



Projet de loi fédérale sur la coopération entre la Confédération et les cantons dans l'espace suisse de formation (loi sur la coopération dans l'espace suisse de formation, LCESF)

Rapport explicatif

Berne, juin 2015

Condensé

Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.¹). Les deux échelons de l'Etat coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (art. 61a, al. 2, Cst.). Ce devoir de coopération et de coordination repose sur une compréhension systémique des rapports régissant l'espace suisse de formation. La Confédération et les cantons ont chacun leurs compétences au sein de cet espace caractérisé par le fédéralisme. Les décisions prises à l'un des échelons concernant un niveau de formation ont toutefois des répercussions sur d'autres niveaux de formation et donc sur l'espace de formation dans son ensemble. Les deux acteurs étatiques concrétisent leur coordination et leur coordination au sens de l'art. 61a Cst. de diverses manières, comme dans le cadre du partenariat entre la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail sur la formation professionnelle ou dans celui de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) pour ce qui est du domaine des hautes écoles.

La tâche constitutionnelle confiée à la Confédération et aux cantons suppose que ces acteurs réalisent des travaux de préparation et de développement en commun. Par exemple, pour l'élaboration du message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI), la Confédération a besoin de bases sur lesquelles les acteurs politiques et les autorités peuvent s'appuyer pour prendre des décisions. Les bases élaborées conjointement favorisent la coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons, ainsi que la cohérence des objectifs fixés. Font notamment partie de ces bases l'analyse de la qualité et de la perméabilité de l'espace suisse de formation et le développement d'une conception commune de la qualité. Comme jusqu'à présent, la planification de la formation, les décisions en matière de politique de la formation, les comptes rendus et le débat public requièrent des bases permettant aux autorités politiques et aux institutions fédérales et cantonales compétentes pour les décisions relatives à la politique de la formation de pouvoir toujours s'appuyer sur des données et des connaissances scientifiques actuelles.

Le projet de loi soumis à la consultation entend accorder au Conseil fédéral le droit de conclure une convention avec les cantons dans le cadre de la coopération et de la coordination en matière de formation. Il vise ainsi à favoriser davantage encore la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation et à poursuivre l'effort tendant à mettre en place une politique de la formation cohérente et objective. A l'heure actuelle, cinq projets menés conjointement par la Confédération et les cantons poursuivent déjà cet objectif. Le monitoring de l'éducation en Suisse et les enquêtes PISA, ainsi que la coordination de la recherche en éducation (Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, CSRE, et Conférence suisse de coordination pour la recherche en éducation, CORECHED), qui a un lien étroit avec ceux-ci, ont vocation à réunir et à analyser les connaissances. L'Institut suisse des médias pour la formation et la culture, educa.ch, fournit, quant à lui, des prestations en ligne (Serveur suisse de l'éducation) afin d'encourager la qualité en lien avec l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC). Enfin, les institutions cantonales que sont l'IPES (Institut pour l'évaluation externe des écoles du degré secondaire II) et le CPS (Centre suisse de formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire) fournissent des prestations systémiques importantes pour l'assurance de la qualité au degré secondaire II.

Le projet de loi sur la coopération dans l'espace suisse de formation (LCESF) ne constitue pas une ingérence dans les compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons. Ces acteurs continueront à décider de l'ensemble des mesures et objectifs en matière de politique de la formation dans le cadre de leurs compétences en vigueur. Le projet ne propose pas de nouvelle répartition des tâches ni de nouvelles réglementations. Il ne fait que concrétiser la manière dont la Confédération assumera son devoir de coordination avec les cantons, à savoir sur la base d'une convention de coopération. Celle-ci réunira entre autres les différents projets en cours sur le plan organisationnel. Le projet de loi implique des charges financières supplémentaires minimales pour la Confédération à hauteur de 0,4 million de francs par

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101).

an. Les projets communs, basés à l'avenir sur la convention de coopération, sont menés depuis des années et disposent déjà de différentes assises financières fédérales. Le financement sera imputé en fonction des besoins aux propres charges de la Confédération (gestion de la demande).

Après la procédure de consultation, le projet de loi sera soumis au Parlement dans le cadre du message FRI 2017–2020.

Table des matières

1. Grandes lignes du projet.....	5
1.1 Contexte.....	5
1.2 Bases légales en vigueur concernant la coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons au sein de l'espace suisse de formation.....	6
1.3 La nouvelle réglementation proposée	7
1.4 Justification et appréciation de la solution proposée	7
1.5 Harmonisation des tâches et du financement	9
1.6 Mise en œuvre	9
2. Commentaires des articles	10
3. Conséquences de la réglementation proposée.....	16
3.1 Conséquences pour la Confédération	16
3.2 Conséquences pour le personnel.....	17
3.3 Conséquences pour les cantons	17
3.4 Conséquences pour l'économie et la société	17
4. Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	17
4.1 Relation avec le programme de la législature	17
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	18
4.3 Approbation dans le cadre du message FRI 2017–2020	18

1. Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La Confédération et les cantons ont chacun leurs compétences au sein d'un espace suisse de formation caractérisé par le fédéralisme.

- Tandis que les cantons sont responsables en premier lieu de l'école obligatoire², les compétences dans le domaine postobligatoire (écoles de formation générale, formation professionnelle, hautes écoles) sont partagées entre les cantons et la Confédération, qui portent donc la responsabilité commune de ces niveaux de formation.
- La formation professionnelle (formation professionnelle initiale et formation professionnelle supérieure) est réglementée par la Confédération, l'exécution incombant toutefois la plupart du temps aux cantons.
- La maturité gymnasiale est du ressort à la fois des cantons et de la Confédération, les cantons gérant les écoles de maturité.
- Les cantons sont responsables d'autres écoles de formation générale du degré secondaire II (écoles de maturité spécialisée, écoles de commerce).
- Au niveau des hautes écoles, les cantons et la Confédération se partagent les responsabilités en tant que législateurs, collectivités responsables et coordinateurs des offres de formation.
- Les cantons sont souverains en matière d'exécution dans le domaine postobligatoire, à l'exception des hautes écoles et des instituts des hautes études de la Confédération.

La Constitution fédérale règle les compétences respectives de la Confédération et des cantons tout en engageant ces acteurs à veiller ensemble, dans ce cadre, à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation. La Confédération et les cantons doivent coordonner leurs efforts dans le domaine de la formation et assurer leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (art. 61a, al. 2, Cst.).

Ce devoir de coopération et de coordination repose sur une compréhension systémique des rapports régissant l'espace suisse de formation. Les processus de formation s'appuient l'un sur l'autre. Les individus se soucient peu des compétences constitutionnelles pour prendre leurs décisions de formation. Les compétences individuelles acquises à un certain niveau de formation influencent considérablement celles acquises aux niveaux suivants. Pour la formation professionnelle, il est par exemple primordial que l'école obligatoire encourage tous les jeunes de manière appropriée. Une maturité gymnasiale de qualité est la meilleure préparation à des études universitaires brillantes. Les passerelles entre les filières de formation professionnelle et générale doivent être harmonisées de façon optimale. La coopération et la coordination jouent donc un rôle central pour la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation.

Dans le même temps, la Confédération et les cantons sont confrontés à des évolutions dans d'autres domaines que la formation, évolutions qui représentent des défis aux niveaux démographique, social et économique. La concurrence économique croissante et la mobilité internationale accrue des travailleurs ont des influences directes sur l'ensemble de l'espace de formation. Il est donc impératif que la Confédération et

² En lien avec l'obligation d'harmonisation visée à l'art. 62, al. 4, Cst., la Confédération est associée subsidiairement à la coordination en vertu de l'art. 61a Cst.

les cantons continuent à développer en permanence leur conception commune de la qualité et leur effort conjoint en faveur de la qualité. Seules la coopération et la coordination leur permettent de faire face à ces défis dynamiques de manière cohérente.

Ce dernier point suppose que la Confédération et les cantons réalisent ensemble des travaux de préparation et de développement. Ils doivent avant tout pouvoir évaluer la situation actuelle de l'espace suisse de formation en termes de qualité et de perméabilité, ce qui nécessite des enquêtes dans ces domaines. Parallèlement, les données disponibles doivent être centralisées, traitées et mises à la disposition des responsables de la politique de formation en tant que support de décision.

Dans une première étape après l'acceptation de l'article constitutionnel sur la formation (art. 61a, Cst.) en 2006, la loi fédérale relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation (RS 410.1), basée sur les art. 61a, al. 2, et 65, al. 1, Cst., a été édictée pour une durée de validité limitée. Cette durée de validité a été prolongée à deux reprises par les Chambres fédérales (pour l'année 2012 et pour la période 2013 à 2016). Dans le cadre de cette loi, la Confédération mène actuellement les trois projets suivants conjointement avec les cantons:

- *le monitoring de l'éducation en Suisse* avec le rapport «L'éducation en Suisse»;
- l'évaluation des compétences des jeunes dans le cadre de *PISA*;
- le Serveur suisse de l'éducation (*EDUCA*), une plate-forme de documentation et d'information nationale en ligne.

Dans le cadre du message FRI 2013 à 2016, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a été chargé d'élaborer une solution permanente. Le projet d'une telle solution est maintenant présenté en vue du message FRI 2017 à 2020. Le message FRI 2013 à 2016 a en outre soulevé la question de la gestion des rapports avec les institutions cantonales ayant de l'importance en matière de pilotage stratégique de l'espace de formation et qui recevaient déjà pour la plupart des contributions de la Confédération.

1.2 Bases légales en vigueur concernant la coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons au sein de l'espace suisse de formation

La coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons en sens de l'art. 61a Cst. sont déjà concrétisées dans le cadre de différents actes législatifs fédéraux. Ceux-ci ne seront pas affectés par la LCESF.

- Selon l'art. 63 Cst., la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Pour atteindre les buts de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10), ces trois acteurs collaborent (art. 1 LFPr). La Commission fédérale de la formation professionnelle (CFFP) est un des instruments de cette collaboration.
- Dans le domaine des hautes écoles, la Confédération est tenue de veiller, conjointement avec les cantons, à la coordination, à la qualité et à la compétitivité de l'espace suisse des hautes écoles (art. 63a, al. 3, Cst. et art. 1 de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE; RS 414.20). Selon l'art. 6 de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et

la coordination des hautes écoles, LEHE; RS 414.20), la Confédération et les cantons concluent une convention de coopération pour créer des organes communs. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la Conférence suisse des hautes écoles est compétente pour la coordination nationale des activités de la Confédération et des cantons dans le domaine des hautes écoles (art. 10 LEHE).

- La loi fédérale sur la formation continue (LFCo; RS 419.1) a entre autres pour but d'améliorer la coordination entre la Confédération et les cantons au niveau des mesures en place dans le domaine de la formation continue.
- En vertu de l'ordonnance sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (ORM; RS 413.11), la Confédération et les cantons veillent à la reconnaissance, sur le plan suisse, des certificats de maturité gymnasiale cantonaux ou reconnus par les cantons.
- Sur la base des art. 61a, al. 2, et 65, al. 1, Cst., la Confédération et les cantons réalisent jusqu'à fin 2016 des projets communs et paritaires définis dans la loi relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation (RS 410.1). Ces projets fournissent des bases permettant à la Confédération et aux cantons de prendre des décisions dans leurs sphères de compétences respectives.

1.3 La nouvelle réglementation proposée

Le projet de loi soumis à la consultation entend accorder au Conseil fédéral le droit de conclure une convention avec les cantons dans le cadre de la coopération et de la coordination en matière de formation. Il vise à favoriser ainsi la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation et à permettre la mise en place d'une politique de la formation cohérente et objective. La convention de coopération définit les principes de la coopération. L'harmonisation entre la Confédération et les cantons permettra de coordonner les projets de coopération en matière de formation de manière plus ciblée qu'auparavant, de réunir les structures des organes et de simplifier la gestion des contenus. Ainsi, les conclusions du monitoring de l'éducation pourront par exemple être intégrées de manière plus cohérente dans les projets d'assurance qualité.

La LCESF ne remplacera pas des bases légales spéciales en vigueur. Par conséquent, elle n'affectera pas les tâches entrant par exemple dans le champ d'application de la LEHE, de la LFP ou de la LFCo. Les compétences d'autres départements (p. ex. dans le domaine de la pédagogie spécialisée ou de l'encouragement des langues) ne seront pas touchées non plus.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

La Confédération et les cantons veillent ensemble, dans les limites de leurs compétences respectives, à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation (art. 61a, al. 1, Cst.). Ils doivent coordonner leurs efforts et assurer leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (art. 61a, al. 2, Cst.). Tel est déjà le cas à plusieurs égards. Les projets de *monitoring de l'éducation*, d'*évaluation des compétences des jeunes (PISA)* et de *Serveur suisse de l'éducation (EDUCA)*, financés dans le cadre de la loi fédérale de durée de validité limitée relative aux contributions en faveur de projets communs de la Confédération et des cantons en vue du pilotage de l'espace suisse de formation, sont menés avec une vue d'ensemble systémique sur l'espace suisse de formation. En outre, le CSRE et la CORE-

CHED effectuent des missions dans le domaine de la recherche en éducation qui concernent l'ensemble du système. Les cinq projets sont financés et pilotés de manière paritaire par la Confédération et les cantons. Dans le domaine de l'assurance qualité au degré secondaire II, les institutions cantonales *IPES* et *CPS* assument actuellement une fonction systémique importante. Ces institutions reçoivent, elles aussi, des contributions fédérales depuis de nombreuses années. La continuité est ainsi assurée.

La conclusion d'une convention de coopération permettra à la Confédération et aux cantons de réglementer ces différents projets de manière uniforme. Dans le même temps, ces derniers pourront être harmonisés et leur pilotage s'en trouvera simplifié. Les autorités politiques de la Confédération et des cantons continueront à avoir accès à des données actuelles et à de nouvelles connaissances scientifiques. Elles disposeront, comme jusqu'à présent, de bases en vue de la planification de la formation, des décisions à prendre en matière de politique de la formation, des comptes rendus et du débat public.

La coordination axée sur la qualité et la perméabilité de l'espace de formation dans son ensemble s'étend inévitablement sur plusieurs niveaux, mais n'est pas liée à des compétences décisionnelles relevant du droit matériel. Elle sert plutôt de préparation en vue d'assumer de telles compétences de la Confédération et des cantons. Les compétences constitutionnelles sont maintenues.

Du côté de la Confédération, les bases élaborées en commun servent à préparer des décisions en matière de politique de la formation dans le cadre du message FRI. Les Chambres fédérales s'y appuient pour prendre de telles décisions. Le projet de loi ne constitue donc pas une ingérence dans les compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons. Ces acteurs continueront à décider de l'ensemble des mesures et objectifs en matière de politique de la formation dans le cadre de leurs compétences en vigueur. Le projet ne propose pas de nouvelle répartition des tâches ni de nouvelles réglementations.

La LCESF constitue une base légale qui se limite à l'essentiel en vue d'une coopération approfondie entre la Confédération et les cantons. La coordination telle qu'elle se présente actuellement se verra uniformisée et simplifiée grâce à la convention de coopération. Celle-ci permettra d'harmoniser le financement des différents projets de manière encore plus ciblée et adaptée aux besoins, de simplifier les structures des organes et de concevoir le pilotage des projets de manière plus cohérente. La condition fixée dans la convention de coopération concernant la participation conjointe de la Confédération et des cantons aux projets garantira que les projets financés représentent un intérêt pour les deux échelons étatiques.

Contrairement à la loi fédérale de durée de validité limitée qui est en vigueur (RS 410.1), la convention de coopération entre la Confédération et les cantons proposée par le projet de loi offre en outre la flexibilité nécessaire pour pouvoir réagir de manière adéquate aux développements du système éducatif. Il est possible que l'élaboration et l'analyse des bases fasse surgir un besoin de coopération et de coordination supplémentaire entre la Confédération et les cantons, par exemple en raison de nouvelles conclusions issues du rapport «L'éducation en Suisse» ou de nouveaux défis posés au système éducatif. Ce besoin pourra être comblé par des mesures prises de manière flexible sur la base de la convention. La définition de projets concrets au niveau de la loi n'est donc pas appropriée dans le cadre d'une base légale de durée de validité illimitée. En effet, une révision de la loi s'imposerait lors de chaque suppression de projet ou complément apporté à un projet.

1.5 Harmonisation des tâches et du financement

La loi soumise à la procédure de consultation entend mieux harmoniser les projets déjà financés de longue date par la Confédération et les cantons, ce qui contribue à l'utilisation appropriée et efficace des ressources. Actuellement, les projets de coopération en matière de formation reposent sur différentes bases.

- Le *monitorage de l'éducation*, les *enquêtes PISA* et *EDUCA* sont financés sur la base de l'art. 1 de la loi de durée de validité limitée (RS 410.1). Ces projets ayant fait leurs preuves, la participation doit se poursuivre.
- La *Conférence suisse de coordination pour la recherche en éducation CORECHED* et le *Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE* sont financés sur la base de l'art. 4 LFP et de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 avril 1983 relatif aux statuts du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation.
- Le *Centre suisse de formation continue des professeurs de l'enseignement secondaire CPS* était soutenu par la Confédération dans le cadre de l'art. 17 de la loi fédérale sur l'aide aux universités et la coopération dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'aide aux universités, LAU; RS 414.20). Avec l'entrée en vigueur de la LEHE, la base de financement fait défaut. Toutefois, le CPS doit pouvoir continuer à être soutenu pour des prestations d'intérêt systémique en faveur du développement de la qualité et d'une conception commune de la qualité au degré secondaire II.
- L'*Institut pour l'évaluation externe des écoles du degré secondaire II (IPES)* est soutenu «projet par projet» sur la base des art. 54 et 55 LFP. L'IPES doit, lui aussi, pouvoir continuer à recevoir un soutien pour ses prestations d'intérêt systémique en faveur du développement de la qualité et d'une conception commune de la qualité au degré secondaire II.

Les coûts prévus des projets actuellement financés sur la base de la loi de durée de validité limitée (*monitorage de l'éducation*, *PISA* et *EDUCA*) s'élèveront à 3,6 millions de francs par an à partir de 2017 (période 2013–2016: 3,5 millions). Quant au CSRE, à la CORECHED, au CPS et à l'IPES, ils atteindront, selon les besoins, environ 2 millions de francs par an. Le chapitre 3.1 revient sur les conséquences financières du projet de loi.

L'ensemble des dépenses fédérales résultant du projet de loi seront utilisées par le SEFRI pour remplir ses tâches, raison pour laquelle elles ne seront plus considérées comme des subventions, mais feront partie des propres charges du SEFRI.

1.6 Mise en œuvre

La convention de coopération entend régler la manière dont la Confédération et les cantons assumeront à long terme leur responsabilité conjointe de la qualité et de la perméabilité de l'espace suisse de formation. Du côté de la Confédération, la compétence de conclure une telle convention sera confiée au Conseil fédéral.

La convention de coopération précisera les modalités de la mise en œuvre (cf. explications relatives à l'art. 1, al. 3, du projet de LCESF). Elle servira de base à la Confédération et aux cantons pour réaliser les projets concrets de coopération en matière de formation dans le cadre d'un programme de travail commun. Sur le plan fédéral, le programme de travail sera présenté au Parlement tous les quatre ans à titre informatif dans le message FRI. La coopération en matière de formation se déroulera dans le

respect des compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons. Ces acteurs continueront à décider de l'ensemble des projets et objectifs en matière de politique de la formation dans le cadre de leurs compétences respectives. Les moyens financiers seront approuvés par les structures compétentes conformément au droit en vigueur.

2. Commentaires des articles

Préambule

Le préambule fait référence à l'art. 61a, al. 2, Cst. en tant que principale base constitutionnelle de la loi. L'art. 61a Cst. est le premier dans l'ordre des articles constitutionnels sur la formation et définit la responsabilité conjointe de la Confédération et des cantons de l'espace suisse de formation (al. 1). Pour assumer cette tâche, les deux acteurs doivent coordonner leurs efforts et assurer leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures (al. 2). L'art. 61a Cst. ne confère à la Confédération aucune compétence matérielle en matière de décision et de réglementation en plus de celles qui lui reviennent déjà en vertu d'autres dispositions constitutionnelles.

La convention de coopération qui sera conclue sur la base de la LCESF est une mesure au sens de l'art. 61a, al. 2, Cst. par laquelle la Confédération et les cantons entendent assumer leur responsabilité commune de l'espace suisse de formation. La LCESF constituera en même temps la base légale de la conduite des organes communs visés à l'art. 61a, al. 2, Cst.

Art. 1 Convention de coopération

Art. 1, al. 1

Comme expliqué au chapitre 1.2, la coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons visées à l'art. 61a, al. 2, Cst. sont déjà concrétisées sur le plan fédéral par différents actes législatifs (p. ex. LFPr, LEHE, LFCo et ordonnance et règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale ORM/RRM). Ceux-ci ne seront pas affectés par la LCESF. D'autres formes de coopération et de coordination au sens de la même norme constitutionnelle existent également entre les deux acteurs et reposent sur différents actes législatifs. Le projet prévoit de donner la possibilité à la Confédération de régler ces formes de coopération et de coordination de manière uniforme dans le cadre d'une convention conclue avec les cantons. La coopération en matière de formation et la coordination se dérouleront en tout temps dans le respect des compétences constitutionnelles de la Confédération et des cantons en ce qui concerne l'espace suisse de formation. Ces acteurs continueront à décider de l'ensemble des mesures et objectifs en matière de politique de la formation dans le cadre de leurs compétences en vigueur.

Art. 1, al. 2

La coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons au sens de la LCESF poursuivent deux objectifs généraux, qui sont décrits dans la suite.

Art. 1, al. 2, let. a

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

(art. 61a, al. 1, Cst.). La coopération et la coordination selon le projet de LCESF sont axées sur cette disposition. Dans ce contexte, une importance particulière est notamment accordée à l'assurance de la qualité des transitions au sein du système de formation.

Art. 1, al. 2, let. b

Dans le cadre de la coopération en matière de formation, la Confédération et les cantons veillent à ce que les connaissances nécessaires sur l'espace suisse de formation soient produites, analysées, évaluées et mises à disposition des responsables de la politique de formation en tant que bases, pour que les décisions en matière de pilotage puissent être prises en s'appuyant sur des éléments objectifs. Les connaissances contribuent à une meilleure compréhension des rapports régissant l'espace de formation et permettent de prendre des décisions cohérentes dans la politique afférente. Dans le même temps, elles rendent objectives les discussions en matière de politique de formation.

Art. 1, al. 3

Des projets de coopération et de coordination entre la Confédération et les cantons au sens de la base légale proposée existent déjà aujourd'hui. Ils reposent sur différents actes législatifs, dont certains ont une durée de validité limitée. Grâce à la convention de coopération, les objectifs et l'organisation de la coopération seront en principe simplifiés et uniformisés de manière cohérente.

A. Principes des objectifs de la coopération

La Confédération et les cantons formuleront les objectifs généraux de la coopération au sens de la LCESF (art. 1, al. 2, let. a et b) dans le cadre de la convention de coopération. Partant de ces objectifs, ils définiront ensemble les projets concrets qu'ils entendent mener. Ceux-ci seront présentés dans un programme de travail commun de la Confédération et des cantons. Celui-ci est soumis aux Chambres fédérales tous les quatre ans dans le cadre des délibérations sur le message FRI. Les projets de coopération actuellement en cours affichent deux objectifs, que le Conseil fédéral continue à considérer comme prioritaires.

1. Poursuivre l'observation du système éducatif et la collecte et l'analyse continues d'informations sur l'espace suisse de formation.
 - La Confédération et les cantons s'appuient sur le *monitorage de l'éducation* et sur le rapport «L'éducation en Suisse» pour mener une politique de formation cohérente et objective. La Confédération s'efforce d'utiliser de manière optimale les nombreuses données statistiques et conclusions scientifiques disponibles concernant l'espace suisse de formation. Les données et les résultats issus de la recherche, des statistiques et de l'administration sont collectés en permanence à cette fin. Le *monitorage de l'éducation* permet à la Confédération et aux cantons de suivre ensemble l'évolution du système éducatif, de l'analyser et de rendre compte périodiquement de leurs observations. Après un rapport pilote rédigé en 2006, le rapport «L'éducation en Suisse» paraît tous les quatre ans depuis 2010. Il renseigne sur le système éducatif suisse, de l'école enfantine à la formation continue. Il analyse les forces et les faiblesses de ce système en plaçant notamment un accent particulier sur les interfaces, les interactions et les transitions. Il aide ainsi à mettre en évidence le besoin de développement et de coordination au sein de l'espace de formation. Son contenu et son évaluation générale tiennent compte dans une large mesure de la complexité du système éducatif. A l'avenir aussi, la collecte et la mise à disposition continues

d'informations sur le système éducatif suisse issues de la recherche, des statistiques et de l'administration doivent se poursuivre dans le cadre du *monitorage de l'éducation*. Les données ainsi obtenues sont analysées à intervalles réguliers et publiées sous la forme d'un rapport national sur l'éducation.

Le *monitorage de l'éducation* embrasse l'ensemble du système éducatif suisse, s'étendant également à des domaines de formation qui n'entrent pas dans la sphère de compétences de la Confédération. En raison des nombreuses interactions entre les domaines de compétences fédéraux et cantonaux – en particulier aux interfaces –, la Confédération accorde toutefois un grand intérêt à l'observation de tous les domaines de formation. Du fait de ses compétences en matière de formation professionnelle, de hautes écoles et de formation continue (art. 63a et 64a Cst.), elle ne peut ignorer l'évolution de domaines de formation voisins. Sa compétence dans le domaine de l'école obligatoire étant subsidiaire et matériellement limitée (art. 62, al. 4, Cst.), elle est également dépendante des informations issues de ce domaine. Grâce au *monitorage de l'éducation*, la Confédération et les cantons ont toujours accès à des données actuelles et analysées, ainsi qu'à des résultats scientifiques récents, afin de pouvoir évaluer et développer la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation. Ils disposent ainsi de bases solides pour assumer leur responsabilité conjointe de ce dernier. Ils se fondent sur l'évaluation des rapports nationaux sur l'éducation pour convenir, comme par le passé, d'objectifs communs en matière de politique de formation afin d'assurer l'avenir de l'espace suisse de formation. Ces objectifs seront mis en œuvre dans le cadre des compétences respectives. Le CSRE est actuellement chargé de collecter et d'analyser systématiquement des données sur l'espace de formation et d'élaborer tous les quatre ans, sous sa propre responsabilité et sur mandat de la Confédération et des cantons, le rapport «L'éducation en Suisse» en tenant compte des questions formulées par le mandant (cf. point C). Il est prévu qu'il continue d'assumer cette tâche.

Le *monitorage de l'éducation* révèle en outre les lacunes en matière de connaissances sur le système éducatif et indique les domaines où un besoin existe en termes de recherche. Il formule des questions importantes pour le développement du système éducatif à l'intention des spécialistes de la recherche en éducation et de la statistique de la formation. Celles-ci sont intégrées dans les projets statistiques de la Confédération, par exemple dans le programme pluriannuel de la statistique fédérale. Elles peuvent également être reprises dans les projets de recherche planifiés ou à planifier par la Confédération et/ou par les cantons. Mis en relation avec d'autres ensembles de données, les résultats des études et des évaluations au niveau des interfaces permettent en outre d'effectuer des analyses variées. Grâce à l'appariement des données munies d'un identificateur personnel (p. ex. numéro AVS) en particulier, il sera possible d'analyser des parcours de formation et de mieux comprendre ainsi les influences à ce niveau. L'analyse causale de parcours de formation n'est faisable que si les données peuvent être appariées comme souhaité³. Là aussi, la coopération et la coordination entre la Confédération et les cantons s'avère indispensable.

- Les évaluations de résultats (*output*) aux interfaces des niveaux et des domaines de formation constituent un autre projet central en ce qui concerne l'analyse des transitions et des parcours de formation. En fait partie par exemple

³ La base légale de l'appariement des données est l'ordonnance du DFI du 17 décembre 2013 concernant l'appariement de données statistiques (ordonnance sur l'appariement de données; RS 431.012.13).

l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) sur les compétences des jeunes que la Confédération et les cantons mènent déjà conjointement. PISA examine tous les trois ans les compétences de base de jeunes de 15 ans dans les domaines de la lecture, des mathématiques et des sciences, contribuant ainsi à l'évaluation de l'efficacité des systèmes éducatifs. Le niveau d'aptitudes des jeunes en fin de scolarité obligatoire influe directement sur leurs résultats aux degrés de formation supérieurs. Il a notamment un impact au niveau du degré secondaire II et de ses voies de formation professionnelle et générale. La Confédération a donc un intérêt particulier dans ce domaine étant donné sa compétence en matière de formation professionnelle (art. 63 Cst.). Elle a d'autant plus besoin de ces informations que sa compétence dans le domaine de l'école obligatoire est subsidiaire et matériellement limitée (art. 62, al. 4, Cst.). PISA est actuellement la seule source fournissant des données pour l'ensemble de la Suisse sur le niveau de performance des élèves de 15 ans dans les compétences de base mentionnées. En tant que projet de l'OCDE, il livre également des résultats qui permettent d'effectuer des comparaisons internationales. La participation à PISA fait l'objet de la coopération et de la coordination entre la Confédération et les cantons.

- L'encouragement de la collaboration entre la politique de la formation, l'administration de la formation, la pratique de la formation et la recherche en éducation constitue un autre projet de coopération et de coordination entre la Confédération et les cantons. Sur la base de ses compétences en matière de recherche et de statistique (art. 64, al. 1, et 65, al. 1, Cst.), la Confédération soutient actuellement les travaux de la CORECHED et continuera à le faire. L'objectif de cette dernière est la coordination des acteurs concernés par la politique en matière de recherche en éducation. L'engagement de la Confédération en faveur de la CORECHED résulte également de sa responsabilité en matière d'affaires étrangères (art. 54 Cst.), car la coordination de la recherche en éducation se fait aussi sur le plan international.
2. Garantir le développement de la qualité au sens de la culture d'une conception commune de la qualité ainsi que l'encouragement, l'élaboration et l'application de procédures d'assurance qualité au sein de l'espace suisse de formation.

En ce qui concerne l'encouragement de la qualité et de la perméabilité de l'espace suisse de formation, il incombe à la Confédération et aux cantons de développer, dans le cadre de leurs compétences respectives, des objectifs de qualité spécifiques aux niveaux et aux domaines de formation. La Constitution fédérale ne définit pas ce qu'il faut entendre par «qualité» de l'espace suisse de formation. Le développement et la culture d'une conception commune de la qualité et l'encouragement, l'élaboration et l'application de procédures d'assurance qualité revêtent donc une importance d'autant plus grande. Les procédures d'assurance qualité servent à assurer la qualité de l'espace de formation dans des domaines partiels. La Confédération a un intérêt à participer à des projets de développement et d'assurance de la qualité au sein de l'espace suisse de formation (cf. chapitre 4.2), intérêt qui se justifie par sa responsabilité en matière de formation professionnelle (art. 63 Cst.), de maturité gymnasiale (ORM) et de hautes écoles (art. 63a Cst.) et par la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse (2012)⁴. Le développement de la qualité comprend par exemple des analyses et des évaluations effectuées dans le cadre de l'exploitation d'expertises. En fait également partie la diffusion d'expertises et de recommandations sur mandat des

⁴ Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, 2012 (<http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/>).

autorités responsables de la politique de formation. La Confédération et les cantons coopèrent déjà aujourd'hui en vue d'assurer la qualité au niveau de l'intégration des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'enseignement et au niveau de la formation gymnasiale et professionnelle. Les projets ci-après, qui seront reconduits, poursuivent cet objectif.

- Afin d'assurer et de développer la qualité au niveau de l'intégration des TIC dans l'enseignement, la Confédération et les cantons ont chargé l'Institut suisse des médias pour la formation et la culture (EDUCA) de gérer le Serveur suisse de l'éducation et le Centre suisse des technologies de l'information dans l'enseignement (CTIE). EDUCA encourage au niveau national l'intégration des nouveaux médias dans l'enseignement. L'objectif est de conseiller les écoles et les lieux de formation sur l'utilisation des TIC dans l'enseignement et au quotidien et de promouvoir les compétences dans le domaine des médias. Dans ce contexte, EDUCA fournit, sur mandat des pouvoirs publics, des prestations comme l'établissement d'expertises aux interfaces entre TIC et formation à l'intention des autorités, des services en ligne pour l'enseignement, la représentation des intérêts des pouvoirs publics vis-à-vis de prestataires privés, la garantie de l'accès aux supports didactiques sur internet et l'entretien d'une plate-forme d'information et de documentation. Dans le cadre de la coopération, la Confédération et les cantons discutent entre autres de questions de sécurité en rapport avec l'utilisation des TIC dans l'enseignement. Ils se concertent également au niveau des recommandations en matière d'assurance qualité quant à l'équipement et à l'utilisation des TIC dans les écoles et les lieux de formation.
- Le développement de la qualité dans le domaine de la formation gymnasiale repose sur le mandat de la Confédération et des cantons concernant la qualité en rapport avec la maturité gymnasiale conformément à la réglementation correspondante (ORM/RRM 1995). Dans le contexte national, ce sont surtout deux institutions qui contribuent de différentes manières à l'assurance de la qualité de la formation gymnasiale. Il s'agit d'institutions publiques cantonales qui fonctionnent depuis longtemps comme des organes nationaux spécialisés. Le CPS bénéficie déjà aujourd'hui du soutien de la Confédération. Il a pour mission de développer une approche globale de l'assurance qualité dans les écoles secondaires supérieures de formation générale (degré secondaire II). Il soutient et encourage le développement de la qualité dans les écoles du degré secondaire II.
- L'IPES est un institut cantonal qui fournit des prestations aux cantons, à la Confédération et aux écoles. Il effectue des évaluations externes d'écoles du degré secondaire II prévues à intervalles réguliers dans le système de formation et met à disposition des connaissances techniques et des innovations en rapport avec le développement de la qualité. Outre les écoles de formation générale, il évalue également des écoles professionnelles au degré secondaire II. En tant qu'organe spécialisé dans l'évaluation, l'IPES garantit une séparation fonctionnelle entre les évaluations externes d'écoles, le domaine du développement scolaire, les prestations de conseil aux directions d'établissement et la certification.

B. Principes de l'organisation de la coopération

La convention de coopération entend régler la manière dont la Confédération et les cantons assumeront à long terme leur responsabilité conjointe de la qualité et de la perméabilité de l'espace suisse de formation conformément à l'art. 1, al. 2, du projet de LCESF. Les deux acteurs mettront en place les structures organisationnelles et les procédures nécessaires à la coopération et fixeront la composition des organes en

charge de l'exécution. La convention de coopération permettra d'uniformiser ou de simplifier la structure organisationnelle et la composition des commissions, actuellement définies individuellement pour chaque projet. La mise en œuvre des projets en cours pourra ainsi gagner en cohérence et en efficacité.

Les objectifs de la coopération et de la coordination seront définis au niveau des autorités administratives (chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR et assemblée plénière de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP, représentée par sa présidence). Les deux parties constitueront le *comité de pilotage administratif* et organiseront régulièrement des séances de discussion. Elles concrétiseront les travaux de préparation et de développement conjoints, établiront le programme de travail commun et définiront les modalités de la mise en œuvre au niveau administratif. Les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de formation constituent une base essentielle dans ce contexte⁵.

Du côté de l'administration, la préparation des décisions administratives et la mise en œuvre cohérente des projets concrets seront à l'avenir coordonnées par la Confédération et les cantons dans le cadre d'une *direction de processus* commune et paritaire. La *direction de processus* portera la responsabilité de la mise en œuvre des projets de coopération au sens du projet de LCESF. Elle impliquera de manière appropriée les acteurs fédéraux et cantonaux concernés dans la réalisation des différents projets.

Les conditions cadres de la participation financière de la Confédération aux projets communs seront également définies dans les principes de l'organisation de la coopération. Une telle participation dépend de la participation financière des cantons. La part fédérale est liée à l'intérêt de la Confédération aux projets communs. Elle s'élève au maximum à la moitié des coûts.

C. Principes de la conduite des institutions communes

La convention de coopération définira les principes de la conduite des institutions communes. La Confédération et les cantons gèrent depuis des années une institution commune, qui encourage l'échange d'informations et la coopération entre la recherche en éducation et la pratique et l'administration de la formation, ainsi qu'avec les services responsables de la politique en matière de recherche. Depuis plus de 40 ans, le CSRE assume cette tâche en collectant, en évaluant et en analysant des données saisies et en gérant des banques de données relatives à la recherche en éducation. Il assure la coordination de la politique en matière de recherche en éducation tant dans le contexte national que dans le cadre de la collaboration avec l'étranger. Depuis plus de dix ans, le CSRE est aussi responsable de la rédaction du rapport national sur l'éducation, projet conjoint de la Confédération et des cantons. Il doit pouvoir continuer à assumer cette tâche essentielle pour le système éducatif suisse.

Art. 1, al. 4

Le projet de loi prévoit que sur le plan fédéral, la convention de coopération soit approuvée par le Conseil fédéral. Celui-ci pourra déléguer la signature au chef du DEFR.

Art. 2 Exécution

Art. 2, al. 1

⁵ Valorisation optimale des chances. Déclaration 2015 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation (publiée le 18 mai 2015).

L'exécution de la LCESF incombe au Conseil fédéral.

Art. 2, al. 2

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions d'exécution.

Art. 3 Référendum et entrée en vigueur

En tant que loi fédérale, le projet de LCESF est sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. (al. 1). Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur (al. 2).

3. Conséquences de la réglementation proposée

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les compétences de la Confédération dans le domaine de la formation ne seront affectées ni par la coopération en matière de formation au sens du projet de LCESF ni par la convention de coopération que celle-ci autorise.

3.1.1 Conséquences financières

En 2014, la Confédération a participé aux projets de monitoring de l'éducation, PISA et EDUCA à hauteur de 2,4 millions de francs. Les charges ont diminué de 1,2 million de francs par rapport aux 3,6 millions budgétés. Les contributions ne sont versées que si les cantons participent pour moitié au financement du projet. La réduction des dépenses est principalement due au fait que certains projets d'amélioration des connaissances sur le système éducatif n'ont pas pu être réalisés comme planifié (0,8 million de francs) et que le projet PISA a eu recours à un échantillon plus petit que prévu (0,3 million de francs). Pour la période 2017 à 2020, il faut en revanche s'attendre à des coûts atteignant le montant budgété pour la période actuelle, à savoir 3,6 millions de francs. D'une part, l'élaboration du rapport «L'éducation en Suisse» 2018 devra faire face à des défis plus importants que le rapport 2014 en raison des nouvelles bases légales (LEHE et LFCo) dont les répercussions commenceront à se faire sentir. D'autre part, il faut compter sur le lancement possible de projets supplémentaires en vue d'améliorer les connaissances sur le système éducatif.

Actuellement, au moins 0,6 million de francs sont consacrés chaque année au *CSRE* et à la *CORECHED*. Selon les prévisions, les moyens nécessaires à ces deux projets resteront constants pendant la période 2017 à 2020.

Les moyens consacrés au *CPS* et à l'*IPES* se sont élevés à 1 million de francs en 2014. A l'avenir, la Confédération indemniserà le CPS pour des prestations de portée systémique mais ne versera plus de contributions aux frais d'exploitation. Les dépenses en faveur du CPS tendront donc à diminuer. Vu les conclusions des rapports sur l'éducation 2010 et 2014, la Confédération a un intérêt grandissant à poursuivre l'amélioration du développement de la qualité au degré secondaire II dans la perspective d'une culture et d'une conception communes de la qualité. Cela se manifeste entre autres par l'objectif politique commun de la Confédération et des cantons consistant à garantir à long terme l'accès sans examen aux universités pour les porteurs d'une maturité gymnasiale. Dans ce contexte, il faut s'attendre à une légère augmentation de 0,4 million de francs des fonds consacrés au CPS et à l'IPES pendant les années 2017 à 2020, soit un coût total de 1,4 million de francs par an.

Ainsi, la charge totale prévue par le Conseil fédéral pour les années 2017 à 2020 s'élèvera à environ 5,6 millions de francs par an. Ce montant correspond à peu près aux dépenses liées aux projets présentés, qui sont actuellement budgétées dans le cadre de différents crédits, majorées des dépenses supplémentaires à hauteur de 0,4 million de francs par an pour les prestations de portée systémique dans le domaine de l'assurance qualité au degré secondaire II. Ces moyens seront compensés à l'intérieur de l'enveloppe financière prévue pour la période FRI 2017–2020. Demeurent réservées les coupes budgétaires consécutives à l'évolution des finances fédérales.

3.2 Conséquences pour le personnel

La coopération en matière de formation au sens du projet de LCESF n'aura pas de conséquences pour le personnel.

3.3 Conséquences pour les cantons

Les compétences des cantons ne seront pas affectées par la coopération en matière de formation visée par le projet de LCESF. La nouvelle loi permettra d'asseoir à long terme la coopération avec la Confédération telle qu'elle existe aujourd'hui au sens de l'art. 61a Cst. sur une convention.

3.4 Conséquences pour l'économie et la société

Grâce à une convention de coopération et à la gestion d'institutions communes, le projet de LCESF vise à assurer à long terme que la Confédération et les cantons sont bien informés et disposent d'éléments objectifs pour être en mesure d'assumer leur responsabilité commune de l'espace suisse de formation. Les connaissances sur le système éducatif et sur ses interactions avec son environnement seront améliorées. En outre, l'efficacité des mesures en matière de politique de la formation fera l'objet de comptes rendus, de manière à ce que cette politique soit plus transparente non seulement pour les autorités, mais aussi pour les citoyens. L'efficacité de la politique en matière de formation peut être améliorée. L'utilisation coordonnée des moyens donnera naissance à des effets de synergie et l'attribution des ressources sera optimisée.

4. Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Sur le plan fédéral, les objectifs communs de la Confédération et des cantons en matière de politique de la formation sont mis en œuvre dans le cadre des messages FRI. Ils façonnent la politique FRI de la Confédération. Les connaissances issues du *monitorage de l'éducation* et du rapport sur l'éducation en ce qui concerne le système éducatif servent de base à la définition de mesures en matière de politique de la formation dans le cadre des messages FRI ainsi qu'aux comptes rendus à l'intention du Parlement. La politique d'encouragement du domaine FRI est traitée de façon prioritaire par le Conseil fédéral en raison de son importance considérable du point de vue de la prospérité nationale. Elle est donc étroitement liée au programme de la législature. Grâce à la coopération en matière de formation, le Conseil fédéral est toujours en

mesure de s'appuyer sur des bases solides et actuelles lors de la définition des objectifs de la législature en matière de politique de formation. Il a également la possibilité de reprendre et d'examiner de nouveaux objectifs ou de nouvelles questions politiques issus du *monitorage de l'éducation*.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

L'encouragement d'une stratégie fédérale et cantonale coordonnée en vue de l'intégration des TIC dans l'enseignement est envisagé dans le cadre de la convention de coopération visée par le projet de LCESF (cf. explications relatives à l'art. 1, al. 3). Une telle intégration fait partie de la stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse⁶. Celle-ci est en vigueur depuis 1998 et fait l'objet d'une mise à jour régulière. Le Conseil fédéral tient ainsi compte du fait que les TIC constituent aujourd'hui l'un des moteurs essentiels de l'activité sociale, économique et politique et qu'elles exercent une influence déterminante sur l'espace économique et l'espace de vie suisses. Il entend exploiter les chances qu'offre l'utilisation des TIC tout en parant aux risques de manière adéquate. La stratégie pose le cadre des activités entreprises par l'administration fédérale dans le domaine de la société de l'information. Pour le domaine de la formation, elle précise entre autres que la Confédération doit collaborer avec les cantons pour encourager l'utilisation autonome des TIC, dans l'idée d'un apprentissage tout au long de la vie.

4.3 Approbation dans le cadre du message FRI 2017–2020

Après la procédure de consultation, le projet de LCESF sera soumis au Parlement dans le cadre du message FRI 2017–2020.

⁶ Stratégie du Conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse, 2012.