

LA POLITIQUE D'EDUCATION EN SUISSE ET L'EUROPE

(Traduction de l'article paru dans la Neue Zürcher Zeitung le 6 février 1989, sous la plume de Moritz Arnet, secrétaire général de la CDIP)

Si les questions liées à l'Europe occupent actuellement le devant de la scène, il faut tout de même rappeler que c'est dans les années cinquante et soixante déjà qu'ont été élaborées, par le Conseil de l'Europe, les quatre conventions qui concernent, d'une part, l'équivalence des diplômes donnant accès aux universités, d'autre part celle des périodes d'études et celle des qualifications universitaires et enfin celle qui vise le maintien des bourses pour les étudiants qui poursuivent une formation à l'étranger. Presque tous les Etats membres, et notamment nos voisins, ont ratifié ces conventions.

Jusqu'à présent, la Suisse s'en est tenue à l'écart. Diverses raisons expliquent cette attitude et le Conseil fédéral en a rappelé la principale récemment, soulignant que "la Suisse ne prend pas volontiers des engagements internationaux qui ne sont pas déjà garantis par le droit interne". Dans le "Quatrième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe" (28 avril 1988), les conventions en matière d'enseignement sont rangées en priorité "C", c'est-à-dire avec les "conventions qui présentent un intérêt pour la Suisse mais dont la ratification dans un proche avenir poserait des problèmes juridiques, politiques ou pratiques". L'accord concernant les bourses est même classé en "D", c'est-à-dire que notre pays n'envisage pas de le ratifier.

Le Conseil fédéral s'appuyait, pour motiver sa renonciation à l'adhésion, sur les prises de position formulées précédemment par les cantons. Depuis environ 25 ans, la Confédération et les cantons participent activement tant aux comités directeurs qu'aux groupes de projets s'occupant d'éducation, au Conseil de l'Europe, à l'OCDE et à l'Unesco. Mais lorsque cet engagement impliquait des contraintes juridiques ou des déclarations politiques, la Suisse est restée en retrait. Cette attitude de prudence avait même conduit la CDIP, en 1983, à refuser son accord à un examen, par l'OCDE, de la politique d'éducation en Suisse! Tous les pays membres de l'OCDE avaient déjà - certains à deux reprises - accepté cette expertise. Mais la Suisse, se considérant avant tout comme "cas particulier", le Comité de la CDIP confirmait formellement - à l'instar de nos ancêtres de 1291 - qu'on ne voulait "pas de juge étranger" dans la maison! Mais même s'il est récent, ce jugement fait partie du passé.

Une adhésion aux conventions du Conseil de l'Europe?

Assez rapidement, depuis un an environ, le décor a en effet changé. La perspective de 1992 et les discussions sur la position de la Suisse face à la CE ont évidemment aussi eu une influence sur la politique de l'éducation. Au début de 1988, la CDIP a décidé de son propre chef de revoir la position adoptée en 1983 et elle a effectivement choisi de

participer à l'examen, par l'OCDE, de la politique d'éducation en Suisse. La Confédération (OFIAMT) et six cantons (ZH, UR, AG, TI, VS, NE) prendront part, avec la CDIP, à l'expertise.

Un deuxième exemple illustre le nouveau climat. Lors de l'Assemblée annuelle de 1988, l'Europe fut un des thèmes majeurs de discussion et la CDIP a décidé, de manière générale, d'adopter une attitude plus ouverte face à ces questions. Comme première suite concrète, elle a donné mandat à son Secrétariat général pour qu'il consulte de nouveau l'ensemble des cantons au sujet d'une éventuelle ratification des conventions du Conseil de l'Europe. Si les cantons suivent la proposition du Comité, la prochaine assemblée plénière de la CDIP proposera au Conseil fédéral de signer les conventions. De son côté, la Confédération ne reste pas en retrait; elle a considérablement renforcé son engagement européen en matière de science et de recherche - domaines qui sont largement de son ressort.

Voici donc, rapidement esquissés, les premiers pas accomplis, de manière avant tout symbolique, en direction de cette Europe qui se construit, non seulement dans le domaine économique mais aussi dans celui de la culture et de l'éducation. Il nous semble, en effet, que si nous ne nous engageons pas plus résolument et avec confiance dans les domaines relativement peu problématiques dont s'occupent le Conseil de l'Europe et l'OCDE, nous pourrions difficilement affronter les défis beaucoup plus marqués que représente la CE!

La mobilité : un défi de la CE

La CE, rappelons-le, se définit d'abord comme une communauté économique et non pas comme une entité culturelle ou éducationnelle. Mais, dès que sont admis les principes de mobilité et de liberté d'établissement - principes dont doivent jouir, selon l'Acte unique, tous les citoyens de la CE quel que soit leur pays d'origine, - des questions fondamentales se trouvent posées au monde de l'éducation.

Au centre des débats se trouvent les questions de la reconnaissance mutuelle des diplômes de l'enseignement supérieur ainsi que celles de l'accès aux hautes écoles des Etats de la CE. Pour un certain nombre de professions, spécialement dans le secteur de la santé, la CE a déjà émis des directives; en ce moment s'élaborent des directives générales pour une reconnaissance des divers diplômes universitaires, basée sur le principe de trois années d'études post-baccalauréat. Contrairement à la situation qui existe en Suisse, où c'est, il faut bien le reconnaître, la méfiance qui domine, les Etats de la CE ont décidé de miser sur la confiance réciproque: celui qui est reconnu capable d'exercer une profession donnée dans un Etat doit l'être également dans un autre Etat de la CE.

Même s'il ne s'agit pas de céder à la panique, notre politique d'éducation se trouve confrontée à des problèmes sérieux. En faisant abstraction des questions fondamentales et

de contenu des programmes - notre enseignement de l'histoire et du civisme ne doit-il pas devenir plus européen? -, trois interrogations demeurent: Comment assurer à notre jeunesse et à nos cadres la mobilité en Europe? Quelles conséquences subiront les structures de nos systèmes scolaires? Au moyen de quel instrument la Suisse - pays fédéraliste - va-t-elle conduire une politique internationale en matière d'éducation?

La reconnaissance des certificats d'aptitude professionnelle

C'est un autre défi! Il tombe sous le sens qu'une convention sur la mobilité dans le domaine de l'éducation devrait reposer sur le principe de la réciprocité. Le Conseil fédéral l'a souligné dans sa réponse du 19 septembre 1988 à la motion Ziegler. Mais cela signifie également que, dans nos relations avec la CE, nous devrions nous appuyer sur le "principe de confiance" mentionné ci-dessus. Devraient ainsi être admis en Suisse, pour exercer leur profession, les cadres techniques et scientifiques provenant des Etats de la CE et qui auraient obtenu dans leur pays les certificats d'aptitude professionnelle requis. Cela signifie par exemple, pour l'exercice libre de la médecine, qu'il faudrait abandonner la clause - véritable "relique corporatiste" - de la citoyenneté suisse et admettre aussi sur le marché du travail des médecins formés autrement - ou moins bien - que ne l'exigent les normes suisses actuelles. Cela signifie également qu'il faudrait peut-être adapter nos propres normes.

Le système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur actuellement en préparation permet aux Etats de la CE, en cas de différences notables de qualité, d'exiger des examens d'aptitude professionnelle ou des stages de mise à niveau. Il serait ainsi illusoire de croire que tous les diplômes des pays de la CE ont déjà le "label européen" et il nous semble que la Suisse aurait, dans ce domaine, un champ tout trouvé pour tester ses propres exigences. Il faut mentionner par ailleurs que la question principale pour la Suisse, est de savoir si elle doit reconnaître ses diplômes ETS (Ecoles techniques supérieures) et ESCEA (Ecoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration) en tant que diplômes d'études supérieures et permettre ainsi à ses possesseurs de prétendre à une équivalence avec les ingénieurs et économistes d'entreprise des pays de la CE.

Comme le montre l'exemple de la profession médicale, la portée politique interne d'une reconnaissance inconditionnelle reste très grande. Mais les conséquences pratiques réelles ne doivent pas être surestimées. Les premières expériences faites dans la CE montrent qu'il ne faut en aucun cas s'attendre à une "migration universitaire". On pourrait peut-être envisager une convention avec la CE seulement dans certains domaines particuliers. Mais il est peu probable que, dans les discussions avec la CE, on puisse ne manger que la crème, et laisser le reste du gâteau!

L'accès aux écoles et aux projets de recherche

Il est un autre défi, au moins aussi significatif que celui de la mobilité: celui du libre accès aux institutions de formation et la reconnaissance réciproque des périodes d'études.

Dans le domaine de la mobilité des étudiants et de la participation aux programmes de recherche, la CE a quelque chose à offrir, comme nous l'avons souligné plus haut. En ce qui concerne l'accès aux écoles, il n'y a pas encore de directives formelles mais comme la Cour européenne de justice a étendu à l'accès à l'enseignement le principe d'identité de traitement de la part des autorités des Etats de la CE, on peut craindre, pour les Etats-tiers, certaines répercussions. Cela pourrait peut-être se limiter au fait que les candidats d'Etats-tiers soient traités "en troisième priorité"; mais la discrimination pourrait être plus marquée et conduire par exemple à l'interdiction, pour un Etat-tiers, de conclure des accords bilatéraux avec un Etat de la CE.

Tant que nous ne sommes pas placés devant des situations concrètes de discrimination envers des compatriotes, des discussions contractuelles avec la CE ne s'imposent pas. L'adhésion de la Suisse aux conventions du Conseil de l'Europe - auxquelles presque tous les Etats de la CE ont souscrit - devrait vraisemblablement aider à assurer une certaine mobilité. Pour ce qui est des programmes spécifiques de la CE, la Suisse doit chercher, avec les autres pays intéressés de l'AELE, les voies d'une participation.

Des pressions sur notre système d'enseignement

Lorsque l'on parle des répercussions de l'Union européenne sur notre système d'enseignement, il n'est pas inutile de rappeler le chemin parcouru par la Suisse pour se constituer en Etat fédéral.

L'enseignement - y compris les universités - est placé sous la souveraineté des cantons. Pour la formation des cadres et la recherche scientifique et technologique, la Confédération s'est engagée très tôt (création du Polytechnicum de Zurich en 1854) et une réglementation fédérale fut aussi introduite pour les professions libérales, l'exercice de la médecine et, de manière encore plus typique, dans l'article constitutionnel sur l'économie, pour la formation professionnelle dans l'industrie, les arts et métiers et le commerce.

C'est sans doute dans ces domaines soumis à une réglementation unique au niveau fédéral que la pression d'adaptation de la CE va s'exercer. Mais le principe même de notre fédéralisme ne saurait être remis en cause; les Länder allemands attachent, eux aussi, une très grande valeur à cette réalité. Du côté de la Confédération, il s'agira de voir jusqu'à quel point les normes régissant la formation des médecins doivent être révisées. Il faudra aussi déterminer si la réglementation interne concernant les professions libérales est encore suffisante; l'article 33 de la Constitution fédérale ne semble en effet que partiellement respecté.

Ce sont là quelques pressions directes sur notre système. Mais les influences indirectes semblent plus significatives. La Suisse peut-elle - ou plutôt les cantons peuvent-ils - imaginer intégrer sans problème dans le cadre européen un système scolaire caractérisé, dans son ensemble, par une scolarisation tardive des enfants, un âge d'accession au niveau du baccalauréat au-dessus de la moyenne, un accès très étroitement limité à l'enseignement supérieur et une longue durée des études? Ce qui constitue déjà un problème sensible à l'intérieur du pays se verra encore accentué sous la pression extérieure.

Nous avons déjà évoqué le problème des formations professionnelles supérieures (ETS, ESCEA), qui correspondent à des établissements d'enseignement supérieur dans les pays de la CE. La tendance prévisible - c'est celle qui se développe en Europe - sera de considérer de manière moins utilitaire et fonctionnelle nos ETS et nos ESCEA, de les définir non seulement en termes d'écoles professionnelles mais de leur attribuer également un rôle de formation générale et de leur assigner ainsi des tâches en matière de recherche et de développement.

Dans la formation professionnelle, industrielle et artisanale, il faudra viser, de manière générale, à une plus grande flexibilité, par opposition à l'extrême spécialisation actuelle.

Enfin, la CE pourrait amener des impulsions positives à un développement de la mobilité en Suisse même. Cette mobilité laisse encore considérablement à désirer, par exemple lors d'un changement d'université, dans la reconnaissance mutuelle des diplômes cantonaux d'enseignement ou encore en matière de bourses d'études. Il serait, en effet, incohérent de prétendre à une mobilité européenne tout en continuant à entretenir en Suisse une politique fondée sur l'esprit de clocher.

La participation des cantons

C'est l'ensemble de notre dispositif politique qui se trouve aussi, dans une certaine mesure, remis en question. La politique étrangère est, selon la constitution, de la compétence de la Confédération; celle de l'éducation est - majoritairement - l'affaire des cantons. Le Conseil fédéral écrit à juste titre qu'"il est dans la nature de notre système fédéraliste que l'avis des cantons soit pris en considération, au moins dans les domaines relevant de leurs compétences". Jusqu'à présent, ce fut le cas ponctuellement et dans quelques domaines (Conférences des ministres, groupes de projet) existe une pratique de collaboration bien établie.

Il vaut la peine de bien réfléchir à la forme de participation des cantons car elle constitue un élément essentiel d'une politique plus ouverte vis-à-vis de l'Europe. En Allemagne fédérale, se sont développées, au cours des trente années d'appartenance à la CEE, des formes institutionnelles de participation des Länder qui pourraient peut-être nous servir

de base de discussion. Lors de la ratification de l'Acte unique européen par exemple, le gouvernement fédéral allemand a été obligé, par une loi, de tenir compte dans les négociations des prises de positions des Länder.

Pour les cantons suisses, qui ne disposent pas d'une "conférence gouvernementale intercantonale", ce sont principalement les conférences des chefs de départements qui servent à exprimer la volonté commune. Dans le cas de la CDIP (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique), cela ne pose pas de problème juridique car elle est, selon le concordat de 1970, expressément habilitée à traiter toutes les questions d'harmonisation des politiques cantonales en matière d'éducation. Mais pour un certain nombre de problèmes fondamentaux, les voies habituelles des conférences de chefs de département et de la procédure de consultation s'avèrent être des instruments insuffisants. Il serait sans doute opportun d'envisager la création d'un groupe permanent de contact Confédération/Cantons, comme ce fut le cas pour la répartition des tâches. Les conférences des directeurs cantonaux pourraient servir, de leur côté, d'offices de coordination.

Les problèmes qui se posent à nous, en cette fin de XXe siècle, sont en partie nouveaux et il faudra sans doute leur trouver des formes de solutions nouvelles, qui, à la fois, répondent aux défis et nous permettent de préserver notre identité.

13.03.09/CDIP/mcr

Traduction: P. Luisoni