légal ou ne reposent sur aucun accord intercantonal¹⁵².

- A quoi correspondent les frais de l'activité concordataire et comment les distinguer du reste des frais liés à l'activité de la CDIP? D'après la formulation vague figurant dans le concordat (articles 1^{er}, 3 et 4), d'après l'historique et l'évolution à ce jour de ce dernier, on peut considérer qu'au fond toutes les activités de la CDIP qui sont dans la droite ligne du concordat font partie de l'activité concordataire. Si l'on reprend les activités de la CDIP telles qu'elles sont décrites dans les cinq derniers rapports annuels (1995–1999), il faudrait exclure du champ du concordat uniquement les frais liés à la coopération culturelle ainsi que les frais d'exécution d'autres accords intercantonaux (accord sur les diplômes, accord universitaire et accord sur les HES).
- 95 Dans la pratique, les questions budgétaires jouent un rôle peu important. Le budget de la CDIP n'est pas découpé en catégories au sens légal car les cantons considèrent que cela n'est pas très utile et peu pratique. Aussi le canton du Tessin, non concordataire, s'acquitte-t-il des frais inhérents à la coordination comme n'importe quel autre canton concordataire. La CDIP dispose d'arguments solides à opposer aux gouvernements ou aux parlements cantonaux

¹⁵¹ Cette caractéristique, qui découle de la nature contractuelle du concordat, n'est pas remise en question aujourd'hui. Dans l'allocution prononcée par le président de la CDIP, Hans Hürlimann, à l'occasion de l'adoption du concordat, celui-ci avait indiqué de façon plutôt vague: «Si un canton adhère à une organisation, il en accepte les conséquences financières. Chaque canton juge à sa mesure si ces montants doivent être considérés comme des prestations fixées légalement.»

¹⁵² Là encore, les principes de confiance et du droit général des contrats doivent s'appliquer, de sorte qu'un canton qui assume des tâches communes dans le cadre intercantonal d'une conférence sans émettre de réserve devrait être contraint, s'il se retire d'un projet, s'il diminue sa participation financière ou arrête de participer au financement, de respecter certains délais et de s'acquitter de pénalités.

qui voudraient menacer de diminuer leur contribution ou qui décideraient de le faire. Les frais dont il est question correspondent à des prestations qui ont été approuvées par des accords, et sont donc légalement fixées. En outre, les travaux réalisés dans le cadre du concordat déchargent les cantons de travaux qui leur incomberaient dans d'autres circonstances et des charges financières qu'ils impliquent¹⁵³.

¹⁵³ La motivation des décisions de réduction des frais était de nature à la fois financière et politique. A plusieurs reprises, on a essayé d'insérer le budget CDIP ou la participation des cantons dans des plans de réduction des dépenses. A d'autres reprises, on a voulu cantonner la CDIP dans une activité de proposition ou de modification de réformes. A maintes reprises, la CDIP a su prouver qu'elle était en mesure de tirer les conséquences financières et politiques de ses actes. Voir à ce propos les rapports annuels de la CDIP des années 1991, 1992, 1995 et 1996 ainsi que le point 3.5 supra.

Art. 6 Conférences régionales

Pour faciliter et développer la coordination en matière scolaire, les cantons se groupent en quatre Conférences régionales (Suisse romande et Tessin, Suisse du nord-ouest, Suisse centrale et Suisse orientale). Chaque canton décide lui-même de son adhésion aux Conférences régionales.

Les Conférences régionales servent d'organes consultatifs à l'intention de la Conférence suisse.

- 96 L'existence des quatre conférences régionales est antérieure à l'adoption du concordat. Le concordat leur donne une certaine légitimité en confirmant que la coopération en matière d'éducation doit aussi se réaliser à l'échelon régional. Ces conférences servent d'instruments de réalisation des buts du concordat (article 1^{er}). Elles ont également un rôle clairement consultatif à l'intention de la CDIP. L'Assemblée plénière – terme consacré par le règlement interne – réunit les directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique au grand complet. Le découpage en quatre régions présente un intérêt à la fois géographique et culturel. Il permet aussi d'assurer un certain équilibre entre des cantons de taille différente et entre la Suisse romande et la Suisse alémanique afin d'éviter les tensions de type dominant-dominé.
- 97 Les conférences régionales ont une législation bien à elles dans la mesure où elles disposent de leurs propres statuts¹⁵⁴ voire, pour certaines, d'institutions communes¹⁵⁵. Il n'est précisé nulle part dans quelle mesure les conférences régionales peuvent s'inspirer du

¹⁵⁴ Statuts de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) du 9 mai 1996;
Statut der Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz du 14 mars 1980;
Statut der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz du 23 mars 2000;
Geschäftsreglement der Konferenz der Erziehungsdirektoren der Ostschweiz du 20 octobre 1972.

¹⁵⁵ Les Conférences de Suisse romande et de Suisse centrale disposent de leur institut de planification en éducation: l'Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDP) de Neuchâtel et la Bildungsplanung Zentralschweiz de Lucerne.

concordat scolaire pour les questions de compétences, de financement, de responsabilité d'institutions, de modalités de vote par exemple. Nous sommes enclins à penser que le concordat, dans sa perspective suisse, ne considère les conférences régionales que comme des organes participant à la CDIP¹⁵⁶.

98 A l'heure actuelle, les conférences régionales sont ainsi réparties:

CIIP SR/TI cantons de Berne, de Fribourg, du Tessin, de Vaud, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura

NW EDK cantons de Zurich, de Berne, de Lucerne, de Fribourg, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne et d'Argovie

BKZ cantons de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald, de Zoug et du Valais

EDK-Ost cantons de Zurich, de Glaris, de Schaffhouse, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de St-Gall, des Grisons, de Thurgovie, de Schwyz et principauté du Liechtenstein.

99 L'idée qui consiste à vouloir rassembler tous les cantons alémaniques – y compris ceux qui sont plurilingues – dans une même conférence de Suisse alémanique pourrait être source de problèmes. Les partisans de cette solution arguent que cela permettrait de résoudre les problèmes au niveau des régions linguistiques qui sont cruciaux pour l'école et que cela permettrait aussi de faire des économies structurelles. Les trois Conférences régionales alémaniques actuelles seraient réunies en une seule ou réduites considérablement. Le concordat lui-même n'exclut pas une telle solution pour autant que la conférence unique soit, du point de vue juridique, l'émanation des trois conférences régionales actuelles.

¹⁵⁶ On peut dire que l'analyse, maintes fois exprimée dans l'ouvrage *Le concordat: forme vivante de la démocratie suisse?*, selon laquelle l'IRDP serait une institution concordataire va certainement trop loin. Il y a fort à parier qu'une Conférence régionale ne pourrait même pas se fonder sur l'article 3 pour édicter formellement des recommandations à l'intention des cantons.

Art. 7 Organe de recours

Tout différend entre cantons au sujet de l'application du concordat peut être déféré au Tribunal fédéral.

- 100 Le concordat ne pose que des droits et des devoirs pour les cantons et n'est pas opposable aux tiers. La seule exception à cette règle est le droit de consultation (article 3) qui est consenti à la Conférence suisse des associations d'enseignants lors de l'élaboration des recommandations. Les organes concordataires ne peuvent édicter de réglementation contraignante. Les recommandations décrites à l'article 3 sont du type «soft law» et ne sont pas de nature réellement contraignante pour les cantons¹⁵⁷.
- 101 C'est pourquoi l'article 7 limite son objet aux différends qui peuvent survenir entre cantons. Les articles 113, al. 1^{er}, ch. 2, ancienne Cst./189 nCst. et 83, let. b, de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) ouvrent la voie aux recours devant le Tribunal fédéral¹⁵⁸. Le texte du concordat y fait expressément référence. Les cantons, comme les organes concordataires sont qualifiés pour faire usage de cette voie de recours¹⁵⁹.
- 102 Il faut consulter Abderhalden, p. 106ss au sujet de la possibilité de former des recours en droit constitutionnel.

¹⁵⁷ Voir chiffre marginal 43.

¹⁵⁸ Häfelin, art. 7 Cst., ch. marginal 193.

En 1997, un particulier a formé un recours contre une recommandation émise dans le cadre du concordat (concernant l'introduction de la nouvelle orthographe allemande dans les écoles) devant le Tribunal administratif VIII Berne-Laupen. Etant d'avis qu'il était incompétent, ledit tribunal prit une décision d'irrecevabilité et alloua des dépens à la CDIP (décision du district judiciaire VIII Berne-Laupen du 9 décembre 1997).

¹⁵⁹ Häfelin, art. 7 Cst., ch. marginal 103.

C. Dispositions transitoires et finales

Art. 8 Délai d'exécution

L'harmonisation des dispositions scolaires prévue à l'article 2 du présent concordat est réalisée par étapes.

En adhérant au concordat, les cantons s'engagent à adopter:

- a) dans un délai de six ans, l'âge d'entrée à l'école prévu à l'article 2 a) du présent concordat;
- b) dans un délai raisonnable une durée de la scolarité obligatoire de neuf ans. Les cantons qui n'ont encore que sept ans de scolarité obligatoire peuvent procéder à cet ajustement en deux étapes.

Le début de l'année scolaire selon l'art. 2 d) doit, en principe, intervenir au cours de l'année scolaire 1973/74.

- 103 Il faut se référer aux chiffres marginaux 18 à 39 pour les détails sur l'historique et sur l'état d'avancement de l'application des dispositions contraignantes de l'article 2. Les dispositions transitoires n'ont plus de raison d'être aujourd'hui.

Art. 9 Adhésion

L'adhésion au concordat est communiquée au Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, qui en informe le Conseil fédéral.

- 104 La présente disposition revêt un caractère purement administratif. La responsabilité en ce qui concerne la déclaration d'adhésion est réglée par le droit cantonal.

Art. 10 Dénonciation

Toute dénonciation doit être communiquée au Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Elle prend effet à la fin de la troisième année civile qui suit celle de la communication.

- 105 Une dénonciation peut être prononcée à n'importe quel moment. Une fois que la dénonciation est communiquée à l'instance compétente – là encore, c'est le droit cantonal qui règle la responsabilité en ce qui concerne la prise de décision relative à la dénonciation –, les droits et devoirs attachés à l'adhésion au concordat restent effectifs pendant trois années civiles (l'année au cours de laquelle la dénonciation a été prononcée n'étant pas comptée).
- 106 Le concordat ne règle pas la question de savoir quels effets la dénonciation peut avoir sur les prétentions financières (avoirs ou dettes) que pourrait faire valoir le canton qui a dénoncé le concordat¹⁶⁰. Si ledit canton demeure membre de la CDIP, nous pouvons nous demander dans quelle mesure il a encore des obligations dans ce domaine.

¹⁶⁰ A la différence du concordat sur les médicaments du 19 mai 1988 (art. 10) et du Konkordat über das Schweizerische Landwirtschaftliche Technikum du 30 juin 1964 (art. 17, al. 2). Voir à ce sujet Häfelin, art. 7 Cst., ch. marginaux 70–73.

Art. 11 Entrée en vigueur

Le présent concordat entrera en vigueur dès qu'il aura reçu l'adhésion de dix cantons et qu'il aura été approuvé par le Conseil fédéral.

- 107 Le quorum de dix cantons a été atteint en mai 1971 (voir point 2.5).
Le concordat a été approuvé (sans que l'approbation ait une valeur constitutive) par le Conseil fédéral le 14 décembre 1970.

Conclu par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique à Montreux, le 29 octobre 1970.

Le président: Hans Hürlimann

Le secrétaire: Eugène Egger

- 108 Consulter le point 2.4 au sujet de la conclusion du concordat le 29 octobre 1970. Les deux personnalités qui ont signé le concordat en sont aussi les deux principaux artisans.

Bibliographie

- Abderhalden Ursula, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit, Freiburg/Schweiz 1999 (cité Abderhalden)
- Ambühl Hans, Notwendigkeiten und Möglichkeiten föderalistischen Zusammenwirkens. Zu staatsrechtlichen und bildungspolitischen Aspekten der Lehrerinnen- und Lehrerbildung, in: Hans-Rudolf Schärer (Ed.), *Lehrerbildung im Wandel: Grundlagen – Ansprüche – Impulse*, Aarau 2000
- Arnet Moritz, Das Instrumentarium der EDK – interkantonale Koordination als Organisationsfrage, in: EDK (éd.), *Festschrift Egger*, p. 69–75
- Badertscher Hans, (Ed.), *La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 1897 à 1997*, Berne, Stuttgart, Vienne 1997 (cité Badertscher, CDIP)
- Boegli Laurence, *Les concordats intercantonaux: Quels enjeux pour la démocratie? Travaux de cours et mémoires de l'IDHEAP*, 12/1999 (cité Boegli)
- Borghi Marco, Kommentar zu Art. 27 BV, in: Aubert, Eichenberger, Müller, Rhinow, Schindler, *Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel, Zürich, Bern 1986 (cité Borghi, Art. 27 BV)
- Borter Willy, *Demokratiegebot und interkantonales Vertragsrecht. Konkordate – Verwaltungsabkommen – Absprachen*, Freiburg, 1976 (cité Borter)
- CDIP, cf. *Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique*
- Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) (Ed.), Politique de l'éducation et chemins de traverse. 125 ans de collaboration intercantonale en Suisse romande*, Neuchâtel 1999
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (Ed.):*
- Bildungspolitik im Schweizerischen Föderalismus. Festschrift für Prof. Dr. Eugen Egger/Politique de l'éducation et fédéralisme helvétique. Mélanges en hommage au Professeur Eugène Egger*, Berne, Stuttgart 1985 (cité Mélanges Egger)
 - Projet CDIP Education dans la Suisse de demain. Avant-projet: Analyse de la littérature. Etudes prospectives en Suisse et à l'étranger, Dossier 9B*, Berne 1988

- Projet CDIP Education dans la Suisse de demain. Avant-projet: Interviews d'experts, Dossier 10, Berne 1989
- Ecoles du degré diplôme EDD. Directives, plans d'études-cadre/ Scuole di diploma SD. Direttive, Dossier 11B, Berne 1989
- Projet CDIP Education dans la Suisse de demain. Rapport, Dossier 13B, Berne 1990
- OCDE, Examen des politiques nationales d'éducation. Suisse, Paris 1990
- Plans d'études cadres pour les Ecoles de maturité, Dossier 19B, Berne 1992
- Schuleintrittsalter/Age d'entrée à l'école, Dossier 25, Berne 1993.
- Plan d'études cadre pour les écoles de maturité, Dossier 30B, Berne 1994
- Sekundarstufe I: Aktuelle Situation/Degré secondaire I: Situation actuelle, Dossier 31, Berne 1994
- Recommandations et décisions, Dossier 36B, Berne 1995
- Von der «Mittelschule von morgen» zur Maturitätsreform 1995/De l'«enseignement secondaire de demain» à la réforme de la maturité 1995, Studien und Berichte 8/Etudes et rapports 8, Berne 1995
- Perspektiven für die Sekundarstufe I/Secondaire I: Perspectives d'avenir, Dossier 38, Berne 1996
- Certification du Secondaire I, Dossier 41B, Berne 1996
- Plan d'études cadre pour les écoles de maturité pour adultes, Dossier 44B, Berne 1997
- Dominicé Christian, Fédéralisme coopératif, Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1969 II, p. 743ss
- Frenkel Max, Föderalismus und Bundesstaat, Band I: Föderalismus, Bern (etc.), 1984, Band II: Bundesstaat, Bern, Frankfurt am Main, New York 1986 (cité Frenkel, Bundesstaat)
- Germann Raimund et Weibel Ernst (Ed.), Manuel Système politique de la Suisse, Volume 3: Fédéralisme, Berne et Stuttgart 1986 (cité Manuel)
- Häfelin Ulrich, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1969 II, p. 549ss
- Häfelin Ulrich, Kommentar zu Art. 7 BV, in: Aubert, Eichenberger, Müller, Rhinow, Schindler, Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel, Zürich, Bern 1986 (cité Häfelin, Art. 7 BV)

- Häfelin Ulrich und Haller Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht – Ein Grundriss, 4. Auflage, Zürich 1998 (cité Häfelin/Haller, Staatsrecht)
- Hega Gunther M., Consensus Democracy? Swiss Education Policy Between Federalism and Subsidiarity, New York, Bern (etc.) 1999
- Hürlimann Hans, Bildungspolitische Spannungsfelder im Föderalismus, in: EDK (Hrsg.), Festschrift Egger, S. 13–19
- Imboden Max und Rhinow René A., Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Band I: Allgemeiner Teil, Band II: Besonderer Teil, Basel, Stuttgart 1976
- Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (Ed.), Le concordat: forme vivante de la démocratie suisse? Cousset 1999
- Kehrli Hanspeter, Interkantonaies Konkordatsrecht, Zürich 1968
- Linder Wolf, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, Bern, Stuttgart, Wien 1999
- Müller Jörg Paul und Wildhaber Luzius, Praxis des Völkerrechts, 2. Auflage, Bern 1982
- Plotke Herbert, Schweizerisches Schulrecht, Bern, Stuttgart, 1979 (cité Plotke, Schulrecht)
- Rechsteiner Werner A., Die Volksschule im Bundesstaat. Verfassungsgrundlagen und Verwaltungsorganisationen der allgemeinbildenden Pflichtschule in Österreich, in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz, Zürich 1978 (cité Rechsteiner)
- Rhinow René A. und Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel, Frankfurt am Main 1990
- Saladin Peter, Holzwege des kooperativen Föderalismus, in: Festschrift Bundesrat H. P. Tschudi, Bern, 1973, S. 237–258
- Scheuber Andreas, Das Schicksal der schweizerischen Hockschulkonferenz nach der Schaffung der Fachhochschulen, Cahiers de l'IDHEAP 156/1996
- Sigrist Ulrich K., Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage und Schranke des interkantonalen kooperativen Föderalismus, Band I: Grundlagen, Zürich 1977, Band II: Schranken, Zürich 1978
- Weber Alexander, Die interkantonale Vereinbarung, eine Alternative zur Bundesgesetzgebung? Bern 1976

Documentation

Le présent ouvrage s'inspire principalement des documents conservés dans les archives de la CDIP. Documents de travail, correspondance et autres travaux portant sur les différentes étapes de la vie du concordat se sont finalement révélés beaucoup plus utiles que les décisions officielles qui en découlent et qui figurent dans les procès-verbaux. Nous avons également consulté l'ensemble des procès-verbaux des séances du Comité et de l'Assemblée plénière de la CDIP.

Autres documents

CDIP

- Rapports annuels 1968–1999
- Collaboration intercantonale en matière d'éducation. Bases juridiques, Bulletin d'information 49, 1986
- Recueil d'actes normatifs de la CDIP, Berne 1999
- Informationsbulletin/Bulletin d'information, Secrétariat de la CDIP, Genève/Berne 1974–1986
- Communications de la CDIP, Secrétariat de la CDIP, Berne 1985–1997
- Bulletin IDES, Secrétariat de la CDIP, Berne, 1997ss
- Circulaires de la CDIP, Secrétariat de la CDIP, Berne, 1997ss
- Série «Dossier» dès 1984 (cité Dossier avec numéro de publication). Le Dossier 36B contient la collection des recommandations et décisions du concordat jusqu'en 1995 (cité Recommandations et décisions)
- Série «Etudes et rapports» depuis 1986
- accords intercantonaux (avec indication de la référence du Recueil systématique du droit fédéral)
 - concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 (RS 411.a)
 - Convention de collaboration intercantonale concernant les institutions spécialisées et les contributions à leurs charges d'exploitation (Convention relative aux homes) du 2 février 1984 (non publiée dans le RS)

- accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études du 18 février 1993 (RS 413.21)
- accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (RS 414.23)
- accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées (AHES) pour les années 1999 à 2005 du 4 juin 1998 (pas encore publié dans le RS)
- accord intercantonal sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) du 27 août 1998 (pas encore publié dans le RS)

Confédération

- Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'examen de l'initiative populaire du 1^{er} octobre 1969 pour la coordination scolaire du 26 août 1970 (FF 1970 II 767)
- Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour la coordination scolaire du 27 septembre 1971 (FF 1971 II 997)
- Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les nouveaux articles constitutionnels sur l'enseignement et la recherche (art. 27, 27^{bis} et 27^{quater}) du 19 janvier 1972 (FF 1972 I 368)
- Message sur l'initiative populaire «demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons» et avis sur les initiatives cantonales de Lucerne, Schwyz et Zoug concernant l'harmonisation du début de l'année scolaire et sur l'initiative parlementaire en faveur d'une coordination scolaire du 17 août 1983 (FF 1983 III 789)
- Message relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (FF 1994 III 777)

Concordat sur les médicaments

Concordat sur le contrôle des médicaments (concordat sur les médicaments) du 19 mai 1988 (pas encore entré en vigueur). Tiré à part avec commentaires édité par l'Office intercantonal de contrôle des médicaments, Berne 1988

Nouvelle péréquation financière (NPF)

- La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Rapports finaux des groupes de travail paritaires composés de représentants de la Confédération et des cantons, Berne 1997
- La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Concrétisation des lignes directrices du 1^{er} février 1996. Rapport final de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances (DFF) et par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), Berne et Soleure 1999

Annexe

Allocution prononcée par le Président de la CDIP à l'occasion de l'adoption du concordat sur la coordination scolaire le 29 octobre 1970 à Montreux

«Ce point inscrit à l'ordre du jour constitue l'objet principal que nous soumettons à la consultation de notre assemblée générale de cette année. Mais cette question n'est pas essentielle seulement pour les débats de Montreux; notre décision sera la plus importante que nous ayons prise à ce jour, elle fera date dans l'histoire de notre Conférence. C'est pourquoi, sans vouloir exagérer, on peut dire que l'assemblée des directeurs de l'instruction publique des 29 et 30 octobre 1970 à Montreux prend une dimension historique et séculaire. Les endroits où la Conférence a discuté le concordat, Berne, Appenzell, Zurich et Montreux, montrent symboliquement qu'il s'agit ici d'une affaire nationale et décisive pour notre Etat fédératif. Je ne veux nullement engager un nouveau plaidoyer pour vous convaincre. Il y a longtemps que vous êtes convaincus, et sans la ferme volonté et la collaboration de tous les membres de la Conférence, nous n'aurions jamais pu réaliser cette étape. Mais je crois abonder dans votre sens en essayant de m'arrêter aux idées fondamentales qui ont animé notre travail; d'autre part, il sera peut-être intéressant d'esquisser brièvement la voie suivie par le concordat, son contenu et son développement.

I Importance politique sur le plan national

Au cours des dix dernières années, la question de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, et par là les principes de base de la Confédération, sont devenus l'objet de discussions contradictoires, favorisées par la procédure de consultation pour la révision totale de la Constitution fédérale. Bien que ce problème soit aussi ancien que l'histoire même de la Confédération, il est encore particulièrement actuel de nos jours. Il y a vingt ans, le porte-parole du Conseil fédéral, répondant à un postulat, avait dit qu'il était impensable et exclu que la Confédération se mêle, sous quelque forme que ce soit, de politique scolaire, qui était un domaine exclusivement réservé aux cantons. Cette conception ne fut pas contestée à l'époque. Aujourd'hui nous remarquons que des motions ont été présentées aussi bien au Conseil des Etats qu'au Conseil national, motions qui sont motivées par une autre manière de concevoir. Le Conseil

fédéral est saisi d'une initiative demandant que soit inséré, dans la Constitution fédérale, un article qui formerait la base d'une loi-cadre de la politique scolaire. J'évoque ces faits pour démontrer combien la législation scolaire est devenue un sujet brûlant de notre vie politique. L'extension du pouvoir central et la limitation croissante que subissent les cantons dans le domaine de leur législation sont inéluctablement liés à la tendance toujours plus grande d'accorder sans cesse de nouvelles tâches à la Confédération et, en conséquence, de nouvelles compétences. Jusqu'à maintenant l'école, et en particulier la scolarité obligatoire, sont toujours demeurées du ressort de la législation cantonale. Ceci répond à un motif essentiel, car l'école est précisément représentative de l'individualité d'un canton et de sa situation culturelle propre. Si nous autres, directeurs de l'instruction publique, ne parvenons pas à entamer, à l'heure actuelle, une politique scolaire progressive et réaliste, qui tienne compte d'une part des exigences d'un pays industrialisé et d'autre part du principe de la fédération entre la Confédération et les cantons, nous aurons alors manqué à un devoir national d'une envergure difficilement descriptible. Si la tendance des solutions nationales s'étend à l'école, non seulement les cantons vont perdre une de leurs belles tâches, mais aussi la base de toute notre conception nationale et fédéraliste sera détruite.

Diverses prises de positions à l'égard de la révision totale de la Constitution fédérale le disent nettement: si les cantons ne peuvent se décider à adopter une solution coopérative, on ne pourra pas éviter une direction centralisatrice. Nous sacrifierions alors un bien, et notre politique scolaire, notre structure fédérative, ne se ressentiraient que trop tard de cette perte.

II Développement et substance du concordat

1. Développement historique

L'enseignement en Suisse, après la fondation de la Confédération, s'est développé sur un plan cantonal. Ce ne fut qu'en 1874 qu'on a inséré un article sur l'école, l'actuel article 27, dans la Constitution fédérale. La diversité culturelle du pays, les différences de tradition culturelle, les quatre langues nationales, l'inégalité des structures et des moyens économiques, de même que la différence des confessions ont conduit au développement de vingt-cinq systèmes scolaires qui ont rempli leur tâche

durant longtemps et qui ne peuvent, encore aujourd'hui, être désignés comme insuffisants, en raison justement de leur diversité.

La nécessité d'une harmonisation des systèmes scolaires est motivée surtout par la migration interne toujours croissante; d'autre part, une planification générale et une coopération s'imposent si l'on veut venir à bout des tâches régionales et nationales et si l'on veut que chacun ait les mêmes chances en matière d'éducation. Il ne s'agit pas uniquement d'organiser et de prendre des mesures d'encouragement, mais également d'écarter tous les obstacles qui s'opposent à une politique culturelle prospective.

Les impulsions en faveur d'une coordination se manifestèrent à la fois de l'extérieur et de l'intérieur. En 1962, la Société pédagogique romande, avec son projet d'une «école romande», met la machine en marche et encourage la Suisse romande à faire des efforts également sur le plan officiel. En 1964, l'Association suisse des enseignants s'adresse aux départements de l'instruction publique pour demander une harmonisation de l'enseignement de la langue maternelle et du calcul au degré primaire. La même année, on assiste au travail de la «Arbeitsgemeinschaft zur Koordination im Schulwesen» en Suisse alémanique. En 1965, la Conférence des directeurs de l'instruction publique nomme sa Commission pour la coordination intercantonale des systèmes scolaires et sa Commission d'experts pédagogiques. En 1967, à la demande de la Commission pour la coordination intercantonale, qui pensait à un concordat depuis trois ans et demi déjà, on jette les bases d'une importante coordination. En 1965 aussi, la Conférence nomme la Commission pour les questions de l'enseignement secondaire dont la première réalisation est de mener à bien le projet de la Société suisse des professeurs de l'enseignement secondaire consistant à créer un Centre de perfectionnement pour les professeurs secondaires.

En 1968, répondant au vœu du Conseil suisse de la science, la Conférence des directeurs de l'instruction publique s'est attelée à la constitution d'un Centre de coordination pour la recherche en matière d'éducation; celui-ci va maintenant commencer son activité.

En 1969, la fraction des jeunes du Parti des paysans, artisans et bourgeois a lancé une initiative demandant l'harmonisation, par une loi fédérale, des systèmes scolaires, de même que des mesures en faveur d'une expansion

de l'éducation. Ses propositions concrètes correspondaient aux recommandations de base qu'avait déjà formulées la Conférence. Le 19 mars 1969, lors d'une séance de travail tenue à Berne, la Conférence chargea le Comité d'élaborer un concordat qui constituerait une alternative politique à un règlement fédéral. Les débats de principe eurent lieu à Appenzell le 17 octobre 1969, date à laquelle on établit un plan de travail. Le 16 septembre 1970 à Zurich, la Conférence discuta le projet de concordat en première lecture.

Aujourd'hui, peu de semaines plus tard, nous espérons en arriver au vote final. Ainsi, la Conférence tient-elle la promesse qu'elle a faite l'hiver dernier à la Confédération et aux promoteurs de l'initiative. Grâce à votre collaboration, nous avons pu respecter les délais que nous nous étions fixés.

2. Les aspects principaux du concordat

Le concordat constitue une solution politique tendant à écarter les difficultés inhérentes aux diversités et aux inégalités des systèmes scolaires cantonaux. Il est clair qu'il englobe en outre des réformes pédagogiques. Cependant ces deux aspects exigent non seulement une coordination et une coopération, mais également un encouragement financier. Ceci n'est réalisable qu'au moyen d'une législation subsidiaire de la part de la Confédération. Aussi l'article sur l'enseignement édicté il y a un siècle dans la Constitution fédérale sera-t-il également examiné et pris en considération dans notre solution concordataire. Nous savons très bien que différents milieux émettent des réserves quant au concordat. Les réserves les plus importantes sont: trop peu de contrainte, lenteur de l'application, suprématie des minimalistes. Ces mêmes milieux rejettent par principe le fédéralisme et l'autonomie scolaire des cantons.

En revanche, les points suivants sont en faveur de la solution du concordat.

- a. Coordination ne veut pas dire unification et centralisation absolues, mais harmonisation et collaboration dans l'intérêt d'un but supérieur. Il importe tout autant de sauvegarder les biens culturels de chacun.

- b. Quelle que soit la législation, il faut commencer par un programme minimal réalisable dans un délai utile, qui puisse être accepté par tous les cantons, auquel on puisse viser en premier lieu et qui mette en mouvement le mécanisme de coopération.

Pour cette raison, la Conférence s'est honnêtement prononcée en faveur de ces premiers pas. On ne peut pas faire abstraction d'une tradition plus que centenaire, pas plus qu'on ne peut harmoniser sans résistance une diversité complexe de vingt-cinq législations différentes. Les obligations de l'article 2 représentent un but minimal; pour les délais, on a tenu compte des réalités et des possibilités politiques et on a renoncé à des promesses illusoires. Ceci ne libère aucun canton de l'obligation de réaliser ce but minimal au plus vite. D'autre part, on s'est également fixé des buts pédagogiques aux articles 3 et 4. Certes, ils visent en premier lieu à des recommandations. Mais tout concordat peut faire l'objet de révisions. Sans aucun doute, il faudra envisager une extension des obligations. Le corps enseignant et les parlements cantonaux ne sont nullement écartés: les enseignants seront consultés et prendront une part importante à l'élaboration de toutes les recommandations qui sont du ressort pédagogique. Pour des raisons constitutionnelles, les parlements cantonaux seront engagés dès que ces recommandations deviendront des obligations. Cette procédure permet de faire du concordat un instrument dynamique.

Dans cet ordre d'idées, j'aimerais rappeler que la solution de concordat est la plus conséquente du point de vue de notre politique nationale: comme nous ne voulons pas réduire la compétence légiférante des cantons, le concordat n'abolit pas des lois cantonales, mais oblige les cantons à légiférer dans le sens du concordat.

- c. Nous sommes conscients du fait que la politique de l'éducation doit se baser sur des documents scientifiques: statistiques, recherches, expériences. Il faut espérer qu'en ce qui concerne les statistiques, la Confédération et les cantons trouveront une solution; nous attendons aussi des cantons qu'ils participent aux recensements scolaires organisés par la Conférence. C'est avec satisfaction que nous constatons que la recherche en matière d'éducation devient une institution à Aarau et à Neuchâtel. Nous sommes ainsi sur le point de réaliser l'article 4 du concordat.

- d. Un mot maintenant quant à l'organisation. Il est normal que certains demandent que les compétences qui incomberont aux organes du concordat soient nettement fixées. A notre avis, la congruence des organes de la Conférence et de ceux du concordat constitue la meilleure solution.

Nous voulons éviter tout ce qui mènerait à un fractionnement. Tous les cantons doivent continuer à prendre part à la coordination. L'atmosphère de confiance qui règne au sein de la Conférence, son pragmatisme, sa simplicité, sont autant de points positifs. Nous avons érudé toute complication, pour pouvoir demeurer mobiles et pour pouvoir travailler rapidement. Plusieurs d'entre vous m'approuveront et diront que ce point est particulièrement important pour la coordination.

En outre nous savons que chacun est surchargé de travail et qu'il est difficile de rassembler vingt-cinq Conseillers d'Etat. C'est pourquoi nous devons éviter tout dédoublement d'organes et de séances. Il suffit alors de faire une distinction entre cantons concordataires et non concordataires au moment d'un vote en cette matière. Mais le Comité prendra en main l'élaboration du règlement de gestion, afin que nous ayons, en même temps que la mise en vigueur du concordat, une base de travail solide.

Demain nos collègues Wyser et Jeanneret vous parleront de l'organisation et des points principaux de leurs travaux de coordination. Ceux-ci ont essentiellement pour but l'exécution du concordat. Ces commissions doivent donc être intégrées dans le règlement de gestion.

- e. Les travaux des commissions occasionnent des frais. Certains d'entre nous ont émis des réserves quant à leur financement. Un canton a même souhaité que le concordat crée lui-même la base légale du financement. Nous avons préféré recourir à la solution de principe la plus simple. Les montants destinés aux travaux de coordination figureront au budget ordinaire de la Conférence. Si un canton adhère à une organisation, il en accepte les conséquences financières. Chaque canton juge à sa mesure si ces montants doivent être considérés comme des prestations fixées légalement. Il est évident qu'il n'y aura, dans ce cas, pas de différence entre cantons concordataires et non concordataires.

- f. Les opinions étaient divergentes en ce qui concerne les conférences régionales qui, d'après quelques cantons, pourraient mener à la formation de blocs régionaux. Le Comité était d'avis que cette régionalisation est nécessaire. C'est de cette manière que l'on atteint la structuration, que l'on facilite les discussions de détail. Naturellement il importe de créer des commissions suisses dans lesquelles les régions soient représentées par des délégués. Le travail au sein de ces commissions ne s'effectuera pas toujours sans engagement de personnel, à temps partiel ou à plein temps. Aussi un élargissement et une intensification de notre instrument de travail s'imposent-ils. Rappelons d'ailleurs à ceux qui craignent la formation de blocs qu'un canton peut, s'il le désire, collaborer aux travaux de plusieurs conférences régionales. Le danger d'isolement est ainsi écarté.

Voici donc pour les principaux aspects du concordat. Demain, la discussion sur les travaux de coordination en cours montrera que plus d'une recommandation de l'article 3 est déjà en préparation. La machine est en route!

III Procédure à suivre

La Conférence de Montreux n'acquerra d'importance historique que si nous regagnons nos foyers avec la volonté ferme de promouvoir aussi vite que possible la ratification du concordat. Il doit pouvoir entrer en vigueur au printemps 1971 et la majorité des cantons doit y adhérer dans le courant de la même année.

Les travaux de coordination ont commencé; ils seront poursuivis, intensifiés et répertoriés par priorités. Demain nous en saurons davantage à ce sujet.

Enfin nous devons aussi orienter nos discussions vers l'harmonisation du passage au cycle secondaire, vers les relations entre l'enseignement général et l'enseignement professionnel, et vers l'accès aux universités.

Pour prendre toutes les décisions, nous ne pouvons pas attendre les résultats de toutes les recherches de base entreprises. Souvent ils ne sont pas complets et n'ont pas toujours une unique signification. En revanche, ils

sont importants pour des questions de méthodologie et de didactique, de psychologie et de pédagogie. Nous devons donc souscrire à une série d'engagements politiques – non pas à l'encontre de la recherche en matière d'éducation, mais certainement sans la bénédiction de chacun des pédagogues! Malgré la recherche et la planification, on ne peut nous retirer la responsabilité des décisions politiques.

Dans cet ordre d'idées, il faut se demander qui pourrait élaborer (et dans quel laps de temps) une conception générale de la recherche en matière d'éducation, qui exprime des buts quantitatifs et qualitatifs en matière d'éducation. Une solution consisterait à collaborer avec des organes existants, Conseil suisse de la science, Département fédéral de l'économie publique, Conférence des directeurs de l'instruction publique, et avec un groupe ad hoc de spécialistes. Une coopération sur cette base est déjà sur pied.

Notre politique en matière d'éducation est entrée dans une phase qui doit être traitée avec clarté et courage. Pour le citoyen, il existe plusieurs possibilités de réaliser une politique culturelle d'avenir. Pour notre Conférence, si elle veut remplir les fonctions qui lui sont attribuées au sein d'un Etat fédératif, il n'y a pas d'alternative; il ne reste que le concordat. Seule cette solution justifie nos efforts en vue d'une harmonisation librement consentie des lois et systèmes scolaires cantonaux, pour la prise en charge d'obligations et de responsabilités communes. Elle apporte un sens nouveau et de nouvelles compétences à la Conférence des directeurs de l'instruction publique. On n'a pas besoin d'un consentement politique pour obéir à des directives centralistes. Avec le concordat, nous sommes sur la bonne voie et je reconnais avec gratitude que ce point de vue est partagé par M. Tschudi. Continuons donc à avancer avec courage.»