



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Anne Dieu

**Apports et limites des ententes
intercantonales.**

**Le cas de l'enseignement
des langues «étrangères»
à l'école primaire**

Cahier de l'IDHEAP 297/2016

Unité Politiques publiques et durabilité

Anne Dieu

Apports et limites des ententes intercantionales

Le cas de l'enseignement des langues
« étrangères » à l'école primaire

Cahier de l'IDHEAP 297/2016

Unité *Politiques publiques et durabilité*

Travail de mémoire

Rapporteur : Prof. Stéphane Nahrath

© 2016 IDHEAP, Lausanne

ISBN 978-2-940390-82-3

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel
de l'UNIL : <https://serval.unil.ch/>

IDHEAP
Institut de hautes études en administration publique
Université de Lausanne
Bâtiment IDHEAP, 1015 Lausanne
Tél. +41 (0)21 692 68 00, Fax +41 (0)21 692 68 09
E-mail : idheap@unil.ch – www.unil.ch/idheap

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier le prof. Stéphane Nahrath, le prof. Andreas Ladner et M. Olivier Maradan pour leur accompagnement efficace et leur grande disponibilité, ainsi que Madame Sacra Tomisawa pour sa précieuse contribution initiale au présent travail. J'adresse également mes plus vifs remerciements à toutes celles et tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont permis de réaliser cette publication, notamment en m'accordant le temps, la confiance et le soutien nécessaires à la réussite de cette entreprise.

SOMMAIRE

Remerciements.....	3
SOMMAIRE.....	I
Liste des abréviations.....	VI
Résumé	VIII
1 Introduction.....	1
2 Présentation de la recherche	4
2.1 Problématique	4
2.2 Cadre théorique et conceptuel	6
2.2.1 Le cadre d'analyse des politiques publiques.....	6
2.2.2 Le fédéralisme coopératif.....	9
2.3 Hypothèses de recherche.....	11
2.4 Méthode de recherche	12
3 Identification du problème public	15
3.1 La place des langues en Suisse : bref rappel historique	15
3.2 L'émergence du problème public.....	16
3.3 La « guerre des langues ».....	16
3.4 La politique de la culture et la cohésion nationale	18
3.5 La difficulté de formuler le problème public.....	19

3.5.1	Un problème dont la nature même est controversée.....	19
3.5.2	Deux modèles de causalité distincts	20
4	Etude de la relation entre la Confédération et les cantons	23
4.1	Aux origines de l'institutionnalisation du fédéralisme coopératif.....	23
4.1.1	La naissance de la CDIP.....	23
4.1.2	La remise en cause du fédéralisme d'éducation traditionnel à échelon local	24
4.1.3	Le contenu du Concordat scolaire	25
4.1.4	La crise concordataire et l'intervention de la Confédération.....	27
4.2	Solution constitutionnelle versus solution intercantonale ?	28
4.2.1	Des cheminements parallèles sous l'égide d'un même acteur.....	28
4.2.2	La Stratégie des langues	30
4.2.3	HarmoS et les articles constitutionnels sur l'éducation	31
4.2.4	La loi sur les langues.....	33
4.2.5	Le déploiement régional de l'harmonisation.....	34

4.3	Enjeux et champs de tension	37
4.3.1	De la force et de la faiblesse du concordat	37
4.3.2	Les scénarios envisageables.....	39
4.3.3	La marge de manœuvre fédérale	40
4.3.4	La situation actuelle dans les cantons	43
5	Etude comparative de quatre cantons.....	48
5.1.	Présentation succincte des cas étudiés	48
5.1.1	Le canton de Genève	48
5.1.2	Le canton de Berne	49
5.1.3	Le canton de Lucerne.....	51
5.1.2	Le canton de Thurgovie.....	53
5.2	Acteurs et ressources	56
5.2.1	Modèle de causalité et triangles des acteurs....	56
5.2.2	Ressources et acteurs de la politique institutionnelle	59
5.2.3	Ressources et acteurs de la politique substantielle	60
5.3	Règles institutionnelles	61
5.3.1	Politique institutionnelle	61
5.3.2	Politique substantielle	62
5.4	Structuration des acteurs	63
5.4.1	Politique institutionnelle	63

5.4.2	Politique substantielle	64
5.5	Plans d'action	67
5.5.1	Généralités.....	67
5.5.2	Plans d'action spécifiques	68
5.6	Arrangements de régulation localisés	72
5.6.1	Qualificatifs des arrangements de régulation localisés.....	72
5.6.2	Caractéristiques globales.....	73
6	Interprétation et discussion	75
6.1	La fragilité du modèle de causalité.....	75
6.2	Les pierres d'achoppement des stratégies institutionnelles.....	78
6.2.1	Le fédéralisme et l'opportunisme politique.....	78
6.2.2	L'influence du modèle culturel et structurel.....	79
6.3	La diversité des jeux d'acteurs	81
6.3.1	En fonction des règles institutionnelles.....	81
6.3.2	En fonction de la structuration des acteurs.....	84
6.3.3	En fonction des plans d'action.....	86
6.4	Résultat sur les arrangements locaux	88
6.4.1	Naissance de l'arrangement	88
6.4.2	Rupture de l'arrangement	91
7	Conclusions et pistes de réflexion	95

7.1	Principales observations	95
7.2	Rôle des évaluations	98
7.3	Pistes de réflexion pour l'enseignement d'une 2 ^e langue nationale à l'école primaire.....	100
8	Bibliographie	103
9	Repères chronologiques	123
10	Annexes.....	124

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Étapes et produits d'une politique publique	7
Figure 2 : Analyse des politiques publiques.....	9
Figure 3 : Triangle des acteurs de la politique institutionnelle	21
Figure 4 : Triangle des acteurs de la politique substantielle.....	22
Figure 5 : Carte de la mise en œuvre de la Stratégie des langues.....	44
Figure 6 : Carte de la contestation du <i>Lehrplan 21</i>	45
Figure 7 : Modèle de causalité multiniveaux	57

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AKVB	Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung (Kanton Bern)
APA	Arrangement politico-administratif
ARL	Arrangement de régulation localisé
AV	Amt für Volksschule (Kanton Thurgau)
BKD	Bildungs- und Kulturdepartement (Kanton Luzern)
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CSR	Convention scolaire romande
Cst.	Constitution fédérale
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CoParl	Convention sur la participation des parlements
D-EDK	Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire (canton de Genève)
DEK	Departement für Erziehung und Kultur (Kanton Thurgau)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (canton de Genève)
DVS	Dienststelle Volksschulbildung (Kanton Luzern)
EDK-	Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone
Ost	und des Fürstentums Liechtenstein
ERZ	Erziehungsdirektion (Kanton Bern)
FIR	Forum interparlementaire romand

HEP	Haute école pédagogique
IRDP	Institut romand de recherches et de documentation pédagogique
IUFE	Institut universitaire de formation des enseignants (canton de Genève)
IWM	Institut für Weiterbildung und Medienbildung
LCH	Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz
LLC	Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues)
LEBE	Lehrerinnen und Lehrer Bern
LEO	Loi cantonale bernoise sur l'école obligatoire
OFC	Office fédéral de la culture
OLang	Ordonnance sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (ordonnance sur les langues)
PA	Plan d'action
PER	Plan d'études romand
PHBern	Pädagogische Hochschule Bern
PPA	Programme politico-administratif
TAGEO	Thurgauer Arbeitsgemeinschaft für Elternorganisationen
VBG	Verband Bernischer Gemeinden
VPOD	Verband des Personals Öffentlicher Dienste
VSB	Verband Schulbehörden Bern
VSLBE	Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Bern
VST	Vereinigung Schulleitungsbeauftragte Thurgau
VTGS	Verband Thurgauer Schulgemeinden

RÉSUMÉ

La présente étude vise à retracer et expliquer l'origine et la portée du débat sur l'enseignement des langues à l'école primaire, débat qui agite régulièrement la Suisse depuis deux décennies. Elle s'articule en trois volets : la modélisation en termes de politiques publiques, la genèse institutionnelle et enfin la mise en œuvre, analysée de manière comparative dans quatre cantons (Genève pour la Suisse romande, Berne pour le nord-ouest, Lucerne pour la Suisse centrale et Thurgovie pour la région orientale).

Le premier volet montre que la question de l'enseignement des langues à l'école primaire relève de deux politiques distinctes : d'une part, la politique des langues, politique institutionnelle de compétence fédérale et d'autre part, l'instruction publique, politique substantielle qui incombe aux cantons. Il n'existe pas de coordination entre ces deux politiques, d'autant que la première est très embryonnaire et que les référentiels invoqués sont souvent mis en opposition et contestés. Tandis que les uns considèrent qu'une maîtrise insuffisante d'une deuxième langue nationale met en danger la cohésion nationale, les autres craignent plutôt qu'une maîtrise insuffisante des savoirs de base (langue locale, calcul) et de l'anglais péjore l'employabilité. Or cette seconde vision a gagné du terrain.

Sur le plan institutionnel, chaque conception a entraîné une réponse différente et parallèle aux évolutions socio-économiques de la fin du 20^e siècle (développement de l'informatique et d'Internet, mondialisation, mobilité croissante). D'un côté, la Confédération s'est dotée de la compétence d'intervenir si les cantons n'harmonisaient pas leurs systèmes scolaires (art. 62, al. 4, Cst.) puis elle a concrétisé son mandat constitutionnel de promotion des échanges et de la compréhension entre communautés linguistiques (loi sur les langues). De l'autre, les cantons, sous l'égide de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), ont signé un accord sur l'harmonisation des systèmes scolaires (HarmoS) et reconnu ainsi le

modèle 3^e/5^e préconisé par la CDIP (enseignement de deux autres langues, dont au moins une deuxième langue nationale, respectivement à partir de la 3^e et de la 5^e primaire). Le deuxième volet fait apparaître que, par crainte de la *vox populi* en cas de référendum (sur une modification de loi fédérale), les défenseurs de la deuxième langue nationale ont jusqu'à présent tout fait pour s'opposer à une intervention du législateur fédéral, mais que cette tendance s'estompe. La stratégie qui a consisté à miser sur la voie intercantonale et la collaboration régionale semble avoir atteint ses limites.

En effet, le troisième volet de l'étude le montre, les cantons dissidents donnent à nouveau de la voix depuis quelques années. Si la Suisse romande a achevé son harmonisation scolaire et garantit désormais l'enseignement précoce de l'allemand et de l'anglais, il en va tout autrement en Suisse alémanique, où HarmoS a été rejeté par plusieurs cantons. Ainsi, le parlement thurgovien entend repousser l'enseignement du français au secondaire et une initiative populaire réclame l'enseignement d'une seule langue « étrangère » dans les écoles primaires lucernoises. Par contre, Berne, fort de son statut de canton bilingue abritant la Ville fédérale et d'une alliance intercantonale solide, réaffirme son soutien au modèle 3^e/5^e. Sur le terrain, la contestation vient principalement de l'UDC et d'une partie des parents d'élèves et des enseignants, qui mettent notamment en avant la surcharge des élèves et l'inefficacité du système. Cependant, cette surcharge n'est pas avérée et il n'existe pas encore d'évaluation globale de cette politique, au vu de son caractère très récent. L'analyse des ressources et des jeux d'acteurs met plutôt au jour le rôle capital de la conviction des groupes cibles et fait apparaître un fort décalage ouest-est qui, plus que linguistique, relève d'une conception différente de l'État et du rôle de la famille.

Si étayés qu'ils soient, les arguments pédagogiques et juridiques en faveur du maintien de l'enseignement précoce d'une deuxième langue nationale ne parviennent pas à se faire entendre. Sans conviction politique forte et ralliement des groupes cibles, des bénéficiaires et des

tiers gagnants, le plurilinguisme risque de laisser la place au multilinguisme, situation d'un pays où différentes langues sont certes parlées, mais dans des régions distinctes et par des locuteurs différents.

Convaincre les différents acteurs nécessite un grand effort de communication, d'explication (sur la base d'études scientifiques solides et médiatisées, d'évaluations des résultats) et une mise en commun des moyens existants : il s'agirait de développer une véritable politique des langues transversale, axée sur la jeunesse, le sport, la culture ou encore la formation professionnelle. Car il y a sans aucun doute un point sur lequel tous les avis se rejoignent : les langues ne s'apprennent pas uniquement à l'école.

1 INTRODUCTION

L'enseignement des langues à l'école primaire fait l'objet d'un débat houleux depuis la fin des années 1990 : une véritable « guerre des langues » a enflammé la Suisse durant cette période. Pour y mettre fin, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a mis au point en 2004 un consensus baptisé « Stratégie des langues », qui a été repris dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS). Parallèlement, le peuple a adopté en 2006 le nouveau dispositif constitutionnel sur l'éducation, qui contraint notamment les cantons à harmoniser leurs systèmes scolaires sous peine d'intervention de la Confédération. La stratégie de la CDIP vise à garantir l'enseignement de « deux langues étrangères¹ au moins » au niveau primaire, dont une deuxième langue nationale. Elle préconise l'introduction de la première langue en 3^e primaire² et celle de la seconde en 5^e primaire, tout en laissant la possibilité aux cantons de s'entendre au niveau régional sur l'ordre d'enseignement des langues.

Si la Stratégie des langues a été relativement bien suivie dans un premier temps (la plupart des cantons ont adopté ou préparé le modèle 3^e/5^e dans les années 2000), elle est aujourd'hui mise à mal dans de nombreux cantons, notamment en Thurgovie et à Lucerne, même si d'autres cantons comme Berne ou Genève en réaffirment l'importance et le respect. Cette remise en question suscite à nouveau un vif débat, non seulement au niveau cantonal mais également au niveau fédéral, si bien que la Confédération menace aujourd'hui de faire usage de la compétence subsidiaire que lui donne l'art. 62 de la Constitution fédérale (Cst.).

¹ Le terme « étranger » est utilisé pour désigner toute langue autre que la langue standard locale : l'allemand est par ex. considéré comme « langue étrangère » (*Fremdsprache*) en Suisse romande. Cet usage étant linguistiquement impropre, nous avons décidé de recourir aux guillemets dans l'ensemble du travail.

² Par souci de simplification, nous utilisons l'ancienne numérotation dans tout le document, bien qu'elle ait changé avec l'introduction du système harmonisé : la 3^e primaire correspond aujourd'hui à la 5^e HarmoS et la 5^e primaire, à la 7^e HarmoS.

Institutionnellement, l'enseignement des langues à l'école primaire constitue à la fois un volet de la politique de l'éducation (politique substantielle), incombant par définition aux cantons, et un volet de la politique linguistique (politique institutionnelle), qui entre dans le champ de compétences de la Confédération, en particulier depuis l'édiction de la loi sur les langues en 2007 (sur la base de l'art. 70 Cst.). Sur le fond, le débat – très émotionnel – relatif à l'enseignement de la deuxième langue nationale soulève des questions cruciales : au-delà de la conception même de l'enseignement, il touche à la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération, voire, de l'avis de certains, à la cohésion nationale.

La controverse, qui existe donc à deux niveaux (substantiel et institutionnel), témoigne de la limite de la Stratégie intercantonale et conduit à en analyser les conséquences : s'achemine-t-on vers une évolution du fédéralisme, voire une nouvelle perte de pouvoir des cantons vis-à-vis de la Confédération ? En d'autres termes, le niveau fédéral est-il en passe de reprendre des compétences qui incombent depuis toujours au niveau cantonal, à savoir le contenu de l'instruction publique ? Cette interrogation constitue le fil rouge du présent travail.

Pour dérouler ce fil, nous commencerons par présenter en détail la problématique et les questions de recherche qui la sous-tendent ainsi que le cadre conceptuel, les hypothèses et la méthode de recherche suivie (chapitre 2).

Nous identifierons ensuite la manière dont a émergé le problème public ainsi que les référentiels sur lesquels il se fonde (chapitre 3).

Dans un troisième temps, nous procéderons à deux études de cas. La première concerne la genèse et l'évolution de la réponse que les acteurs cantonaux, supra-cantonaux (apports de l'entente intercantonale) et fédéraux tentent d'apporter au problème public (chapitre 4). La seconde est une analyse empirique comparative (chapitre 5) qui vise à observer la situation sur le terrain. Nous avons retenu quatre cantons présentant des différences de mise en œuvre et illustrant chacun l'une des quatre

conférences régionales de la CDIP : Genève pour la Suisse romande, Berne pour la région nord-ouest, Lucerne pour la région centre et Thurgovie³ pour la Suisse orientale. Il est évident que les intérêts de ces cantons pour l'enseignement d'une deuxième langue nationale ne peuvent que diverger au vu de leur situation géographique et de leur composition linguistique, mais nous approfondirons l'analyse au-delà de ces aspects afin de dégager d'autres éléments explicatifs.

Enfin, nous interprèterons et nuancerons les résultats de notre recherche pour tenter de répondre aux questions posées (chapitre 6) et en tirer quelques enseignements afin d'ébaucher des pistes de réflexion sur la manière d'appréhender l'enseignement des langues (chapitre 7).

³ *Les études des cantons de Berne et de Thurgovie ainsi qu'une partie des données historiques et conclusives sont extraites d'une analyse comparative réalisée en 2015 (Dieu & Tomisawa 2015).*

2 PRÉSENTATION DE LA RECHERCHE

2.1 PROBLÉMATIQUE

Dans un pays multilingue tel que la Suisse, la connaissance des langues nationales constitue un élément fondamental du « vivre ensemble », profondément enraciné dans l'histoire du pays. Aussi la maîtrise des langues – le plurilinguisme⁴ – représente-t-elle une valeur fondamentale et un avantage non seulement privé (en termes de développement de la personnalité et d'intégration sur le marché suisse du travail), mais aussi public (construction de l'identité nationale, ouverture à la culture des autres communautés du pays). Partant de ce constat, les pouvoirs publics se doivent d'accorder une grande importance à l'apprentissage des langues, qui est au cœur de deux politiques publiques : celle de l'instruction publique (ou politique de l'éducation), qui est une compétence cantonale par excellence, et celle des langues (ou politique linguistique), dont la responsabilité incombe conjointement aux cantons et à la Confédération et qui vise notamment à « consolider la cohésion nationale » (art. 2, let. b, de la loi sur les langues, RS 441.1). Or nous constatons depuis plusieurs années une forte opposition sur la manière de traiter la question : à quel moment l'apprentissage des langues doit-il débiter ? Sous quelle forme ? Pour quelles langues et avec quels objectifs ? La politique de l'instruction publique et celle des langues entrent partiellement en contradiction sur les réponses à apporter à ces interrogations. Si le principe d'enseigner précocement une langue « étrangère » n'a guère été contesté lors de son adoption, l'apprentissage de deux langues « étrangères » au niveau primaire est aujourd'hui particulièrement controversé.

⁴ D'après le Conseil de l'Europe, le « **multilinguisme** » renvoie à la présence, dans une aire géographique donnée, de plusieurs « variétés de langues », que celles-ci soient officiellement reconnues en tant que langues ou non, alors que le « **plurilinguisme** » se rapporte au répertoire de langues utilisées par un individu. Certaines zones géographiques multilingues peuvent donc être peuplées à la fois de personnes monolingues et de personnes plurilingues.
(http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division_FR.asp, consulté le 08.06.16)

La **première question** à laquelle nous répondrons dans le présent travail concerne les différents enjeux que pose l'enseignement des langues à l'école primaire sous l'angle de l'instruction publique et de la politique des langues : quels sont les facteurs qui expliquent les difficultés de coordination entre les deux politiques concernées ? (**Q1**)

La dualité substantielle (instruction et cohésion) et institutionnelle (cantons et Confédération) de la question de l'enseignement des langues explique qu'elle fasse l'objet d'une double approche. La première est celle des cantons qui, par le biais d'une coordination régionale et nationale (entente intercantonale), tentent de préserver leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central : ils sont réunis au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de ses conférences régionales, pour mettre en œuvre les outils développés par la CDIP (Stratégie des langues, concordat HarmoS, standards de formation). La seconde approche est celle de la Confédération, qui exige une harmonisation des systèmes cantonaux sous peine de faire intervenir le législateur fédéral ; elle se fonde sur les articles constitutionnels relatifs à l'éducation, sur l'art. 48a de la Constitution fédérale (Cst., RS 101) et sur la loi sur les langues. Quelles sont les stratégies qui sont mises en œuvre par les acteurs cantonaux, supra-cantonaux et fédéraux pour garantir l'enseignement des langues ? Telle est la **deuxième question (Q2)** à laquelle nous nous proposons de répondre dans le présent travail.

La Stratégie des langues, concrétisée dans le concordat HarmoS, prévoit l'enseignement de deux langues à l'école primaire, dont au moins une langue nationale. Si la plupart des cantons se sont dans un premier temps ralliés à cette conception, force est aujourd'hui de constater que la situation est pour le moins disparate. En Suisse romande et à Berne par exemple, la voie indiquée dans la Stratégie a été dûment suivie et continue d'être réaffirmée avec force. Dans d'autres cantons, toujours plus nombreux, notamment en Thurgovie et à Lucerne, le modèle prescrit par la CDIP a été remis en question à plusieurs reprises et se heurte actuellement à un véritable blocage, qui se traduit par la tentative de supprimer l'enseignement de la deuxième langue nationale à l'école

primaire. Comment peut-on expliquer ces disparités ? En d'autres termes, au-delà des clivages géolinguistiques, quels sont les facteurs qui, sur le terrain, peuvent expliquer le succès ou l'échec de l'implantation de la stratégie supra-cantonale ? Ce sera là notre **troisième question** de recherche (Q3).

La réponse à ces trois questions nous permettra d'identifier les apports et les limites de l'entente intercantonale ainsi que l'évolution du cadre fédéraliste et des rapports de pouvoir entre la Confédération et les cantons.

2.2 CADRE THÉORIQUE ET CONCEPTUEL

2.2.1 LE CADRE D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Pour répondre aux questions de recherche (en particulier la première et la troisième), nous avons choisi de nous référer à un cadre heuristique d'analyse comparée des politiques publiques (Knoepfel *et al.* 2006). Celui-ci repose sur une articulation entre aspect substantiel et institutionnel, qui se révèle particulièrement pertinente dans notre cas. En effet, la présente recherche concerne à la fois les aspects substantiel et institutionnel de l'enseignement des langues à l'école primaire, et la mise en évidence des liens, voire des contradictions, entre ces deux aspects constitue l'un des éléments-clef de réponse aux deux premières questions de recherche (Q1 et Q2).

Dans l'approche retenue, la politique publique est définie comme « un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif » (Knoepfel *et al.* 2006 : 29). L'analyse consiste à **déconstruire les quatre étapes du cycle de politique publique** afin d'identifier les six types de « produits » (fig. 1, p. 7), à commencer par la définition du problème public à résoudre (produit 1). Ce dernier est le point de départ du « modèle

de causalité » de la politique publique, construction théorique dont il s'agit d'analyser la cohérence et la rationalité (idem : 63) : il contribue à traiter la question Q1.

La deuxième étape du cycle comprend le « programme politico-administratif » (PPA : produit 2), à savoir l'ensemble des règles institutionnelles générales et spécifiques, et l'« arrangement politico-administratif » (APA : produit 3), qui représente « l'ensemble structuré d'acteurs publics et para-étatiques chargés de [la] mise en œuvre » de la politique publique (Knoepfel *et al.* 2006 : 189). La déconstruction de cette étape nous permettra d'identifier les stratégies utilisées par les différents acteurs et de répondre à la question Q2.

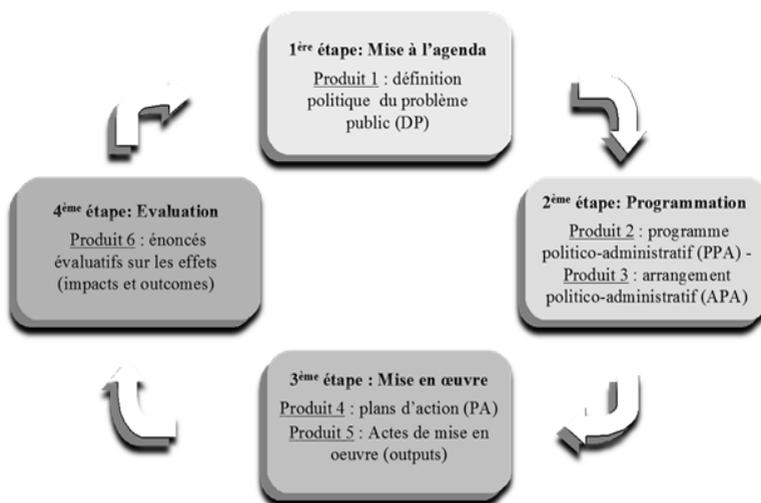


Figure 1 : Étapes et produits d'une politique publique

(Source : Knoepfel *et al.* 2006 : 125)

Enfin, l'analyse de la mise en œuvre et des ressources, et plus précisément des relations de causalité entre les éléments de l'étape 2 et ceux de l'étape 3, nous apportera les éléments de réponse à la troisième question de

recherche (Q3). Nous nous pencherons en détail sur les « plans d'action » (PA, produit 4), à savoir « l'ensemble des décisions de planification considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives » (Knoepfel *et al.* 2006 : 218) et sur les différents actes de mise en œuvre formels ou informels (« outputs », produit 5). L'étude de ces outputs conduit à mettre au jour des « arrangements de régulation localisés » (ARL) et permet d'analyser l'impact de la politique publique (produit 6). Ces arrangements sont les « décisions, contrats, compromis plus ou moins formalisés qui se déploient au sein d'un espace social délimité par les spécificités d'un problème territorialement ancré et socialement construit » (Schweizer 2014 : 92).

En résumé, le cadre heuristique choisi, appliqué de manière comparative à plusieurs études de cas (la CDIP et les quatre cantons retenus), nous conduira à rechercher les facteurs explicatifs du problème public sous revue au niveau des conceptions des politiques (Q1), des stratégies institutionnelles des cantons, de la CDIP et de la Confédération (Q2) ainsi que de la mise en œuvre locale (Q3).

Les six produits constituent les variables à expliquer (ou variables dépendantes) au sein de la CDIP et des quatre cantons sous revue en fonction des règles et conceptions institutionnelles, des acteurs et des ressources (variables explicatives ou indépendantes) (fig. 2).

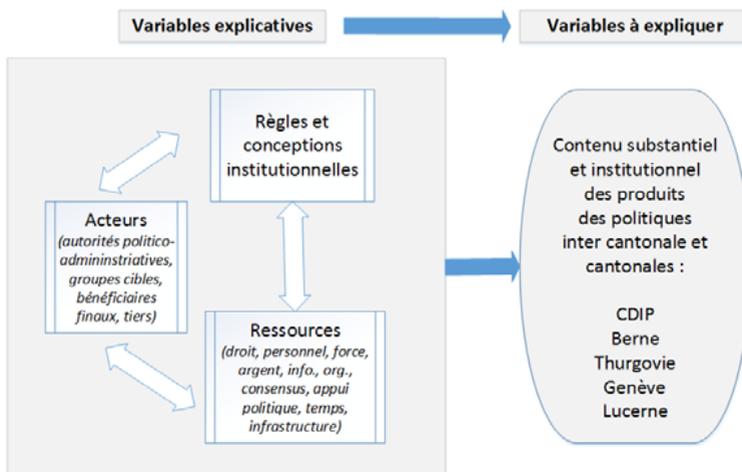


Figure 2 : Analyse des politiques publiques

(Source : adaptée de Knoepfel et al. 2006 : 22)

2.2.2 LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

L'analyse des jeux d'acteurs et notamment la réponse à la question Q2 appellent une étude du **cadre institutionnel** et de son évolution. L'ensemble des règles institutionnelles constitue une variable indépendante dont l'activation pourra expliquer la différenciation des stratégies cantonales. Il repose en Suisse sur plusieurs concepts fondamentaux : le fédéralisme, la diversité et la subsidiarité.

Le fédéralisme implique le partage du pouvoir entre plusieurs niveaux et la garantie constitutionnelle de l'autonomie des entités fédérées (art. 47, al. 1, Cst.) : c'est un système politique « décentralisé ». En Suisse, l'État fédéral s'est construit à partir des cantons, qui ont cédé un certain nombre de compétences à la Confédération (fédéralisme centripète) et sont détenteurs des compétences résiduelles. C'est un « fédéralisme d'intégration » qui « relie à un niveau supérieur des unités politiques vivantes et qui subsiste dans la *tension permanente entre la construction de l'unité et la préservation de l'autonomie* » (Rhinow 2006 : 62).

L'État suisse se caractérise donc également par son attachement à la **diversité** (par opposition à l'homogénéité), qui est un critère central de définition des politiques publiques. C'est ainsi que, contrairement à ce qui existe dans un pays unitaire comme la France, l'éducation n'est pas centralisée, mais relève justement des cantons et des communes afin que puisse être garantie la diversité culturelle chère aux citoyens et aux autorités publiques (Jacot-Descombes 2013 : 22). Cette diversité ne signifie toutefois pas qu'il y a division, bien au contraire : la Suisse se caractérise aussi par une grande **unité**, dans la mesure où toute nouvelle répartition des tâches est négociée entre les parties et fait l'objet de procédures de consultation auprès de tous les groupes sociaux et politiques, notamment minoritaires (idem).

Afin de garantir une certaine unité tout en préservant la diversité et de faire ainsi face aux nouveaux défis (eurocompatibilité, mondialisation), les cantons ont développé, notamment en matière d'éducation, une **coopération** de plus en plus intense, en particulier en Suisse romande (cf. ch. 4.2.5.). HarmoS constitue en quelque sorte le couronnement de ce fédéralisme coopératif, qui repose sur une forte interdépendance entre les parties tout en garantissant l'accomplissement du principe de **subsidiarité** : la réalisation des tâches est confiée au niveau le plus bas possible.

Ce type d'arrangement présente toutefois un certain nombre de déficits, liés entre autres à l'enchevêtrement des compétences, et traduit une complexification du fédéralisme qui est critiquée par certains (Sciarini *et al.* 2006). En effet, cette évolution a entraîné la création « par la bande » d'un quatrième niveau, entre l'échelon fédéral et les niveaux cantonaux et communaux (idem) et l'institutionnalisation de nouveaux organes intercantonaux qui sont habilités à édicter des règles de droit. La CDIP en est l'illustration et fait régulièrement l'objet des reproches suivants : manque de transparence, coûts de transaction élevés, déficit démocratique du concordat (cf. ch. 4.3.1.).

2.3 HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

Chacune des trois questions de recherche précitées se fonde sur une hypothèse de départ, que nous tenterons de valider ou d'invalider au cours du travail, et qui explique la fragilité des réponses apportées au problème public.

En dispensant l'enseignement des langues, l'école remplit une double mission : « utilitaire », dans le sens où elle permet à chaque individu de commencer à construire son avenir professionnel, et « citoyenne », puisqu'elle est au service de la collectivité pour « éduquer une communauté de futurs citoyens » (Acklin Muji 2007). Cependant, depuis les années 1990, les aspects « utilitariste » (idem : 136) et « citoyen »⁵ n'ont cessé d'être mis en opposition, faisant de la question de l'enseignement des langues à l'école primaire une véritable pomme de discorde entre les différentes régions et instances du pays. L'internationalisation a en effet favorisé l'implantation de l'anglais, censé mieux répondre aux attentes utilitaristes, tandis que les langues nationales ont tendance à être reléguées au second plan. Par ailleurs, la mobilité croissante a donné à l'objectif d'harmonisation une place prépondérante.

Outre cette dualité substantielle, la question de l'enseignement des langues à l'école primaire présente une dualité institutionnelle puisqu'elle se trouve à la croisée de deux politiques publiques : d'une part, l'instruction publique, qui relève de la compétence des cantons (art. 62, al. 1, Cst.), et d'autre part la politique des langues, où la Confédération intervient pour encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (art. 70, al. 3, Cst.). Il s'agit donc bien de *deux politiques distinctes* qui, comme nous le verrons en détail plus loin, ont tendance à entrer *en contradiction*, notamment pour ce qui est de leur modèle de causalité respectif. Partant, notre première hypothèse est la suivante : les *deux conceptions différentes*, ou référentiels, que constituent l'utilitarisme et l'approche citoyenne expliquent la contradiction entre la

⁵ Par souci de simplification, nous reprenons ici la terminologie de Acklin Muji, qui sera toutefois relativisée plus loin (cf. ch. 6.1).

politique de l'enseignement et la politique des langues (**hypothèse 1**). Cette contradiction fragilise sans aucun doute la résolution du problème public.

Un autre facteur de fragilité réside dans les champs de tension qui existent entre les acteurs : la dualité substantielle et institutionnelle de la question des langues entraîne en effet l'interaction de nombreux acteurs à plusieurs niveaux – cantonal, supra-cantonal et fédéral –, dont les intérêts premiers divergent. A priori, tous les cantons souhaitent préserver leur autonomie vis-à-vis de la Confédération et donc limiter le transfert de compétences à cette dernière. Nous postulons donc qu'ils ont un intérêt primordial à passer par la voie du concordat plutôt que par celle de la loi fédérale, et qu'ils feront donc tout pour empêcher une intervention de la Confédération (**hypothèse 2**). Concrètement, cela peut se décliner de deux manières : soit l'objectif institutionnel prime l'objectif substantiel, même si c'est au détriment de l'harmonisation (on laisse faire les cantons dissidents), soit les cantons pro-Harmos favorables à l'enseignement d'une langue nationale à l'école primaire s'allient pour imposer leur modèle.

Enfin, l'application de la Stratégie de la CDIP se heurte sur le terrain à différents obstacles qui entravent eux aussi la résolution du problème public. Nous partons de l'hypothèse que l'arsenal législatif (règles institutionnelles), l'ensemble des acteurs chargés de la mise en œuvre et le plan d'action déterminent les possibilités d'un arrangement localisé qui constitue les facteurs de succès et d'échec de l'implémentation de la stratégie précitée dans chacun des quatre cantons sous revue (**hypothèse 3**).

2.4 MÉTHODE DE RECHERCHE

Pour répondre aux questions de recherche et tenter de valider les hypothèses y afférentes, nous proposons de procéder en **trois étapes**.

La première (ch. 3) consiste à **identifier le problème public** et reconstruire les modèles de causalité (Knoepfel *et al.* 2006). Pour ce faire,

nous analyserons l'émergence de ce problème et des deux conceptions auxquelles il se réfère : l'approche utilitariste et la question de la cohésion nationale ou approche citoyenne. Nous pourrions ainsi observer et comparer les enjeux réels des différentes approches afin de vérifier l'existence de certaines contradictions (hypothèse 1).

La deuxième étape (ch. 4) est une **étude empirique** portant sur la genèse et le développement des rapports entre la CDIP et la Confédération. Nous reviendrons aux origines de la CDIP et chercherons à comprendre, sur la base d'une analyse historique et institutionnelle, comment est née la Stratégie des langues et comment elle s'est concrétisée parallèlement à l'action de la Confédération. Cette partie se fonde avant tout sur une analyse de contenus : rapports et documents divers émanant surtout de la CDIP et des autorités fédérales. Elle nous permettra d'identifier les interactions entre la Confédération et les cantons dans ce domaine, et de vérifier si les cantons font vraiment tout pour éviter une intervention fédérale (hypothèse 2).

La troisième étape (ch. 5) est une **analyse comparative** de l'enseignement des langues à l'école primaire dans **quatre cantons** suisses, qui repose sur une analyse de contenus et des entretiens semi-directifs. Elle est prioritairement fondée sur les quatre éléments suivants : les acteurs, les ressources, le contenu substantiel et institutionnel des produits de politique publique et enfin les règles institutionnelles générales et spécifiques (Knoepfel *et al.* 2006). Afin d'avoir un éventail comparatif intéressant, nous avons choisi de sélectionner quatre cantons présentant des différences importantes en fonction des deux critères suivants : l'appartenance à une conférence régionale de la CDIP et le degré de mise en œuvre de la Stratégie des langues. Les cantons de Genève (Suisse romande) et de Berne (région nord-ouest) incarnent, à ce jour, le succès de la stratégie intercantonale, tandis que les cantons de Lucerne (région centre) et de Thurgovie (Suisse orientale) en illustrent les limites et la remise en question. L'étude, pour chacun de ces cantons, des différents produits définis au ch. 2.2.1. nous conduira à vérifier la

présence d'arrangements de régulation localisés en lien avec le succès ou l'échec de la mise en œuvre de la stratégie de la CDIP (hypothèse 3).

3 IDENTIFICATION DU PROBLEME PUBLIC

Afin de pouvoir identifier le problème public que pose aujourd'hui l'enseignement des langues à l'école primaire et comprendre les différentes réponses qui y sont apportées, il nous faut revenir sur sa genèse et sa perception.

3.1 LA PLACE DES LANGUES EN SUISSE : BREF RAPPEL HISTORIQUE

La Suisse est née d'une alliance volontaire, avant tout défensive, entre communautés de cultures différentes, et s'est d'abord construite autour de cantons alémaniques. Sous l'ancien régime, la langue utilisée par la Diète est donc logiquement l'allemand (Acklin Muji 2007). C'est Napoléon qui reconnaît le premier l'État plurilingue et l'égalité des langues lors de la République helvétique (1798-1803). Ce régime voit également poindre la première tentative d'unification du système scolaire et d'apprentissage des langues nationales par immersion dès l'école primaire, mais le projet visionnaire de Philipp Albert Stapfer ne sera jamais réalisé, faute de moyens (Ribeaud 2010 : 187).

Au début du 19^e siècle, la Diète renoue avec l'allemand malgré le poids démographique important de la Suisse romande, et il faut attendre la Constitution de 1848 pour que le statut de langue nationale soit accordé non seulement à l'allemand, mais aussi au français et à l'italien.

Si l'importance des langues nationales est donc ancrée d'emblée dans la première Constitution de l'État moderne, l'école publique n'y est pas mentionnée : l'art. 22 donne uniquement à la Confédération le pouvoir de créer une université et une école polytechnique. Ce sont donc les compétences (résiduelles) des cantons et le principe de subsidiarité qui s'appliquent à l'instruction publique : chaque canton dispose d'une pleine latitude en la matière.

3.2 L'ÉMERGENCE DU PROBLÈME PUBLIC

L'école devient un sujet de débat politique par le biais de son subventionnement dans les deux décennies qui suivent l'adoption de la Constitution (ch. 4.1.1.), mais c'est au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle que plusieurs éléments motivent l'introduction de l'apprentissage des langues au niveau primaire. D'une part, le Conseil de l'Europe publie dès les années 1950 des résolutions encourageant le développement précoce des compétences communicatives (Conseil de l'Europe 1954). D'autre part, avec le développement de la mondialisation, l'anglais apparaît comme la *lingua franca*, ou langue véhiculaire, à travers le monde. Enfin, on assiste à un changement de paradigme des objectifs de l'instruction publique : l'école devient pour certains à visée partiellement ou entièrement utilitaire (axée sur l'employabilité), alors qu'elle reste pour d'autres le moyen essentiel de former des citoyens ouverts sur le monde.

La question de l'enseignement des langues subit l'influence de ces différents éléments. En 1975, la CDIP mandate des experts et publie un rapport qui présente l'importance de l'apprentissage des langues « étrangères » à l'école primaire (CDIP 1975) : elle recommande alors aux cantons d'enseigner la deuxième langue nationale dès la 4^e ou 5^e primaire et présente l'anglais comme langue optionnelle. La plupart des cantons mettront ces recommandations en œuvre, mais une certaine résistance se fait déjà sentir, notamment de la part des enseignants de Suisse orientale qui arguent que le français constitue une deuxième langue « étrangère » après le *Hochdeutsch*. Ainsi le canton d'Argovie enseigne le français uniquement à partir de la 6^e primaire et Zurich n'introduit cette langue qu'en 1988, après le rejet d'une initiative populaire.

3.3 LA « GUERRE DES LANGUES »

Alors qu'un groupe de travail de la CDIP étudie la mise au point d'une stratégie en la matière, le canton de Zurich lance en 1998 le *Schulprojekt 21*, qui prône l'enseignement prioritaire de l'anglais (Acklin Muji 2007 :

116-134) et conduit à l'introduction progressive de cette langue en primaire (dès la 2^e classe) à partir de 2000, le français restant toutefois dans la grille horaire. Dans le même temps, Appenzell Rhodes-Intérieures avance aussi l'enseignement de l'anglais à la 3^e primaire, tout en reculant celui du français de la 5^e primaire au secondaire.

C'est à cette époque, en 1997-1998, que les médias parlent pour la première fois de « guerre des langues » ou « *Sprachenstreit* » (Acklin Muji 2007). La question oppose alors deux fronts : d'un côté, les partisans d'une école dite utilitariste, qui doit répondre aux besoins d'une société globalisée et, de l'autre, les défenseurs de la culture et de la cohésion nationales, qui voient l'anglais comme une menace (ils sont surtout nombreux en Suisse romande). Nous retiendrons d'abord cette opposition pour les besoins de l'analyse, même si elle apparaît d'emblée quelque peu caricaturale.

Le conseiller d'État zurichois Buschor incarne le débat sur l'apprentissage précoce de l'anglais et s'illustre comme le précurseur du volet « utilitariste » de notre analyse. S'il ne s'oppose pas à l'enseignement du français à l'école primaire, Ernst Buschor justifie sa préférence pour l'anglais par des arguments pragmatiques (Acklin Muji 2007) : réponse à la volonté populaire (motivation des élèves, soutien des parents, encouragement des milieux économiques), amélioration de la compétitivité sur le marché de l'emploi au niveau international et efficacité d'une langue véhiculaire (selon lui, Romands et Alémaniques se comprennent déjà en anglais, ce qui rend l'apprentissage d'une langue nationale superflu). Zurich s'engage à mettre en œuvre le projet en formant des enseignants, en favorisant les échanges linguistiques et en évaluant les compétences et garantit que les élèves auront le même niveau dans les deux langues – en anglais et dans une langue nationale – à la fin de la scolarité obligatoire. Ernst Buschor entend en outre lutter ainsi contre la tendance croissante des parents à inscrire leurs enfants dans des écoles privées et défendre le principe de la liberté d'action des cantons et des régions.

Face à lui, le front romand est mené par la responsable genevoise de l'instruction publique et présidente de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), Martine Brunschwig Graf. La position de Mme Brunschwig Graf est politique, civique : elle insiste sur le maintien du sentiment d'appartenance, arguant que l'école a vocation à former des citoyens, et dénonce une attitude opportuniste, à court terme (« on ne gouverne pas avec des sondages » déclare-t-elle au journal *Coopération* le 4 octobre 2000). Pour elle, les plans d'études ne doivent pas se fonder sur l'envie des enfants et l'école ne saurait subir le diktat des parents (Acklin Muji 2007 : 183-187). Sa position incarne le volet « citoyen » de notre analyse.

3.4 LA POLITIQUE DE LA CULTURE ET LA COHÉSION NATIONALE

Le front dit « citoyen » en appelle à une vision de l'école fondée principalement sur la cohésion nationale et l'aspect culturel. En Suisse, la politique de la culture obéit au principe de la double subsidiarité : cantons versus Confédération et public versus privé. Toutefois, l'engagement de la Confédération en la matière n'a cessé de se renforcer depuis la création de l'État moderne (Bijl-Schwab 2014 : 868). Cette intervention concerne notamment le domaine de la compréhension entre communautés linguistiques avec la reconnaissance constitutionnelle du romanche en 1938 et, beaucoup plus tard, l'adoption de la loi sur les langues (cf. ch. 4.2.4).

Le débat – controversé et très émotionnel – autour de la promotion de la politique culturelle fédérale remonte à la publication du rapport Clottu en 1975 : ce rapport justifie l'engagement de la Confédération par le renforcement de la cohésion nationale et même de la démocratie. Après deux échecs en votation en 1984 et 1991, les activités fédérales d'encouragement de la culture sont consacrées par la nouvelle Constitution de 1999. Si les compétences principales restent entre les mains des cantons (art. 69, al. 1, Cst), la Confédération se voit notamment

accorder le droit de promouvoir des activités culturelles présentant un intérêt national (art. 69, al. 2, Cst.) en tenant compte de la diversité culturelle (art. 69, al. 3, Cst.) et celui d'encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques (art. 70, al. 3, Cst.).

Ce nouvel art. 70 Cst. impose de « préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques » (al. 2) et fait ainsi apparaître le concept de cohésion nationale mis en avant par les défenseurs de l'enseignement des langues nationales et par les instances fédérales. C'est sur son al. 3 que se fonde la loi sur les langues (cf. ch. 4.2.4). Dans sa réponse à l'interpellation Levrat 14.3287, le Conseil fédéral se dit ainsi « convaincu que l'apprentissage d'une deuxième langue nationale dès l'école primaire est essentiel pour la cohésion nationale ».

En vertu de cette base constitutionnelle, la Confédération se doit d'agir pour assurer une maîtrise suffisante des langues nationales, qui est garante de la bonne entente entre les différentes communautés du pays : pour s'entendre, il faut en effet se comprendre, même si d'aucuns ont parfois prétendu ironiquement le contraire.

3.5 LA DIFFICULTÉ DE FORMULER LE PROBLÈME PUBLIC

3.5.1 UN PROBLÈME DONT LA NATURE MÊME EST CONTROVERSÉE

La notion même de « guerre des langues » et sa résurgence dans les médias mais aussi sur la scène politique au cours des dernières années attestent bien l'existence d'un problème public. Mais de quelle nature est-il exactement ? Tous les acteurs s'accordent certes à reconnaître l'importance du plurilinguisme comme caractéristique fondamentale de la Suisse, mais ils ne s'entendent pas sur la place à lui donner, en particulier dans l'enseignement.

Pour les uns, une maîtrise insuffisante des langues nationales met en danger la cohésion nationale, d'où la nécessité d'agir en termes de politique publique. Les partisans de cette conception (1) voient dans la langue le véhicule d'une culture dont la connaissance garantit l'entente

entre les communautés linguistiques. Ils estiment que l'école doit ancrer le plurilinguisme dès que possible dans son enseignement, afin de permettre à l'élève, futur citoyen, de trouver sa place dans la société multiculturelle suisse. Ils misent ainsi sur l'enseignement précoce.

Pour les autres par contre, le problème ainsi posé n'existe pas étant donné que la cohésion nationale ne repose pas plus sur la langue qu'elle ne repose sur la religion (Keller 2014 : interview donnée au journal *Le Temps* le 12 juin 2014). La plupart des défenseurs de cette conception (2) considèrent que la langue doit être avant tout utilitaire, d'où la priorité accordée à la langue locale et à la maîtrise d'une langue véhiculaire, l'anglais. Pour eux, la cohésion nationale passe surtout par le respect des principes institutionnels et politiques fondamentaux que sont le fédéralisme, la démocratie directe et la neutralité armée (Miauton et al. 1998 : 5). Ils estiment que l'école doit avant tout permettre aux élèves d'apprendre des choses concrètes et directement « utiles » pour leur insertion dans la vie active : or la maîtrise des connaissances de base (calcul, écriture et lecture de la langue standard, c'est-à-dire de l'allemand en Suisse alémanique) ne laisse guère la place, selon eux, qu'à l'apprentissage d'une seule langue « étrangère », laquelle ne saurait être que l'anglais, toujours pour des raisons utilitaires.

3.5.2 DEUX MODÈLES DE CAUSALITÉ DISTINCTS

Dans le cas (1), la question ressortit à la politique des langues, incluse dans celle de la culture, et incombe pour partie à la Confédération, même si ce n'est qu'à titre d'encouragement (art. 70, al. 3, Cst.). Il s'agit d'une politique institutionnelle qui utilise comme principal référentiel la cohésion nationale : l'école doit ouvrir sur le monde et faciliter le « vivre ensemble », d'où l'importance d'enseigner précocement la langue du concitoyen. Cette approche fait de la maîtrise des langues une valeur collective : l'instruction publique devient le moyen de garantir le plurilinguisme et préserver la cohésion nationale (fig. 3).

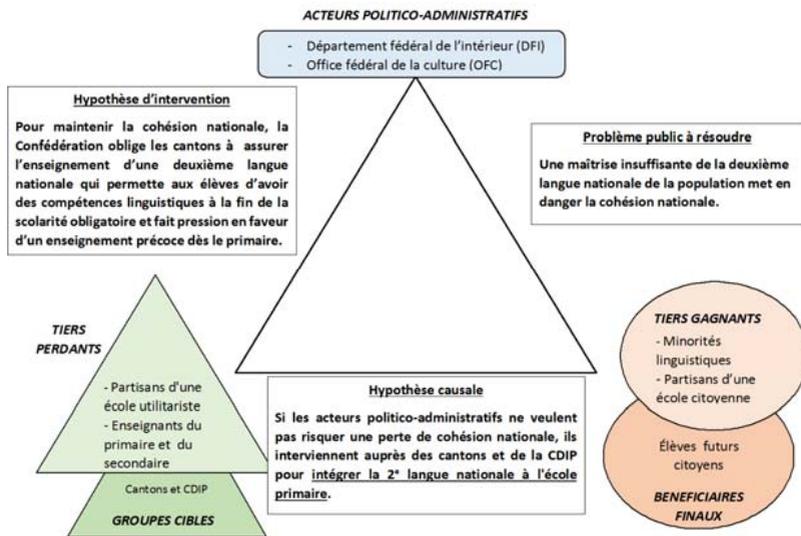


Figure 3 : Triangle des acteurs de la politique institutionnelle

Dans le cas (2), c'est uniquement la politique – substantielle – de l'instruction publique (ou de la formation) qui est en jeu. Or, celle-ci est exclusivement du ressort des cantons (du moins pour ce qui est de l'école obligatoire) et se réfère de plus en plus au modèle utilitariste. Les matières enseignées doivent « servir » au développement de l'enfant et surtout assurer son employabilité à venir. La maîtrise des langues devient ici une valeur individuelle permettant à chacun d'augmenter sa compétitivité sur le marché du travail. L'enseignement d'une deuxième langue nationale apparaît alors comme secondaire, voire réservé à une élite, étant donné que l'accent doit être mis sur la maîtrise de la langue standard locale et d'une langue véhiculaire, rôle par excellence de l'anglais en raison de la mondialisation (fig. 4).

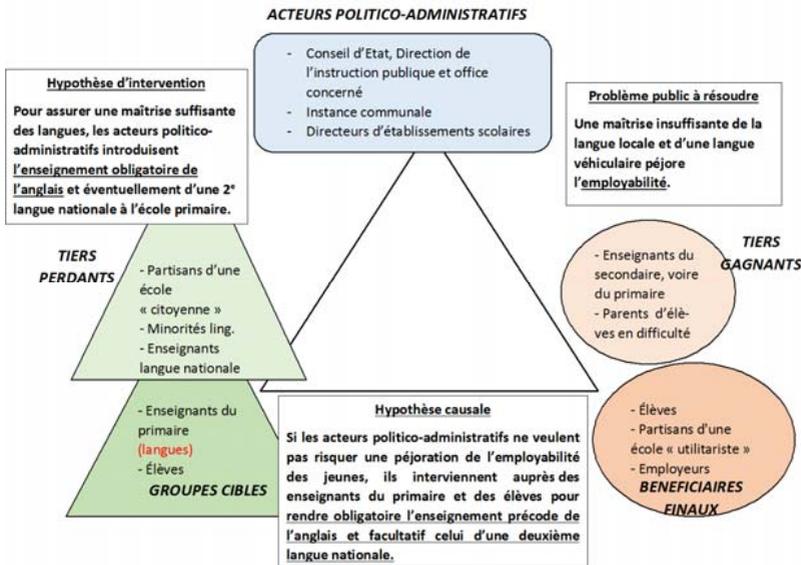


Figure 4 : Triangle des acteurs de la politique substantielle

L'opposition entre les deux conceptions conduit donc à formuler non seulement deux modèles de causalité comprenant chacun une hypothèse causale et une hypothèse d'intervention distinctes, mais quasiment deux problèmes différents.

Ce premier constat tend à confirmer que les deux référentiels différents que sont la citoyenneté et l'utilitarisme expliquent les difficultés de coordination entre la politique de l'enseignement et celle des langues (hypothèse 1). Cependant, nous verrons que le modèle prôné par la CDIP, et actuellement remis en question, est en fait un compromis entre ces deux approches (cf. ch. 5.2.) et que l'opposition entre ces deux conceptions est beaucoup plus nuancée dans la réalité : loin d'être l'apanage des seuls défenseurs de l'enseignement d'une deuxième langue nationale à l'école primaire, la défense de la cohésion nationale est notamment un argument utilisé à diverses fins, souvent politiciennes (cf. ch. 6.1.).

4 ETUDE DE LA RELATION ENTRE LA CONFÉDÉRATION ET LES CANTONS

Outre deux conceptions différentes, plusieurs niveaux d'acteurs – fédéraux, supra-cantonaux (CDIP) et cantonaux – entrent en jeu dans la question de l'enseignement des langues à l'école primaire. Il s'agit à présent d'analyser le contenu et la genèse de leurs stratégies.

4.1 AUX ORIGINES DE L'INSTITUTIONNALISATION DU FÉDÉRALISME COOPÉRATIF

4.1.1 LA NAISSANCE DE LA CDIP

Au cours de la seconde moitié du 19^e siècle, la majorité des groupements politiques se met à reconnaître progressivement que l'instruction est « l'une des caractéristiques du bien-être social dans une société industrielle » (Badertscher 1999 : 13). Une volonté de **coordination** émerge alors face aux intérêts fédéralistes des cantons. En 1861, le directeur de l'école normale de Zurich David Fries relance l'idée émise par Stapfer (cf. ch. 3.1.) en vue d'un subventionnement de l'école primaire par la Confédération, ce qui provoque un large débat public (Badertscher 1999 : 18). La Constitution révisée de 1874 impose aux cantons, à l'art. 27, l'obligation de pourvoir à un enseignement primaire suffisant, obligatoire, gratuit et conforme au principe de la neutralité confessionnelle. La disposition précise en outre que « la Confédération prendra les mesures nécessaires contre les cantons qui ne satisferaient pas à cette obligation », mais la question du subventionnement n'est pas résolue. L'art. 27 ne sera pas concrétisé dans une loi en raison des nombreuses oppositions cantonales et de la volonté du Conseil fédéral de préférer l'incitation et la persuasion à l'intervention.

Après des années d'enlisement, la législation sur le subventionnement voit enfin le jour en 1902, « dans un esprit fédéraliste » (Badertscher 1999 : 75) et grâce à l'engagement des directeurs cantonaux de l'instruction publique qui se sont réunis pour la première fois en 1897, marquant la naissance de la CDIP. Conçu comme une plate-forme d'échanges, ce nouvel organe est constitué officiellement en 1898 pour « faciliter la solution de certaines questions qu'un canton ne saurait résoudre isolément », comme l'indique la circulaire de la Direction zurichoise de l'instruction publique qui faisait office de secrétariat (Badertscher 1999 : 63). Adopté le 18 avril 1899, le Règlement de la CDIP traduit alors un niveau d'institutionnalisation assez bas. Jusqu'en 1968, le cahier des charges de la CDIP est déterminé par les objets à traiter, parmi lesquels figurent dès les années 1950 la pluralité linguistique et notamment la promotion de l'enseignement de la langue et de la culture italiennes.

Entre 1897 et 1968, la coopération intercantonale ne donne lieu à un consensus que dans trois domaines : la réforme de la maturité, la formation professionnelle et la politique universitaire avec les bourses d'étude. En 1968, la CDIP se dote de nouveaux statuts et entend « s'efforcer de développer la coordination en matière scolaire », mais c'est le concordat de 1970 qui lui donnera véritablement une assise institutionnelle.

4.1.2 LA REMISE EN CAUSE DU FÉDÉRALISME D'ÉDUCATION TRADITIONNEL À ÉCHELON LOCAL

Au cours des années 1960, la mobilité de la population et la demande d'accès à la formation s'accroissent (égalité des chances pour garantir la justice sociale et démocratisation de l'école), tandis qu'un rapport direct est établi entre la capacité d'un peuple à être performant sur les plans économique et technologique et l'efficacité de son système d'éducation (Badertscher 1999 : 188). Les systèmes d'éducation doivent donc être étendus et harmonisés, mais l'insuffisance de moyens des petits cantons impose une rationalisation de la politique scolaire. Face à la pression

nationale et au dépôt de plusieurs interventions parlementaires fédérales, la Confédération travaille à l'élaboration d'un nouvel article constitutionnel sur l'éducation tandis que la conclusion d'un accord intercantonal se dessine pour lutter contre l'imposition d'une solution fédérale (Criblez 2010).

Durant cette même période, les conférences alémaniques de la CDIP se constituent peu à peu tandis que celle de Suisse latine, déjà créée de longue date (cf. ch. 4.2.5.), se renforce en 1962 avec le 30^e Congrès des membres de la Société pédagogique romande à Bienne. La coopération régionale prend ainsi corps dans le domaine de l'instruction publique.

Dans la préface du rapport « Vers une école romande » publié pour le Congrès de Bienne, Jean Cavadini déclare alors que « l'alternative n'est pas entre la centralisation et l'autonomie cantonale » mais entre « la coopération librement consentie entre États qui se trouvent des intérêts et des devoirs communs et le provincialisme » (Badertscher 1999 : 207). Et en effet, la conclusion du Concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 (ci-après Concordat scolaire) marque l'institutionnalisation du fédéralisme coopératif dans l'éducation. Dans le même temps, le Conseil fédéral prépare un projet de révision des articles 27 et 27bis de la Constitution, afin de faire de l'éducation « un domaine commun » de la Confédération et des cantons. Le texte adopté par les Chambres habilite la Confédération à coordonner les systèmes éducatifs cantonaux, mais il est rejeté par le peuple en mars 1973 (CSEC-CN 2005 : 5167s), ce qui laisse le champ libre à la voie concordataire : le Concordat scolaire reste ainsi la seule base juridique dont les autorités disposent pour procéder à la planification de l'ensemble du système scolaire suisse (Bardetscher 1999 : 208) et la coopération intercantonale prend le pas sur une éventuelle centralisation.

4.1.3 LE CONTENU DU CONCORDAT SCOLAIRE

La notion de « concordat » est issue du droit international public et s'applique initialement aux traités passés entre un État et le Saint-Siège

(Bardetscher 1999 : 197). Pris au sens large, le terme désigne « tout traité intercantonal, c'est-à-dire toute convention intercantonale qui établit une relation de droit public » (Aubert 1967 : 332). Le droit cantonal fixe le mode de conclusion des concordats, qui doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral.

Approuvé par le Conseil fédéral le 14 décembre 1970, le Concordat scolaire entre en vigueur le 1^{er} juin 1971. Il est de type obligationnel, c'est-à-dire qu'il oblige les cantons à adopter une législation conforme à la convention (Aubert 1982 : 93). Son objectif est double : d'une part, développer l'école et, d'autre part, harmoniser les législations cantonales en la matière (art. 1). Pour ce faire, il prévoit trois types de dispositions : des obligations (art. 2), des recommandations (art. 3) et une coopération entre les cantons signataires (art. 4). Le concordat renforce ainsi la CDIP pour en faire la seule conférence de ce type reposant sur une base contractuelle intercantonale (CSEC-CN 2005 : 5175).

À la suite de l'adoption du Concordat scolaire, la CDIP se dote de nouveaux statuts et d'un nouveau règlement. Le système, très bureaucratique, traduit la volonté de donner une dimension technique et politique aux travaux de coordination (Arnet 2000). Le Concordat scolaire donne à la CDIP le rang d'« autorité d'exécution » et consacre l'existence des quatre conférences régionales : Suisse romande et Tessin, Suisse centrale, Suisse du nord-ouest et Suisse orientale. Ce découpage, qui reflète des considérations culturelles et géographiques, s'explique aussi par la volonté d'avoir quatre régions assez équilibrées, et non une grande région alémanique face à la Suisse romande et au Tessin (Badertscher 1999 : 205). Cependant, la présence de certains cantons dans deux conférences (BE et LU) et la difficulté de distinguer les objets régionaux des objets nationaux pour ce qui est de la Suisse alémanique (cf. ch. 4.2.5.) rend le système relativement complexe et fragile. En outre, le concordat est affaibli par l'absence de sanctions prévues pour garantir le respect des obligations qu'il entend imposer, à savoir l'harmonisation de l'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité obligatoire, la durée

normale de scolarité et le début de l'année scolaire. Et c'est sur ce dernier point qu'il achoppera.

4.1.4 LA CRISE CONCORDATAIRE ET L'INTERVENTION DE LA CONFÉDÉRATION

Si le Concordat scolaire est accepté sans difficulté par la quasi-totalité des cantons, sa mise en œuvre donne lieu à une forte résistance, qui se cristallise autour de l'harmonisation de la date de rentrée scolaire. Dès 1980 et face à l'impossibilité de trouver un accord sur ce point, le secrétaire de la CDIP propose d'élaborer un nouveau projet de concordat qui aurait effet de loi immédiat, mais sa proposition ne rencontre aucun écho (Arnet 2000 : 42). En attendant, la CDIP se concentre sur l'harmonisation des contenus plutôt que sur celle des structures.

C'est finalement l'intervention de la Confédération qui règle le problème en 1985 : Berne et Zurich ayant refusé, en votation cantonale, de déplacer le début de l'année scolaire du printemps à la fin de l'été, une initiative populaire déposée par les partis radicaux de douze cantons et approuvée en votation fédérale ancre la date de début de l'année scolaire dans la Constitution fédérale (Forster 2008 : 115).

Une disposition non respectée du concordat est ainsi devenue une prescription du droit fédéral. Cet échec concordataire est toutefois perçu par la CDIP comme un tournant qui contribue à un nouvel essor du Concordat scolaire : les organes concordataires voient dans le règlement de ce point litigieux un encouragement à poursuivre leurs efforts de coordination (Arnet 2000 : 47) et relancent les cantons qui n'ont pas adhéré ou pas encore adapté leur législation scolaire aux nouvelles exigences. Ainsi, en 1989, tous les cantons ont adhéré au Concordat scolaire, à l'exception du Tessin⁶.

⁶ *Refus de forme, et non de fond, dû au fait que l'année scolaire tessinoise compte plus de semaines de vacances (mais un horaire hebdomadaire plus important) que ne le prévoit le Concordat de 1970*

Malgré le refus de renoncer à leurs prérogatives en matière d'éducation, les cantons ont donc acquis progressivement la conviction qu'il leur fallait s'unir, tout au moins sur le plan régional, afin de faire face aux nouveaux défis et d'éviter une centralisation des compétences.

4.2 SOLUTION CONSTITUTIONNELLE VERSUS SOLUTION INTERCANTONALE ?

Depuis le concordat de 1970, les acteurs fédéraux et cantonaux continuent d'élaborer chacun des solutions aux problèmes majeurs qui se posent en matière d'instruction publique, d'où des tensions inévitables. Mais s'agit-il pour autant de solutions concurrentes ?

4.2.1 DES CHEMINEMENTS PARALLÈLES SOUS L'ÉGIDE D'UN MÊME ACTEUR

La fin des années 1980 marque l'émergence de nouveaux défis pour l'éducation avec l'ouverture à l'international : participation aux comparaisons de l'OCDE, élaboration de statistiques selon des normes internationales, etc. Comme dans les années 1960-70, deux voies parallèles se développent pour faire face à la pression nationale déclenchée notamment par l'initiative Zbinden : la Confédération prépare un nouveau projet d'article constitutionnel sur l'éducation et la CDIP travaille à l'élaboration d'une stratégie et d'un nouveau concordat.

Déposée le 30 avril 1997 par le conseiller national Hans Zbinden (PS, Argovie), l'initiative « Article constitutionnel sur l'éducation » (97.419) vise à « permettre à la Confédération et aux cantons d'aménager un espace éducatif suisse homogène, d'un haut niveau de qualité et qui couvre l'ensemble du territoire » : l'objectif est celui de l'harmonisation. Un premier projet élaboré par une sous-commission de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) confie à la Confédération le soin de définir « les principes de l'enseignement dont l'importance est de portée nationale » en l'habilitant à coordonner, encourager et compléter les efforts fournis par les cantons.

Ce texte se heurte toutefois à la résistance des cantons et de la CDIP, qui craignent le renversement des compétences et la disparition des « différences souhaitables » entre cantons (CSEC-CN 2005 : 5180). La sous-commission décide donc d'associer à ses travaux législatifs la CDIP, qui choisit elle-même le spécialiste de droit public en la personne de B. Ehrenzeller. L'acteur supra-cantonal qu'est la CDIP joue ainsi un rôle majeur dans l'élaboration de la solution fédérale et c'est en connaissance de ce projet et parallèlement à celui-ci qu'il prépare une solution intercantonale.

Le nouveau dispositif confère une compétence subsidiaire à la Confédération. L'art. 62, al. 4, dispose en effet que « [s]i les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire ». À noter qu'une version potestative (« peut légiférer ») a également été proposée, mais sans succès.

Outre le dispositif de l'art. 62, le projet constitutionnel prévoit d'étendre à l'instruction publique la disposition sur la force obligatoire des accords (art. 48a Cst., introduit par la réforme de la péréquation et de la répartition des tâches, RPT). Là encore, la CDIP intervient pour modifier la teneur de la disposition et demander que son application soit réservée aux cas visés à l'art. 62, al. 4, Cst. et non à l'instruction publique en général (CSEC-CN 2005 : 5196).

Enfin, le rapport de la commission préparatoire précise bien que « c'est aux organes de coordination, avant tout à la CDIP, qu'il appartient de fixer les objectifs et les standards » à atteindre, car il ne s'agit pas de mettre en place un système homogène, mais plutôt de garantir une convergence suffisante entre les systèmes cantonaux (CSEC-CN 2005 : 5201). La CDIP publie ainsi en 2004 sa Stratégie des langues (cf. ch. 4.2.2.), qu'elle concrétise dans l'accord HarmoS en 2007. Entre-temps, le 21 mai 2006, le nouveau dispositif constitutionnel sur l'éducation est accepté par une

large majorité populaire (85,6 % de oui) et la totalité des cantons. Soulignons toutefois le taux de participation historiquement bas (27,80 %), qui dénote un certain désintérêt de la population – à moins qu'il ne trahisse la complexité du sujet.

4.2.2 LA STRATÉGIE DES LANGUES

Pour calmer la « guerre des langues », la CDIP publie dès 1998 un rapport (Groupe d'experts « Concept général pour l'enseignement des langues » 1998, aussi connu sous le nom de « rapport Lüdi ») qui propose la 2^e et la 5^e primaire pour le début de l'enseignement des deux langues. S'il reconnaît l'importance de la deuxième langue nationale, ce rapport admet le choix précoce de l'apprentissage de l'anglais et recommande aussi la concertation au sein des conférences régionales : il traduit donc déjà un compromis.

Sur cette base, la CDIP remet la discussion à l'ordre du jour mais les deux fronts ne s'entendent pas : les uns défendent la langue nationale comme « première langue étrangère » alors que les autres veulent laisser aux cantons la liberté de choisir cette première langue et celle de conclure des accords régionaux. Après plusieurs échecs, la CDIP adopte le 25 mars 2004 une *Stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues* (CDIP 2004).

Cette stratégie comprend l'objectif prioritaire de l'apprentissage de la **2^e langue nationale et de l'anglais** au plus tard en 5^e primaire. Elle précise aussi que des attentes minimales de compétences (standards) doivent être fixées par HarmoS au terme de la 6^e pour la première langue « étrangère » et de la 9^e pour la seconde. Elle reconnaît la nécessité de développer la « langue locale officielle » dès le degré préscolaire ainsi que la fonction culturelle de la deuxième langue nationale et fixe le délai de mise en œuvre à 2010 pour la première langue « étrangère ». La CDIP a confirmé à nouveau cette stratégie en 2014⁷.

⁷ <http://www.edk.ch/dyn/27977.php>

Outre le calendrier (étapes intermédiaires avec réalisation de l'ensemble des objectifs d'ici à 2016-2017), la stratégie de 2004 prévoit six niveaux d'action : le concordat HarmoS, le Portfolio européen des langues (version suisse à développer), la formation des enseignants (prescriptions d'exigences et reconnaissances des compétences), l'évaluation scientifique de l'enseignement des langues (notamment par le biais du PNR56), des échanges (instauration d'une agence nationale) et un centre national de compétences.

La Stratégie des langues et le modèle 3^e/5^e constituent ainsi une sorte de **consensus** visant à concilier la vision « utilitariste » et la vision « citoyenne » de l'école.

4.2.3 HARMOS ET LES ARTICLES CONSTITUTIONNELS SUR L'ÉDUCATION

Contrairement à la situation des années 1970, qui avait vu le rejet de l'article constitutionnel mais le ralliement rapide au concordat (cf. ch. 4.1.2.), l'adhésion à HarmoS suscite une forte résistance populaire et politique alors que les nouveaux articles constitutionnels sont adoptés sans opposition en votation populaire : comment s'explique ce renversement de tendance ?

Le concordat HarmoS est adopté le 14 juin 2007 par tous les directeurs cantonaux de l'instruction publique (à l'exception de celui de AI, absent, qui fera toutefois part de son approbation par écrit ultérieurement, Ambühl 2011 : 60). Cette unanimité est le fruit d'un long et minutieux travail de préparation mené au sein de la CDIP, qui a notamment mis le projet en consultation auprès des milieux enseignants et cantonaux (mais pas des partis politiques) trois mois avant la votation sur les articles constitutionnels sur l'éducation (Ambühl 2011) : il s'agissait de bien montrer le lien entre les deux projets, HarmoS étant conçu comme la réponse des cantons à l'obligation constitutionnelle. Malgré quelques réactions négatives (notamment à propos de l'introduction de l'école enfantine obligatoire), le projet rencontre un écho largement positif au cours de la consultation. L'ouverture des procédures de ratification, régies

par des dispositions cantonales, débute donc sans difficulté, parallèlement à la préparation de la révision de la loi scolaire, nécessaire dans de nombreux cantons.

Sur le fond, HarmoS établit l'apprentissage de la première langue « étrangère » en 3^e primaire et 5^e primaire au plus tard. Il prévoit aussi que le choix de la première langue « étrangère » soit coordonné au niveau régional (plans d'études définis par région linguistique) et que la qualité de l'enseignement réponde à une stratégie de la CDIP. Le concordat représente ainsi le plus petit dénominateur commun entre les cantons et s'abstient, en dépit du souhait formulé par les associations d'enseignants lors de la consultation, de prévoir l'harmonisation de l'ordre d'enseignement des langues « étrangères », les majorités n'étant « pas suffisantes dans le pays pour trancher la question » (Ambühl 2011 : 57).

Ce n'est qu'après son adoption que HarmoS soulève une vague de contestation au sein de la population et des milieux politiques : en 2008, une véritable campagne d'opposition démarre dans le canton de Lucerne et dans plusieurs autres cantons sous l'égide de certains milieux politiques, notamment populistes et évangéliques. L'opposition se cristallise autour de l'école enfantine et de la prétendue « scolarisation forcée des enfants de 4 ans » (Ambühl 2011 : 71-72). Le **rôle de l'UDC** est alors majeur : véritable fer de lance de la contestation, ce parti se donne pour objectif de lancer dans chaque canton un référendum contre ce qu'il prétend être une « mise sous tutelle des parents » et une « étatisation de l'éducation », comme il l'indique dans son rapport annuel 2008 (UDC 2008 : 11). Le préambule de ce même rapport (idem : 5) rappelle clairement le contexte : depuis l'éviction de Christoph Blocher du Conseil fédéral le 12 décembre 2007, l'UDC est devenue « un parti d'opposition ». Au final, un référendum est organisé dans treize cantons et se solde par un rejet de HarmoS dans sept cantons alémaniques. À y regarder de plus près, il s'agit majoritairement de cantons où l'administration de l'instruction publique est largement décentralisée (cf. ch. 5.1.4.) : les pouvoirs décisionnels scolaires y sont majoritairement entre les mains du peuple et non de l'administration cantonale ;

l'éducation – en particulier des très jeunes enfants – y est considérée avant tout comme ressortissant aux familles et au libre arbitre individuel. À ce titre, HarmoS et ses prescriptions apparaissent comme une ingérence intolérable dans la sphère privée. Conjuguée à l'opportunisme politique – l'UDC met tout en œuvre pour surfer sur la vague contestataire apparue dans les cantons traditionnalistes –, cette vision du rôle de la famille explique le rejet du concordat dans certains cantons.

Finalement, HarmoS entre en vigueur avec le minimum de dix cantons le 1^{er} août 2009. Il compte aujourd'hui 15 cantons signataires⁸, regroupant les trois-quarts de la population suisse.

4.2.4 LA LOI SUR LES LANGUES

S'agissant plus précisément de la question des langues, des travaux continuent à être menés sur les deux fronts puisque 2007 est non seulement l'année de signature du concordat HarmoS mais aussi celle de l'adoption de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC, RS 441.1).

Arrivé au Parlement dans le contexte de la « guerre des langues », le projet visant à mettre en œuvre l'art. 70 Cst. divise : 12 cantons (dont Berne et Zurich), le parti socialiste et les Verts le soutiennent, tandis que le PDC et le parti radical émettent quelques réserves. Les cantons de Suisse orientale, l'UDC et le parti libéral font quant à eux partie des opposants. La possibilité de la Confédération de légiférer subsidiairement est une question sensible, si bien que le nouveau Conseil fédéral de 2003 renonce à présenter la loi au Parlement. Il faudra attendre une initiative du conseiller national Christian Levrat (04.429) pour voir s'ouvrir la procédure parlementaire, malgré l'opposition du gouvernement et la proposition de non-entrée en matière déposée par le conseiller national UDC Lieni Füglistaller (BO 2007 N 1072). À l'instar du Conseil fédéral, le groupe UDC estime que la loi n'est pas nécessaire, qu'elle nuit à la souveraineté des cantons et coûtera cher (17 millions). Toutefois, au

⁸ SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL

Conseil national, il s'allie d'abord à la gauche et aux Verts « en faveur d'un enseignement des langues « étrangères » qui donne la priorité à une langue nationale » (projet de la majorité de la commission du Conseil national) car la formulation de la minorité, qui sera finalement adoptée, est selon lui trop précise et « veut imposer encore plus le diktat fédéral » (BO 2007 N 1087). Le Conseil des États, pour sa part, défend le point de vue de la CDIP, qui met en avant la compétence cantonale et l'absence de consensus des cantons sur cette question, et déclare ne pas vouloir torpiller HarmoS (BO 2007 S 786). Au final, pour sauver le projet de loi et ne pas risquer un rejet en votation populaire, le Parlement finit par plier et adopte, à l'issue de la procédure d'élimination des divergences, une formulation qui est un compromis. C'est ainsi que la loi sur les langues prescrit l'acquisition de « compétences dans une deuxième langue nationale au moins ainsi que dans une autre langue étrangère » (art. 15, al. 3, LLC) à la fin de la scolarité obligatoire, mais n'impose ni l'ordre, ni le degré scolaire d'introduction des langues. Elle est par conséquent moins contraignante que la Stratégie des langues et le concordat HarmoS.

Les travaux préparatoires de la LLC (CSEC-CN 2006) montrent que les cantons, et plus précisément la CDIP, ont à nouveau joué un rôle décisif : ils se sont servis du concordat HarmoS, alors en discussion, pour s'opposer à une version trop stricte de la loi, arguant que le concordat poserait des obligations plus claires. Une fois de plus, le jeu des acteurs a permis d'aboutir à une solution favorisant le consensus entre les cantons et privilégiant la voie concordataire par rapport à la législation fédérale.

4.2.5 LE DÉPLOIEMENT RÉGIONAL DE L'HARMONISATION

L'harmonisation prescrite par les nouvelles dispositions constitutionnelles et par HarmoS intervient à un rythme différent selon les régions, avec une différence notable entre la Suisse romande et l'ensemble de la Suisse alémanique.

En Suisse romande, l'adoption du plan d'études commun est la concrétisation d'une étroite collaboration qui remonte au 19^e siècle. C'est

en effet en 1874 que les cantons romands (rejoints par le Tessin en 1908) se réunissent pour la première fois dans le cadre d'un forum régional, qui est l'ancêtre de la Conférence régionale de Suisse romande et du Tessin (CDIP SR TI, rebaptisée CIIP en 1996) et fait de celle-ci la plus ancienne des conférences régionales (Badertscher 1999 : 181). Avant même les recommandations de la CDIP, la Suisse romande, eu égard au statut de minorité linguistique de sa population, entame des démarches de coordination : dès 1967, elle crée une Commission interdépartementale romande de coordination de l'enseignement primaire (CIRCE), qui compte un délégué à plein temps à partir de 1968, et en 1969, elle met sur pied l'Institut romand de recherches et de documentation pédagogique (IRDP).

Les cantons de Suisse romande jouent ainsi d'emblée un rôle de précurseur qu'ils conserveront par la suite : dès 1999, ils élaborent un plan d'études cadre romand (PECARO) et adoptent en 2003 une Déclaration prévoyant que tous les élèves bénéficient, au cours de leur scolarité obligatoire, d'un enseignement de l'allemand et de l'anglais, le premier devant débiter au plus tard en 3^e primaire et le second, en 7^e primaire (CIIP 2003). En 2005, la CIIP fait officiellement de PECARO l'« outil central de coordination vers un *Espace romand de la formation* » (CIIP 2005). Deux ans plus tard, en juin 2007, le concordat HarmoS apparaît comme une chance à saisir par les cantons romands puisqu'il leur fournit un cadre juridique contraignant. En plus d'adopter HarmoS, la Suisse romande se dote alors d'une **convention scolaire (CSR)**, les deux processus concordataires se renforçant mutuellement (Ambühl 2011 : 72). Adoptée une semaine après HarmoS, la CSR impose l'harmonisation des plans d'études ainsi que la coordination en matière de formation (initiale et continue) des enseignants, de formation des cadres scolaires (notamment des directeurs d'établissement), d'épreuves romandes et de profils de connaissance/compétence. Elle prévoit aussi la possibilité pour la CIIP de formuler des recommandations de coopération dans d'autres domaines.

Les cantons romands ont ainsi renoncé à développer chacun leur propre plan d'études et adopté dès 2010 un **plan d'études commun** (le Plan d'études romand, **PER**) qui est progressivement entré en vigueur dans les cantons concernés à partir de la rentrée 2011.

De l'autre côté de la Sarine, l'harmonisation générale des plans d'études n'a pas encore abouti, malgré les efforts des différents gouvernements et les objectifs affirmés de la *Deutscheschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz* (D-EDK), et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, la Suisse alémanique constitue un espace culturel beaucoup plus hétérogène que la Suisse romande : il n'y a pas *une* mais bien *plusieurs* Suisse alémaniques. Preuve en est l'existence de trois conférences régionales distinctes (cf. ch. 4.1.3.), qui sont certes réunies au sein de la D-EDK depuis 2011, mais représentent des régions dont le degré d'homogénéité est très variable : si la conférence de Suisse centrale présente une forte homogénéité (histoire, structures sociales, vision du monde et culture communes aux six cantons), il n'en va pas de même de la Suisse orientale et surtout de celle du nord-ouest, qui réunit des cantons aux systèmes scolaires très différents (Badertscher 1999).

Deuxièmement, comme nous l'avons vu plus haut (ch. 3.2.2.), nombreux sont les cantons alémaniques qui n'ont pas adhéré à HarmoS : six l'ont rejeté en votation populaire (LU, TG, NW, UR, ZG, AR) et quatre ne se sont pas prononcés (AG, OW, SZ, AI). Cependant, les autorités fédérales estiment que, en raison de l'acceptation populaire des articles constitutionnels sur l'éducation, *tous* les cantons sont tenus d'harmoniser les éléments visés à l'art. 62 Cst. (cf. ch. 5.3.1.). Partant, les dispositions du concordat qui indiquent *comment* harmoniser *ces* éléments s'appliquent aussi aux cantons n'ayant pas ratifié le concordat HarmoS (Ambühl 2011 : 75-76). Les exécutifs alémaniques l'ont d'ailleurs bien compris, puisqu'ils ont lancé en 2006 le projet de plan d'études commun sous le titre de *Lehrplan 21*. En parallèle, des travaux d'harmonisation ont été menés au sein des différentes conférences régionales, comme nous le verrons en détail dans le cadre de l'étude empirique (ch. 5).

Eu égard à ce qui précède, il apparaît que l'approche fédérale et l'approche supra-cantonale constituent moins deux solutions antagonistes qu'un seul et même ensemble complexe : au fil du temps, elles se sont complétées et imbriquées pour aboutir à la situation actuelle, où le niveau régional joue un rôle crucial. La collaboration constante de la CDIP avec le niveau fédéral traduit et explique cette imbrication : les nouveaux articles constitutionnels sur l'éducation apparaissent en 2005 comme la « consécration constitutionnelle » de la coopération qui s'est développée au fil des décennies entre Confédération et cantons et le couronnement du dialogue entre les deux instances (CSEC-CN 2005 : 5194).

4.3 ENJEUX ET CHAMPS DE TENSION

Si cantons et Confédération ne sont donc pas véritablement en concurrence, on n'en constate pas moins des champs de tension – particulièrement marqués à l'heure actuelle – entre les deux niveaux. L'examen des aspects juridiques permet d'en prendre toute la mesure.

4.3.1 DE LA FORCE ET DE LA FAIBLESSE DU CONCORDAT

L'outil du concordat (ou accord intercantonal) se fonde depuis 1999 sur l'art. 48 Cst., qui donne aux cantons la possibilité de « conclure des conventions entre eux et [de] créer des organisations et des institutions communes » (al. 1), à la condition toutefois que ces conventions ne soient « contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons » (al. 3). Le concordat est donc autorisé avec réserve alors que, dans l'ancienne Constitution (à l'art. 7), il était interdit sauf exception. Ce changement d'approche correspond à l'évolution historique : la crainte du « Sonderbund » qui avait commandé la formulation de l'ancien art. 7 a aujourd'hui disparu (Sciarini *et al.* 2006).

Même si cette prescription n'est pas toujours suivie, les concordats doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral, qui est tenu de les publier ensuite dans le Recueil officiel : « ils apparaissent bien ainsi comme étant d'une nature intermédiaire, inférieure assurément au droit

fédéral, mais supérieur au droit cantonal » (Aubert 1967 : § 890) : le concordat prime le droit cantonal, mais le droit fédéral prime le concordat.

Perçu comme « la voie étroite qui permet une meilleure approche des sensibilités cantonales » (Cavadini 1990 : 79), le concordat est une émanation de la souveraineté cantonale qui permet d'aboutir à un consensus à même d'assurer l'harmonisation sur l'ensemble du territoire, du moins régional, et c'est ce qui fait sa force : en ce sens, il est « une émanation typique – et presque naturelle – de la mentalité helvétique » selon l'expression de José Ribeaud (IRDP 1990 : 110). En effet, le concordat garantit le respect de la diversité des cantons, tout en assurant des points de convergence, et c'est bien là le sens de l'harmonisation : garantir une convergence et non une uniformisation.

Cependant, le concordat soulève aussi des difficultés particulières sous l'angle de la démocratie puisqu'il est négocié au niveau des exécutifs cantonaux, voire uniquement des directeurs de l'instruction publique ou même de leur administration. Quant au processus de ratification, il est régi par la législation cantonale : un canton peut y adhérer par décision exécutive ou législative, soumise ou non (parlement pleinement compétent à AI, BL, OW, SG, SH et VD) à un référendum, qui peut être facultatif (BS, FR, **GE**, **LU**, NE, SZ, TI, UR et ZG) ou obligatoire (AG, AR, **BE**, GL, GR, NW, SO, **TG**, VS et ZH). Il se peut donc que le souverain n'ait pas son mot à dire, et quand bien même le législatif cantonal ou le peuple peuvent se prononcer, ils n'ont pas la possibilité de modifier le contenu du concordat, mais uniquement celle de l'accepter ou de le rejeter en bloc. C'est pour cette raison que nombre de voix s'élèvent pour dénoncer un déficit démocratique, regrettant l'absence de délibération publique sur des dispositions qui relèvent pourtant de sujets de société importants (Martenet 2010). violemment critiqués et jugés antidémocratiques par certains (Rhinow 2005, Biaggini 2010), les concordats sont aussi défendus par d'autres, qui rappellent que ces conventions sont soumises à la même procédure d'acceptation qu'une loi et soulignent que la collaboration intercantonale est même ancrée dans la Constitution pour certains cantons (Ehrenzeller 2010).

Il n'en demeure pas moins que la conclusion d'un accord réunissant l'ensemble des cantons peut être problématique et difficile à justifier : dans les cas où une réglementation nationale s'impose, ne serait-il pas plus pertinent de passer par la voie législative fédérale classique (Sciarini *et al.* 2006 : 274) ? Certains soulignent cependant que légiférer au niveau fédéral n'est pas la même chose que légiférer au niveau intercantonal pour l'ensemble des cantons, car les intérêts de la Confédération et des cantons ne sont pas forcément les mêmes. En outre, dans le second cas, les cantons peuvent généralement se retirer d'un concordat ; leur autonomie est garantie (Abderhalden 2006).

Consciente de ces critiques, la CDIP insiste sur le fait que le concordat représente « une base générale cohérente pour l'harmonisation de la scolarité obligatoire découlant du mandat constitutionnel » (Ambühl 2011 : 68) et qu'il repose sur le principe de **subsidiarité**, laissant ainsi une marge de manœuvre aux cantons. En outre, elle s'est efforcée de rendre ces activités transparentes et de ne pas se substituer aux directeurs de l'instruction publique pour soutenir les projets, notamment celui de HarmoS.

Quoi qu'il en soit, les caractéristiques du concordat expliquent que les cantons cherchent à le privilégier par rapport à la loi fédérale, ce qui va dans le sens de notre deuxième hypothèse.

4.3.2 LES SCÉNARIOS ENVISAGEABLES

Face à la fronde de nombreux cantons qui ne veulent pas ou plus enseigner la deuxième langue nationale au primaire, le Conseil fédéral oppose l'obligation constitutionnelle d'harmoniser les objectifs d'enseignement (art. 62, al. 4, Cst.) et celle d'encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques suisses (art. 70, al. 3, Cst.). Il souligne que l'apprentissage de la deuxième langue nationale dès le primaire est important pour la cohésion nationale et menace d'intervenir si les cantons ne parviennent pas à s'entendre. La CDIP, quant à elle,

cherche à défendre la souveraineté des cantons en matière de formation, si bien que deux scénarios se dessinent :

- a. Soit la CDIP laisse certains cantons minoritaires se distancier de la Stratégie des langues afin de préserver l'entente intercantonale.
- b. Soit elle persuade les cantons HarmoS de s'allier pour imposer leur modèle.

Le cas de figure a. témoigne de la primauté de l'objectif institutionnel (éviter à tout prix la fin de l'entente intercantonale, qui entraînerait une perte de compétences cantonales au profit du législateur fédéral) sur l'objectif substantiel (garantir l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire). C'est la stratégie qui semble avoir été suivie à ce jour à l'égard des cantons contestataires, notamment Thurgovie (cf. ch. 5.1.4). Elle repose surtout sur la crainte de déclencher un référendum, dont le résultat paraît bien incertain.

Le cas de figure b. paraît le plus souhaitable pour les défenseurs des langues nationales, mais la CDIP se trouve fort dépourvue de moyens de pression. Finalement, comme nous l'ont confirmé plusieurs experts, les responsables cantonaux qui plaident à tout prix pour le maintien d'une deuxième langue nationale au primaire en viennent aujourd'hui à appeler de leurs vœux l'intervention du législateur fédéral, ce qui est pour le moins paradoxal et va à l'encontre de notre hypothèse 2. En outre, la nature de cette intervention est très incertaine, comme le montrent les limites imposées par le cadre juridique (cf. ci-après).

4.3.3 LA MARGE DE MANŒUVRE FÉDÉRALE

La Constitution attribue à la Confédération une **compétence subsidiaire** fragmentaire (limitée aux points cités à l'**art. 62, al. 4, Cst.**), puisqu'elle lui donne « un véritable mandat contraignant de légiférer » en cas d'échec des efforts des cantons, et non pas une simple possibilité (la formule n'est pas potestative) (Martenet : 84). Cependant, l'intervention du législateur fédéral est subordonnée à l'échec de la coordination et de l'harmonisation.

Or le constat d'échec est une « décision de nature politique qu'il appartient au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale de prendre en vertu d'une libre appréciation des faits », comme l'indique le rapport de la commission préparatoire (CSEC-CN 2005 : 5201). Sur cette base, seule une majorité parlementaire peut permettre l'intervention de la Confédération. En outre, l'obligation d'harmoniser « les objectifs des niveaux d'enseignement » peut-elle être considérée comme violée par la suppression du français du cursus primaire dans un ou deux cantons ? Tant que cela ne concerne que quelques cas isolés, d'une part, et qu'il n'est pas prouvé qu'un recul du début de l'apprentissage empêche l'acquisition de compétences équivalentes dans les deux langues à la fin de la scolarité obligatoire, d'autre part, il sera difficile de se prévaloir de cette disposition pour intervenir. Mais admettons que cette preuve soit apportée. Dans ce cas, la Confédération pourrait se fonder sur l'art. 70, al. 3, Cst. qui lui prescrit d'encourager la compréhension entre les communautés linguistique, afin de modifier la loi sur les langues (comme le propose la CSEC-CN avec l'initiative 14.459) : elle pourrait par exemple proposer une modification de loi qui rende l'enseignement d'une deuxième langue nationale obligatoire à l'école primaire. Toutefois, cette modification nécessiterait l'approbation de l'Assemblée fédérale – et donc aussi du Conseil des États – et serait soumise au référendum facultatif. Or il y a fort à parier que le référendum serait demandé. Au vu du nombre d'obstacles à franchir, on comprend que la Confédération se soit contentée à ce jour de brandir la menace d'une intervention.

L'analyse des travaux préparatoires de l'art. 62, al. 4, Cst. (CSEC-CN 2005) confirme d'ailleurs que l'intervention de la Confédération a avant tout été conçue comme une menace destinée à faire progresser la coordination. Or l'**art. 48a Cst.** appelle un constat identique : eu égard au nombre d'obstacles à franchir pour le mettre en œuvre, il apparaît davantage comminatoire que réellement applicable. Cette disposition a été introduite lors de la réforme de la RPT afin d'institutionnaliser la collaboration intercantonale et pallier ainsi les effets de débordements et les externalités négatives (Sciarini *et al.* 2006). Par sa formulation

potestative, elle habilite – mais ne contraint pas – la Confédération à donner force obligatoire, « à la demande des cantons intéressés », à des conventions intercantionales ou à obliger certains cantons à adhérer à des concordats dans neuf domaines, dont « l'instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4 » (art. 48a, al. 1, let. b, Cst.). Toutefois, l'usage de ces instruments nécessite la création préalable d'une base légale (al. 3) et la loi qui concrétise l'art. 48a Cst. concerne à ce jour uniquement les domaines « où la collaboration intercantonale est assortie d'une compensation des charges »⁹, ce qui n'est pas le cas de l'instruction publique (Biaggini 2008 : 357). Pour s'appliquer à HarmoS, l'art. 48a Cst. devrait donc être concrétisé dans une disposition de loi, comme par exemple celle de l'art. 68 de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles¹⁰ (Ehrenzeller *et al.* 2014 : 1312s). Si certains cantons décidaient de s'allier pour donner force obligatoire au concordat HarmoS, ils devraient donc faire une *proposition* en ce sens à la Confédération, qui *pourrait* alors édicter un arrêté fédéral (art. 48a, al. 2, Cst.) à *condition* toutefois qu'une disposition de loi ait été préalablement créée. Or toute modification de loi entraîne un *risque* de référendum. En d'autres termes, le chemin de l'art. 48a apparaît lui aussi très escarpé.

La solution qui éviterait tout risque de référendum est celle d'une ordonnance du Conseil fédéral directement fondée sur la Constitution, sans passage devant l'Assemblée fédérale : l'art. 182, al. 1, Cst. autorise en effet le Conseil fédéral à agir de la sorte « dans la mesure où la Constitution l'y autorise ». Toutefois, comme on l'a vu, la base constitutionnelle est aujourd'hui bien précaire, ce qui rend cette voie également impraticable de l'avis des experts en droit de l'Office fédéral de la justice.

⁹ art. 1, let. c, de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC, RS 613.2)

¹⁰ « La déclaration de force obligatoire générale de conventions intercantionales dans le domaine des hautes écoles est régie par l'art. 14 de la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges. » (art. 68 LEHE, RS 414.20)

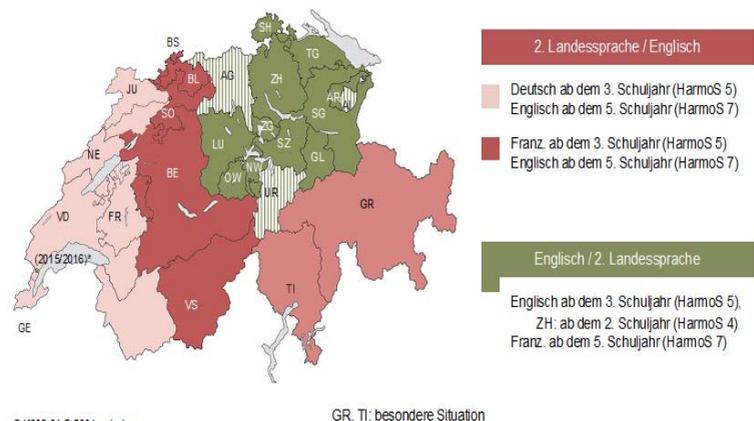
Relevons encore que, dans le canton de Saint-Gall, qui a adhéré à HarmoS, un autre argument a été avancé par le tribunal administratif pour juger anticonstitutionnelle une initiative réclamant l'apprentissage d'une seule langue « étrangère » au primaire (arrêt du 28 avril 2015) : le tribunal a notamment invoqué l'art. 61a Cst. qui dispose que « la Confédération et les cantons veillent *ensemble* à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation », pour invalider toute décision unilatérale saint-galloise (Biaggini 2015 : 6).

Aussi bien politiquement que juridiquement, une intervention de la Confédération s'annonce délicate, voire impossible sans l'aval des cantons eux-mêmes et des Chambres fédérales, mais le Conseil fédéral s'est déclaré à plusieurs reprises prêt à agir rapidement et mettre en consultation une révision de la LLC si le canton de Thurgovie venait à supprimer effectivement le français de l'école primaire (réponse à l'interpellation Levrat 15.3921).

4.3.4 LA SITUATION ACTUELLE DANS LES CANTONS

En mars 2015, la Stratégie des langues était mise en œuvre dans 23 cantons (fig. 5).

Fremdsprachenunterricht in der Schweiz | Stand in den Kantonen im Schuljahr 2014/2015. In den Kantonen ohne Schraffur ist das Modell 3/5 (Harmo S 5/7) umgesetzt.



*VD: Deutsch ab 3. Schuljahr (Harmo S 5) realisiert; Vorverlegung Englisch auf das 5. Schuljahr (Harmo S 7) im Schuljahr 2015/2016

AG, AI, UR: Englisch ab 3. Schuljahr (Harmo S 5) realisiert.

- AG: Im Kanton werden zwei Fremdsprachen ab der Primarstufe unterrichtet. Die Vorverlegung von Französisch vom 6. auf das 5. Schuljahr (von HaroS 8 auf HaroS 7) ist zusammen mit der Einführung des Lehrplans 21 vorgesehen.
- AI: Die Vorverlegung Französisch vom 7. auf das 5. Schuljahr (von HaroS 9 auf HaroS 7) soll allenfalls im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 neu beurteilt werden.
- UR: Italienisch ist Wahlpflichtfach ab dem 5. Schuljahr (Harmo S 7).

Figure 5 : Carte de la mise en œuvre de la Stratégie des langues

(Source : CDIP 2015 : 3)

Depuis, Vaud a introduit l'anglais à l'école primaire à la rentrée 2015-16, si bien qu'il reste deux cantons dissidents – Appenzell Rhodes-Intérieures et Uri, qui avaient décidé d'attendre l'arrivée du *Lehrplan 21* –, mais la contestation a gagné du terrain dans près de la moitié des cantons alémaniques et le *Lehrplan 21* connaît une très forte opposition qui a donné lieu au lancement d'une initiative populaire dans 13 cantons (fig. 6).

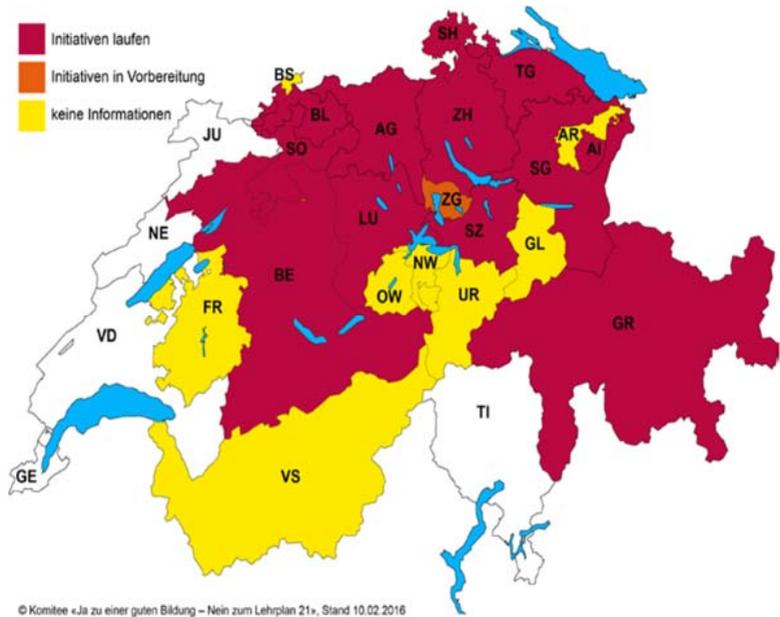


Figure 6 : Carte de la contestation du *Lehrplan 21*

(Source : <http://www.lehrplan21-nein.ch/>)

Le comité « Starkte Schule Baselland » a même lancé récemment avec succès deux initiatives visant l'enseignement des langues : l'une demande la sortie du projet Passepartout (cf. ch. 5.1.1.) tandis que l'autre réclame l'enseignement d'une seule langue « étrangère » à l'école primaire, précisant cependant qu'il doit s'agir du français¹¹.

Afin de gagner la bataille, les opposants au *Lehrplan 21* ont développé une plateforme commune¹² et certains (AI, BL) tentent aujourd'hui de porter l'approbation des plans d'études sur le plan politique (Aschwanden E. *et al.* 2016), de sorte que la décision puisse être prise par le parlement, au sein duquel ils sont largement représentés, et non plus par le

¹¹http://starke-schule-baselland.ch/Initiative_Fremdsprachen.aspx (consulté le 24.04.16)

¹²<http://www.lehrplan21-nein.ch/> (consulté le 06.03.16)

gouvernement. C'est d'ailleurs ce qui a conduit au succès de la motion Herzog en Thurgovie (cf. ch. 5.1.2.). Le 24 avril 2016, la Landsgemeinde du canton de AI a toutefois rejeté l'initiative qui s'opposait à l'introduction du *Lehrplan 21*¹³. De même, le 5 juin 2016, le canton de BL a refusé (par 52,7 %) de donner au parlement cantonal la compétence d'approuver le plan d'études¹⁴.

En Suisse romande, on ne constate guère d'opposition à la Stratégie des langues ni au PER, et pour cause : l'harmonisation s'est faite progressivement et avec l'accord des parlements. Avant même l'adoption de HarmoS, les cantons romands ont ancré le PER dans une convention intercantonale soumise aux parlements. La CIIP jugeait en effet cette mesure indispensable au vu des enjeux, estimant que l'approbation des législatifs « renforcera[it] la légitimité du programme politique qu'elle s'[était] assigné » (CIIP 2006 : 73). Il s'agissait d'associer les assemblées législatives cantonales aux politiques – toujours plus nombreuses – développées à l'échelle intercantonale, afin d'éviter tout déficit démocratique. C'est ainsi qu'est née en 2002 la Convention des Conventions, qui s'est transformée en 2010 en **Convention sur la participation des parlements (CoParl)**. Comme l'indique son titre entier, la CoParl est une « Convention relative à la participation des parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger ». Elle institue une commission interparlementaire composée de sept députés de chacun des cantons concernés (art. 9 CoParl), qui est chargée de prendre position et éventuellement de proposer des amendements lors de la phase de négociation d'un concordat, puis d'exercer un contrôle parlementaire coordonné lors de la mise en œuvre. C'est cet organe qui a été appelé à contrôler l'exécution de la CSR (cf. ch. 4.2.5.). Ce contrôle parlementaire donne ainsi aux accords d'harmonisation de Suisse romande une assise

¹³

http://www.ai.ch/de/politik/sitzung/politikinformationen/?action=showinfo&info_id=32206 (consulté le 25.04.16)

¹⁴ <http://www.starke-schule-baselland.ch/Home.aspx> (consulté le 08.06.16)

politique et une **légitimité démocratique** qui n'existent pas en Suisse alémanique.

Soucieuse de préserver l'autonomie des cantons tout en répondant au besoin d'harmonisation, la CDIP a donc dessiné, parallèlement – plutôt qu'en opposition – à la stratégie de la Confédération, une voie médiane entre utilitarisme et conception citoyenne, largement fondée sur la coopération régionale. Les cantons ont longtemps cherché à privilégier cette approche pour éviter toute ingérence fédérale (**hypothèse 2**), mais le compromis de la CDIP est aujourd'hui affaibli : mis à mal par l'opportunisme de certains acteurs, notamment politiques, il se heurte à une opposition de plus en plus virulente sur le terrain (cf. ch. 5). Finalement, certains défenseurs de HarmoS en viennent à appeler de leurs vœux une intervention ponctuelle du législateur fédéral, non pas pour renforcer le pouvoir de celui-ci, mais pour garantir la pérennité de leurs propres choix en matière de politique linguistique.

5 ETUDE COMPARATIVE DE QUATRE CANTONS

Il s'agit à présent de mettre au jour la différenciation des stratégies cantonales en fonction de différents facteurs : histoire, législation, intégration régionale et jeux d'acteurs.

5.1. PRÉSENTATION SUCCINCTE DES CAS ÉTUDIÉS

Notre étude porte sur quatre cantons issus chacun d'une région différente de la CDIP¹⁵.

5.1.1 LE CANTON DE GENÈVE

Le canton de Genève compte 490 578 habitants, dont 41,2 % d'étrangers (état à fin 2015), et comprend 45 communes et 164 écoles primaires réunies au sein de 58 établissements¹⁶. Membre de la **CIIP**, il est doté depuis 2006 d'un Réseau d'enseignement prioritaire, qui vise à favoriser l'égalité des chances en matière de réussite scolaire partout dans le canton grâce à l'octroi de moyens supplémentaires pour les établissements accueillant plus de 55 % d'élèves issus de catégories socio-économiques défavorisées.

L'apprentissage de l'allemand a été introduit à Genève dès 1986 en 4^e primaire, puis en 3^e primaire à compter de l'année 2000. En 2007, la CIIP impose à tous les cantons romands l'enseignement de l'anglais en 5^e et 6^e primaire à partir de 2012-2013 au plus tard, obligation qui sera reportée d'un an. En 2010, elle adopte le Plan d'études romand, PER (cf. ch. 4.2.5.), qui est introduit progressivement entre 2011 et 2014. Durant cette décennie, l'harmonisation des systèmes scolaires romands est minutieusement préparée par la CIIP ainsi que par les cantons concernés.

¹⁵ Les cantons sont présentés dans un ordre géographique : d'ouest en est.

¹⁶ <http://www.ge.ch/statistique/welcome.asp> (consulté le 11.04.16)

À Genève, le Grand Conseil autorise le Conseil d'État à adhérer à HarmoS et à la CSR en 2008. Il prend en outre une série de mesures et de décisions organisationnelles, notamment en vue de l'introduction du PER : création des établissements scolaires (avec fonction de directeur d'établissement) et de l'Institut universitaire de formation des enseignants (IUFÉ) en 2009, réorganisation du cycle d'orientation (CO) à la suite de la votation de 2009, adoption d'un nouvel horaire scolaire en votation en 2012 (réintroduction de l'école le mercredi matin), regroupement de l'enseignement primaire et du CO au sein d'une Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) en 2013.

Ce n'est que depuis la rentrée 2014 que les élèves genevois apprennent l'allemand et l'anglais à l'école primaire, si bien qu'il est encore trop tôt pour dresser un bilan, mais le nouveau système n'est pour l'heure pas remis en question et son implémentation semble avoir bien fonctionné.

5.1.2 LE CANTON DE BERNE¹⁷

Le canton **bilingue** de Berne est le plus peuplé de Suisse après Zurich¹⁸ et fait partie de la Conférence régionale de la Suisse du nord-ouest (**NW EDK**¹⁹) et de la CIIP²⁰ pour la partie francophone. Il est l'un des rares cantons, avec Neuchâtel, à offrir un enseignement bilingue en immersion (au jardin d'enfants et à l'école primaire).

Dès 2004, Berne s'allie aux cantons de BS, BL, FR, SO et VS pour mettre en œuvre la Stratégie des langues 2004 de la CDIP et fixer le français comme première langue « étrangère » (3^e/5^e). Il entend ainsi servir de pont entre les cantons francophones voisins et les cantons qui choisissent l'anglais comme première langue étrangère. Cette alliance débouche en 2006 sur l'accord intercantonal, accepté au parlement bernois en 2007, dans le cadre du projet « **Passepartout** » : didactique, plan d'études,

¹⁷ Source : Dieu & Tomisawa 2015

¹⁸ 1 009 418 habitants à la fin de l'année 2014, source :

<http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungssta-ndund-struktur.html> (consulté le 25.11.15)

¹⁹ AG, BE, BS, BL, FR, LU, SO

²⁰ BE, FR, GE, NE, JU, TI, VD, VS

dotation horaire, matériel d'enseignement, évaluation, profil et formation continue des enseignants sont alors décidés en commun.

Parallèlement, le conseiller d'État alors en charge de l'instruction publique M. Annoni prend fait et cause pour l'enseignement prioritaire du français face à des enseignants divisés et des parents plutôt favorables à l'anglais. Il se livre à un grand effort d'explication en présentant en 2005 un concept des langues qui s'inscrit dans le projet « Passepartout ». Il fait accepter une stratégie de la formation de 30 millions avec versement progressif annuel (1 à 12 millions par an pour le canton et 0,5 à 5 millions pour les communes) entre 2005 et 2019.

Le 8 septembre 2008, le Grand Conseil bernois approuve clairement à la fois l'adhésion du canton à HarmoS (121 voix contre 13 et 3 abstentions) et à la CSR (pour la partie francophone). Les Jeunes UDC et l'UDF lancent le comité nein-zu-HarmoS et, malgré le soutien parlementaire clair, le référendum aboutit²¹. Les opposants ne mettent cependant pas en avant les questions de langues et le concordat **HarmoS** est accepté le 27 septembre 2009 (51,5 %).

En 2009, plusieurs interventions parlementaires bernoises visant à retarder la mise en œuvre de la Stratégie des langues sont refusées. Les tentatives d'attribution du syndicat des enseignants bernois LEBE ne sont pas davantage couronnées de succès. Le plan d'études général (*Lehrplan 95*) intègre la partie « Passepartout » et c'est à la rentrée 2011 que le modèle 3^e/5^e est introduit : enseignement du français en 3^e et de l'anglais en 5^e.

Réaffirmant son soutien à la politique d'enseignement des langues, le parlement bernois rejette la motion « Le *Lehrplan 21* est un monstre bureaucratique inapplicable dans la pratique » le 19 novembre 2014 (celle-ci aurait obligé le Conseil d'État à entamer de nouvelles négociations en vue d'une réforme partielle d'HarmoS ; deux points de la motion – une seule langue « étrangère » pendant les six premières années

²¹ avec plus de 17000 signatures alors que 10 000 étaient nécessaires

d'école primaire, apprentissage non obligatoire d'une deuxième langue « étrangère » – avaient déjà été retirés par l'auteur de la motion). Le 22 janvier 2015, il accepte la motion de la commission de l'instruction « Le français doit rester au programme de l'école primaire en Suisse alémanique » : déposée en réaction à la remise en question thurgovienne (cf. ch. 5.1.4.), cette intervention charge le Conseil d'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'une deuxième langue nationale soit enseignée au degré primaire dans tous les cantons.

Malgré l'engagement du conseiller d'État B. Pulver, l'introduction du *Lehrplan 21* prévue pour 2018 est depuis le 18 janvier 2016 publiquement contestée par un comité d'initiative issu des milieux enseignants et conservateurs et soutenu par l'UDC : les opposants veulent transférer au législatif l'adoption des plans d'études, qui seraient ainsi sujets au référendum facultatif (Aschwanden M. 2016).

5.1.3 LE CANTON DE LUCERNE

Le canton de Lucerne (400 018 habitants pour 1493 km² de superficie²²) est membre de deux conférences régionales de l'instruction publique : celle du nord-ouest (NW EDK) et celle de Suisse centrale (IEDK, rebaptisée **BKZ**²³), mais c'est essentiellement sur le modèle de la seconde qu'il évolue. Les communes possèdent traditionnellement une *Schulfplege*, qui est toutefois en passe d'être remplacée par une *Bildungskommission* (cf. annexe 1 et ch. 5.3.2.)

Contre l'avis du gouvernement ainsi que du parlement et à l'issue d'une campagne très émotionnelle orchestrée par l'UDC, le peuple lucernois a rejeté l'adhésion à HarmoS en septembre 2008. La principale pierre d'achoppement était l'entrée obligatoire à l'école dès quatre ans, dans un canton où seuls quelque 37% – contre 86% en Suisse – des enfants fréquentaient alors le jardin d'enfants pendant deux ans (Regierungsrat LU 2008 : 6).

²² <https://www.lustat.ch/analysen/bevoelkerung> (consulté le 21.05.16)

²³ LU, NW, OW, SZ, UR, ZG

L'enseignement précoce du français a été décidé par le gouvernement lucernois dès 1988 et introduit en 1997-98 (2 leçons de 45 minutes par semaine en 5^e et en 6^e primaire). En 2000, le département compétent met en consultation une nouvelle grille horaire incluant l'anglais. Si l'introduction de l'anglais est majoritairement saluée, le maintien du français au primaire est contesté par les enseignants et les députés, ces derniers insistant toutefois sur la nécessité d'une harmonisation avec les cantons de Suisse alémanique. Fort de sa mission d'harmonisation, le gouvernement adopte la nouvelle grille horaire en 2004 : celle-ci prévoit d'introduire l'anglais dès le 3^e primaire, à raison de deux puis trois leçons par semaine à partir de la 5^e primaire. Les initiateurs du projet estiment qu'il faut miser sur les excellentes capacités d'apprentissage des jeunes enfants, les synergies possibles entre les langues et la faculté de ces dernières à ouvrir sur le monde (Regierungsrat LU 2006 : 12-14). Suite à la contestation enseignante, la nouvelle grille horaire n'entre en vigueur qu'à la rentrée 2007-2008. C'est donc en 2014 que la première volée d'élèves ayant bénéficié de cet enseignement précoce quitte l'école secondaire.

Le 17 septembre 2014, un comité principalement composé d'enseignants et d'entrepreneurs dépose une initiative populaire (*Fremdspracheninitiative*) qui demande l'enseignement d'une seule langue à l'école primaire sans préciser laquelle²⁴. Il estime qu'il faut accorder la priorité à l'allemand ainsi qu'aux matières techniques et scientifiques et que l'apprentissage de deux langues au primaire désavantage les élèves allophones et les garçons. Il considère en outre que débiter l'apprentissage des langues plus tard ne représente pas un inconvénient.

Sur la base d'un avis de droit (Lienhard *et al.* 2015), le gouvernement juge l'initiative irrecevable (Regierungsrat LU 2015), car elle contrevient non seulement à l'unité de la matière (puisque la question ne porte pas sur le choix de la langue qui doit être enseignée au primaire), mais aussi au droit

²⁴ <http://www.fremdspracheninitiative-lu.ch/> (consulté le 20.05.16)

supérieur, qui impose une harmonisation des objectifs des niveaux d'enseignement (conformément à l'art. 62, al. 4, Cst.). Les défenseurs du texte produisent à leur tour deux avis de droit allant dans le sens contraire (Glaser 2015, Jaag 2015) et réussissent à convaincre le parlement lucernois, qui déclare l'initiative valide en décembre 2015 : par 113 voix contre 0, le Grand Conseil renvoie ainsi le message au Conseil d'État, en le chargeant de prendre position sur l'acceptation ou le rejet du texte.

Le message en question devrait être traité par le gouvernement en août 2016 et par le Grand Conseil en novembre 2016, l'éventuelle votation étant prévue pour le printemps 2017. Dans le même temps, le gouvernement poursuit son programme d'austérité : après avoir rétrogradé les professeurs de musique cantonaux tout en prolongeant leurs horaires de travail, il propose aujourd'hui de nouvelles mesures d'économies qui devraient toucher durement le personnel de la fonction publique, en particulier les enseignants (*Konsolidierungsprogramm 2017*²⁵).

5.1.2 LE CANTON DE THURGOVIE²⁶

Le petit (991 km²) canton de Thurgovie, qui compte 266 510 habitants²⁷, est membre de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique de Suisse orientale et du Liechtenstein (**EDK-Ost**²⁸) et se caractérise par la présence de 90 *Schulgemeinden* (communes scolaires), dirigées par les *Schulbehörden* (autorités scolaires). Les *Schulgemeinden* sont des organes de droit public chargés de l'enseignement et de la formation, issus de la société civile et dotés de la souveraineté fiscale. La réforme de 2006 a introduit dans le système thurgovien (pour la plupart des écoles) un échelon supplémentaire entre les *Schulbehörden* et les enseignants : celui des directeurs d'établissement scolaire (VST 2006). L'introduction de ces « geleitete Schulen » a permis de professionnaliser

²⁵ <http://www.llv.ch/> (consulté le 06.06.16)

²⁶ Source : Dieu & Tomisawa 2015

²⁷ État en 2015 : http://www.statistik.tg.ch/xml_8/internet/de/application/f10553.cfm (consulté le 22.05.16)

²⁸ AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, ZH + FL

l'encadrement des enseignants et quelque peu affaibli le pouvoir des *Schulgemeinden*, qui sont essentiellement responsables de la gestion financière des écoles, tandis que les directeurs d'établissement en assurent la gestion opérationnelle (administration, pédagogie, ressources humaines et évaluation des enseignants).

L'enseignement précoce des langues a d'emblée été contesté en Thurgovie. L'introduction du français au primaire (5^e et 6^e) en 1995 se fait avec difficulté et une nouvelle vague de contestation voit le jour lorsque se profile l'introduction de l'anglais : le projet du gouvernement, qui prévoit de maintenir le français et d'ajouter l'anglais en 3^e et 4^e primaire, est combattu par la voie d'une initiative qui échoue de justesse devant le peuple le 26 février 2006²⁹.

Deux ans plus tard, le 30 novembre 2008, le peuple thurgovien rejette le concordat HarmoS à une faible majorité (SDA 2008) en raison de l'opposition à la scolarisation obligatoire des très jeunes enfants et aux horaires continus, et contre l'avis unanime du parlement, du gouvernement (dont la responsable du département M. Knill) et du syndicat d'enseignants *Bildung Thurgau*.

Malgré le rejet d'HarmoS, le canton de Thurgovie met en œuvre la politique du 3^e/5^e primaire pour l'enseignement des langues et prépare l'introduction du *Lehrplan 21*. Ainsi, depuis 2009, l'anglais est enseigné en 3^e primaire et le canton avance sur la voie de l'harmonisation.

Le 12 février 2013, un groupe de parlementaires emmenés par la députée UDC **Verena Herzog** brise à nouveau cet élan en déposant une motion qui vise à repousser l'enseignement du français au degré secondaire. Soutenue par les milieux économiques (qui déplorent les lacunes des élèves en allemand et en mathématiques, Pauk 2010) et représentant les parents d'élèves (elle préside la faîtière des associations de parents d'élèves thurgoviennes TAGEO), Verena Herzog estime, à l'instar des

²⁹ 24 170 voix contre 22 422 : ce sont surtout les districts de Kreuzlingen, Steckborn, Diessenhofen et Hinterthurgau qui ont rejeté l'initiative. Il s'agit de « régions périphériques » du canton, fortement liées aux cantons voisins de Schaffhouse et Saint-Gall, qui appliquent la Stratégie de la CDIP.

enseignants (Widmer juillet 2014), que les élèves du primaire sont surchargés et que l'apprentissage précoce d'une langue n'est utile que s'il est intensif, ce qui n'est pas possible avec deux langues « étrangères ». Arguant en outre de la prépondérance de l'anglais au niveau international, elle demande par conséquent que l'enseignement obligatoire du français ne débute qu'au niveau secondaire, une option restant possible au primaire. Cette motion est soutenue en octobre par les représentants des enseignants du primaire et du secondaire à condition que les compétences acquises dans les deux langues restent les mêmes en fin de la scolarité obligatoire (Bernhardsgrütter 2013 : 19).

Le gouvernement thurgovien essaye d'abord de gagner du temps dans la mesure où les travaux du *Lehrplan 21* sont en cours. Puis, par la voix de Monika Knill, en charge du Département de l'instruction publique, il recommande le rejet de la motion pour des raisons tant formelles (la motion serait juridiquement irrecevable car elle viole l'art. 46 du règlement du Conseil d'État – Meile 2014) que matérielles (la majorité des élèves du primaire ne seraient pas surchargés si l'on en croit un rapport de la HEP de Saint-Gall et les conséquences d'une adoption de la motion seraient désastreuses pour la cohésion nationale et le canton de Thurgovie, qui se trouverait isolé). Dans le même temps, il propose une solution de compromis : maintenir l'enseignement obligatoire du français au primaire tout en élargissant la possibilité de dispenses. Le Grand Conseil n'est toutefois pas sensible aux arguments du gouvernement et déclare recevable la motion, qui est ainsi acceptée le 13 août 2014 (Grosser Rat des Kantons Thurgau 2014).

À l'été 2014, Monika Knill est donc contrainte de mettre en œuvre la motion. Les travaux sont lancés le 17 septembre 2014 (DEK 2014) : l'office compétent est chargé d'adapter le plan d'enseignement du secondaire, et plus précisément d'y prévoir un renforcement du français de sorte à pallier sa suppression au primaire. Parallèlement, le *Sprachenkonzept* doit être adapté et les aspects pratiques du changement à venir, évalués (notamment la faisabilité d'un enseignement optionnel du français au primaire et les conséquences financières). Selon Mme Knill

(Widmer août 2014), la mise en œuvre de la motion ne devrait pas changer grand-chose à l'issue de la scolarité obligatoire puisque le canton dispose déjà d'un nombre élevés de leçons consacrées aux langues sur l'ensemble de la scolarité obligatoire (6680 contre 5928 à Lucerne). Et en effet, le projet présenté et mis en consultation le 1^{er} avril 2016 prévoit une dotation horaire totale inchangée : les deux heures de français des deux dernières classes de primaire seront reportées au secondaire à partir de 2018, de sorte que, sur toute la durée de la scolarité obligatoire, la dotation horaire reste de 14 heures, contre 13 à Saint-Gall (Braun 2016).

Notons d'emblée que, à l'aune des cantons examinés, l'acceptation de la Stratégie des langues semble nettement diminuer au fur-et-à-mesure que l'on se déplace vers l'est du pays.

5.2 ACTEURS ET RESSOURCES

5.2.1 MODÈLE DE CAUSALITÉ ET TRIANGLES DES ACTEURS

Les deux modèles de causalité présentés au ch. 3.5.2. illustrent l'aspect institutionnel et l'aspect substantiel de la politique de l'enseignement des langues à l'école primaire, telle qu'elle s'est développée aux différents échelons de la structure étatique. Bien que distincts, ces deux modèles ne sont pas étrangers l'un à l'autre, mais ont en fait tendance à découler l'un de l'autre en pratique (fig. 7). On observe en effet une **action en cascade** des acteurs politico-administratifs (cf. annexe 1), qui se répartissent à plusieurs échelons institutionnels : fédéral (département et office fédéraux), supra-cantonal (CDIP et conférences régionales), cantonal (département et office compétents) et communal (autorités scolaires et établissements). Dans la mesure où nous nous penchons sur l'entente intercantonale relative à l'enseignement des langues, c'est le compromis défini par la Stratégie des langues (cf. ch. 2.1.) que nous avons retenu pour élaborer le modèle de causalité qui sous-tend la présente étude empirique. Par souci de simplification, les organes communaux et législatifs, qui

jouent également un rôle (cf. ch. 5.4.1. et 5.4.2.), ne sont pas représentés sur la figure 7.

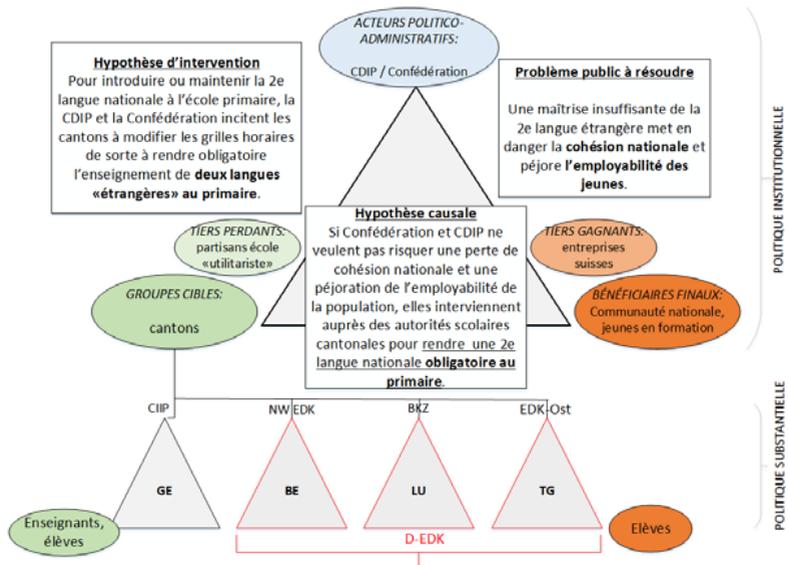


Figure 7 : Modèle de causalité multiniveaux

Les autorités cantonales constituent le premier **groupe cible** – c’est-à-dire le groupe directement visé (Knoepfel *et al.* 2006 : 60) – de la politique institutionnelle, puisqu’elles doivent modifier leur politique (organiser l’enseignement de deux langues « étrangères » au primaire), de sorte que les enseignants et les élèves modifient leur comportement conformément au changement demandé.

En ce qui concerne la politique substantielle, les autorités cantonales agissent ainsi sur les directeurs d’établissement, qui agissent eux-mêmes sur les enseignants, qui agissent à leur tour sur les élèves. Pour une meilleure lisibilité, les autorités cantonales et les directeurs d’établissement n’apparaissent pas sur le schéma.

Au niveau substantiel, la modélisation retenue fait apparaître les élèves non seulement parmi les groupes cibles, mais aussi parmi les **bénéficiaires finaux**, c'est-à-dire les acteurs qui subissent les effets négatifs du problème à résoudre et pour lesquels la politique publique est mise en place (Knoepfel *et al.* 2006 : 60). En effet, leurs capacités d'assimilation ne sont pas exploitées et leur maîtrise de la deuxième langue nationale risque d'être péjorée si l'enseignement ne débute qu'au niveau secondaire, situation qui pourrait leur poser des problèmes d'insertion et d'employabilité sur le marché du travail helvétique. Au niveau institutionnel, la cohésion nationale est considérée comme étant menacée si la deuxième langue nationale n'est plus enseignée au niveau primaire : dans un premier temps, ce sont surtout les minorités linguistiques qui risquent d'être particulièrement désavantagées, mais c'est bien le « vivre ensemble » national qui est finalement concerné.

Les groupes tiers regroupent les personnes indirectement concernées par le problème public et la politique mise en œuvre (Knoepfel *et al.* 2006 : 61). Ils peuvent en tirer profit ou, au contraire, en subir des conséquences négatives. Parmi les **tiers gagnants** figurent notamment, au niveau supérieur, les employeurs (en particulier suisses) et, au niveau cantonal, les enseignants primaires de la langue déjà enseignée dans le sens où ils profitent des effets de synergie avec l'introduction de la deuxième langue « étrangère » (l'enseignement du français en 5^e est par exemple facilité par l'introduction de l'anglais en 3^e, du moins pour les bons élèves) et les enseignants en langues du niveau secondaire, à condition que l'apprentissage de la langue au primaire soit efficace et facilite ainsi leur travail.

Toutefois, les autres enseignants du primaire et ceux du secondaire peuvent aussi se considérer comme **tiers perdants** : les premiers car ils doivent remplacer leurs collègues en formation, réorganiser leur travail à cause de l'arrivée d'une nouvelle langue ou encore faire face à certains élèves surchargés ainsi qu'à des niveaux très disparates, et les seconds car ils sont obligés de tenir compte des compétences acquises au primaire et donc de revoir leur programme d'enseignement, voire de tout reprendre à

zéro si l'apprentissage précoce se révèle inefficace. Parmi les tiers perdants figurent aussi les parents des élèves en difficulté (à noter que les garçons sont généralement moins bons que les filles en langues, comme le confirme une récente étude : Institut de plurilinguisme 2016), qui devront investir plus de temps pour soutenir leur enfant.

Les élèves alémaniques et les allophones sont parfois évoqués comme tiers perdants mais nous ne les retiendrons pas ici. Si certains estiment que le *Hochdeutsch* est déjà une langue étrangère pour les élèves de Suisse alémanique, des études montrent que l'allemand standard est assez proche du suisse-allemand pour ne pas être considéré comme tel (Burger et Häcki Buhofer 1994). En outre, il n'est pas prouvé que des élèves ayant une langue maternelle autre que la langue standard locale soient désavantagés par l'apprentissage précoce d'autres langues, au contraire : le facteur déterminant est plutôt celui du degré de formation et d'équipement en biens culturels de la famille (Institut de plurilinguisme 2016).

On note donc que les enseignants sont divisés, de même que les employeurs : si certains estiment dommageable l'absence de maîtrise d'une deuxième langue nationale, d'autres constatent de graves lacunes dans les matières dites utilitaires telles que la langue standard locale (l'étude PISA de 2000 en avait fait état) ou les mathématiques, et réclament que celles-ci soient comblées en priorité.

5.2.2 RESSOURCES ET ACTEURS DE LA POLITIQUE INSTITUTIONNELLE

Au niveau de la Confédération, c'est essentiellement le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et, en son sein, l'Office fédéral de la culture (OFC), qui sont concernés. L'OFC est dirigé actuellement par Isabelle Chassot : ancienne présidente de la CDIP, elle a été conseillère d'État chargée de la formation à Fribourg, le canton du chef du DFI Alain Berset. Pour des raisons historiques, le canton de Fribourg est particulièrement sensible à la problématique des langues : au 19^e siècle, la langue officielle du canton est l'allemand alors que deux tiers de sa population parlent français. La ressource soutien politique joue ainsi un grand rôle.

Les moyens financiers et humains engagés par la Confédération sont toutefois limités : une petite équipe à l'OFC, une déléguée au plurilinguisme rattachée au Département fédéral des finances et disposant de très peu de pouvoir (elle a essentiellement compétence pour l'administration fédérale) et une enveloppe budgétaire très modeste pour les échanges linguistiques. S'agissant de la ressource droit, il ressort de l'analyse détaillée (cf. ch. 4.3.3.) qu'elle n'est guère simple à échanger pour le Conseil fédéral.

Pour sa part, la **CDIP** a certes plus de poids que la plupart des autres conférences intercantionales – elle dispose de moyens financiers importants avec un budget annuel de 12 millions de francs, dont 7 pour le personnel (CDIP 2015) – et parvient, comme nous l'avons vu, à mobiliser et échanger efficacement ses ressources consensus, information et soutien politique. Cependant, son pouvoir (ressource droit) reste limité. La CDIP agit en effet toujours de manière subsidiaire aux cantons, qui ne sont contraints ni de suivre ses recommandations ni d'adhérer au concordat.

5.2.3 RESSOURCES ET ACTEURS DE LA POLITIQUE SUBSTANTIELLE

L'analyse des ressources par canton et par acteur est présentée à l'annexe 6. Ce sont surtout les acteurs politico-administratifs (département, office et instances scolaires) qui concentrent les ressources, tandis que les bénéficiaires et les groupes cibles en possèdent assez peu. Les élèves du primaire constituent un groupe particulièrement « faible » de ce point de vue étant donné qu'ils sont trop jeunes pour influencer réellement les choix opérés par les parents, les enseignants et les instances scolaires. Les tiers gagnants, ou perçus comme tels, sont peu réactifs et moins nombreux à l'est, alors que les tiers perdants ont tendance à se mobiliser.

Les principales ressources disponibles et échangées sont ici l'information, l'organisation (notamment des enseignants), le droit (fondé sur de nombreuses bases légales mais aussi sur des avis d'experts mandatés par les différents acteurs) et le soutien politique.

5.3 RÈGLES INSTITUTIONNELLES

5.3.1 POLITIQUE INSTITUTIONNELLE

Les règles institutionnelles communes aux quatre cantons se composent d'une « couche supra-cantonale » (Stratégie des langues, HarmoS) et d'une « couche fédérale » avec la Constitution fédérale (art. 62 sur l'instruction et art. 70 sur les langues) et la loi sur les langues, en particulier ses art. 14 et 15.

La structure est particulièrement complexe dans la mesure où les éléments du corpus législatif commun possèdent des statuts juridiques différents et parfois controversés. En effet, la Stratégie 2004, qui a été adoptée par la Conférence plénière de la CDIP, doit être considérée comme du *soft law*. Le concordat HarmoS a en principe plus de poids si bien qu'il est souvent invoqué en renforcement de la Stratégie 2004 pour défendre l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire. Il ne saurait en principe être applicable aux cantons qui n'y ont pas adhéré, comme Thurgovie et Lucerne, mais les autorités fédérales estiment le contraire : « L'art. 62, al. 4, Cst. astreint les cantons à réaliser ensemble l'harmonisation par voie de coordination. Avec la Stratégie des langues arrêtée en 2004 par la CDIP, les cantons ont adopté pour l'enseignement des langues une solution nationale reprise par la suite dans le concordat HarmoS (art. 4). Par ce concordat, les cantons ont rempli leur obligation constitutionnelle de se coordonner (art. 62, al. 4, Cst.). Si un canton renonce à adhérer, il ne peut remplir son devoir d'harmonisation dans les domaines prescrits par la Constitution qu'en alignant sa réglementation sur l'harmonisation élaborée en commun et exprimée par le concordat. Le refus d'un canton d'adopter une solution commune décidée ensemble violerait le devoir d'harmoniser » (OFC 2014 : 3).

Chaque canton est en outre membre d'une (au moins) conférence régionale émanant de la CDIP. À ce titre, les règles institutionnelles de la CIIP sont plus détaillées et comportent davantage d'éléments procéduraux, puisque tous ses membres ont signé la CSR et la CoParl

(cf. ch. 4.2.5. et 4.3.4.), qui prévoient respectivement, entre autres, diverses options pour la coordination des moyens d'enseignement et un contrôle parlementaire (rapport annuel de la CIIP soumis aux parlements des cantons romands). Pour la Suisse alémanique, la structuration compte un échelon supplémentaire puisqu'il existe une conférence qui chapeaute les trois conférences régionales alémaniques : la D-EDK, mais sa mission est essentiellement d'harmoniser l'enseignement obligatoire (projet *Lehrplan 21*). La D-EDK possède un groupe de travail Langues dont le mandat prévoit divers éléments opérationnels et organisationnels en la matière : organe de coordination (D-KOGS), plateforme d'information (*sprachenunterricht.ch*) et instrument d'évaluation des compétences linguistiques (*lingualevel*). Chaque conférence régionale alémanique possède une spécificité et une identité différente : pour NW EDK, c'est le groupe « Passepartout » qui joue un rôle décisif en faveur de l'enseignement de deux langues au primaire (cf. ch. 5.1.2). Au sein de BKZ, l'harmonisation des plans d'études est réalisée pour l'anglais, mais Uri fait exception pour le français. Enfin, EDK-Ost présente une très faible homogénéité : AI ne respecte pas la Stratégie des langues, ZH enseigne l'anglais dès la 2^e primaire et GR possède un modèle particulier (cf. fig. 6, ch. 4.3.4.).

5.3.2 POLITIQUE SUBSTANTIELLE

Au niveau cantonal, la structure réglementaire est relativement similaire : on trouve des lois cantonales sur l'école obligatoire (GE : loi du 17 septembre 2015 sur l'instruction publique³⁰ ; BE : loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire³¹ ; LU : Gesetz über die Volksschulbildung vom 22.03.1999³² ; TG : Gesetz über die Volksschule³³) assorties de leurs ordonnances, ainsi que les plans d'études, qui constituent l'élément substantiel de l'arsenal réglementaire. Il existe en outre d'autres ordonnances ainsi que nombre de directives et règlements dans chacun

³⁰ LIP, C 1 10

³¹ LEO, BSG 432.210

³² VBG, SRL 400a

³³ RB 411.11

des cantons, mais nous ne les étudierons pas dans le cadre du présent travail.

L'arsenal législatif thurgovien est plus rigide en termes d'organisation, puisqu'il existe une législation régissant les *Schulgemeinden* (cf. ch. 5.1.4.). Celles-ci sont partiellement en contact direct avec l'office et représentées par une association qui défend leurs intérêts ; elles ont aussi des contacts avec l'association des parents d'élèves TAGEO mais qui ne sont pas institutionnalisés (ce qui n'est pas un problème vu la petite taille du canton). À Berne et Lucerne, il existe certes des structures scolaires comparables, mais elles sont réglementées uniquement au niveau communal, ce qui tend à prouver leur rôle moins marqué.

5.4 STRUCTURATION DES ACTEURS

5.4.1 POLITIQUE INSTITUTIONNELLE

La structuration commune aux quatre cas étudiés se compose essentiellement des acteurs politico-administratifs déjà mentionnés.

Au DFI, l'OFC occupe une position très forte, notamment grâce à la personnalité de sa responsable Isabelle Chassot. On pourrait s'attendre à ce que le Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR) ait plus de poids, mais ce n'est pas le cas. On observe ainsi une centralité totale sur le pôle DFI/OFC au niveau fédéral.

À noter que les parlementaires fédéraux jouent également un rôle non négligeable : que ce soit par le biais de la CSEC-CN ou à titre individuel (en co-signant comme Jean-François Steiert de nombreuses interventions ou en déposant : Hubmann 1997, Hess 1999, Zbinden 1999, Zwygart 1999, Berberat 2000, Rennwald 2000, Comte 2014, Aebischer 2014, Tschäppät 2014, Levrat 2015, Reynard 2015), ils sont nombreux à faire pression pour l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire.

En ce qui concerne la CDIP, nous avons vu que, malgré sa relative importance, son influence était limitée : si c'est elle qui a décidé de la Stratégie des langues, elle n'a ensuite joué directement qu'un rôle mineur (le pouvoir étant délégué aux conférences régionales, dont l'engagement est variable) dans le choix des méthodes de langues et l'évaluation du niveau linguistique et didactique des enseignants ainsi que des compétences acquises par les élèves. La CDIP est toutefois soumise à la coordination verticale de la Confédération, qui s'assure que les éléments de cohésion nationale soient bien mentionnés (le Secrétariat à la formation, à la recherche et à l'innovation [SEFRI] est toujours représenté lors des assemblées plénières de la CDIP). De par le rôle souverain de ses membres, elle est à la merci des cantons non-HarmoS qui décident de s'écarter de la stratégie commune adoptée et n'a guère les moyens de les empêcher. En période de contestation, comme c'est le cas aujourd'hui, elle constitue donc un maillon relativement faible de l'arrangement politico-administratif puisque sa ressource principale est le consensus.

5.4.2 POLITIQUE SUBSTANTIELLE

Au niveau cantonal, la structure générale des quatre cas est similaire : un département, dont le chef fait partie du collège exécutif, est chargé de l'instruction publique et supervise un office chargé de l'enseignement obligatoire, qui communique avec les instances communales et les établissements scolaires, dont la gestion opérationnelle relève des directeurs d'école. Chaque département en question fait partie d'une conférence régionale spécialisée.

À Genève, où l'harmonisation régionale des plans d'études est achevée, l'acteur central est plutôt la CIIP, puisque le canton ne dispose d'une marge de manœuvre que sur 15 % du contenu de l'enseignement, et ce dans le cadre de recommandations formulées par la CIIP. La mise en œuvre est toutefois du ressort principal du département. À ce titre, Charles Beer (PS), qui a dirigé le DIP pendant une dizaine d'années, a joué un grand rôle pour préparer l'introduction de la deuxième langue

« étrangère » (cf. ch. 5.1.1.). Lui a succédé Anne Emery-Torracinta, elle aussi membre du PS et ancienne enseignante.

À Berne le département, et plus particulièrement son chef Bernhard Pulver (Verts), a une grande influence : il a porté le projet et imposé au Grand Conseil de ne pas retarder l'introduction de la nouvelle grille horaire. Il dispose en outre d'un regain de soutien grâce à la coordination horizontale avec les cantons « Passepartout » (cf. ch. 5.1.2.) ; ses priorités sont en adéquation avec la doctrine de son parti. La politique de B. Pulver s'inscrit dans la continuité puisque le prédécesseur de celui-ci, Mario Annoni, défendait avec ardeur la même ligne.

Dans le canton de Lucerne, l'instruction publique est dirigée par Reto Wyss (PDC) depuis 2011 seulement. Son prédécesseur, Anton Schwingruber (PDC), est resté huit ans à la tête du département. Les deux hommes semblent défendre la Stratégie des langues, mais l'opposition, ou du moins le scepticisme, a partiellement gagné les rangs de leur parti si l'on en croit les débats qui se sont tenus au Grand Conseil sur l'invalidation de la *Fremdspracheninitiative* (Kantonsrat LU 2105).

Enfin, Thurgovie et les cantons de EDK-Ost n'ont pas coordonné de réforme de l'enseignement du français avec l'introduction de l'anglais. Par ailleurs, la responsable du département Monika Knill n'a pas le poids de son homologue bernois : elle est membre de l'UDC, le parti le plus opposé à l'introduction du français au primaire. Et même si elle est présidente du gouvernement thurgovien en 2012-2013 et vice-présidente du conseil de la HEP cantonale, elle n'est arrivée à la tête du département que le 1^{er} juin 2008, succédant à un autre UDC J. Stark, qui n'avait pas suivi la lancée de Bernhard Koch (PDC), initiateur de réformes importantes entre 2000 et 2006.

S'agissant des communes, leur rôle dans la politique scolaire est marginal à Genève, où elles se contentent de mettre des locaux à disposition, la quasi-totalité des décisions étant prises au niveau du service cantonal compétent. À Berne, les communes disposent d'une unité administrative qui traite de la formation et organise les directions d'école en conférence

des directeurs. Les directions d'école rendent compte aux instances communales, mais elles sont aussi la supervision pédagogique des inspecteurs du département et sous la supervision stratégique-politique d'une commission scolaire, qui nomme les directeurs d'établissement, eux-mêmes dirigeant les enseignants. Les commissions scolaires n'interviennent pas dans le débat sur l'enseignement précoce des langues et n'ont en fait que peu de pouvoir, surtout depuis la révision partielle de la loi sur l'école obligatoire (REVOS 08), qui a octroyé aux communes une plus grande marge de manœuvre pour l'organisation et la conduite des écoles³⁴. À Lucerne, deux modèles principaux cohabitent : d'une part, celui plus traditionnel des *Schulpflegen*, dont les membres sont élus directement par le peuple et qui assurent généralement la gestion stratégique des écoles (nomination des directeurs d'école, des enseignants et du personnel scolaire, contrôle des activités et de la qualité), tandis que la gestion opérationnelle est confiée aux directeurs d'école et la gestion financière, au conseil communal (*Gemeinderat*) ; et d'autre part celui plus récent des *Bildungskommissionen*, qui peuvent être consultatives ou dotées de pouvoirs décisionnels, et qui sont nommées par le conseil communal (dans ce cas, la gestion stratégique est assurée par le conseil communal et ce sont les directeurs qui nomment les enseignants). Quoi qu'il en soit, les instances communales et scolaires sont consultées par le biais de leurs organisations respectives – Verband Luzerner Gemeinden (VLG) et Verband der Schulpflegen und Bildungskommissionen Kanton Luzern (VSBL) – pour toutes les questions touchant à la politique de l'école. En Thurgovie, les *Schulgemeinden* font largement entendre leur voix, notamment par l'intermédiaire de l'organisation qui les fédère, la Verband Thurgauer Schulgemeinden (VTGS). Leur organisation est plus rigide et importante : ainsi, à Frauenfeld (environ 22 700 habitants), la *Schulgemeinde* comprend 13 membres hors école alors que dans la commune bernoise de Köniz (environ 38 000 habitants), il n'y a que huit membres élus, présidés par le conseiller administratif responsable des

³⁴ Source : http://www.erez.be.ch/erez/fr/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/schulkommissionenundgemeinden.html (consulté le 09.06.16)

écoles de la commune avec un équivalent administratif réduit au minimum. La *Schulgemeinde* a ainsi de par sa structure plus d'indépendance et plus de moyens que la commune scolaire bernoise par exemple.

Enfin, comme au niveau fédéral, les organes législatifs sont aussi à considérer, car ils interviennent en cours de mise en œuvre : à Berne, ils contribuent à asseoir et à réaffirmer la politique publique (motion de la commission en réaction à la contestation thurgovienne, cf. ch. 5.1.2.) alors qu'à Lucerne et en Thurgovie, ils parviennent respectivement à la remettre en question (rejet de l'invalidation de l'initiative populaire) et à la bloquer (adoption de la motion Herzog). Le cas de Genève est un peu différent, dans la mesure où le parlement y est consulté, via la CoParl, sur les activités de la CIIP, ce qui renforce l'assise de la politique régionale.

5.5 PLANS D'ACTION

5.5.1 GÉNÉRALITÉS

Le plan d'action est constitué des documents qui fixent des priorités, dans l'espace et dans le temps, pour la mise en œuvre de la politique publique (Knoepfel et al. 2006 : 126 et 218). Il concerne essentiellement la politique substantielle.

L'enseignement des langues est une politique décentralisée, si bien qu'il existe des plans d'action au niveau supra-cantonal ainsi qu'à plusieurs niveaux inférieurs pour chaque canton : la décision du département (cantonal) est mise en œuvre avec le soutien de l'office compétent par les autorités communales et/ou scolaires à destination des directeurs d'établissement, qui eux-mêmes chargent les enseignants d'apprendre les langues aux élèves.

Au niveau supra-cantonal et cantonal, les plans d'action concernent a priori :

- le développement de la méthode de langues ;

- les mesures prises pour que les enseignants atteignent le niveau linguistique requis ;
- la formation didactique des enseignants pour l'apprentissage précoce des langues ;
- les procédures d'évaluation du niveau linguistique des élèves ainsi que du niveau linguistique et didactique des enseignants.

5.5.2 PLANS D'ACTION SPÉCIFIQUES

Dans la plupart des cantons, on ne trouve guère de plan d'action global explicite. Il y a des agendas de mise en œuvre, des mesures pour la formation des enseignants, mais les instructions sont ensuite données par voie de circulaire et de conférences diverses : la mise en œuvre semble largement implicite. Par contre, à Genève, elle est plus explicite avec le rôle fort de la CIIP, qui définit et balise de manière précise les mesures à prendre : la CIIP a ainsi lancé un appel d'offres pour une nouvelle méthode d'apprentissage de l'anglais (More), qui a été testée puis évaluée par l'IRDP. Le département genevois de l'instruction publique a lui-même publié de nombreuses directives et brochures d'information, dont un Guide pratique à l'attention des enseignants (Service de l'enseignement et de l'évaluation 2015).

Le cas de Genève se caractérise en outre par une série de réformes qui ont contribué à préparer l'introduction de la deuxième langue au primaire. Le peuple a ainsi été consulté sur la réforme du cycle d'orientation en 2009 (objectif d'harmonisation cantonale des trois dernières années de l'enseignement obligatoire), puis sur la réintroduction de l'école le mercredi matin, condition sine qua non pour intégrer l'anglais sans supprimer d'heures de cours. Les enseignants du primaire ont reçu la garantie que leur horaire de travail ne serait pas alourdi, si bien que les quatre heures ajoutées sont assurées pour moitié par des professeurs de sport et par des enseignants supplémentaires dits « voltigeurs ». Un rééquilibrage des heures d'enseignement a en outre été effectué pour les 5^e et 6^e : l'allemand est passé de 2,5 à 2 périodes hebdomadaires et le français s'est vu retrancher 2 périodes. Quant à l'emploi du temps des

élèves, il n'a fait que rejoindre celui des autres cantons (les élèves genevois travaillaient 210 heures de moins que leurs collègues fribourgeois entre la 5^e et la 8^e primaire et 475 heures de moins que les Valaisans), ce qui a permis d'obtenir le soutien populaire (65 % de oui lors la votation de mars 2012), même si un syndicat enseignant (SPG) et quelques associations de parents d'élèves ont fait part de leur opposition. La réforme a coûté 20 millions de francs et nécessité la création de 120 postes d'enseignant. La formation des enseignants a été réalisée sur une base volontaire et bénéficié de nombreux moyens sur les plans didactique (formation de 6 jours à la méthode More), linguistique (e-learning, séjour linguistique, cours de langue) et pédagogique (feuilles d'information « Was sonst ? », activités disponibles sur le site dédié « Petit Bazar », stratégies d'apprentissage du vocabulaire). Notons toutefois que les enseignants devaient atteindre le niveau B2, et non C1 comme dans les trois autres cantons sous revue. Enfin, l'anglais et désormais aussi l'allemand donnent lieu à des notes (évaluations certificatives), mais ne constituent pas des branches sélectives pour le passage au secondaire.

Pour Berne, la mise en œuvre a présenté aussi un grand degré d'ouverture : large information préalable des directeurs et des enseignants puis effort continu d'écoute de la part du chef de département, qui a investi beaucoup de temps dans cette réforme. Le département a donné aux enseignants la possibilité de suivre des cours de deux à trois mois en France sur leur temps de travail. Il a aussi organisé de nombreux cours facultatifs de didactique et responsabilisé les enseignants, qui pouvaient juger eux-mêmes de leurs besoins de formation. Par ailleurs, la didactique a été repensée du tout au tout avec le développement, à grands frais et en collaboration avec les autres cantons « Passepartout », d'une méthode ad hoc (Mille feuilles), adaptée à l'enseignement précoce et intégrant des éléments de la culture romande. Enfin, la réforme à Berne a touché les enseignants du 3^e degré jusqu'au 6^e degré – alors qu'elle ne concerne que les enseignants de 5^e et 6^e à Genève : c'est donc à ce groupe très large que s'est adressée l'offre de formation linguistique et didactique.

À Lucerne, l'introduction de la « deuxième langue étrangère » – l'anglais – au primaire est le fruit d'un vaste débat (*Schule in Diskussion*) et du projet *Schulen mit Zukunft*. Elle a été longuement préparée (dès 2003), mise en œuvre de manière échelonnée à partir de 2007 et évaluée en 2010. Tant les communes que les milieux enseignants ont été consultés préalablement et ces derniers se sont d'ailleurs opposés au projet initial en 2006 avec l'initiative « Eine Fremdsprache an der Primarschule (3/7) », qu'ils ont finalement retirée après avoir obtenu des moyens supplémentaires (cf. ch. 5.1.3.). La nouvelle grille horaire de 2006 comporte 10 heures de plus pour les langues, ajoutées au détriment des mathématiques (- 2h) et de la matière « Mensch und Umwelt » (- 4 h), soit une augmentation de l'horaire hebdomadaire de 4 heures au total. Les personnes volontaires pour enseigner l'anglais ont suivi le programme suivant : 4 modules de formation, cours de langues (pour acquérir le niveau C1), séjour linguistique de 4 semaines au minimum et 10 jours d'enseignement didactique sur 2 ans.

Le champ est nettement moins ouvert en Thurgovie car l'anglais a été purement et simplement ajouté à la grille horaire. Ainsi, seuls sont directement concernés les enseignants qui ont été volontaires pour se former au niveau C1 (la formation était uniquement accessible aux personnes ayant déjà le niveau B2, si bien que certains se sont formés préalablement à leurs frais pour arriver à ce niveau et suivre la formation offerte par le canton). Au final, les leçons d'anglais sont données pour les deux tiers des écoles par des enseignants spécialisés (qui enseignent généralement aussi une autre langue). En 2009, l'introduction de l'anglais a fait l'objet d'une consultation auprès des représentants des enseignants, directeurs d'école et *Schulgemeinden*. Les enseignants ont aussi été directement consultés sur leur niveau et leur désir de formation, mais la mise en œuvre a ensuite été confiée aux *Schulgemeinden*. Lors de l'introduction du français en 1995, tous les enseignants s'étaient vus contraints d'enseigner cette langue à partir de la 5^e primaire, d'où un fort mécontentement.

Le degré de discrimination est faible dans tous les cantons, puisque les groupes cibles subissent le même traitement, avec un simple décalage dans le temps dû à l'introduction par niveau des nouvelles matières.

L'affectation des ressources est sans doute le point qui diffère le plus d'un canton à l'autre. À Berne et à Genève, elle est clairement liée et contrôlée par le département tandis qu'à Lucerne et surtout en Thurgovie, les instances communales semblent avoir un peu plus de marge de manœuvre. Ainsi, les *Schulgemeinden* bénéficient d'une certaine latitude pour l'allocation des ressources, même si la réforme est payée en majeure partie par le canton. S'agissant des moyens mis en œuvre, le canton de Thurgovie finance les coûts de formation ainsi qu'un séjour linguistique de trois semaines pour les enseignants concernés, mais les cours de didactique doivent être suivis sur le temps libre. De même, à Lucerne, les cours de langue doivent être suivis pendant le temps libre et sans décharge de cours, et seules une ou deux semaines de séjour linguistique peuvent être prises sur le temps de travail, le remboursement des frais n'étant en outre que partiel. Quant aux cours de didactique, ils sont également à prendre sur le temps libre, comme c'est le cas à Genève, où l'appel aux vocations a suffi à combler les besoins initiaux, qui ne concernent que deux niveaux. À Berne, par contre, les moyens débloqués sont plus importants : tant la formation linguistique (plus généreuse) que didactique est offerte et prise sur le temps de travail. En outre, si les communes bernoises ont dû assurer un matériel particulièrement onéreux (la méthode Mille feuilles consiste en une série de brochures qui reste la propriété de l'élève) et un équipement informatique dont les classes n'étaient pas pourvues, elles semblent avoir joué le jeu sans opposition.

La réforme n'a entraîné aucun changement de la structuration des acteurs, si ce n'est la modification de postes au niveau du département pour les collaborateurs suivant la réforme. Le canton de Genève a ainsi créé un poste au sein du département pour les échanges linguistiques.

5.6 ARRANGEMENTS DE RÉGULATION LOCALISÉS

5.6.1 QUALIFICATIFS DES ARRANGEMENTS DE RÉGULATION LOCALISÉS

S'agissant des actes de mise en œuvre, chacun des quatre cantons a élaboré un document conceptuel sur les langues (*Sprachenkonzept*) qui comprend les grandes lignes du contenu de l'enseignement et les éléments didactiques en évoquant les standards européens. Nous trouvons aussi un plan d'études sur les langues (intégré ou non au plan d'études général) qui détaille les éléments d'enseignement.

Les grilles horaires, documents de planification, manuels d'enseignement et documents relatifs aux échanges sont aussi des outputs importants dans chacun des cantons. Il existe en outre de nombreux documents pour la formation des enseignants, soit organisationnels venant du département, soit didactiques et distribués pendant les formations aux écoles pédagogiques ainsi que des feuilles d'information, par exemple sur les échanges linguistiques possibles.

Du point de vue de l'évaluation, il y a très peu de documents disponibles spécifiques aux cantons. Outre le niveau linguistique à atteindre par les enseignants, qui se trouve dans le *Sprachenkonzept*, Berne a par exemple un questionnaire à remplir tous les trois ans par le directeur d'école qui comprend une seule question sur le nombre d'enseignants maîtrisant le niveau linguistique requis et une autre sur le pourcentage d'enseignants qui ont acquis les connaissances didactiques (ERZ 2013).

Au niveau supra-cantonal, nous trouvons plus d'éléments d'évaluation. Ainsi, le DEFR gère, conjointement avec la CDIP, trois « projets » sous le chapeau Pilotage de la formation : l'Evaluation des compétences chez les jeunes (PISA), le Monitoring de l'éducation en Suisse et le Serveur suisse de l'éducation. PISA correspond à une évaluation des compétences des élèves mais n'évalue la lecture que dans la langue locale. Le Monitoring de l'éducation en Suisse donne lieu à l'édition d'un rapport de l'éducation ; s'agissant des langues « étrangères », le rapport 2014 donne l'évaluation des compétences des élèves pour quelques cantons,

mais pas de manière globale. Le DEFR et la CDIP ont aussi publié en 2011 et 2015 une Déclaration sur les objectifs communs concernant l'espace suisse de la formation dans laquelle ils déclarent que « la coordination et le développement de l'enseignement des langues (...) revêt une importance particulière » (DEFR et CDIP 2015 : 3) sans plus de précisions.

Dans le cadre de HarmoS, le document Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation (critères d'évaluation) adopté en 2011 par la CDIP définit en détail les niveaux (compréhension et expression orales et écrites) que les élèves doivent atteindre à chaque degré. Comme annoncé précédemment, le bilan HarmoS 2015 prévoit d'évaluer les compétences en langues des élèves de 6^e en 2017 et ceux de 9^e en 2020.

Pour la Suisse romande, la CIIP prévoit dans la CSR des épreuves communes d'évaluation.

5.6.2 CARACTÉRISTIQUES GLOBALES

Les cantons de Lucerne et Thurgovie se caractérisent par des tentatives, plus ou moins abouties, d'inactivation, de détournement et de contournement de la Stratégie des langues : l'office thurgovien de l'éducation prévoit des possibilités de dispense pour les élèves en difficulté, qui sont certes soumises à des conditions strictes mais de plus en plus utilisées, et à Lucerne, des objectifs d'apprentissage individuel peuvent être définis pour les élèves les plus faibles.

Dans ces deux cantons, les enseignants ont en outre cherché à obtenir des moyens supplémentaires, ce qui a donné lieu à certaines innovations. À Lucerne, face aux exigences des enseignants formulées en 2006, le gouvernement a adopté une série de mesures d'accompagnement (Regierungsrat LU 2006) : renforcement de l'enseignement de l'allemand et soutien aux écoles comptant un grand nombre d'élèves allophones, dédoublement des classes pour l'anglais et le français, amélioration de la formation des enseignants de français et des méthodes d'enseignement,

etc. Au total, le gouvernement a prévu un budget de plus de 2,2 millions de francs, dont un peu plus de la moitié à la charge par les communes. Face à ces annonces, le syndicat LLV a décidé de retirer son initiative, mais l'histoire prouve aujourd'hui que l'apaisement de la contestation n'était que provisoire. En Thurgovie, un compromis a été trouvé pour couvrir une partie des heures de formation (en temps et argent). Notons aussi que des innovations ont également été mises en œuvre à Genève et à Berne, où des fiches adaptées aux garçons ont par exemple été développées.

L'étude empirique des différents produits de politique publique a fait ressortir des similitudes entre les cas de Genève et Berne d'un côté, et ceux de Lucerne et Thurgovie de l'autre, ce qui valide notre hypothèse 3 et va nous permettre de dégager certaines pistes d'explication quant à l'acceptation ou la remise en question de la Stratégie des langues.

6 INTERPRÉTATION ET DISCUSSION

6.1 LA FRAGILITÉ DU MODÈLE DE CAUSALITÉ

Comme nous l'avons vu, non seulement il existe deux modèles de causalité distincts, l'un pour la politique de l'éducation et l'autre pour celle des langues (cf. ch. 3.5.2), mais les référentiels employés ne sont pas non plus univoques. À y regarder de plus près, l'approche utilitariste et l'approche citoyenne, généralement opposées l'une à l'autre, sont loin d'être aussi distinctes qu'il n'y paraît. En effet, qu'est-ce qu'un enseignement « utile » ? Si nous sommes partis de la conception la plus répandue selon laquelle il s'agissait d'une formation défendant les savoirs de base que sont le calcul, la lecture et l'écriture dans la langue locale – matières qui d'ailleurs, avec les sciences, sont les seules testées par les études PISA –, il s'avère que les compétences linguistiques, notamment dans la deuxième langue nationale, peuvent être tout aussi utiles puisque leur maîtrise revêt une grande valeur sur le marché du travail et dans la société. C'est cette conception qui est mise en avant dans les études économétriques faisant apparaître une corrélation entre compétences linguistiques, d'une part, et salaire attrayant, accès facilité au marché du travail et risque moindre de licenciement, d'autre part (Grin 2015 : 13) : cette rentabilité, largement reconnue pour l'anglais, vaut aussi, et parfois même davantage, pour le français sur le marché suisse (idem : 17). À l'inverse, l'approche dite citoyenne ou de cohésion nationale est également revendiquée par certains détracteurs de l'enseignement de la deuxième langue nationale, qui estiment par exemple que la volonté et le libre-arbitre de chaque canton doivent être respectés au nom du fédéralisme. L'UDC considère aussi que cette cohésion implique surtout la sauvegarde et la transmission du dialecte en tant que facteur identitaire fort.

De plus, la question de l'enseignement des langues sous-tend, outre ces référentiels, deux autres postulats régulièrement remis en cause : l'efficacité de l'apprentissage précoce, d'une part, et le rôle de l'école

dans l'apprentissage des langues, d'autre part. En effet, si les nombreuses études parues sur les capacités des jeunes enfants à apprendre une autre langue ont été à l'origine de la décision de la CDIP en 1975 d'introduire une première langue nationale à l'école primaire – décision mise en œuvre à la fin des années 1970 (ch. 3.4 de la Stratégie des langues) –, elles sont aujourd'hui régulièrement battues en brèche par des parutions largement médiatisées malgré leur base scientifique souvent fragile, voire contestable (Kalberer 2007, Muñoz 2008). Même si d'autres recherches tendent à asseoir le bien-fondé de l'enseignement précoce des langues (Haenni Hoti A. *et al.*, 2009, Zimmermann et al. 2014), le corpus d'études demeure très hétérogène et lacunaire : il n'existe pas encore d'évaluation générale de l'enseignement de deux langues « étrangères » en primaire (Wiedenkiller 2013). En outre, force est de constater que les études scientifiques sont souvent sorties de leur contexte pour être exploitées par l'un ou l'autre camp du débat politique sans distinction, bien qu'elles portent sur des points très différents tels que la vitesse d'apprentissage et la compétence maximale (Lambelet 2014).

Par ailleurs, l'argument selon lequel les langues ne s'apprennent pas à l'école est de plus en plus utilisé pour contester la Stratégie des langues de la CDIP, alors même qu'il a toujours été clair que l'enseignement devait s'accompagner d'une promotion des échanges linguistiques (ch. 3.3, 4.7, 5.5 de la Stratégie des langues). Cependant, les efforts déployés par la Fondation ch ont été insuffisants. C'est d'ailleurs pourquoi la Confédération a récemment décidé d'associer l'OFC, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le SEFRI, pour réfléchir, avec la CDIP, à la création d'une agence commune destinée à « donner une nouvelle impulsion à la promotion des échanges et de la mobilité au niveau national et international » (SEFRI 2016).

Finalement, il apparaît que les difficultés de coordination entre la politique institutionnelle et la politique substantielle d'enseignement des langues (**Q1**) s'expliquent certes par des conceptions et des référentiels différents – l'approche citoyenne d'un côté et l'approche utilitariste de l'autre – mais que **l'hypothèse 1 doit être relativisée**. En effet, les

concepts concernés sont flous et ne se recouvrent pas, ou du moins pas totalement : on peut prôner par exemple l'enseignement de deux langues (dont au moins une langue nationale) au primaire pour des raisons citoyennes comme pour des raisons utilitaristes. La principale difficulté provient sans doute du fait que l'on ne parle pas de la même chose et que l'on ne se place pas au même niveau selon l'aspect évoqué et l'acteur concerné. La divergence des finalités poursuivies constitue ainsi un autre facteur explicatif majeur. En outre, les objectifs de la politique d'enseignement, bien que divergents sur certains points et peut-être trop ambitieux, sont clairement définis et concrètement énoncés ; l'acquisition de compétences linguistiques est l'un d'entre eux. Par contre, la cohésion nationale est une notion beaucoup plus diffuse : elle figure certes à l'art. 2, let. b, LLC, mais n'apparaît dans la Constitution fédérale que sous l'expression « cohésion interne », de pair avec la « diversité culturelle » (art. 2, al. 2, Cst.). À partir de quel moment peut-on dire que la cohésion nationale est menacée ? Où est la limite entre la convergence souhaitée et l'uniformisation honnie ? Telles sont les questions épineuses et hautement politiques auxquelles il n'existe **pas de réponse unique**, d'autant qu'il n'y a pas à ce jour de véritable politique substantielle des langues, mais uniquement des éléments linguistiques dans un grand nombre de politiques sectorielles éparses et partiellement cloisonnées, dont l'instruction publique (Knoepfel 2016).

En outre, le fait que la Stratégie des langues 2004 constitue déjà un compromis entre les visions utilitariste et citoyenne (cf. ch. 4.2.2.) tend à prouver qu'il ne suffit pas de concilier ces deux aspects pour asseoir la politique de l'enseignement des langues ou alors que leur conciliation n'est peut-être pas assez solide, faute de base scientifique et de ressources (moyens et soutien politique) suffisantes.

6.2 LES PIERRES D'ACHOPPEMENT DES STRATÉGIES INSTITUTIONNELLES

6.2.1 LE FÉDÉRALISME ET L'OPPORTUNISME POLITIQUE

L'étude de la stratégie des acteurs fédéraux et supra-cantonaux (Q2) témoigne de l'imbrication des différents niveaux autour du concept de fédéralisme coopératif. Largement défendues par la CDIP et par le peuple, les prérogatives cantonales en matière d'instruction publique ont résisté grâce à l'**entente intercantonale**. Face à la nécessité de faire face aux nouveaux défis de l'éducation dans une société mondialisée, les cantons ont su s'unir, y compris pour en appeler à la Confédération quand cela a été nécessaire (cf. ch. 4.1.4.). Cependant, c'est surtout au niveau **régional** que leur alliance était solide, comme le prouve la situation actuelle.

La volonté politique des cantons, et plus précisément des directeurs de l'instruction publique réunis au sein de la CDIP, s'est rapidement heurtée aux conceptions traditionalistes de l'école, fortement ancrées dans certains cantons et relayées par l'UDC, d'abord par **opportunisme politique** (cf. ch. 4.2.3.) : une fois évacué le problème de l'âge de l'entrée à l'école, c'est l'enseignement des langues qui est devenu l'objet de controverses. Les défenseurs des particularités cantonales se sont alliés à ceux du rôle prépondérant des parents dans l'éducation pour rejeter ce qu'ils considèrent comme un diktat de la Confédération. La valeur symbolique semble être ici supérieure au contenu réel de la réforme. C'est donc avec le soutien du peuple et de la classe politique que les cantons rejettent toute ingérence de la Confédération : la défense de l'autonomie cantonale – d'autant plus forte que le pouvoir est décentralisé – et des décisions régionales prend le pas sur les convictions linguistiques. Il s'agit finalement plutôt d'une **opposition institutionnelle et idéologique**. La tentative de porter les plans d'études devant le parlement ou le peuple vient étayer cette interprétation : l'objectif est de politiser le débat et de défendre le droit de remettre en question la Stratégie des langues en

reprenant le pouvoir dans un domaine de compétences *a priori* strictement cantonal.

Et c'est sur ce dernier point que la discussion s'enflamme depuis de nombreuses années : quelles sont les compétences respectives de la Confédération et des cantons pour ce qui est de l'enseignement des langues ? Que ce soit au cours des débats populaires sur HarmoS, lors de la longue et douloureuse gestation de la LLC ou encore des tentatives actuelles de blocage de la Stratégie des langues, la question a donné lieu à de multiples avis de droit contradictoires. Force est donc de constater qu'il n'existe pas de réponse juridique simple à une question politique aussi délicate. Ou, du moins, les arguments juridiques ne semblent-ils pas à même d'apporter une solution au problème qui se pose aujourd'hui : si une intervention de la Confédération est possible avec le soutien des cantons pro-HarmoS, elle n'en demeure pas moins très sensible. Quelles seraient les implications d'une telle démarche pour le système fédéral ? Et surtout, l'intervention du législateur fédéral n'entraînerait-elle pas une votation qui risquerait d'être totalement contre-productive ? C'est en raison de cette seconde crainte que même les partisans d'une résolution fédérale de la question hésitent à se tourner vers la Confédération. Toutefois, plus les oppositions se multiplient, plus des voix s'élèvent pour réclamer le règlement de la question au niveau fédéral : après avoir tout fait pour respecter et renforcer l'entente intercantonale afin d'éviter une ingérence fédérale, les partisans de l'enseignement précoce d'une deuxième langue nationale ne souhaitent plus empêcher une intervention de la Confédération, et même bien au contraire pour certains.

6.2.2 L'INFLUENCE DU MODÈLE CULTUREL ET STRUCTUREL

Si la CDIP a bâti et consolidé sa stratégie parallèlement, et non pas en opposition, à celle de la Confédération (cf. ch. 4.1. et 4.2.), elle a ensuite laissé une marge de manœuvre aux cantons, dont l'histoire et la culture particulières ont influencé les choix politiques. En Suisse romande, espace relativement homogène, la défense de l'allemand n'a pas été remise en question, notamment en raison de la situation minoritaire des

francophones : l'atout de la maîtrise de l'allemand est largement reconnu pour des raisons tant citoyennes qu'utilitaristes, si bien qu'il est défendu sans conteste par la classe politique. En outre, l'approche romande a d'emblée été celle d'une collaboration étroite, qui a débouché sur une harmonisation précoce au niveau supra-cantonal : le plan d'études commun a été établi avant l'introduction du modèle préconisé par la Stratégie 2004. La Suisse alémanique étant au contraire un espace culturel et politique hétérogène, l'harmonisation des plans d'études y est beaucoup difficile : la **taille** et la **situation géographique** divergentes de ces cantons ont des conséquences sur leurs intérêts et leur approche politique de la question, ce qui explique la plus faible implémentation de la collaboration régionale.

En Suisse alémanique, c'est en effet la commune qui joue généralement le rôle le plus important en termes d'identité politique – et non le canton comme en Suisse romande – et la **décentralisation des structures** est particulièrement forte. En outre, l'éducation y est davantage perçue comme relevant de la sphère privée : la liberté de décision des parents doit être respectée, ce qui se traduit par un pouvoir beaucoup plus grand accordé à des instances émanant plus ou moins directement de la volonté populaire (*Schulkommissionen*, *Schulpflege* et surtout *Schulgemeinden*). La stratégie des acteurs politiques y est donc axée sur la préservation de la **diversité** et de l'autonomie locales, même si l'importance de la collaboration avec les cantons directement voisins est parfois reconnue. Là encore, ce n'est pas tant la défense de l'anglais que l'opposition à une mainmise du niveau supérieur qui cristallise la contestation : la question est davantage politique que pédagogique et la perception des intérêts en jeu diverge fortement (défense de la culture et de l'autonomie locales versus cohésion nationale et harmonisation supra-cantonale).

Au final, il semblerait donc que l'entente intercantonale ait atteint ses limites et que l'on s'achemine plutôt vers une intervention de la Confédération, seule issue pour sortir de l'impasse (ce qui tend à **invalidier notre hypothèse 2**). Cela donnerait sans doute lieu à un référendum, certes risqué pour les défenseurs de la deuxième langue

nationale, mais qui aurait l'avantage de satisfaire les milieux traditionnalistes attachés à la libre décision. La stratégie pourrait désormais consister à limiter la question référendaire à l'obligation d'apprendre une deuxième langue *nationale* à l'école primaire, afin que les cantons gardent la liberté de choisir la langue retenue et le degré auquel elle serait introduite.

6.3 LA DIVERSITÉ DES JEUX D'ACTEURS³⁵

Les études empiriques présentées aux chapitres 4 et 5 nous permettent de tirer des conclusions sur les jeux d'acteurs qui ont pu s'établir en fonction de plusieurs éléments relevés.

6.3.1 EN FONCTION DES RÈGLES INSTITUTIONNELLES

Le tableau de l'annexe 2 résume le détail des cinq dimensions du programme politico-administratif (Knoepfel *et al.* 2006 : 169).

La première différence observée concerne l'objectif : pour la Confédération, il réside dans la cohésion nationale et l'harmonisation (la seconde servant la première), alors que pour les cantons il s'agit de l'acquisition de compétences linguistiques. Au niveau fédéral, l'enseignement devient donc un moyen au service d'un objectif plus global. Il existe ainsi un enjeu politique sur la définition du périmètre des règles institutionnelles. La Confédération utilise les textes juridiques pour (tenter de) contraindre les cantons à maintenir la 2^e langue nationale et intègre quasiment la Stratégie 2004 au programme politico-administratif, lui conférant force de loi (harmonisation top-down de la Confédération). Face à cette mainmise fédérale sur ce qu'ils estiment être de leur compétence, les cantons ont d'abord eu tendance à défendre à tout prix le principe d'une entente intercantonale (harmonisation bottom-up des cantons via la CDIP).

³⁵ Les conclusions relatives aux cantons de Berne et de Thurgovie sont extraites de Dieu & Tomisawa 2015.

La comparaison entre les quatre cantons montre que les objectifs linguistiques et culturels ne revêtent pas la même importance. Si l'appareil législatif thurgovien semble plus organisationnel que son équivalent bernois, ses objectifs culturels sont moins élaborés. Alors que la loi bernoise assigne à l'école obligatoire la mission de faire naître « le respect des autres langues et des autres cultures » (art. 2, al. 4, LEO) en prévoyant l'obligation de transmettre « une solide culture linguistique dans la langue locale (maîtrise orale et écrite) et des compétences essentielles dans une deuxième langue nationale et dans une autre langue étrangère au moins » (art. 10, al. 1, LEO), la loi thurgovienne n'évoque rien de tel, se contentant des aspects purement généraux (organisation de l'enseignement linguistique par niveau au secondaire). En Thurgovie, c'est uniquement au niveau du plan d'études que sont mentionnés les objectifs linguistiques et culturels (ouverture à la francophonie et en particulier à la Suisse romande, DEK 2006 : 102). Il en va de même à Lucerne : l'ouverture aux cultures figure certes parmi les objectifs de l'enseignement obligatoire (art. 5, al. 2, let. c, VBG), mais les langues ne sont nullement mentionnées dans la loi. Par contre, la loi genevoise décrit expressément les langues enseignées et le début de leur enseignement sous l'intertitre « politique des langues » (art. 15, al. 4, LIP). Ce décalage reflète la place différente qui est accordée à l'enseignement des langues « étrangères », et en particulier à celui de la deuxième langue nationale : tandis qu'il est central à Berne (ce qui s'explique par la position géographique et le bilinguisme du canton) et à Genève (canton romand et multilingue par excellence), il semble accessoire à Lucerne et surtout en Thurgovie. Cela peut soit illustrer, soit expliquer que les matières dites utilitaires et leurs défenseurs aient plus de poids dans le jeu des acteurs en Thurgovie et, dans une moindre mesure, à Lucerne.

Par ailleurs, le programme politico-administratif commun (niveau fédéral) ne prévoit que **peu d'éléments évaluatifs** précis : les élèves doivent acquérir des compétences équivalentes dans les deux langues à la fin de la scolarité obligatoire (art. 4 HarmoS). Ceci explique que la mise en œuvre soit diversifiée et laisse une grande marge de manœuvre aux

cantons, du moins alémaniques ; cependant, cette dernière est freinée par la nécessité de respecter l'objectif d'harmonisation. En d'autres termes, les cantons sont libres de décider de la manière dont ils atteignent l'objectif commun mais sont quasiment contraints d'agir de concert, ce qui semble pour le moins contradictoire. C'est dans l'art. 62 Cst. qu'il faut aller rechercher l'origine de ce problème : l'al. 1 définit les cantons comme compétents en matière d'instruction publique, mais l'al. 4 prévoit que la Confédération garde un contrôle subsidiaire sur l'harmonisation. Cette disposition a jusqu'ici incité les cantons, via la CDIP, à réagir fortement pour s'assurer que la Confédération n'ait pas à faire usage de son droit subsidiaire, parfois même s'ils étaient en accord avec le principe de cohésion nationale. En Suisse romande, la situation est différente puisque 85 % des contenus sont dictés par la CDIP, qui prévoit des épreuves romandes. En outre, le canton de Genève mentionne, dans sa loi sur l'instruction publique, une évaluation commune des acquis des élèves (annexe 3).

La deuxième différence notable entre les cantons analysés concerne l'**organisation** et fait ressortir l'importance du niveau régional. À Berne, le plan d'études a été entièrement revu pour l'ensemble de l'enseignement en accord avec les cantons « Passepartout » et à Genève, il est totalement harmonisé au niveau de la Suisse romande (et inscrit comme tel dans la loi genevoise), alors qu'à Lucerne, la coordination régionale est moindre : le plan d'études pour l'anglais est commun à la Suisse centrale, mais il n'y a guère d'harmonisation au niveau du français et pas de moyens d'enseignement communs. En Thurgovie, seul le plan d'études pour l'anglais a été rédigé conjointement avec les cantons EDK-Ost en 2006 (et revu en 2009 avec l'intégration du niveau secondaire) : il est donc conçu comme un output intermédiaire du *Lehrplan 21*. L'introduction de l'anglais en Thurgovie n'a pas entraîné de refonte du plan d'études général, et en particulier de l'enseignement du français : les enseignants, qui étaient déjà mécontents d'avoir *tous* été contraints d'enseigner le français à partir de 1995, n'ont pas obtenu gain de cause (le syndicat *Bildung Thurgau* avait demandé une adaptation des programmes à partir

du moment où le français deviendrait la deuxième langue étrangère au primaire : Bildung Thurgau 2006), ce qui contient en germe la contestation, d'autant que le *Lehrplan Englisch* est le même que pour les autres cantons EDK-Ost mais avec une heure de moins. À Lucerne, en revanche, des moyens supplémentaires ont été débloqués pour le français à l'occasion de l'introduction de l'anglais, mais celle-ci s'est faite au détriment de matières dites utilitaires. La forte coordination régionale est à n'en pas douter un facteur de stabilité, et donc de succès de la Stratégie des langues, pour les cantons de Berne et de Genève.

Concernant les éléments de mise en œuvre et d'évaluation, bien que partiellement définis (selon le portfolio européen, mais il s'agit de niveaux linguistiques décrits sur le papier), ils sont notablement peu développés, alors même que le domaine scolaire est généralement très réglementé. Pour la mise en œuvre, cela s'explique sans doute par la nécessité de trouver des solutions très locales dans un domaine pour lequel l'on ne peut exiger de solution figée. Pour l'évaluation, si les institutions défendent le fait que la mise en œuvre n'est pas achevée et que l'expérience manque, on peut s'étonner du peu de mesures qui sont prévues a priori, en particulier en Suisse orientale. Le fait que les enseignants n'aient pas d'échéance et d'objectif d'évaluation clairement assignés peut constituer un risque majeur.

6.3.2 EN FONCTION DE LA STRUCTURATION DES ACTEURS

Il existe plusieurs différences notables au niveau des arrangements passés entre les acteurs chargés de la mise en œuvre de l'enseignement des langues (annexe 4).

Les acteurs considérés sont tous publics et plutôt homogènes ; cependant, le très grand nombre de niveaux et d'acteurs rend la mise en œuvre difficile. Ainsi, Genève, qui compte moins d'acteurs (pas d'instance communale réellement impliquée), s'en sort peut-être mieux pour cette raison. On constate en outre une fermeture relative au niveau supra-cantonal (CDIP) et une ouverture relative aux niveaux cantonaux, mais

sans marge de manœuvre réelle pour des arrangements cantonaux et locaux, ce qui présente un risque de conflictualité.

La distance entre cantons et Confédération est clairement visible. Le lien hiérarchique que l'on pourrait supposer entre les deux niveaux est fragilisé par la politique que chacun considère. Pour les cantons, il s'agit d'une politique de l'enseignement, pour laquelle ils sont entièrement souverains et estiment donc ne pas avoir de subordination structurelle à la Confédération. Pour cette dernière, il s'agit en revanche de la politique des langues mise en œuvre à travers l'enseignement, politique pour laquelle il existe une compétence fédérale (art. 70 Cst. et art. 15 LLC). L'analyse schématique de la structuration des acteurs (cf. annexe 1) fait ressortir à la fois les deux pôles structurels forts que sont le DFI et l'OFC, d'une part, et les cantons, d'autre part, et l'importance croissante du niveau communal au fur-et-à-mesure que l'on se déplace vers l'est.

La difficulté de concilier les différents pôles est renforcée par la faible marge de manœuvre de la CDIP, qui ne possède ni pouvoir exécutif ni moyen de pression lui permettant de s'assurer de la mise en œuvre de ses décisions auprès de chacun de ses membres. La CDIP construit des consensus mais ne peut en imposer le respect général, sauf ratification expresse d'un accord. Sur l'introduction des langues à l'école primaire, c'est non seulement la nature non contraignante de sa stratégie (ce n'est pas un accord intercantonal) qui la fragilise mais encore le choix de ne pas harmoniser à l'échelon national. En effet, au début des années 2000, le canton de Zurich brise l'élan d'harmonisation et le seul compromis auquel la CDIP parviendra est une coordination par les conférences régionales. Si l'on considère la coordination horizontale au niveau supra-cantonal, cette régionalisation a dilué l'harmonisation et donc fragilisé la CDIP.

S'agissant de la coordination horizontale entre les différents secteurs socioéconomiques, elle est très faible et risque donc d'être un facteur d'échec de la politique.

Les différences les plus marquantes entre cantons sont les suivantes :

- Les *Schulgemeinden* en Thurgovie et, dans une moindre mesure, les *Schulpflegen* à Lucerne constituent un pôle contradictoire déjà établi structurellement, qui casse la verticalité, alors qu'à Berne (pouvoir réel plus faible des *Schulkommissionen*) mais surtout à Genève, il y a centralité du département : cet échelon supplémentaire fragilise la mise en œuvre efficace et cohérente de la politique publique.
- À Berne, cette centralité est renforcée par la figure forte du chef de département, dans la continuité de son prédécesseur, alors qu'en Thurgovie la marge de manœuvre de la responsable du département est moindre, ce qui permet d'autant plus aux différents acteurs de la contestation de prendre de l'ascendant sur le sujet.
- On peut également supposer que les *Schulgemeinden* et les *Schulpflegen* tendent à créer un fossé entre autorités cantonales et enseignants, réduisant le nombre de contacts directs qui est justement l'une des clefs du succès.
- Berne et Genève jouissent d'une plus grande légitimité supra-cantonale, renforcée par le soutien horizontal de des cantons romands d'une part (PER) et des cantons « Passepartout » d'autre part, alors que Lucerne et surtout Thurgovie réalisent leur réforme avec une coordination intercantonale plus faible, ce qui fragilise leur position.
- Le degré de politisation est plus fort à Lucerne et en Thurgovie : enseignants, directeurs et parents d'élèves font davantage entendre leur voix, notamment devant le parlement (à l'instar de la députée et présidente de TAGEO Verena Herzog).

6.3.3 EN FONCTION DES PLANS D'ACTION

Le tableau de l'annexe 5 permet de dégager des différences entre les plans d'action des quatre cas retenus, mais aussi la pertinence des dimensions qui relèvent du plan d'action de niveau supérieur (Confédération).

S'agissant des cantons alémaniques, la formulation largement implicite au niveau des directions d'écoles et des enseignants, la discrimination faible et le peu de marge de manœuvre des acteurs politico-administratifs nous incitent à conclure que l'introduction précoce de la 2^e langue nationale ne peut pas compter sur un plan d'action fort comme instrument de pilotage. À Genève, il existe un plan d'action clairement prévu par le CIIP et mis en œuvre par les départements de l'instruction publique, ce qui est en adéquation avec l'harmonisation romande.

La formulation implicite est un risque d'échec certain pour une réforme d'enseignement aussi drastique. À Berne, ce risque est compensé par un grand effort de communication et la forte implication du département qui permettent de tuer dans l'œuf tout risque d'amplification de l'opposition. En effet, il semble que l'engagement de B. Pulver galvanise les acteurs de la politique publique. Par ailleurs, le choix de développer la méthode *Mille feuilles* montre qu'un souci particulier est porté à cet enseignement précoce. On peut en outre postuler qu'un plan d'action figé n'aurait pu être mis en œuvre, cette réforme demandant trop d'adaptations particulières à l'environnement de chaque école. Au niveau des écoles, des plans d'action plutôt implicites et fermés offrent une certaine souplesse pour la mise en œuvre mais risquent d'entraîner des résultats très différents, ce qui est déjà apparu à Lucerne.

La comparaison des plans d'action fait ressortir une différence au niveau du **degré d'ouverture**. Ainsi, on constate un engagement et une ouverture plus forts du côté bernois et genevois que thurgovien. À Berne, nous l'avons vu, les enseignements ont été largement consultés, et à Genève, le peuple a eu l'occasion de voter sur la réintroduction de l'enseignement primaire le mercredi matin, tandis que les députés ont leur mot à dire sur les activités de la CIIP via la CoParl. En Thurgovie, le front de résistance est large puisque, aux enseignants directement concernés (enseignant l'anglais dès la 3^e primaire) s'ajoutent ceux déjà en place, mécontents de la réforme de 1995 et des nouvelles conditions de travail. Le cas de Lucerne est particulier, puisque malgré un degré d'ouverture initialement très important (large consultation et débat sur l'école, avec adoption de

mesures supplémentaires sous la pression des enseignants), la contestation est aujourd'hui forte parmi les enseignants : est-à-dire que les mesures annoncées n'ont été guère appliquées ? Ou y a-t-il une autre source de mécontentement ? Le contexte de rigueur budgétaire pourrait confirmer la seconde explication.

Les **ressources** consacrées à la formation des enseignants semblent aussi plus importantes à Berne et à Genève qu'en Thurgovie et à Lucerne. Elles sont vraisemblablement mieux affectées car gérées uniquement par le département et non par deux instances (département et *Schulgemeinden* ou *Schulpflegen*). Seul risque d'opposition que l'on aurait pu voir à Berne : le fait que les communes aient dû revoir leur budget pour fournir le matériel scolaire et l'équipement informatique. Mais il semble que ce risque ait été circonscrit par une prise en charge explicative précoce du département. Dans l'ensemble, l'allocation des ressources est vraisemblablement toujours liée, mais cet aspect n'a pas été analysé en détail.

L'absence de restructuration des arrangements politico-administratifs découle notamment du fait qu'il s'agit uniquement d'acteurs publics dans un contexte égalitaire et large (nombreuses écoles, traitées de manière égale par le département).

La Confédération se heurte pour sa part à la mainmise des cantons sur la mise en œuvre de l'enseignement de la deuxième langue nationale. Il est donc normal ici de ne pas constater de plan d'action, mais le volet de défense du plurilinguisme et de la cohésion nationale ne semble pas non plus bénéficier d'un véritable plan d'action, ce qui est problématique.

6.4 RÉSULTAT SUR LES ARRANGEMENTS LOCAUX

6.4.1 NAISSANCE DE L'ARRANGEMENT

Le tableau comparatif des ressources disponibles et engagées par les quatre cantons sous revue (annexe 7) fait ressortir trois différences notables.

Premièrement, à Genève et à Berne, les acteurs politico-administratifs disposent apparemment de plus de ressources qu'en Thurgovie, mais la différence est moindre avec le canton de Lucerne. Outre le nombre et la mobilisation des ressources disponibles, c'est aussi la nature des ressources qui diffère : le **temps** et le **soutien politique** – le premier renforçant le second – jouent un grand rôle dans les cantons favorables à la Stratégie des langues, alors qu'ils font défaut dans les cantons contestataires. En effet, la réforme a été plus longuement réfléchie à Berne et surtout à Genève, où l'harmonisation du plan d'études a précédé l'introduction d'une deuxième langue « étrangère » au primaire. Dans ces deux cantons, la mobilisation de l'**information** et les moyens (**argent**) sont largement supérieurs à ce qui se passe en Thurgovie : Berne a par exemple multiplié, via son chef de département, les contacts avec les enseignants et financé une nouvelle méthode de langues et de longs séjours linguistiques. Enfin, on note une mobilisation plus efficace de la ressource **droit** à Berne (dépôt de motions soutenant la politique en cours) et à Genève (notamment via la CSR et la CoParl) alors qu'en Thurgovie et à Lucerne, les gouvernements ne parviennent pas à invalider respectivement la motion Herzog et la *Fremdspracheninitiative*.

En second lieu, l'analyse des ressources échangées à Lucerne et en Thurgovie fait apparaître une forte **mobilisation des groupes cibles et tiers perdants** contre la politique d'enseignement de deux langues au primaire – mobilisation relayée par le parlement – et un échec des tentatives de régulation du gouvernement. En Thurgovie, ce dernier a d'abord tenté de gagner du temps puis d'échanger les ressources droit, information (études de la HEP contredisant l'argument de la surcharge des élèves), soutien politique (de la CDIP et du Conseil fédéral au nom de la cohésion nationale) et consensus (proposition du maintien de l'enseignement obligatoire du français en échange d'un élargissement des possibilités de dispense) pour obtenir un rejet de la motion par le parlement (Grosser Rat des Kantons Thurgau 2014), mais en vain : la remise en cause de l'enseignement des langues au primaire s'est imposée au Grand Conseil, avec l'appui du syndicat *Bildung Thurgau* et des

nombreux enseignants et parents d'élèves membres du parlement, dont l'auteur de la motion Verena Herzog. Une partie des groupes cibles et des tiers perdants se sont en outre associés pour déposer une initiative populaire contre le *Lehrplan 21*. Un scénario similaire s'est déroulé à Lucerne : le gouvernement a tenté de repousser la contestation par un moyen juridique, mais son avis de droit a été combattu par celui du comité d'initiative ainsi que par un contre-avis établi à la demande du syndicat enseignant.

Dans une moindre mesure, une troisième différence apparaît au niveau des ressources mobilisées par les **bénéficiaires** : elles sont diverses à Berne (motivation des élèves, soutien politique des partisans d'une école citoyenne, droit de la minorité francophone inscrit dans la loi) et à Genève (inscription de la politique des langues au niveau de la loi), mais quasi inexistantes en Thurgovie, où la faiblesse de ce groupe est donc flagrante, et très limitées à Lucerne. La position géographique des cantons joue bien évidemment un rôle déterminant. Ajoutée à l'absence de mobilisation des tiers gagnants, cette faiblesse des bénéficiaires explique le très faible soutien apporté à la politique d'enseignement de la deuxième langue nationale et finalement son blocage.

En ce qui concerne les acteurs politico-administratifs du **niveau supra-cantonal**, le rôle central de la CIIP est déterminant pour le canton de Genève : les importants moyens engagés (information avec l'IRDP, organisation avec 8 commissions permanentes et 4 commissions de coordination, argent, personnel et droit avec la CSR et la CoParl) ainsi que l'harmonisation totale du plan d'études au niveau de la Suisse romande donnent une assise considérable (soutien politique) à la politique d'enseignement des langues au primaire. À Berne, la forte coordination au sein du projet « Passepartout » renforce elle aussi la position du canton et l'implantation de sa politique d'enseignement des langues. Les moyens dégagés par BKZ sont certes bien plus modestes, mais on relève tout de même une mobilisation des ressources information et consensus (plans d'études communs) ; l'harmonisation des moyens d'enseignement a toutefois échoué. Pour Thurgovie, le rôle joué par EDK-Ost est beaucoup

plus marginal : le *Lehrplan Englisch* est commun, mais la méthode d'enseignement, les moyens (notamment la dotation horaire) et le plan d'études pour le français diffèrent.

6.4.2 RUPTURE DE L'ARRANGEMENT

La rupture de l'arrangement qui révèle l'écart de Thurgovie et le blocage de Lucerne est causée par l'incohérence respective de la motion Herzog et de l'initiative populaire par rapport au volet « citoyen » et à l'ensemble des règles supra-cantoniales. Le DFI et un grand nombre de parlementaires fédéraux restent très attentifs à la « désobéissance » des cantons : ils sont prêts à fixer dans la loi l'enseignement d'une deuxième langue nationale à l'école primaire.

Outre cet élément, nous constatons des différences (annexe 7) au niveau de la **coordination** avec d'autres politiques publiques : Genève et Berne ont une approche partiellement coordonnée, même si le monde professionnel ne semble guère intégré, tandis que Thurgovie et, dans une moindre mesure, Lucerne mènent leur politique d'enseignement des langues de manière plus cloisonnée.

Les autres différences dans les qualificatifs de l'arrangement préparent à la situation actuelle. Ainsi, dans la **grille horaire** de Thurgovie, les heures d'anglais ont été ajoutées sans réaménager l'horaire des autres branches et, à Lucerne, elles ont été introduites au détriment de matières dites utilitaires. A contrario, dans le canton de Berne, l'introduction de l'anglais a été compensée par une baisse du nombre d'heures dans d'autres matières et Genève n'a pas subi de perte grâce à la réintroduction du mercredi matin. Au total, la dotation horaire de l'enseignement primaire a été rééquilibrée et allégée d'une heure à Berne, alors qu'elle a subi une forte augmentation en Thurgovie même si l'emploi du temps des élèves thurgoviens n'est guère plus chargé que celui des Bernois en raison d'un allègement horaire important intervenu en 2003. L'augmentation à Genève conduit également à un rattrapage par rapport aux autres cantons et ne se fait pas au détriment des enseignants, qui conservent leurs

horaires. Le nombre d'heures alloué à la langue cantonale (l'allemand) et aux mathématiques est notablement supérieur en Thurgovie qu'à Berne : 5 heures de plus par semaine à la fin de la scolarité obligatoire. Finalement, la situation actuelle n'est qu'un retour à l'état de l'époque, ce qui conduit les enseignants à se sentir floués (aux dires de l'un d'entre eux) : le gouvernement est en effet tout simplement revenu sur la réduction qui avait été accordée aux enseignants sans baisse de salaires en 2003 afin qu'ils aient plus de temps à consacrer aux tâches de planification et d'éducation (DEK 2003 : 8).

L'autre élément comparatif marquant est la **méthode de langues**. En effet, Berne a choisi de développer avec les autres cantons « Passepartout » la méthode *Mille feuilles*, qui est adaptée à l'apprentissage précoce et inclut des éléments culturels suisses-romands. De même à Genève, la méthode d'anglais *More*, axée sur une approche communicative, actionnelle et fonctionnelle conformément au PER, a été développée, testée pendant deux ans et évaluée par l'IRDPA avant d'être imposée à tous les enseignants. Et l'introduction du plan d'études commun a donné l'occasion aux cantons romands d'opter pour une méthode d'allemand mieux adaptée (*Der grüne Max - Deutsch für die Romandie*), à la satisfaction des enseignants. En Thurgovie et à Lucerne, c'est la méthode standard *Young world* de l'éditeur allemand Klett qui a été choisie et il n'y pas eu d'harmonisation régionale. La méthode de français *Envol*, qui avait remplacé *Bonne chance* après les mauvais résultats constatés à l'évaluation de 2000-2001, n'a pas été remplacée : les offices compétents de Lucerne et de Thurgovie se sont contentés d'élaborer des directives pour répartir ou réduire le volume d'enseignement (*Stoffverteilungsplan*).

Enfin, le canton de Berne profite de son statut particulier : canton bilingue abritant la Ville fédérale, il est mieux à même de coordonner l'introduction du français à l'école primaire, et indirectement, la politique de cohésion nationale.

Du point de vue des caractéristiques globales, l'élément le plus important est le blocage de la politique publique par la motion Herzog, qui est déclarée valable par le Conseil d'État thurgovien alors que la compétence de modifier les plans d'études ou la grille horaire incombe au gouvernement (§ 31, al. 2, RB 411.11) et que l'instrument de la motion ne permet pas de modifier un document comme le *Sprachenkonzept*. Il s'agit ici d'une tentative réussie d'**inactivation** de l'art. 46 du règlement de la part de membres du Grand Conseil et du parti UDC. La conseillère d'Etat Monika Knill s'y oppose mais est en position faible, étant elle-même membre de l'UDC. De même à Lucerne, le Grand conseil parvient à inactiver l'invalidation de l'initiative populaire, qui était pourtant demandée par le gouvernement sur la base d'un avis de droit solidement étayé.

Dans les deux cantons contestataires, Thurgovie et Lucerne, on trouve logiquement des tentatives de **détournement** et des éléments de **contournement**, qui visent à justifier la suppression de l'enseignement du français en primaire. Ainsi, la demande croissante de dispenses du français pour les élèves thurgoviens en difficulté tend à être appliquée pour de plus en plus d'élèves et donc à donner raison à ceux qui mettent en avant l'argument de la surcharge des élèves, alors même que cette surcharge est contestée par le département thurgovien et n'est absolument pas évoquée par les élèves de Suisse centrale (BKZ 2016).

Enfin, il est à noter que les **innovations** ne sont pas déterminantes pour expliquer les disparités de mise en œuvre, puisqu'à Lucerne, par exemple, elles ne suffisent pas à calmer le mécontentement des enseignants et des parents.

Il semble donc bien que l'importance des ressources, la cohérence des bases légales et réglementaires ainsi que la solidité des arrangements politico-administratifs garantissent la naissance et le maintien de l'arrangement local (**hypothèse 3**). Cependant, le cas de Lucerne prouve aussi que la conception de l'État et de l'école joue un rôle majeur. Finalement, le paramètre fondamental est sans aucun doute celui de

l'acceptation du projet, c'est-à-dire de l'intérêt perçu par la population, notamment par les parents et les enseignants, qui ont de fortes capacités de mobilisation.

7 CONCLUSIONS ET PISTES DE RÉFLEXION

Au vu de la complexité de la thématique et du très grand nombre de paramètres et d'acteurs concernés, le présent mémoire ne saurait aboutir à une quelconque « solution clef en main » du problème sous revue. Cependant, l'analyse historique et institutionnelle ainsi que les différentes corrélations observées permettent de dégager quelques enseignements et d'esquisser des pistes pour la défense du plurilinguisme et de l'enseignement précoce des langues nationales.

7.1 PRINCIPALES OBSERVATIONS

Comme l'a montré le bilan dressé par la CDIP en 2015 (cf. ch. 4.3.4.), **l'entente intercantonale a permis de grandes avancées** dans le domaine de l'enseignement des langues à l'école primaire. Rares sont en effet les cantons dans lesquels la *Stratégie 2004* de la CDIP est totalement restée lettre morte. Grâce à une coordination régionale étroite, l'anglais a généralement été introduit au primaire *en plus de* la deuxième langue nationale, sur une base consensuelle. Cependant, l'opposition des parents et d'une partie des enseignants, alimentée par certains milieux politiques (traditionnalistes et populistes), a freiné voire remis en question les apports de l'entente intercantonale et la pacification que celle-ci avait permis d'instaurer dans la « guerre de langues ». Force est aujourd'hui de constater que ni la Confédération, ni les cantons ou leur organe supracantonal (la CDIP) ne possèdent suffisamment de pouvoir pour imposer leurs vues aux cantons dissidents en l'absence de consensus : la CDIP ne peut qu'inciter les cantons à suivre ses recommandations en faveur de l'enseignement précoce d'une deuxième langue nationale, tandis que le dispositif constitutionnel (cf. ch. 4.3.) contient de tels garde-fous que son activation unilatérale est impossible. Ni les arguments juridiques ni les arguments pédagogiques ne suffisent aujourd'hui à départager les deux fronts, l'opposition étant plutôt idéologique et politique. **La situation est donc pour ainsi dire bloquée.** C'est la raison pour laquelle le conseiller fédéral Alain Berset a joué son va-tout en mettant en consultation le

6 juillet 2016 trois variantes, plus ou moins restrictives, de modification de l'art. 15 de la loi sur les langues, variantes qui avaient été évoquées en commission parlementaire : la première prévoit que l'apprentissage de la deuxième langue nationale commence au plus tard deux ans avant la fin de la scolarité primaire ; la seconde reprend le modèle 3^e/5^e de HarmoS, tandis que la troisième – qui a la préférence du Conseil fédéral – impose uniquement que l'enseignement de la deuxième langue nationale débute à l'école primaire et dure jusqu'au terme de la scolarité obligatoire. La consultation durera jusqu'au 14 octobre 2016, mais quelle que soit son issue, le Conseil fédéral ne pourra évidemment pas passer outre l'accord des Chambres fédérales, voire d'une majorité populaire en cas de référendum. L'action de M. Berset semble toutefois avoir déjà eu des effets, puisque Monika Knill a annoncé le 1^{er} septembre 2016 qu'elle demanderait au parlement thurgovien de se prononcer à nouveau sur la décision de repousser l'enseignement du français au secondaire (une décision est attendue au printemps 2017), tandis que la commission parlementaire fédérale a décidé le 2 septembre 2016 de retirer son initiative « Apprentissage d'une deuxième langue dès l'école primaire » au motif « qu'il ne serait pas judicieux de lancer une procédure au niveau parlementaire alors que le Conseil fédéral a présenté, comme elle le souhaitait à l'origine, des propositions visant à harmoniser l'enseignement des langues à l'école obligatoire » (CSEC-CN 2016). La « guerre des langues » connaît donc une trêve, qui ne laisse toutefois pas encore préjuger de l'issue du conflit.

L'entente intercantonale concrétisée par la *Stratégie 2004* de la CDIP est aujourd'hui affaiblie par ce qui a fait sa force initiale : sa nature consensuelle. Outre cet aspect, plusieurs éléments peuvent expliquer la situation actuelle. Citons d'abord la **fragilité** même **du modèle de causalité** (à la croisée de deux politiques publiques distinctes) **et de ses référentiels** : le bien-fondé de l'apprentissage précoce est un postulat contesté (aucune évaluation de grande ampleur n'a encore été réalisée à ce jour, cf. ch. 7.2.) et la cohésion nationale n'est pas unanimement perçue comme étant mise en danger par l'affaiblissement du plurilinguisme.

Ensuite, le **nombre d'acteurs** est extrêmement élevé et diffus : les bénéficiaires sont difficiles à cerner (à qui profite précisément la cohésion nationale ?) et à mobiliser (les élèves du primaire sont trop jeunes pour défendre une opinion propre), tandis que la perception des groupes cibles et tiers varie (élèves, enseignants et employeurs sont divisés : certains se considèrent gagnants et d'autres, perdants).

Partant d'un point de départ aussi fragile, la *Stratégie 2004* ne peut résister que si les acteurs politico-administratifs gagnent les groupes cibles à leur cause tout en mobilisant les bénéficiaires et les tiers gagnants. Ainsi, dans les cantons de Genève et de Berne, le travail d'**information** (explication, consultation et prise en considération des besoins) et la **conviction forte** des responsables politiques sont des éléments décisifs, renforcés bien entendu par la présence importante de tiers gagnants (minorité francophone, employeurs ayant besoin de la deuxième langue nationale) grâce à la **position géographique** du canton (en Suisse romande ou à la frontière linguistique) et sa **forte intégration régionale** (respectivement CIIP et « Passepartout »).

A contrario, à Lucerne et en Thurgovie, les enseignants sont divisés et les tiers gagnants peu présents voire quasiment inexistantes, tandis que les tiers perdants se mobilisent dans un contexte très politisé et pour le moins agité : après l'introduction du français, de la fonction de directeur d'établissement et de l'anglais, se profile l'arrivée du *Lehrplan 21*, le tout sur fond de programme d'économies budgétaires touchant notamment le domaine scolaire (*Konsolidierungsprogramm 2017* et *Entlastungspaket LÜP*, Regierungsrat des Kantons Thurgau 2014b). L'imposition d'autant de réformes à un groupe cible qui a très peu de marge de manœuvre ne peut que cristalliser le mécontentement et inciter à la mobilisation ou, tout au moins, à la passivité face à la contestation des parents, relayée par les parlementaires. Enfin, la présence d'**instances communales scolaires** fortes (en particulier les *Schulgemeinden*), strictement réglementées et émanant plus ou moins directement du peuple tend à rigidifier le système et à créer un fossé encore plus grand entre autorités cantonales et enseignants.

L'introduction de l'anglais en plus d'une deuxième langue nationale à l'école primaire est certes très récente à Genève et à Berne, ce qui n'exclut pas un effet retard et l'émergence à venir d'une contestation. Cependant, il semble que les deux cantons aient mobilisé les moyens suffisants (pour la formation et l'évaluation) et pris assez de temps pour concevoir le projet, le faire accepter et le mettre en œuvre en symbiose avec les autres standards (Stratégie des langues, HarmoS et plans d'études) et avec d'autres cantons. En Suisse romande, le PER a ainsi précédé l'introduction de l'anglais et repose sur un accord intercantonal (Convention scolaire romande) issu d'un long processus de consultation et soumis au contrôle d'une commission interparlementaire. Cette base solide, qui confère une légitimité forte au projet, donne à Berne et à Genève plus de chances de maintenir le cap. Ainsi, les **ressources consensus, temps et argent sont essentielles pour la réussite** de la mise en œuvre du volet formation, mais l'analyse du canton de Lucerne prouve toutefois qu'elles ne suffisent pas. En effet, les mesures supplémentaires prises en 2006 à la demande des enseignants ne semblent avoir apaisé que provisoirement la contestation de ces derniers. Plusieurs explications sont envisageables : soit la mise en œuvre a été lacunaire ou les moyens demandés, sous-estimés ; soit le problème se situe ailleurs, à savoir dans la résistance des enseignants, renforcée par le contexte d'austérité budgétaire, et dans celle des milieux traditionnalistes, profondément attachés au fédéralisme et à la défense de la sphère privée (libre choix des parents). On constate une fois de plus que rien n'est possible sans l'acceptation des principaux acteurs.

7.2 RÔLE DES ÉVALUATIONS

L'introduction de la deuxième langue « étrangère » au primaire étant très récente, aucune évaluation globale n'a encore pu être réalisée sur les volées d'élèves quittant l'école obligatoire. Or c'est un élément essentiel pour asseoir la politique publique.

Durant l'année scolaire 2014-2015, une première évaluation régionale a toutefois été réalisée : l'Institut du plurilinguisme de l'Université de

Fribourg a évalué, sur mandat de la BKZ, les compétences en français – et, à titre de comparaison, en anglais pour la 8^e – des élèves de Suisse centrale de 6^e et de 8^e. L'objectif était de vérifier si le début de l'apprentissage (en 5^e pour LU, NW, OW, SZ et ZG, mais en 7^e pour UR) et la dotation horaire hebdomadaire (de 9h à Uri à 14h à Zoug entre le début de la scolarité et la fin de la 8^e) avaient une influence sur les compétences des élèves et si les objectifs fixés dans le plan d'études étaient atteints. Cette étude (Institut de plurilinguisme 2016) a confirmé que :

- plus la dotation horaire est importante, plus les résultats sont bons ;
- les filles présentent de meilleurs résultats que les garçons et l'origine étrangère des parents ne joue guère de rôle ;
- les compétences augmentent notablement entre la 6^e et la 8^e ;
- les objectifs fixés par les plans d'études pour la fin de la scolarité obligatoire ne sont majoritairement pas atteints pour le français, contrairement à l'anglais ;
- les élèves ne se sentent pas dépassés, mais par contre moins motivés par l'étude du français ;
- la grande majorité des enseignants est motivée.

Ces résultats montrent que l'argument de la surcharge des élèves n'est pas avéré, mais que des mesures doivent être prises pour améliorer les performances en français, ce que la BKZ a d'ailleurs décidé de faire en instituant un groupe de travail chargé d'approfondir ce bilan.

Le rôle des évaluations globales est capital. Elles devront être réalisées à intervalle régulier pour permettre une comparaison des performances obtenues : un résultat inférieur aux attentes ne signifie toutefois pas forcément que le système d'enseignement de deux langues au primaire est mauvais, mais qu'il peut et doit être amélioré, d'autant qu'il n'en est encore qu'à ses débuts.

7.3 PISTES DE RÉFLEXION POUR L'ENSEIGNEMENT D'UNE 2^E LANGUE NATIONALE À L'ÉCOLE PRIMAIRE

L'analyse détaillée des conditions de réussite et des risques d'échec (annexe 8) permet de dégager quelques pistes pour asseoir l'enseignement d'une deuxième langue nationale à l'école primaire.

Au niveau des règles institutionnelles, la mention d'une politique des langues dans les lois cantonales traduit et renforce l'importance accordée à cette thématique. Pour la Confédération, cela implique une mise en œuvre conséquente de la loi sur les langues avec la poursuite d'une véritable **politique en faveur du plurilinguisme**, l'une des pierres angulaires de la construction helvétique. Une grande campagne d'information et de communication sur ce thème permettrait de sensibiliser davantage la population.

Concernant les acteurs, l'engagement fort de personnalités en faveur du projet joue un rôle considérable : la **communication** est essentielle pour gagner le plus grand nombre à sa cause, en particulier pour convaincre les milieux les plus réticents que forment les parents et les enseignants. Il s'agit d'écouter les revendications des uns et des autres en y apportant des réponses rassurantes : l'enseignement précoce de deux langues « étrangères » est davantage une chance qu'un risque. Une **collaboration étroite** entre enseignants du primaire et du secondaire devrait aussi permettre de gagner en efficacité et en légitimité : la visite d'un linguiste du secondaire par exemple constitue un soutien précieux pour l'enseignant du primaire et un gage de qualité pour les élèves. Il apparaît également essentiel de **clarifier les objectifs** : le but visé n'est pas le bilinguisme (ou le trilinguisme) parfait, mais la garantie d'un plurilinguisme fonctionnel, c'est-à-dire de l'aptitude à communiquer dans une autre langue. Il faut donc avant tout donner aux élèves l'envie et la possibilité d'apprendre à leur rythme en favorisant un enseignement ludique et modulaire à vocation d'ouverture sur la culture de l'autre et de désinhibition plutôt qu'un apprentissage traditionnel fondé sur l'écrit.

S'agissant de la mise en œuvre, il est important de conserver une certaine souplesse et de garantir une adéquation entre la marge de manœuvre théoriquement accordée et son exploitation possible dans les faits. L'élément décisif reste celui des **ressources** : l'accent doit être mis sur la **formation** des enseignants ainsi sur les **échanges** entre régions linguistiques dans tous les domaines (école, camps de sport et de musique, apprentissage, etc.). Sur le premier point, le niveau devrait être suffisant pour permettre rapidement un **enseignement par immersion** (directement dans la langue « étrangère »), ne serait-ce que dans les cours de sport ou les activités artistiques. Sur le second point, la création de la Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité va, à notre avis, dans la bonne direction : il s'agit pour la Confédération de mener une politique linguistique transversale forte et clairement communiquée.

Enfin, au niveau des arrangements conclus sur le terrain, il est capital de prendre le **temps** nécessaire à l'application de la réforme et d'être à l'**écoute**. Il s'agit encore une fois de vaincre la résistance des milieux enseignants et des parents d'élèves, en les consultant tout en leur présentant les bénéfices indéniables que les enfants peuvent tirer d'un apprentissage précoce d'une deuxième langue nationale, non seulement sur le plan citoyen mais aussi en termes d'employabilité. Dans cette perspective, la CDIP pourrait mieux exploiter sa marge de manœuvre – même si celle-ci reste limitée – en agissant sur l'organisation du cadre évaluatif et la consolidation du cadre scientifique. Il lui appartient de médiatiser les résultats des études sur le bien-fondé de l'apprentissage précoce des langues, de contribuer à asseoir la légitimité de celui-ci (lutter contre le faux argument de la surcharge des élèves, convoquer des études économétriques qui prouvent l'avantage que procure la maîtrise d'une deuxième langue nationale sur le marché suisse du travail) et de combler les lacunes en termes de recherche, par exemple en étudiant les bonnes pratiques et les conditions propices à un enseignement linguistique de qualité (Wiedenkeller 2015 : 17-18). Ces résultats pourraient servir de bases de décision aux autorités, qu'elles soient cantonales ou fédérales.

Quant au **cadre évaluatif**, il devrait être posé de manière claire : il s'agit d'évaluer les compétences linguistiques des enseignants (en situation réelle d'interaction sociale avec un natif et non sur la base d'un simple certificat) puis leurs compétences didactiques et enfin les acquis des élèves.

Les efforts demandés aujourd'hui de la part des enseignants sont certes importants, mais ils constituent la garantie d'un apprentissage efficace des langues pour les citoyens – et donc les enseignants – de demain. Freiner cet élan ou revenir en arrière présente un grand risque pour l'avenir.

Au final, l'enseignement d'une deuxième langue nationale ne saurait être sacrifié sur l'autel du fédéralisme, d'autant qu'une intervention – ponctuelle et limitée – du législateur fédéral ne pourrait se faire sans l'assentiment du Parlement, et sans doute du peuple, et serait donc loin de remettre en question le pouvoir des cantons.

8 BIBLIOGRAPHIE

Bases légales

Droit fédéral

Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse, RS 101

Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, LLC), RS 441.1

Ordonnance du 4 juin 2010 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Ordonnance sur les langues, OLang), RS 441.11

Droit intercantonal

Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) du 14 juin 2007

Accord intercantonal sur l'introduction de l'enseignement du français à partir de la 3^e et de l'anglais à partir de la 5^e année scolaire ainsi que le développement commun de l'enseignement des langues étrangères (ADEL)

Concordat intercantonal sur la coordination scolaire (CICS) du 29 octobre 1970

Convention scolaire romande (CSR) du 21 juin 2007

Convention du 5 mars 2010 relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)

Organisationsreglement der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK Organisationsreglement) vom 29. Oktober 2010

Règlement d'application de la Convention scolaire romande, du 25 novembre 2011

Vereinbarung zur sprachregionalen Zusammenarbeit vom 18.3.2010

Droit cantonal**Berne**

Loi sur l'école obligatoire (LEO) du 19 mars 1992, 432.210

Ordonnance sur l'école obligatoire (OEO) du 10 janvier 2013, 432.211.1

Thurgovie

Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22 März 2000

Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsgesetz) vom 3. März 2010, 411.61

Gesetz über die Gemeinden vom 5. Mai 1999, 131.1

Gesetz über die Volksschule (VG) vom 29. August 2007, 411.11

Richtlinie über die Anerkennung als geleitete Schule

Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987, 131.228

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über Beitragsleistungen an die Schulgemeinden (Beitragsverordnung) vom 28. September 2010, 411.611

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG), 170.1

Verordnung des Regierungsrates über das Rechnungswesen der Gemeinden vom 16. Mai 2000, 131.2

Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RRV VG), RB 411.111

Weisung des Amt für Volksschule : Umgang mit Dispensationen von Fremdsprachenunterricht

Lucerne

Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) vom 22. März 1999 (Stand 1. August 2015), Nr 400a

Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (Volksschulbildungsverordnung) vom 16. Dezember 2008* (Stand 1. Januar 2015), Nr 405

Genève

Loi du 19 décembre 2008 autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention scolaire romande, C 1 07.0

Loi sur l'instruction publique (LIP) du 17 septembre 2015, C 1 10

Règlement d'application de certaines dispositions de la loi sur l'instruction publique, du 12 janvier 2011 (RIP), C 1 10.03

Règlement de l'enseignement primaire du 7 juillet 1993 (REP), C 1 10.21

Interventions parlementaires fédérales

AEBISCHER M. (2014). *L'anglais, seule langue étrangère enseignée à l'école primaire*. Question 14.5055

BERBERAT D. (2000). *Enseignement des langues officielles de la Confédération*. Intervention parlementaire 00.425

COMTE R. (2014). *Enseignement d'une deuxième langue nationale. A quand la fin de la récréation ?* Interpellation 14.3153

HESS B. (1999). *Schutz der Landessprachen vor englischen Fremdwörtern*. Motion 99.3612

HUBMANN V. (1997). *L'anglais langue de communication dans la Suisse plurilingue ?* Interpellation 97.3459

LEVRAT C. (2004). *Loi fédérale sur les langues nationales*. Initiative parlementaire 04.429

LEVRAT C. (2014). *Renforcement de la cohésion nationale*. Interpellation 14.3287

LEVRAT C. (2015). *L'enseignement du français à l'école est-il toujours menacé ?* Interpellation 15.3921

RENNWALD J.C. (2000). *Aider les Suissesses et les Suisses à maîtriser au moins trois langues*. Postulat 00.3463

REYNARD M. (2015). *Attaques répétées contre l'enseignement du français. Le temps d'agir ?* Interpellation 15.4190

TSCHÄPPÄT A. (2014). *L'apprentissage d'une deuxième langue nationale fait partie de l'identité suisse*. Interpellation 14.3735

ZBINDEN H. (1997). *Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung*. Initiative parlementaire 97.419

ZBINDEN H. (1999). *Ecole obligatoire. Réforme à l'échelon de la Suisse*. Motion 99.3454

ZWYGART O. (1999). *Apprentissage d'une des langues officielles de la Suisse comme première langue étrangère*. Postulat 99.3510

Documents politico-administratifs

Niveau européen

Conférence permanente des ministres de l'éducation du Conseil de l'Europe (2000). *Résolution sur le portfolio européen des langues*

Conseil de l'Europe (1954). *Convention culturelle européenne*. Paris : Conseil de l'Europe

Conseil de l'Europe (1998). *Recommandation n°R (98) 6 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les langues vivantes (adoptée par le Comité des Ministres le 17 mars 1998, lors de la 623^e réunion des Délégués des Ministres)*

Conseil de l'Europe (2001). *Un cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer*. Paris : Didier

Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (2006). *Profil de la politique linguistique éducative – Grand-Duché de Luxembourg*. Luxembourg

Niveau fédéral et niveau intercantonal

Bildungsdirektoren-Konferenz der Zentralschweiz (BKZ) (2000). *Lehrplan Französisch für das 5.-9. Schuljahr*. Lucerne : BKZ

BKZ(2001). *Grobkonzept Englisch an der Primarschule*. Lucerne : BKZ

BKZ (2004). *Lehrplan Englisch für das 3.-9. Schuljahr*. Lucerne : BKZ

BKZ (2006). *Leitbild der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz*. Lucerne : BKZ

- BKZ (2006). *Statut der Bildungsdirektoren-Konferenz Zentralschweiz*. Lucerne : BKZ
- BKZ (2007). *Geschäftsordnung der Bildungsdirektoren-Konferenz*. Lucerne : BKZ
- BKZ (2012). *Fremdsprachen auf der Primar- und Sekundarstufe*. Lucerne : BKZ
- Bulletin officiel (BO) de l'Assemblée fédérale (2007). *Conseil national. Session d'été 2007*. Berne : Services du Parlement
- BO de l'Assemblée fédérale (2007). *Conseil des États. Session d'automne 2007*. Berne : Services du Parlement
- Buschor E., Gilomen H. et McCluskey H. (2003). *PISA 2000. Synthèse et recommandations*. Neuchâtel : OFS et CDIP
- Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) (2005). *Rapport sur l'initiative parlementaire 97.419 « Article constitutionnel sur l'éducation »*. FF 5159-5220. Berne
- Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) (2006). *Rapport sur l'initiative parlementaire 04.429 Loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques*. FF 8505-8562. Berne
- Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-CN) (2016). *Enseignement des langues à l'école : la CSEC-N apporte son soutien au Conseil fédéral*. Communiqué de presse du 2 septembre 2016. Berne
- Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) (2010). *Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (Convention sur la participation des parlements, CoParl)*. Fribourg : CGSO
- Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) (2003). *Déclaration de la CIIP relative à la politique de l'enseignement des langues en Suisse romande, du 30 janvier 2003*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2005). *Vers un « Espace romand de la formation » avec PECARO comme outil central de coordination - Déclaration politique de la CIIP du 15.4.05*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2006). *Rapport annuel 2005*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2007). *Convention scolaire romande*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2011). *Règlement d'application de la Convention scolaire romande*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2013). *L'enseignement de l'anglais débarque au primaire. Point de presse du 21 juin 2013*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2014). *Recommandations relatives à la mise en œuvre des conditions cadre pour l'enseignement des langues nationales et étrangères dans la scolarité obligatoire*. Neuchâtel : CIIP

CIIP (2015). *Statuts du 25 novembre 2011 (révisés le 26 novembre 2015)*. Neuchâtel : CIIP

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) (1975). *Recommandations et décisions concernant l'introduction, la réforme et la coordination de l'enseignement de la deuxième langue nationale pour tous les élèves pendant la scolarité obligatoire*. Berne : CDIP

CDIP (1998). *Quelles langues apprendre en Suisse pendant la scolarité obligatoire ? Rapport d'un groupe d'experts mandaté par la Commission Formation générale pour élaborer un « Concept général pour l'enseignement des langues » à la CDIP*. Berne : CDIP

CDIP (2004). *Enseignement des langues à l'école obligatoire : stratégie de la CDIP et programme de travail pour la coordination à l'échelle nationale*. Berne : CDIP

CDIP (2011). *L'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS) – commentaire, genèse et perspectives, instruments*. Berne : CDIP

CDIP (2011). *Compétences fondamentales pour les langues étrangères Standards nationaux de formation*. Berne : CDIP

CDIP (2015). *Feuille d'information : Enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire*. Berne : CDIP

CDIP (2015). *Bilan 2015, Harmonisation des éléments visés par l'art. 62, al. 4, Cst. dans le domaine de la scolarité obligatoire, 18 juin 2015*. Berne : CDIP

Département fédéral de l'enseignement, de la formation et de la recherche (DEFR) et CDIP (2015). *Valorisation optimale des chances. Déclaration 2015 sur les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation*. Berne : DEFR et CDIP

Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) (2010). *Organisations-reglement*. Lucerne : D-EDK

D-EDK (2010). *Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21) vom 18. März 2010*. Lucerne : D-EDK

Deutschsprachige Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) (2012). *Erarbeitungsprojekt Lehrplan 21. Projektmandat*. Lucerne : D-EDK

Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (2009). *Lehrplan Englisch. Primarstufe und Sekundarstufe I*. Zurich : Bildungsdirektion des Kantons Zürich

Fachberatergruppe Englisch BKZ (2012). *Kohärenz Primarstufe - Sekundarstufe I im Fachbereich Englisch*. Lucerne : BKZ

Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques (IRDP) (1990). *Le Concordat : forme vivante de la démocratie suisse ? Journée d'étude de l'Institut romand de recherches et de documentation pédagogiques à l'occasion du 20^e anniversaire de sa création juridique*. Cousset (Fribourg) : Delval

Institut de plurilinguisme (2016). *Projekt Fremdsprachenevaluation BKZ Zusammenfassung der Resultate der Sprachkompetenztests sowie der Befragungen der Lernenden und Lehrenden*. Fribourg : Institut de plurilinguisme

Interkantonale Lehrmittelzentrale (2007). *Envol. Elterinformation*. Zürich : ILZ

IRD (2014). *Externe Evaluierung : Praxistest der Lehr- und Lernmittel für Französisch und Englisch. Schuljahr 2013/14 (Kurzzusammenfassung)*. Neuchâtel : IRDP

Office fédéral de la culture (2015). *Harmonisation de l'enseignement des langues. Rapport à l'attention de la CSEC-E*. Berne

Projektgruppe Englisch Primarschule der BKZ (2005). *Englisch an der Primarschule – Elterninformation*. Lucerne : BKZ

Projektgruppe Englisch Primarschule der BKZ (2007). *Beurteilen ist mehr als prüfen! Grundsätze der Beurteilung im Englischunterricht der Primarschule*. Lucerne : BKZ

Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (2016). *Changements dans l'organisation de la promotion des échanges et de la mobilité* (communiqué de presse du 04.02.16). Berne : SEFRI

Union démocratique du centre (UDC) (2009). *Rapport annuel 2008*. <https://www.udc.ch/parti/statuts-et-rapports-annuels/> (consulté le 07.02.16)

UDC (2010). *Rapport annuel 2009*. <https://www.udc.ch/parti/statuts-et-rapports-annuels/> (consulté le 07.02.16)

Canton de Berne

Däscher M. (2005). *Sprachenkonzept für die deutschsprachige Volksschule des Kantons Bern, Bildungsplanung und Evaluation*. Bern : Erziehungsdirektion des Kantons Bern

Erziehungsdirektion des Kantons Bern (ERZ) (2013). *Berichterstattung der Gemeinden und Controlling durch die regionalen Schulinspektorate 2013-2016*. Bern : ERZ

Grand Conseil du canton de Berne (2005). *Compte rendu du 28 avril 2005*

Grand Conseil du canton de Berne (2007). *Compte rendu du 19 mars 2007*

Grand Conseil du canton de Berne (2009). *Documentation pour la votation populaire cantonale sur l'adhésion à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) du 27 septembre 2009*

Grand Conseil du canton de Berne (2009). « Que nous coûte le centre administratif des cantons ? », Interpellation 149/2009 déposée le 6 avril 2009

Groupe d'experts « Concept général pour l'enseignement des langues » (1998). « Quelles langues apprendre en Suisse pendant la scolarité obligatoire ? ». Berne

Lehrplan Arbeitsgruppe Französisch der Innerschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz (IEDK) (2000). *Lehrplan Französisch für das 5. bis 9. Schuljahr*. Ebikon : IEDK

Canton de Genève

Service de l'enseignement et de l'évaluation (2015). *Document de liaison. Enseignement et évaluation Cycle moyen*. Genève : DIP

Service de la recherche en éducation du Département de l'instruction publique de l'État de Genève (SRED) (2001). « L'expérience de l'enseignement de l'allemand en partenariat à l'école primaire à Genève », in *Notes d'information du SRED*. N°8. Genève : SRED

SRED (2008). *ALLÉVAL. L'enseignement de l'allemand à l'école obligatoire à Genève*. Genève : SRED

SRED (2016). *Langues et motivation pour les langues des jeunes gens genevois – Données d'une enquête nationale*. Genève : SRED

Canton de Lucerne

Dienststelle Volksschulbildung LU (DVS) (2011a). *Projekt English Primary. Abschlussbericht 2011*. Lucerne : DVS

DVS (2011b). *WOST 06 : Evaluation zur Einführung*. Lucerne : DVS

DVS (2012). *Englischkompetenzen am Ende der 6. Klasse : Überprüfung der Lernziele*. Lucerne : DVS

Glaser A. (2015). *Rechtsgutachten über die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ im Kanton Luzern*.

Jaag T. (2015). *Stellungnahme zu dem Rechtsgutachten über die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ im Kanton Luzern*

Kantonsrat LU (2015). *Verhandlungen des Kantonsrates 4/2015*. p. 1940-1947. Lucerne : Kanton Luzern

Lienhard A. und Nuspliger K. (2015). *Rechtsgutachten zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ im Kanton Luzern*. Berne : Universität Berne

Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ) (2009). *Englisch und Französisch auf der Primarstufe – Verlängerung des NFP-56-Projekts. Kurzfassung des Forschungsberichts Nr. 23*. Lucerne : PHZ

Regierungsrat LU (2006). *Planungsbericht des Regierungsrates an den Grossen Rat über den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule*. Lucerne : Kanton Luzern

Regierungsrat LU (2008). *Beitritt zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)*. Lucerne : Kanton Luzern

Regierungsrat LU (2014). *Stellungnahmen zu Motion Wismer-Felder Priska über die Möglichkeit einer Dispensation*. Lucerne : Kanton Luzern

Regierungsrat LU (2015). *Volksinitiative « Eine Fremdsprache auf der Primarstufe ». Entwurf Kantonsratsbeschluss. Botschaft vom 22. September 2015 des Regierungsrates an den Kantonsrat*. Lucerne : Kanton Luzern

Canton de Thurgovie

Amt für Volksschule TG (2008). «Schulgeschichte 1975-2000» in *175 Jahre Volksschule Thurgau 1833-2008. Entwicklungen in der Zeit von 1825 bis 2025*. Frauenfeld : AV

Arbeitsgruppe Umfrage Treffpunkte Envol (2004). *Französischunterricht auf der Mittel- und Oberstufe. Auswertung der Umfrage*. Frauenfeld : Amt für Volksschule und Kindergarten

Bernhardsgrütter A. (2013). «Diskussionen zum Lehrplan 21» in *Bildung Thurgau. Zeitschrift der Berufsorganisation der Lehrer und Lehrerinnen des Kantons Thurgau*. 4/2013. Frauenfeld

Bildung Thurgau (2006). *Fragen zur Vernehmlassung der Rahmenbedingungen und des Einführungskonzeptes "Englischunterricht"*

in der Primarschule des Kantons Thurgau". Stellungnahme vom 14.12.2006. Frauenfeld : Bildung Thurgau

Chancellerie d'Etat Thurgovie (2015). *Kanton Thurgau im Fokus. Statistisches Jahrbuch.* Frauenfeld : Dienststelle für Statistik Kanton Thurgau

Departement für Erziehung und Kultur TG (2003). *Bericht zur Entwicklung des Thurgauer Bildungswesens.* Frauenfeld : DEK

Departement für Erziehung und Kultur TG (2004). *Gesamt-sprachenkonzept. Grundlagenbericht um Sprachenlernen in der Volksschule.* Frauenfeld : DEK

DEK (2006). *Lehrplan für die Primarschule.* Frauenfeld :

DEK (2014). *Projektauftrag zur Umsetzung „Französisch erst auf der Sekundarstufe“.* *Entscheid 232/2014.* Frauenfeld : DEK

DEK (2015). *Lehrplan Volksschule Thurgau tritt per 1. August 2017 in Kraft.* Frauenfeld : DEK

Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (EDK-Ost) (2006). *Englisch Primarstufe. Ergänzung zum Lehrplan für die Primarschule des Kantons Thurgau* Zurich : Bildungsdirektion des Kantons Zürich

Grosser Rat des Kantons Thurgau (2004). « Motion Marlies Mettler betreffend Englisch- anstelle von Französischunterricht an der Primarschule » in *Protokoll Nr. 73 vom 5. Mai 2004*

Grosser Rat des Kantons Thurgau (2005). « Thurgauische Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache an der Primarschule" (04/VI 1/92) - Eintreten und Gültigkeit, Detailberatung, Beschlussfassung » in *Protokoll vom 9. November 2005 Nr. 29/1*

Grosser Rat des Kantons Thurgau (2014). « Motion von Verena Herzog, Hanspeter Gantenbein, Urs Schrepfer, Katharina Winiger, Daniel Wittwer und Hans Feuz vom 13. Februar 2013 "Französisch erst auf der Sekundarstufe" (12/MO 13/85) » in *Protokoll Nr. 38 vom 13. August 2014*

Pädagogische Hochschule Sankt-Gallen (2012). *Fördern oder dispensieren? Grundlagenbericht zum obligatorischen Unterricht von*

zwei Fremdsprachen ab der Primarstufe in der Ost- und Zentralschweiz ». Saint-Gall

Rechtsdienst DEK (2015). *Kompetenzverteilung innerhalb Schulgemeinde*. 0016/2012(04)DEK, Aktennotiz Rechtsdienst DEK. Frauenfeld : DEK

Regierungsrat des Kantons Thurgau (2006). *Botschaft zur Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache an der Primarschule"*. Frauenfeld

Regierungsrat des Kantons Thurgau (2008). *Botschaft zum Beschluss des Grossen Rates vom 19. Dezember 2007 über den Beitritt des Kantons Thurgau zur interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule („HarmoS-Konkordat“)*. Frauenfeld

Regierungsrat des Kantons Thurgau (2014a). *Projektauftrag zur Einführung des Lehrplans 21 im Thurgau : Anpassung des Zeitplans*. Protokoll 198 vom 11. März 2014. Frauenfeld

Regierungsrat des Kantons Thurgau (2014b). *Botschaft zur Umsetzung der Massnahmen aus der „Überprüfung des Leistungskataloges der kantonalen Verwaltung“ (Entlastungspaket LÜP) vom 16. September 2014*. Frauenfeld

Vereinigung Schulleitungsbeauftragte Thurgau (2006). *Jahresbericht 2005-2006*. Riedt : VST

Littérature

ABDERHALDEN U. (2006). „Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung“ in *LeGes 17(2006)*, H. 1, S. 9-21

ACADÉMIE DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES (2015). *Schulischer Fremdsprachunterricht in der Schweiz – Argumente zur Debatte*. Berne

ACKLIN MUJI D. (2007). *Langues à l'école : quelle politique pour la Suisse ? Analyse du débat public sur l'enseignement des langues à l'école obligatoire*. Berne : Peter Lang

- AEBERLI C. (2003). « Bildung und Wettbewerb in Reformen und Bildung. » in GRÜNENFELDER P. et al. (2003): *Reformen und Bildung : Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor*. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung
- AMBÜHL H. (2007). « Le processus concordataire : genèse du concordat, bilan deux ans après son entrée en vigueur, perspectives » in *L'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS) – commentaire, genèse et perspectives, instruments*. Berne : CDIP
- ARNET M. (2000). *Le concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970 – Genèse, historique, commentaires*. Berne : CDIP
- AUBERT J.-F. (1967). *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel : Ides et Calendes
- AUBERT J.-F. (1982). *Traité de droit constitutionnel suisse. Supplément 1967-1982*. Neuchâtel : Ides et Calendes
- BADERTSCHER H. (éd.) (1997). *La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique 1897 à 1997 : sa création, son histoire, son œuvre*. Berne : Haupt
- BIAGGINI G. (2008). « „Vertragszwang“ im kooperativen Föderalismus : Verfassungsrechtliche Richtpunkte für den Einsatz der in Art. 48a BV vorgesehenen Zwangsmittel » in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 109/2008, p. 345ss
- BIAGGINI G. (2010). « Föderalismus Quo vadis? » in *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (Auer A. éd.), p. 107-119. Zurich : Schulthess
- BIAGGINI G. (2015). *Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Urteil B 2014/206 vom 28. April 2015*. Saint-Gall : Schulthess Juristische Medien AG
- BIJL-SCHWAB B. (2014). « Kulturpolitik » in *Handbuch der Schweizer Politik (5^e ed.)*, p. 855-888. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung
- BRUNSCHWIG GRAF M. (2003). « Une bonne école doit savoir rendre des comptes » in GRÜNENFELDER P. et al. (2003) : *Reformen und Bildung : Erneuerung aus Verantwortung. Festschrift für Ernst Buschor*. Zurich : Verlag Neue Zürcher Zeitung

BIBLIOGRAPHIE

BURGER H. et HÄCKI BUHOFFER A. (1994). *Spracherwerb im Spannungsfeld von Dialekt und Hochsprache*. Bern : Zürcher germanistische Studien, Bd. 38

CAVADINI J. (1990). « Forces et faiblesses de la voie concordataire » (p.75-82) in *Le Concordat : forme vivante de la démocratie suisse ?* Cousset : Delval

CRIBLEZ L. (2010). « Harmonisierung im Bildungswesen – Bildungspolitik zwischen nationalen Reformaspirationen und föderalistischen Autonomieansprüchen » in *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (Auer A. éd.). p. 1-21. Zurich : Schulthess

DIEU A. et TOMISAWA S. (2015). *L'enseignement d'une deuxième langue nationale à l'école primaire : analyse comparative de deux cas de mise en œuvre*. Travail de validation réalisé dans le cadre du CAS « Politiques publiques comparées » sous la direction du professeur S. Nahrath. Lausanne : IDHEAP

EHRENZELLER B. (2010). « HarmoS im Lichte der Bildungsverfassung » in *Herausforderung HarmoS. Bildungspolitik, Föderalismus und Demokratie auf dem Prüfstein* (Auer A. éd.). p. 23-34. Zurich : Schulthess

EHRENZELLER B., SCHINDLER B., SCHWEIZER R. et VALLENDER K. (2014, 3^e éd.). *Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar*. Zurich/St-Gall : Dicke

FORSTER S. (2008). *L'école et ses réformes*. Lausanne : PPUR

GAVILLET A. *La collaboration intercantonale : Du concordat au traité*. Domaine public n°1386. Renens

GRIN F. (2015). « La valeur des langues dans l'activité professionnelle » in *L'impact économique des langues* (Carrère H. et al.) (2016) Paris : Economica

HAENNI HOTI A. et al. (2009). *L'anglais précoce : surcharge ou chance? Une étude longitudinale sur l'efficacité de l'enseignement des langues au degré primaire*. Rapport final du projet développé dans le cadre du Programme national de recherche 56 «Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse» du Fonds national suisse. Lucerne

- HOTI H. et WERLEN E. (2009). *Der Einfluss von Englisch auf das Französisch lernen*
- HUTTERLI S. (éd., 2012). *Coordination de l'enseignement des langues en Suisse : état des lieux – développements – perspectives*. Berne
- JACOT-DESCOMBES C. (2013). *À la croisée des modèles du fédéralisme fiscal et coopératif : les résultats des réformes de répartition des tâches cantons-communes en Suisse*. Lausanne : thèse présentée à l'IDHEAP
- KALBERER U. (2007). *Rate of L2 Acquisition and the Influence of Instruction Time on Achievement*. Dissertation for the degree of Master of Education. Manchester : The University of Manchester.
- KNOEPFEL P., LARRUE C. et VARONE F. (2006). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich : Verlag Rüegger
- KNOEPFEL P. (2016). « Politiques publiques des langues : entre politiques institutionnelles et politiques substantielles ». Intervention à la Conférence organisée le 1^{er} mars 2016 par la déléguée au plurilinguisme de la Confédération sur le thème *Mehrsprachigkeitspolitik - eine öffentliche Politik wie jene andere ?* Berne
- KRIESI H., WERNI B., SCIARINI P. et GIANNI M. (1995). *Le clivage linguistique : problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Genève : Département de science politique, Université de Genève
- LAMBELET A. (2014). « Âge et apprentissage des langues étrangères : quelques clefs pour mieux comprendre et discuter les résultats scientifiques » in *Babylonia*. 01/14. Fribourg
- LINDER W. (1998, 2^e éd.). *Swiss democracy – Possible solutions to conflict in multicultural societies*. London : Palgrave Macmillan UK
- LOMBARD A. (2005). « La Conclusion d'un accord international – pourquoi et comment conclure un accord intercantonal ? » in B. WALDMANN (Hrsg.), *1. Nationale Föderalismuskonferenz : Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*. (pp.125-134) Institut für Föderalismus : Freiburg, Basel

MADER L. (2005). « Erfahrungen und Erwartungen auf dem Gebiet des kooperativen Föderalismus – einige Fragen und Anmerkungen aus der Sicht eines Vertreters des Bundes » in B. WALDMANN (Hrsg.), *1. Nationale Föderalismuskonferenz : Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*. (pp.103-113) Freiburg, Basel : Institut für Föderalismus

MIAUTON M.H et REYMOND A. (1998). *La cohésion nationale – mythe ou réalité ? Opinion des leaders et de la population en Suisse*. Lausanne : M.I.S. Trend SA

MUÑOZ C. (2008). Age-related differences in foreign language learning. Revisiting the empirical evidence. *IRAL* 46, 197-220

PERREGAUX C. et al. (2003). *Education et ouverture aux langues à l'école (EOLE)*. 2. Vol. Neuchâtel : CIIP

RHINOW R. (2005). « Bundesstaatsreform und Demokratie. Der Schweizerische Föderalismus aus rechtlicher Sicht » (p.63-92) in *Föderalismus – zukunftstauglich?!* Zurich : NZZ Verlag

RHINOW R. (2006). « Le fédéralisme suisse : l'approche juridique » in *Le fédéralisme suisse – La réforme engagée. Ce qui reste à faire*. Lausanne : PPUR

RIBEAUD J. (2010). *La Suisse plurilingue se déglingue : plaidoyer pour les quatre langues nationales suisses*. Neuchâtel : Editions Delibreo

SCHWEIZER R. (2014). « Stratégies d'activation du droit et Arrangements de régulation localisée (ARL) (section 2.2) ». In *Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales. Cas autour des bisses valaisans*. Lausanne : Université de Lausanne

SCIARINI P. et BOCHSLER D. (2006). « Réforme du fédéralisme suisse : contributions, promesses et limites de la collaboration intercantonale » in *Contributions à l'action publique / Beiträge zum öffentlichen Handeln*. p. 267-285. Lausanne : PPUR

WALDMANN B. (2005). « Der kooperative Föderalismus », in B. WALDMANN (Hrsg.), *1. Nationale Föderalismuskonferenz : Der kooperative Föderalismus vor neuen Herausforderungen*. (pp.15-34) Institut für Föderalismus : Freiburg, Basel

WALDMANN B. (2015). « Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts? » in *Newsletter des Instituts für Föderalismus* 1/2015, p. 11

ZIMMERMANN M. et LAMBELET A. (2014). « Plus c'est tôt, mieux c'est? L'enseignement précoce des langues étrangères ». *Babylonia1/2014*. Comano : Fondazione Lingue e Culture

WEIBEL E. (1997). *La cohésion nationale menacée ? Ist der nationale Zusammenhalt in Frage gestellt ?* Université, Institut de sociologie et de science politique : Neuchâtel

WIEDENKELLER E. (2013). *Panorama détaillé des études cantonales sur l'enseignement des langues étrangères*. Fribourg : Centre scientifique de compétence sur le plurilinguisme

Articles de presse

ASCHWANDEN E. et GERNY D. (2016). « Die Wirtschaft will den Lehrplan 21 ». *NZZ*, 31 janvier 2016

ASCHWANDEN M. (2016). „Lehrpläne sollen vors Volk“. *Berner Zeitung*, 18 janvier 2016

BRAUN R. (2016). „Frühfranzösisch entzweit Kantone“. *Ostschweiz am Sonntag*, 10 avril 2016

BURRI A. (2015). « In jedem zweiten Kanton wollen Kritiker den Lehrplan 21 bodigen ». *Tagesanzeiger*, 3 mai 2015

CRIVELLI P. (2014). « Enseignement des langues étrangères à l'école - Le canton de Berne divisé au sujet de l'anglais précoce ». *ATS*, 16 août 2004

DUBOULOZ C. (2014). « Enseignement des langues à l'école primaire, le choix du statu quo » *Le Temps*, 31 octobre 2014

EGLI U. (2008). « HarmoS : Komitee lanciert Referendum ». *Berner Zeitung*, 2 octobre 2008

EGLI U. (2009). « SVP sagt Nein zu HarmoS ». *Berner Zeitung*, 25 juin 2009

- EGLI U. (2009). « Frühfranzösisch definitiv ab 2011 ». *Berner Zeitung*, 4 septembre 2009
- EGLI U. (2009). « Das steckt hinter «HarmoS». *Berner Zeitung*, 16 septembre 2009
- FORSTER S. (2007). « La politique linguistique de la CDIP au fil du temps ». *Bulletin CIIP*, 21, 6-7
- KELLER S. (2013). « Entweder Oui oder Yes ». *Thurgauer Zeitung*, 3 octobre 2013
- KOCH B. (2006). « Im Thurgau stimmt der Rahmen ». *Schulblatt Thurgau und Schaffhausen*, 48/3, mars 2006
- LENZIN R. (2014). « Lieber spät als unmotiviert ». *Tagesanzeiger*, 23 juin 2014
- MATTHEY C. (2016). „Schwächung des nationalen Zusammenhalts“. *Ostschweiz am Sonntag*, 10 avril 2016
- MEILE S. (2014). „So ein Fall darf nicht Schule machen“. *Thurgauer Zeitung*, 15 août 2014
- MOSER A. (2015). « Die Probleme der Lehrplangegner ». *Der Bund*, 28 septembre 2015
- MÜLLER-MARZOHL A. (1996). „Der Bund sollte sich aktiver um den Sprachfrieden kümmern“ in *Sprachspiegel*. 52/1
- N.N. (2007). « Nicht perfekt, sondern mehrsprachig sein ». *e-ducation*, 3-2007
- N.N. (2009). « „Passepartout“ : Fünf Verbände fordern Zeit ». *Bildung Schweiz*, 7/8 2009
- PAUK C. (2010). « Die Not mit dem Nachwuchs ». *Handelszeitung*
- SDA (2008). « Harmos-Konkordat bleibt umstritten ». *Tagesanzeiger*, 30 novembre 2008
- SDA (2009). « Im Kanton Bern wird über Harmos abgestimmt », *NZZ*, 19 février 2009
- TONINATO A. (2015). « Pourquoi les élèves genevois ne maîtrisent pas l'allemand », *Tribune de Genève*, 29 octobre 2015

WIDMER C. (2014). „Frühfranzösisch im Gegenwind“, *Thurgauer Zeitung*, 17 juillet 2014

WIDMER C. (2014). „Ich selber bekomme keinen Ärger“, *Thurgauer Zeitung*, 15 août 2014

Sites Internet

<http://www.av.tg.ch>

<http://www.bildungthurgau.ch>

<http://www.bilinguisme.ch>

<http://www.centre-plurilinguisme.ch/>

<http://www.erz.be.ch>

<http://www.hls-dhs-dss.ch>

http://www.irdp.ch/recherche/langue_culture.html

<http://www.lch.ch/>

<http://www.lehrplan.ch>

<http://www.plandetudes.ch>

http://schuletg.ch/lehrplan_volksschule_thurgau

Entretiens et contacts

Mme Sibylle Ben Rhouma, secrétaire de la Commission de la formation Grand Conseil bernois (entretien du 6 juin 2016)

Mme Sarah Colombo, responsable cantonale du projet Passepartout, Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung Bern (rencontre du 26 mai 2016)

Mme Katharina Oechslin Imhof, enseignante de français à la Haute école pédagogique de Lucerne (entretien téléphonique)

BIBLIOGRAPHIE

M. Erwin Sommer, directeur Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung, BE (entretien du 26 mai 2016)

M. Charles Vincent, chef de l'office lucernois de l'instruction publique, LU (réponses écrites au questionnaire)

M. Laurent Vité, président de la Société pédagogique genevoise, GE (entretien téléphonique du 25 avril 2016)

M. Reto Wyss, chef du département lucernois de l'instruction publique, LU (entretien du 18 février 2016)

D'autres entretiens ont été menés en 2015 avec des acteurs des cantons de Berne et de Thurgovie (Dieu & Tomisawa 2015).

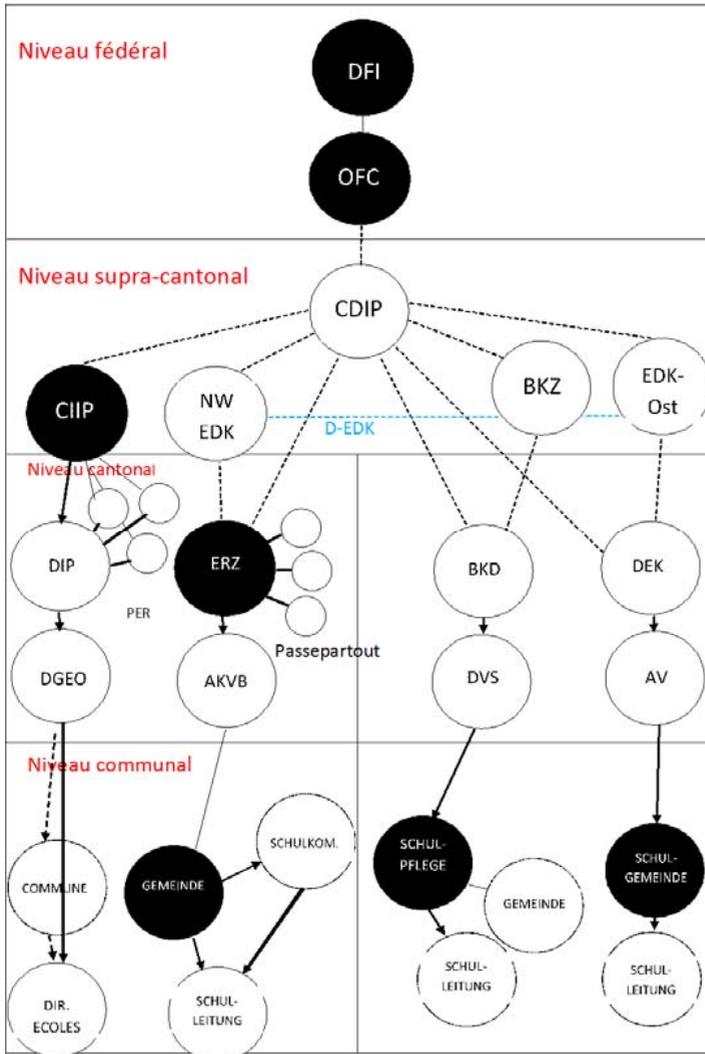
9 REPÈRES CHRONOLOGIQUES

Intro 2^e langue étrangère (FR ou EN) en 3^e/5^e

NIVEAU SUPRA-CANTONAL	DATE	NIVEAU CANTONAL
Concordat scolaire	1970 1973	
Rejet iv. pop. « Pour la coordination scolaire »		
Acceptation iv. pop. Harmonisation début de l'année scolaire	1985	
Début des discussions CDIP stratégie des langues	1998	ZH : <i>Schulprojekt 21</i> (Buschor)
Première étude PISA Plan d'études romand Stratégie des langues CDIP	2000 2003 2004	Projet "Passepartout" TG : recommandation pour modèle 3 ^e /5 ^e
Recommandation EDK-Ost	2005	BE : concept des langues (FR 3 ^e / EN 5 ^e)
Nouvel art. 62 Cst. <i>Lehrplan Englisch Primarstufe</i> EDK-Ost	2006 mai octobre	Accord "Passepartout" TG rejette de justesse iv. pop. contre FR au primaire
Concordat HarmoS Loi sur les langues	2007 mars octobre	Modèle 3 ^e /5 ^e à LU
	2008	GE adhère à HarmoS et à la CSR LU et TG rejettent HarmoS (votation populaire)
Entrée en vigueur de HarmoS Convention scolaire romande	2009	BE approuve HarmoS (votation populaire) Modèle 3 ^e /5 ^e en TG
Objectifs nationaux CDIP	2011	Modèle 3 ^e /5 ^e à BE
	2014	Modèle 3 ^e /5 ^e à GE Parlement TG adopte la motion Herzog
Premier bilan HarmoS Evaluation BKZ	2015 2016	<i>Lehrplan 21</i> : lancement d'iv.pop. contre le projet <i>Fremdspracheninitiative</i> validée au parlement LU

10 ANNEXES

Annexe 1 : Schématisation des liens entre acteurs politico-administratifs



Annexe 2 : tableau comparatif des règles institutionnelles

Dimensions	Conf.	BE	TG	LU	GE	
Importance relative et estimative pour le pilotage de la politique en question par élément						
Objectifs concrets	Objectifs de cohésion nationale	Objectifs linguistiques dans la loi	Objectifs linguistiques dans les plans d'études	Objectifs linguistiques dans les plans d'études	Objectifs ling. dans la loi «politique des langues»	x
Éléments évaluatifs	Quasi inexistantes	Peu - Grilles de compétences. Responsabilités d'éval.	Peu - Grilles de compétences. Responsabilités d'éval.	Grilles de compétences et d'auto-évaluation	Evaluations prévues dans la loi avec coordin. régionale	x
Instruments	Compétences ling. – harmonisation et rôle subsidiaire	Peu - Obligation d'enseigner et d'apprendre 2 langues étrangères au primaire	Peu - Obligation d'enseigner et d'apprendre 2 langues étrangères au primaire	Lingualevel	Assez nombreux	
APA et ressources	Législatives	Coord. totale par départ. et coord. régionale (Passepartout)	Coord. partagée entre départ. et <i>Schulgemeinden</i>	Coord. Partagée : dpt, commune et/ou <i>Schulpflege</i>	Coordination totale au niveau régional CIIP	x
Éléments procéduraux	Inexistants	Quasi inexistantes	Quasi inexistantes	Quasi inexistantes	Présents	x

Annexe 3 : comparatif des règles institutionnelles supracantonales

Dimensions	CDIP	CIIP	NW EDK	BKZ	EDK-Ost	
Importance relative et estimative pour le pilotage de la politique en question par élément						
Objectifs concrets	1 langue nationale + EN au primaire	DE puis EN au primaire	FR puis EN au primaire	EN puis FR au primaire	EN puis FR au primaire	
Éléments évaluatifs	Standards de compétences, PNR56	Épreuves cantonales	Evaluation Passepartout prévue	Évaluation globale BKZ	–	x
Instruments	Agence et centre de compétences, portfolio européen CH	Nombreux : IRDP, UMER, etc.		Lingualevel, zebis (portail enseignants)	Peu nombreux	
APA et ressources	APA assez fragmenté et cloisonné	APA intégré et très imbriqué, bcp de ressources	Coordination infrarégionale APA intégré	APA plus fragmenté et assez imbriqué	APA fragmenté	x
Éléments procéduraux	Assez peu nombreux	Nombreux : contrôle parlementaire		Peu nombreux	Peu nombreux	x

Annexe 5 : tableau comparatif des plans d'action

Dimensions	Conf.	GE	BE	LU	TG	
explicite vs implicite	implicite et marginal	explicite	surtout implicite	surtout implicite	surtout implicite	x
degré d'ouverture	-	Partielle-ment ouvert	ouvert	Partielle-ment ouvert	Partielle-ment ouvert	x
degré de discrimination	faible	faible	faible	faible	faible	
modification de la structuration des acteurs	-	aucune	aucune	aucune	aucune	
affectation des ressources	liée	liée	liée	plutôt liée	plutôt liée	x

Annexe 6 : tableau comparatif des acteurs et des ressources

Acteurs	canton BE			canton GE		
	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées
Acteurs politico-administratifs	Garantir respect Stratégie 2004	I, C, D, A, T, S, O	I, C, D, A, T, S, O	Garantir respect Stratégie 2004	D, C, S, A, I, O, T	D, S, A, I, O, T
Groupes cibles	Enseigner + apprendre 2 langues au primaire			Obtenir plus de moyens	P, O	
Bénéficiaires	Maintenir FR en 1 ^{re} langue	D, C, S, I	C, S, I	Maintenir DE au primaire	I, P, S	I, P, S
Tiers perdants	Contre le projet	P, C, I	C	Remettre en question la politique	A, P	
Tiers gagnants	Tirer profit de l'enseignement de deux langues au primaire	I, A	I, A	Tirer profit de l'enseign. de 2 langues au primaire	P, I, O, T, S	P, I, O, T

ANNEXES

Acteurs	canton LU			canton TG		
	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées
Acteurs politico-administratifs	Garantir respect Stratégie 2004	D, S, O, A, I	D, A, I, O	Garantir respect Stratégie 2004	D, C, I, O	I, O
Groupes cibles	Obtenir moyens en plus ou dispenses	P, O, S, D, I	D, O, S	Obtenir moyens en plus ou dispenses	S, O, D	S, O, D
Bénéficiaires	Maintenir FR au primaire	I, S	I	Maintenir FR au primaire		
Tiers perdants	Remettre en question la politique	I, A, S, D, P, O	I, S, D, O	Remettre en question la politique	P, O, S, C, D	O, S, C
Tiers gagnants	Obtenir le statu quo	P, I, O, A		Obtenir le statu quo	I	

Légende : A = argent, C = consensus, D = droit, I = information, O = organisation, P = personnel, S = soutien politique, T = temps

Annexe 7 : tableau comparatif des arrangements locaux

	GE	BE	LU	TG	
Qualificatifs des outputs					
Substantiel ou institutionnel	les deux	les deux	les deux	les deux	
Degré de formalisation	surtout formels	surtout formels	surtout formels	surtout formels	
Cohérence	oui	oui	partiellement	non	x
Coord. avec autres pol. publ.	oui	oui	partiellement	non	x
Caractéristiques globales					
Inactivation		x	x	x	x
Concrétisation	x				
Détournement		x	x	x	x
Contournement		x	x	x	x
Innovation	x	(x)	x	(x)	

Annexe 8 : Conditions et stratégie pour surmonter les obstacles

Conditions de réussite/risques d'échec au niv. de	Descriptif des conditions pour		Mesures pour	
	la réussite	l'échec	garantir le succès	éviter l'échec
Programmes politico-administratifs	<ul style="list-style-type: none"> - politique des langues et préoccupations de cohésion inscrites dans la loi - accords régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> - PPA supra-cantonal non respecté : mesures contraires à la Stratégie CDIP sont soutenues par une majorité parlementaire 	<ul style="list-style-type: none"> - avancer sur des accords soft 	<ul style="list-style-type: none"> - prendre garde au point où l'opinion peut s'inverser (la mention de l'apprentissage de la 2^e langue nationale au primaire va-t-elle faire gagner un référendum?)
Arrangements politico-administratifs	<ul style="list-style-type: none"> - personnalités fortes - coordination régionale forte - consensus 	<ul style="list-style-type: none"> - acteurs en cascade et sur un trop grand nombre de niveaux - politisation - rigidité du système 	<ul style="list-style-type: none"> - s'assurer l'adhésion d'une masse critique populaire 	<ul style="list-style-type: none"> - clarifier les objectifs - rechercher des personnalités fortes qui portent la politique publique
Plans d'action	<ul style="list-style-type: none"> souplesse et rapidité pour mettre en œuvre des PA ad hoc 	<ul style="list-style-type: none"> PA implicite 	<ul style="list-style-type: none"> - PA au service des ARL et en adéquation avec la structure du PPA - Mettre à disposition des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> garder de la souplesse

Conditions de réussite/risques d'échec au niv. de	Descriptif des conditions pour		Mesures pour	
Arrangements de régulation localisés (ARL)	<ul style="list-style-type: none"> - intérêt géographique et économique - énorme engagement politique envers le groupe cible - mesures mûries assez longtemps et allant dans le sens des groupes cibles - disponibilité au compromis 	<ul style="list-style-type: none"> - ARL avec peu de marge de manœuvre qui fait basculer facilement vers l'échec - éloignement du français - peu d'engagement politique vis-à-vis des groupes cibles - mesures prises rapidement et heurtant les groupes cibles (ajout d'heures dans la grille horaire sans repenser le plan d'études) - acteurs peu souples 	<ul style="list-style-type: none"> - asseoir les bases scientifiques des bienfaits de l'apprentissage précoce - faire évoluer la didactique - associer le milieu enseignant - communiquer largement - faire émerger la politique publique distincte de "cohésion nationale" 	<ul style="list-style-type: none"> - prendre le temps nécessaire - prévoir de bons garde-fous évaluatifs et les appliquer chronologiquement : <ol style="list-style-type: none"> 1. niveau linguistique, 2. didactique puis ensuite 3. compétences des élèves

In der gleichen Reihe

Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
283	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2012 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2012 des finances cantonales et communales, 2013
284	ROUD Guillaume État des lieux et potentiel de l'agriculture urbaine en Suisse, 2013
285	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2013 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2013 des finances cantonales et communales, 2014
286	SCHMID Silvio Regulierungen an der Schnittstelle zwischen den Ressourcen Wald und Klima. Einflussfaktoren auf die Inwertsetzung der CO2-Senkenleistung des Waldes, 2014
287	PRIGIONI Mina-Claire Le management de juridiction: Analyse comparative de l'organisation et du fonctionnement managérial de cinq juridictions du pouvoir judiciaire à Genève, 2014
288	DAYER Alexandre L'hôpital public sous l'ère de la nouvelle gouvernance. Une «camisole de force» pour le personnel soignant? 2015
289	TALL Ismaël Le renforcement de la loi fédérale sur la protection des données : le cas de la protection de la vie privée dès la conception (<i>privacy by design</i>), 2015
290	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2014 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2014 des finances cantonales et communales, 2015
291	ZUMOFEN Raphaël Accountability publique. Une analyse synthétique, 2016
292	LADNER Andreas Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 2016
293	MAZZA MUSCHIETTI Eva Lebensbewältigung nach Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, 2016
294	MATHYS Laetitia Les conventions-programmes. Un nouvel outil pour la collaboration verticale en Suisse, 2016
295	FÜGLISTALER Gabriel The Principle of Subsidiarity and the Margin of Appreciation Doctrine in the European Court of Human Rights' Post-2011 Jurisprudence, 2016
296	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2015 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2015 des finances cantonales et communales, 2016

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

Intégré au 1^{er} janvier 2014 dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique, l'IDHEAP poursuit dans un environnement académique élargi et fertile ses missions d'enseignement dans les programmes de base, de formation continue, de recherche et d'expertise qui lui ont permis d'atteindre un rayonnement national et international.

Ainsi recomposée, la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique développe un profil totalement inédit en Suisse, propice aux échanges interdisciplinaires, dans la ligne adoptée de longue date par l'UNIL.

L'IDHEAP se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

À l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service des étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision :

- **Enseignement universitaire** au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics ;
- **Recherche fondamentale et appliquée** en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse ;
- **Expertise et conseil indépendants** appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. **Enseignement : former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public**
 - Doctorat en administration publique
 - MPA (Master of Advanced Studies in Public Administration-MPA)
 - Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
 - CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
 - CAS en administration publique avec spécialisation dans une douzaine de domaines (Certificate of Advanced Studies in Public Administration)
 - SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. **Recherche : ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique**
 - Projets de recherche fondamentale ou appliquée
 - Direction de thèse de doctorat en administration publique
 - Publications scientifiques (ouvrages et articles)
 - Colloques et conférences scientifiques
 - Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. **Expertise et conseil : imaginer de mettre en œuvre des solutions innovatrices**
 - Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. **Services à la cité : contribuer à la connaissance du service public**
 - Bibliothèque spécialisée en administration publique
 - Sites badac.ch, gov.ch, ivote.ch
 - Manuel de l'administration publique
 - Renseignement aux collectivités publiques
 - Interventions médiatiques
 - Articles et conférences de vulgarisation

La présente étude vise à expliquer l'origine et la portée du débat sur l'enseignement des langues à l'école primaire. Elle s'articule en trois volets : la modélisation en termes de politiques publiques, la genèse institutionnelle et la mise en œuvre, analysée de manière comparative dans quatre cantons (GE, BE, LU et TG). L'enseignement précoce de deux langues « étrangères » dont au moins une langue nationale (modèle 3°/5°) relève d'un compromis intercantonal, inscrit dans la Stratégie des langues de la CDIP et régulièrement remis en question : pourquoi et avec quelles conséquences ? Au-delà des arguments pédagogiques, juridiques et identitaires (cohésion nationale), ce sont deux conceptions de l'État et du rôle de la famille qui s'opposent. Quelles pistes suivre pour débloquer la situation ?

Die vorliegende Studie beleuchtet den Ursprung und die Tragweite der Debatte über den Sprachunterricht in der Primarschule. Sie ist in drei Teile gegliedert: die analytische Modellierung, die institutionelle Genese und die Umsetzung, mit einer Vergleichsanalyse in vier Kantonen (GE, BE, LU und TG). Der frühe Unterricht von zwei Fremdsprachen mit mindestens einer Landessprache (Modell 3/5) wurzelt in einem interkantonalen Kompromiss, der in der Sprachenstrategie der EDK verankert ist und immer wieder hinterfragt wird: weshalb und mit welchen Konsequenzen? Neben pädagogischen, juristischen und identitätsstiftenden (nationaler Zusammenhalt) Aspekten prallen hier zwei Auffassungen des Staats und der Rolle der Familie aufeinander. Welche Wege könnten aus der Sackgasse führen?