



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études  
en administration publique

Anne Dieu  
Sacra Tomisawa

**L'enseignement d'une deuxième langue  
nationale à l'école primaire:  
Analyse comparative de deux cas de mise  
en œuvre**

Working paper de l'IDHEAP 3/2016  
Unité Politiques publiques et durabilité

IDHEAP

**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*

Anne Dieu

Sacra Tomisawa

**Automne 2015**

Working Paper 3/2016  
Unité Politiques publiques et durabilité

« Je ne vais pas parler en dialecte, parce que vous allez croire que je parle en anglais ! », *Mario Annoni (25 avril 2005, séance de Grand Conseil du canton de Berne)*

**RÉSUMÉ :**

Le présent travail analyse les facteurs de succès et d'échec de l'enseignement de la deuxième langue nationale à l'école primaire, à l'aune de deux exemples : le canton de Berne et celui de Thurgovie.

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



# Table des matières

1. Introduction.....	1
1.1 La genèse du problème .....	1
1.2 Les tentatives d’harmonisation .....	2
1.3 La menace fédérale .....	3
2. Présentation des deux cas analysés .....	4
2.1 Le canton de Berne.....	4
2.1.1 Un niveau communal sans grande influence .....	4
2.1.2 L’introduction du modèle français 3e /anglais 5e.....	4
2.1.3 La mise en œuvre de HarmoS .....	5
2.2 Le canton de Thurgovie .....	6
2.2.1 Une organisation spécifique : les Schulgemeinden.....	6
2.2.2 L’introduction laborieuse du modèle anglais 3e/français 5e.....	7
2.2.3 Le blocage actuel de la politique publique.....	8
2.3 Premières hypothèses explicatives .....	8
3. Arrangements de régulation localisés (ARL) .....	9
3.1 Outputs et qualificatifs de l’ARL pour la formation (cantonal et supracantonal).....	10
3.2 Outputs et qualificatifs de l’ARL pour la cohésion nationale (supracantonal).....	11
3.3 Apports explicatifs pour le succès ou l’échec de la politique publique .....	11
4. Modèle de causalité .....	13
4.1 Définition du problème public .....	14
4.2 Configuration des acteurs .....	15
4.2.1 Les acteurs politico-administratifs .....	15
4.2.2 Les bénéficiaires finaux .....	15
4.2.3 Les groupes cibles.....	16
4.2.4 Les groupes tiers.....	17
4.3 Hypothèses causale et d’intervention.....	18
4.4 Portefeuille des ressources mobilisées et échangées.....	18
5. Plans d’action .....	20
5.1 Plans d’action spécifiques .....	20
5.2 Analyse du niveau supérieur .....	22
5.3 Impact des plans d’action sur le jeu des acteurs.....	23
6. Arrangements politico-administratifs (APA) .....	24

6.1 APA communs .....	26
6.2 APA spécifiques .....	27
6.3 Impact des APA sur le jeu des acteurs.....	28
7. Programme politico-administratif (PPA) .....	29
7.1 PPA commun .....	31
7.2 PPA spécifiques .....	31
7.3 Impact des PPA sur le jeu des acteurs.....	32
8. Conclusion .....	34
9. Recommandations.....	38
10. Bibliographie et sources .....	40
11. Annexes .....	48
Annexe 1 : Tableau des abréviations.....	48
Annexe 2 : Genèse et contexte .....	49
Annexe 3 : Présentation détaillée des deux cas.....	56
Annexe 4 : Chronologie comparative .....	61
Annexe 5 : Tableau des qualificatifs de l'arrangement régulateur localisé (ARL).....	62
Annexe 5a : Domaines et outputs attendus.....	65
Annexe 6 : Triangle générique des acteurs .....	67
Annexe 6a : Triangle des acteurs pour le cas de Berne.....	68
Annexe 6b : Triangle des acteurs pour le cas de la Thurgovie .....	69
Annexe 7 : Tableau des ressources d'action .....	70
Annexe 8 : Tableau d'analyse des plans d'action (PA) .....	77
Annexe 9 : Tableau d'analyse des arrangements politico-administratifs (APA) .....	78
Annexe 10 : Eléments des PPA.....	81

## Index des tableaux

Tableau 1 : Comparaison des arrangements régulateurs localisés.....	10
Tableau 2 : Analyse comparative des acteurs et de leurs ressources.....	18
Tableau 3 : Comparaison des plans d'action.....	23
Tableau 4 : Comparaison de l'APA selon six critères.....	28
Tableau 5 : Comparaison des programmes politico-administratifs .....	32
Tableau 6 : Acteurs politico-administratifs : conditions et stratégie pour surmonter les obstacles ....	37
Tableau 7 : Recommandation pour les différents groupes d'acteurs.....	39

## 1. Introduction

Dans un pays plurilingue tel que la Suisse, la connaissance des langues constitue non seulement un avantage individuel (sur le marché du travail et dans le développement des connaissances et de la personnalité), mais aussi une question d'intérêt général (représentation de l'identité et ouverture à la culture de l'autre). Ainsi, l'école est non seulement le lieu où chaque individu peut devenir plurilingue pour son avenir professionnel (aspect « utilitariste »), mais elle est aussi au service de la collectivité pour « éduquer une communauté de futurs citoyens » (aspect « citoyen ») (Acklin Muji 2007).

L'enseignement des langues à l'école primaire a donc ceci de spécifique qu'il est à la croisée de deux politiques publiques différentes : la politique de la formation, qui relève de la compétence des cantons, et la politique des langues (inscrite dans celle de la culture), où la Confédération intervient sous l'angle de la cohésion nationale.

Depuis les années 1990, les aspects « utilitariste » et « citoyen » 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.

Le présent travail vise à comparer deux cas de mise en œuvre de la politique d'enseignement des langues nationales au primaire sur la base d'une approche *bottom-up* (Knoepfel *et al.* 2006). Nous avons choisi comme exemple de réussite le **canton de Berne** : sa politique en la matière a non seulement été bien acceptée mais aussi réaffirmée récemment. Comme exemple d'échec (ou tout au moins de blocage), nous avons choisi d'examiner le **canton de Thurgovie**, dont le parlement a chargé, le 13 août 2014, le Conseil d'Etat de supprimer l'enseignement du français du plan d'études du degré primaire dans le cadre du remaniement de la conception de l'enseignement des langues. Ce canton doit aujourd'hui non seulement modifier toute sa planification d'enseignement, mais encore faire face à la pression de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), elle-même sous l'œil de la Confédération.

Après une présentation synthétique des enjeux (ch. 1) et des deux cas retenus (ch. 2), nous nous pencherons sur les arrangements régulateurs localisés identifiés (ch. 3) et les modèles de causalité (ch. 4), avant de procéder à une analyse comparative des trois principaux produits du cycle de politique publique qui nous semblent pertinents pour expliquer ces deux résultats de mise en œuvre contrastés : les plans d'action (PA) (ch. 5), les arrangements politico-administratifs (APA) (ch. 6) et les programmes politico-administratifs (PPA) (ch. 7). Eu égard à la spécificité du problème public étudié ici, la comparaison inclura, outre les deux cantons étudiés, le niveau fédéral et supra-cantonal (CDIP). Enfin, nous synthétiserons les résultats de notre recherche (ch. 8) avant de conclure par quelques recommandations destinées à favoriser le succès de la politique publique sous revue (ch. 9).

### 1.1 La genèse du problème

La question des langues nationales est une problématique complexe dont les racines remontent loin dans l'histoire suisse (cf. annexe 2, ch. 1.1), mais c'est dans les années 1970 que l'aspect de l'enseignement au primaire a émergé dans le débat public, notamment sous l'influence du Conseil de l'Europe, qui, dès les années 1950, appelle les Etats membres à promouvoir l'enseignement et l'apprentissage de leurs langues réciproques (Conseil de l'Europe 1954).

Ainsi, 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). Depuis ces recommandations jusqu'à la fin des années 1990, les cantons introduisent l'enseignement de la deuxième langue nationale en 4<sup>e</sup> ou en 5<sup>e</sup> primaire<sup>1</sup>, l'anglais étant parallèlement introduit au secondaire I. Il s'agit à ce moment surtout d'une question de politique culturelle.

Si la plupart des cantons mettent ces recommandations en œuvre, l'on sent déjà de la résistance dans certains cantons de Suisse orientale, mais c'est en 1998 que le conseiller d'Etat zurichois Ernst Buschor met le feu aux poudres avec le *Schulprojekt 21* (Acklin Muji 2007 : 116-134) : l'introduction échelonnée de l'anglais jusqu'à la 2<sup>e</sup> primaire dans tout le canton sera réalisée en 2000, même si le français reste dans la grille horaire. Appenzell Rhodes-Intérieures avance aussi l'anglais à la 3<sup>e</sup> primaire, tout en reculant le français de la 5<sup>e</sup> primaire au secondaire.

Dès lors, ce que certains appelleront la « guerre des langues » est déclarée (cf. annexe 2, ch. 1.2) : la question est posée en termes de menace pour la culture et la cohésion nationale, surtout par la Suisse romande, dont la position est principalement défendue par la cheffe de l'instruction publique genevoise Martine Brunschwig Graf (Acklin Muji 2007 : 183-187). Deux conceptions de l'école s'opposent alors : la vision « utilitariste » de M. Buschor face à la vision « citoyenne » de Mme Brunschwig Graf. Pour le premier, l'école doit satisfaire la volonté populaire (élèves, parents et milieux économiques), contribuer à l'amélioration de la compétitivité individuelle (des élèves, futurs travailleurs) sur le marché de l'emploi au niveau international et garantir une communication efficace grâce à une langue véhiculaire. Pour la seconde, l'école a pour mission première de former des citoyens, et non pas de se soumettre au diktat des parents ou des milieux économiques.

C'est dans ce contexte difficile que sont publiés en 2002 les résultats de l'étude « PISA 2000 », qui montrent que les Suisses sont moyens en lecture (Buscher *et al.* 2003 : 13), et que la CDIP prépare sa **Stratégie nationale pour le développement de l'enseignement des langues**, qui verra finalement le jour en 2004 (cf. annexe 2, ch. 1.3). Cette stratégie (CDIP 2004) comprend l'objectif prioritaire de l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale et de l'anglais au plus tard en 5<sup>e</sup> primaire (avec des aspects culturels). Elle précise aussi de manière contraignante que des attentes minimales de compétences (standards) doivent être fixées dans le projet HarmoS au terme de la 6<sup>e</sup> pour la première langue étrangère et de la 9<sup>e</sup> pour la seconde.

## 1.2 Les tentatives d'harmonisation

Parallèlement à sa Stratégie, la CDIP travaille dès 2001 à l'élaboration d'un accord intercantonal pour répondre à l'obligation d'harmonisation réclamée par l'initiative parlementaire 97.419 (Zbinden 1997) et concrétisée par l'art. 62 Cst., article qui sera finalement adopté par tous les cantons et 85,6 % du peuple le 21 mai 2006<sup>2</sup>. La teneur de l'al. 4 de cet article est la suivante : « Si 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

---

<sup>1</sup> La dénomination utilisée ici est celle qui est en cours dans le canton de Berne et non la dénomination HarmoS : 4e / 5e primaire correspond ainsi à 6e / 7e HarmoS.

<sup>2</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20060521/> (consulté le 27.11.15)

reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire » (art. 62 Cst., al. 4, RS 101). Cet article a été rédigé de concert avec la CDIP.

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat **HarmoS**) est adopté après de longues discussions le 14 juin 2007 et mis en vigueur avec le minimum de dix cantons signataires le 1<sup>er</sup> août 2009. Cet accord reprend notamment les principes de la Stratégie des langues de 2004 en établissant l'apprentissage de la première langue étrangère en 3<sup>e</sup> primaire et 5<sup>e</sup> primaire au plus tard. Le choix de la première langue étrangère doit être coordonné au niveau régional (plans d'études définis par région linguistique) et la qualité de l'enseignement doit, quant à elle, répondre à une stratégie CDIP.

En 2015, les cantons signataires comprennent plus des trois-quarts de la population suisse. Quinze cantons<sup>3</sup> ont adhéré à HarmoS par décision exécutive, législative ou par votation populaire, tandis que sept cantons ont rejeté l'adhésion par votation populaire<sup>4</sup> et quatre ne se sont pas prononcés<sup>5</sup>.

En Suisse romande, un plan d'études commun (le Plan d'études romand, PER) qui fixe notamment les langues, leur degré d'enseignement (début en 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> primaire), les objectifs et les niveaux attendus en 6<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> est adopté dès 2003 et appliqué dans la plupart des cantons dès la rentrée 2011. En Suisse alémanique, ce n'est qu'en 2006 qu'un projet similaire est lancé par tous les cantons sous le titre de *Lehrplan 21*.

Les cantons qui n'auraient pas adhéré à HarmoS peuvent l'adopter dans la perspective de remplir l'obligation constitutionnelle de l'harmonisation. Aujourd'hui, le *Lehrplan 21* connaît cependant une opposition importante dans plus de la moitié des cantons alémaniques, avec le lancement d'initiatives populaires. Même l'adhésion à HarmoS est remise en question dans deux cantons (Burri 2015).

### 1.3 La menace fédérale

La Constitution fédérale de 1999 prévoit que « les cantons, (...) afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques (...) prennent en considération les minorités linguistiques autochtones » (art. 70, al. 2, RS 101) et « la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques » (al. 3). L'alinéa 3 est le fondement de la loi sur les langues (LLC, RS 441.1), qui ne verra le jour qu'en 2007 en raison d'une série de blocages (cf. annexe 2, ch. 1.4).

La LLC prévoit des compétences dans la deuxième langue nationale et dans une autre langue étrangère à la fin de la scolarité obligatoire. Elle ne prévoit ni l'ordre, ni le degré auquel les langues doivent être introduites. Elle est par conséquent moins contraignante que la Stratégie des langues et HarmoS.

Face à la fronde de nombreux cantons alémaniques qui ne veulent pas ou plus enseigner le français au primaire, le Conseil fédéral oppose l'obligation constitutionnelle d'harmoniser les objectifs d'enseignement ainsi que la responsabilité de la politique des langues concernant la bonne entente entre les communautés linguistiques du pays. Il souligne que l'apprentissage de

---

<sup>3</sup> SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL

<sup>4</sup> LU, GR, TG, NW, UR, ZG, AR

<sup>5</sup> AG, OW, SZ, AI

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, mais elle craint aussi qu'une intervention de la Confédération – comme lors des débats sur la loi sur les langues – provoque le référendum, dont elle redoute le résultat.

## 2. Présentation des deux cas analysés

Ce chapitre résume les éléments détaillés à l'annexe 3 et les événements présentés dans la chronologie comparative de l'annexe 4.

### 2.1 Le canton de Berne

Le canton de Berne est un canton bilingue. Il est voisin de deux autres cantons bilingues, Fribourg et Valais, de deux cantons francophones, Jura et Vaud, et de six cantons alémaniques. Il fait partie de la *Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz* (NW EDK) qui regroupe les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Lucerne, Soleure et Valais. C'est le canton le plus peuplé de Suisse après Zurich avec un peu plus d'un million d'habitants<sup>6</sup>.

#### 2.1.1 Un niveau communal sans grande influence

En ce qui concerne l'enseignement, l'échelon communal est subordonné à celui du canton. La commune applique les directives cantonales. Les directeurs d'écoles sont réunis au sein de la commune en une *Schulleiterkonferenz* chargée de la coordination et travaillant de concert avec la personne ou la division administrative de la commune en charge de la formation.

La commune doit assurer une partie du budget dédié au salaire des enseignants, de même que les infrastructures (bâtiments et matériel). Il existe des commissions scolaires dont les membres sont des représentants des partis. Ces commissions, dirigées par le municipal en charge de la formation, ne se sont pas immiscées dans la réforme en question.

#### 2.1.2 L'introduction du modèle français 3e /anglais 5e

Dès 2004, face à la pression de la Suisse centrale et orientale qui vient de choisir d'enseigner l'anglais en priorité, le canton de Berne s'allie aux cantons de BS, BL, BE, FR, SO, VS pour mettre en œuvre la Stratégie des langues 2004 de la CDIP et définir le français comme première langue étrangère (3<sup>e</sup>/5<sup>e</sup>). Un but déclaré est de faire le pont entre les cantons francophones voisins et les cantons qui choisissent l'anglais comme première langue étrangère d'enseignement. Cette alliance débouchera en 2006 sur l'accord intercantonal, qui donnera le jour au projet « Passepartout », accepté par le parlement bernois en 2007. Il s'agit d'adopter de manière commune la didactique, le plan d'étude, la dotation horaire, le matériel d'enseignement, le profil des enseignants, la formation continue des enseignants et l'évaluation.

Parallèlement, le conseiller d'Etat en charge de l'instruction publique M. Annoni (prédécesseur de Bernhard Pulver) prend fait et cause pour l'enseignement prioritaire du français face à des

---

<sup>6</sup> 1 009 418 habitants à la fin de l'année 2014, source :

<http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/statistik/bevoelk/bevoelkerungsstandund-struktur.html>  
(consulté le 25.11.2015)

enseignants divisés et des parents plutôt favorables à l'anglais. Il se livre à un grand effort d'explication en présentant son concept des langues, qui sera publié en 2005 (*Sprachenkonzept für die deutschsprachige Volksschule des Kantons Bern*). Celui-ci s'inscrit dans le projet « Passepartout » et prévoit d'introduire le français en 3<sup>e</sup> en 2010, l'anglais en 5<sup>e</sup> en 2012, la formation des enseignants dès 2006.

Devant le parlement bernois (Grand Conseil du canton de Berne 2005), M. Annoni présente les éléments suivants :

- la langue française est plus utilisée dans le canton de Berne que l'anglais ;
- la langue est un important véhicule de la culture ;
- la réforme a été préparée avec précision (objectifs, standards, niveaux, moyens d'enseignement) ;
- pédagogiquement, les vertus de l'apprentissage précoce sont avérées ;
- il existe des recommandations du Conseil d'Europe et de l'Union européenne qui encouragent la priorité de la langue du voisin.

Grâce à ces arguments, l'opposition au projet est battue et la stratégie de la formation, acceptée. Elle prévoit, entre 2005 et 2019, 30 millions de francs pour le développement et de 1 à 12 millions progressifs par an pour le canton, d'un demi-million à 5 millions pour les communes.

En 2009, plusieurs interventions parlementaires bernoises visant à retarder la mise en œuvre 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 » en 2011. C'est à la rentrée 2011 que le français est introduit en 3<sup>e</sup> et l'anglais en 5<sup>e</sup>.

### 2.1.3 La mise en œuvre de HarmoS

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 Convention scolaire romande (pour la partie francophone).

Le concordat est soutenu par le PLR, PS, PDB, les Verts et Verts libéraux, le PDC et le parti évangélique, les milieux économiques, les syndicats et les milieux féministes. L'association des maîtres du canton a aussi approuvé le concordat, seuls des maîtres individuels ont formé un comité «Pädagogen gegen HarmoS». Les partis opposés à HarmoS sont l'UDC, les Jeunes UDC et l'UDF : ils lancent le comité nein-zu-HarmoS, et malgré le soutien parlementaire clair, le référendum aboutit avec plus de 17'000 signatures alors que 10'000 étaient nécessaires. Les opposants à HarmoS ne mettent cependant pas en avant les questions de langues et le canton de Berne accepte le concordat HarmoS le 27 septembre 2009 à 51,5% des votants.

Le *Lehrplan 21* entrera en vigueur dès la rentrée 2018. La préparation des directeurs d'établissements débute cependant dès la rentrée 2015 et dès janvier 2016 pour les enseignants. Le souci de l'encadrement des enseignants est présent.

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'Etat 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 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. 2.2.3), cette motion charge le Conseil d'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'une deuxième langue nationale soit enseignée au degré primaire dans tous les cantons.

## 2.2 Le canton de Thurgovie

Le canton de Thurgovie est un canton alémanique de Suisse orientale, frontalier de l'Allemagne et des cantons de Saint-Gall, Zurich et Schaffhouse. Il compte quelque 262'000 habitants<sup>7</sup> et est représenté au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique de Suisse orientale et du Liechtenstein (EDK-Ost), qui regroupe les cantons suivants : AI, AR, GL, GR, SG, SH, SZ, TG, ZH, FL.

### 2.2.1 Une organisation spécifique : les *Schulgemeinden*

Le canton de Thurgovie compte 90 *Schulgemeinden* (communes scolaires) dirigées par les *Schulbehörden* (autorités scolaires).

La Constitution thurgovienne définit ces instances comme des organes de droit public chargés de l'enseignement et de la formation. Celles-ci sont soumises à la loi sur les communes (*Gemeindegeseztz*<sup>8</sup>), qui définit leur électorat (personnes de plus de 18 ans domiciliées dans la commune) comme en étant l'organe suprême, chargé notamment d'élire la direction de ces entités. Il s'agit donc d'institutions autonomes (comme les communes politiques mais uniquement compétentes pour le domaine scolaire), issues de la société civile et dotées de la souveraineté fiscale (elles s'autofinancent grâce à l'impôt, *Schulsteuer*, dont elles proposent la quotité au peuple, qui doit l'approuver. Il existe en outre un système de péréquation : les communes scolaires les plus riches reversent de l'argent au canton à l'intention des communes les plus pauvres ; le canton décide du montant qui doit en principe être dépensé par élève. Le tout est fixé dans la *Beitragsgesetz*<sup>9</sup> de 2010, qui a remplacé la *Gesetz über Beitragsleistungen an die Kosten der Volksschule und des Kindergartens* du 8 novembre 2000, et a augmenté l'autonomie financière des *Schulgemeinden*) ; le canton reverse donc des fonds aux communes scolaires les plus faibles.

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 l'encadrement des enseignants et affaiblit par conséquent le pouvoir des *Schulgemeinden* au quotidien. Depuis cette date, les *Schulgemeinden* sont essentiellement responsables de la gestion financière des écoles, mais ce sont les directeurs d'établissement qui en assurent la gestion opérationnelle (administration, pédagogie, ressources humaines et évaluation des enseignants), étant entendu qu'ils participent aussi à titre consultatif aux séances des *Schulbehörden*. Toutefois la possibilité de déléguer certaines compétences aux directeurs

---

<sup>7</sup> 261 992 en 2014 selon le *Statistisches Jahrbuch 2015*

<sup>8</sup> RB 131.1

<sup>9</sup> RB 411.61

d'établissement est prévue dans les bases légales (lois<sup>10</sup>, ordonnance<sup>11</sup> et directives<sup>12</sup>), qui réglementent clairement la répartition des compétences (Rechtsdienst DEK 2015). Aujourd'hui, le canton finance essentiellement les mesures spéciales de soutien (*Sonderschulung*, *pädagogische Früherziehung*, *Spitalschulung*, etc.) et les semestres d'étude pour les enseignants, tandis que le fonctionnement des écoles est financé par les *Schulgemeinden*.

### 2.2.2 L'introduction laborieuse du modèle anglais 3e/français 5e

L'enseignement précoce des langues a d'emblée été contesté en Thurgovie. Dès 1988, une initiative populaire demande l'inscription dans la loi du non-enseignement des langues étrangères au primaire (Amt für Volksschule 2008). C'est après le rejet de cette initiative par le peuple et à la suite de l'échec d'autres tentatives similaires dans les cantons de Zurich et Saint-Gall que le gouvernement thurgovien introduit le français au primaire (5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>) en 1995. Tous les enseignants de ces classes sont contraints de se former pour l'enseigner, ce qui entraîne alors un certain mécontentement (aux dires de deux enseignants interrogés).

Après des débuts difficiles (dus notamment au choix discutable de la méthode d'enseignement et à un manque de coordination entre le primaire et le secondaire), les programmes de français sont allégés, ce qui permet d'asseoir définitivement l'enseignement de cette langue au primaire. Le coût de l'introduction du français est estimé à 7 millions de francs (Koch 2006).

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<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> primaire, sans augmentation de la charge des enseignants (il est prévu de faire appel à des enseignants spécialisés) est combattu en 2005 par un comité qui dépose l'initiative populaire « *Nur eine Fremdsprache an der Primarschule* » (Grosser Rat des Kantons Thurgau 2005). Les auteurs de l'initiative (notamment UDC) estiment que l'enseignement de deux langues étrangères surchargerait les élèves et se ferait au détriment des autres matières, en particulier du *Hochdeutsch*. Suivant l'avis du gouvernement, le Grand Conseil (en particulier le groupe socialiste et une large majorité du groupe PDC) rejette le texte à l'issue des débats (Regierungsrat Thurgau 2006). Le 26 février 2006, l'initiative échoue devant le peuple, mais seulement par 24'170 voix contre 22'422<sup>13</sup>.

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 ce contre l'avis unanime du parlement, du gouvernement (dont la chef du Département de l'éducation et de la culture Monika Knill) et du syndicat d'enseignants *Bildung Thurgau*.

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

---

<sup>10</sup> Gesetz über die Volksschule (VG; RB 411.11); Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG; RB 170.1)

<sup>11</sup> Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule (RRV VG; RB 411.111)

<sup>12</sup> Richtlinie über die Anerkennung als geleitete Schule; Weisung AV: Umgang mit Dispensationen von Fremdsprachenunterricht

<sup>13</sup> 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.

### 2.2.3 Le blocage actuel de la politique publique

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 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 (les travaux du *Lehrplan 21* sont en cours). Puis, par la voix de Monika Knill, il recommande le rejet de la motion pour des raisons tant formelles (la motion serait juridiquement irrecevable car en violation avec 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).

Ainsi contrainte de mettre en œuvre la motion, la cheffe du Département de l'éducation et de la culture M. Knill prend les premières mesures le 17 septembre 2014 (DEK 2014) ; elle charge l'Office de l'enseignement obligatoire (*Amt für Volksschule*) d'adapter le plan d'enseignement du secondaire, et plus précisément d'y prévoir un renforcement de l'enseignement du français de sorte à pallier sa suppression au primaire. Parallèlement, elle demande l'adaptation du *Sprachenkonzept* et l'évaluation des aspects pratiques du changement à venir (notamment la faisabilité d'un enseignement optionnel du français au primaire et les conséquences financières). Enfin, la *Kernteam Lehrplan 21* est chargée d'introduire les dispositions du nouveau *Sprachenkonzept* d'ici au 31 janvier 2016 dans les dispositions cantonales du *Lehrplan 21*, qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2017 (DEK 2015). 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 dans la mesure où le canton de Thurgovie dispose déjà d'un nombre élevés de leçons consacrées aux langues sur l'ensemble de la scolarité obligatoire (6'680 contre 5'928 à Lucerne).

### 2.3 Premières hypothèses explicatives

Jusqu'à la fin des années 90, la vision de l'enseignement d'une deuxième langue nationale comme garantie de la cohésion nationale n'est pas remise en question.

La stratégie des langues de la CDIP et le modèle 3<sup>e</sup>/5<sup>e</sup> constituent un consensus né en réponse à la « guerre des langues » (cf. ch. 1.1) et visant à concilier la vision « utilitariste » et la vision « citoyenne » de l'école. Cette stratégie reste celle défendue résolument par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), et son chef A. Berset, ainsi que par l'Office fédéral de la culture (OFC), dont la responsable I. Chassot n'est autre que l'ancienne présidente de la CDIP.

La remise en question du modèle 3<sup>e</sup>/5<sup>e</sup> par plusieurs cantons fait apparaître la faiblesse de la CDIP, qui peut être l'un des premiers facteurs explicatifs.

Dans le canton de Berne, la Stratégie 2004 a toutefois été mise en œuvre et réaffirmée à plusieurs reprises, alors qu'elle n'a cessé d'être contestée dans le canton de Thurgovie, qui refuse aujourd'hui de l'appliquer. À première vue, cette différence peut d'abord s'expliquer par la spécificité du canton de Berne, canton bilingue et voisin de la Suisse romande. En second lieu, pour le cas d'échec, il apparaît d'emblée que la définition du problème et l'hypothèse causale sont scientifiquement contestées. La nécessité et la vertu de l'apprentissage précoce des langues sont en effet controversées : elles sont défendues par des études scientifiques, dont celles sur lesquelles s'appuie la CDIP (Zimmermann *et al.* 2014, Haenni Hoti A. *et al.*, 2009), alors que l'UDC invoque des recherches qui remettent en question l'efficacité de l'apprentissage précoce (Kalberer 2007, Muñoz 2008) : force est de constater que les études scientifiques sont souvent sorties de leur contexte pour être exploitées, alors qu'elles peuvent porter sur des points très différents tels que la vitesse d'apprentissage et la compétence maximale (Lambelet 2014). Le poids des différents acteurs (persuasion) sera donc d'autant plus important que la base scientifique est faible ou fragile. Enfin, le poids et le credo du chef de l'instruction publique B. Pulver pourrait expliquer la forte implication du canton de Berne en faveur de l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire : stratégie de longue date avec son prédécesseur M. Annoni, qui avait pris position au nom des cantons romands. En Thurgovie, la victoire du camp contestataire pourrait être liée à l'arrivée de l'UDC à la tête du département de l'instruction publique et la forte implication de la société civile.

Notons aussi que le canton de Thurgovie, contrairement à celui de Berne, a refusé d'adhérer à HarmoS. Il existe toutefois une controverse juridique sur les conséquences de cette non-adhésion (cf. ch. 7).

### 3. Arrangements de régulation localisés (ARL)

Les arrangements de régulation localisés (ARL) peuvent être définis comme l'ensemble des « 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). Leur étude nécessite d'abord l'identification des différents actes formels ou informels (*outputs*) produits par les acteurs en réponse au problème soulevé. Ils sont analysés d'une part, selon les qualificatifs des outputs sur leur contenu substantiel ou institutionnel, degré de formalisation, statut, cohérence et degré de coordination avec d'autres politiques publiques, et d'autre part selon les caractéristiques globales suivantes : inactivation, concrétisation, détournement, contournement et innovation (cf. annexe 5).

Pour le thème considéré, l'on peut s'attendre à des ARL dans les domaines suivants : les **compétences linguistiques** des enseignants, les compétences **didactiques des enseignants**,

**l'acquis des élèves.** Pour chaque domaine l'on considère des éléments de mise en œuvre et d'évaluation (cf. annexe 5a).

Les qualificatifs de l'ARL sont résumés pour les deux cas étudiés dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Comparaison des arrangements régulateurs localisés

	BE	TG	différence	pertinence
<b>Qualificatifs des outputs</b>				
<b>substantiel vs institutionnel</b>	substantiels et institutionnels	substantiels et institutionnels		
<b>degré de formalisation</b>	surtout formels	surtout formels		x
<b>statut</b>	finaux et intermédiaires	finaux et intermédiaires		
<b>cohérence</b>	oui	non	x	
<b>coordination avec autres politiques publiques</b>	oui	non dès la motion Herzog	x	
<b>Caractéristiques globales</b>				
<b>Inactivation</b>		x	x	
<b>Concrétisation</b>				
<b>Détournement</b>		x	x	
<b>Contournement</b>		x	x	
<b>Innovation</b>	(x)	(x)		

### 3.1 Outputs et qualificatifs de l'ARL pour la formation (cantonal et supracantonal)

Dans les deux cantons il existe un concept 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 aux deux endroits un *plan d'études sur les langues* (intégré dans le *plan d'études général*) qui détaille les éléments d'enseignement.

Les *grilles horaires*, les *documents de planification*, les *manuels d'enseignement* et les *documents relatifs aux échanges* sont aussi des outputs importants dans chacun des cantons. Il existe sinon 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 la didactique (ERZ 2013).

Au niveau supracantonal, nous trouvons plus d'éléments d'évaluation. Ainsi, le Département de l'économie de la formation et de la recherche (DEFR) conjointement avec la CDIP gèrent trois « projets » sous le chapeau *Pilotage de la formation : l'Évaluation 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 que la lecture de la langue locale. Le *Monitorage de l'éducation en Suisse* donne lieu à l'édition d'un *rapport de l'éducation*, dont il y a déjà une version 2010 et 2014. Une version 2018 est prévue. Sur l'apprentissage des langues étrangères, le rapport 2014 donne l'évaluation des compétences d'élèves dans 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) adoptés en 2011 par la CDIP définit dans le détail les niveaux que les élèves doivent atteindre à chaque niveau en compréhension et expression orales et écrites. Par ailleurs, comme cela avait déjà été annoncé précédemment, le *bilan HarmoS 2015* prévoit d'évaluer les compétences en langues des élèves de 6<sup>e</sup> en 2017 et ceux de 9<sup>e</sup> en 2020.

Enfin, les notes et évaluations des élèves pourraient aussi avoir valeur d'outputs, mais si les moyennes d'écoles (confidentielles pour éviter des mouvements de changement d'école) pouvaient être considérées comme un output indicateur du niveau d'apprentissage général, ils restent des évaluations individuelles et nous ne les considérerons pas ici.

Nous constatons des différences d'ARL entre les deux cantons dans les qualificatifs de cohérence et du degré de coordination. Par ailleurs, la majorité des documents sont surtout formels. Outre ces éléments, les autres spécificités ne nous semblent pas majeures. C'est encore la différence entre la qualité des outputs qui donnera quelques éléments explicatifs.

### 3.2 Outputs et qualificatifs de l'ARL pour la cohésion nationale (supracantonal)

Pour le niveau fédéral, l'on peut considérer que la Stratégie sur les langues de 2004, HarmoS, le *Lehrplan 21* et les plans d'études dans les trois parties linguistiques constituent l'ARL de mise en œuvre correspondant à la volonté constitutionnelle d'harmonisation et de cohésion nationale. Si ces trois documents forment plutôt la partie de mise en œuvre dans les cantons, il n'y a pas de documents évaluatifs sur la question. C'est le « Centre scientifique de compétences sur le plurilinguisme » (cf chap. 5.4) qui est vu comme l'organe sur lequel reposera cette évaluation.

### 3.3 Apports explicatifs pour le succès ou l'échec de la politique publique

La rupture de l'ARL qui révèle l'échec de la Thurgovie est causée par l'incohérence de la motion Herzog par rapport au volet « citoyen » et à l'ensemble des PPA supra-cantonaux. Comme nous l'avons déjà expliqué, le DFI et un grand nombre de parlementaires fédéraux restent très attentifs au non-respect des cantons de l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale au primaire et sont prêts à l'inscrire dans la LLC. A ce sujet le rapport à l'attention de la CSEC-E en réponse aux initiatives de la CSEC-N, tout en balisant les limites matérielles et de subsidiarité de l'intervention de la Confédération, propose sans détour d'ajouter à l'art. 15, al.

3, LLC (RS 441.1) que « l'enseignement de la deuxième langue nationale commence au degré primaire ».

Outre cet élément, les autres différences dans les qualificatifs de l'ARL 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. 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. Au total, la dotation horaire de l'enseignement primaire a été rééquilibrée à Berne et abaissée d'une heure, alors qu'elle a subi une forte augmentation en Thurgovie (9 heures supplémentaires sur l'ensemble de la scolarité primaire par semaine et par élève). À noter toutefois que, en comparant le nombre d'heures hebdomadaires des degrés similaires entre les cantons, on ne constate pas plus d'une à deux heures de différence, l'emploi du temps des élèves thurgoviens (30 heures en 6<sup>e</sup> primaire) n'étant que très légèrement plus chargé que celui des Bernois (29 heures en 6<sup>e</sup> primaire). Le nombre d'heures alloué à 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. En effet, le canton de Thurgovie avait connu un allègement horaire important en 2003, si bien que la situation actuelle n'est qu'un retour à l'état de l'époque, ce qui a 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 leur avait été accordée 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 choisit de développer *Mille feuilles* en français et ce avec les autres cantons « Passepartout ». Cette méthode est adaptée d'une part à l'apprentissage à l'école primaire, d'autre part inclut des éléments culturels suisses-romands. En Thurgovie par contre, c'est la méthode standard *Young world* de l'éditeur allemand Klett qui est choisie, connue dans d'autres cantons, mais non spécifique aux cantons de l'EDK Ost. L'effet vis-à-vis des enseignants surtout est différent. Ainsi la méthode *Mille feuilles* participe à l'engagement des enseignants bernois vis-à-vis de la réforme, ce qui n'est pas le cas en Thurgovie.

Enfin, le canton de Berne profite de sa **politique du bilinguisme** qui permet de mieux coordonner celle de l'introduction du français à l'école primaire, et indirectement, celle de la cohésion nationale. Cette dernière est certainement naturellement plus présente auprès de la population, de par l'effet de ville fédérale que le canton abrite.

Si la comparaison des qualificatifs des outputs ne donne pas d'autres éléments explicatifs marquants pour la différence entre Berne et Thurgovie, il est encore à remarquer que la plupart des documents sont **formels** et nombreux. Cela montre le poids qui pèse sur les groupes cibles et le peu de marge de manœuvre dont ils disposent.

Ces nombreux documents au niveau supracantonal concernent surtout les critères d'évaluation mais aucun ne va dans le détail de l'application. Il est intéressant de constater que c'est ici le DEFR qui signe avec la CDIP ces différents documents, alors que nous avons vu que c'est le DFI qui réagit uniquement sur les écarts des cantons.

Parmi les documents évaluant l'outcome, le rapport de l'éducation est loin d'être exhaustif. In fine, les résultats comparatifs vraiment utilisables pour la partie linguistique ne seront publiés selon le bilan HarmoS qu'en 2017/2020.

Nous ne trouvons aucun élément de procédure ou d'évaluation sur la question de la cohésion nationale. L'importance de la culture est évoquée dans la Stratégie sur les langues, dans HarmoS et les plans d'études, mais sans éléments évaluatifs ni de procédure, ni d'outcome.

Nous expliquons le peu de différences sur les qualificatifs de l'ARL par le fait que les cantons ont peu de marge de manœuvre pour mettre en œuvre la politique de la formation.

Du point de vue des caractéristiques globales de l'ARL, l'élément le plus important est le blocage de la politique publique par la motion Herzog. Cette motion qui remet en question l'apprentissage du français est déclarée valable par le Conseil d'Etat thurgovien alors qu'il aurait eu l'outil juridique pour la refuser (la compétence de modifier les plans d'études ou la grille horaire incombe au gouvernement (§ 31, al. 2, RB 411.11) et 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 de ce parti.

Considérant qu'à Lucerne ou dans les Grisons les Conseils d'Etat ont déclaré leurs initiatives populaires respectives anticonstitutionnelles, l'on peut se poser la question de savoir pourquoi le gouvernement thurgovien n'en a pas fait de même. Or en 2014, le Conseil d'Etat est composé de deux UDC (contre 1 PLR, 1 PDC et 1 PS), alors que le gouvernement lucernois est majoritairement PLR (2015) et que celui des Grisons (2014) PBD.

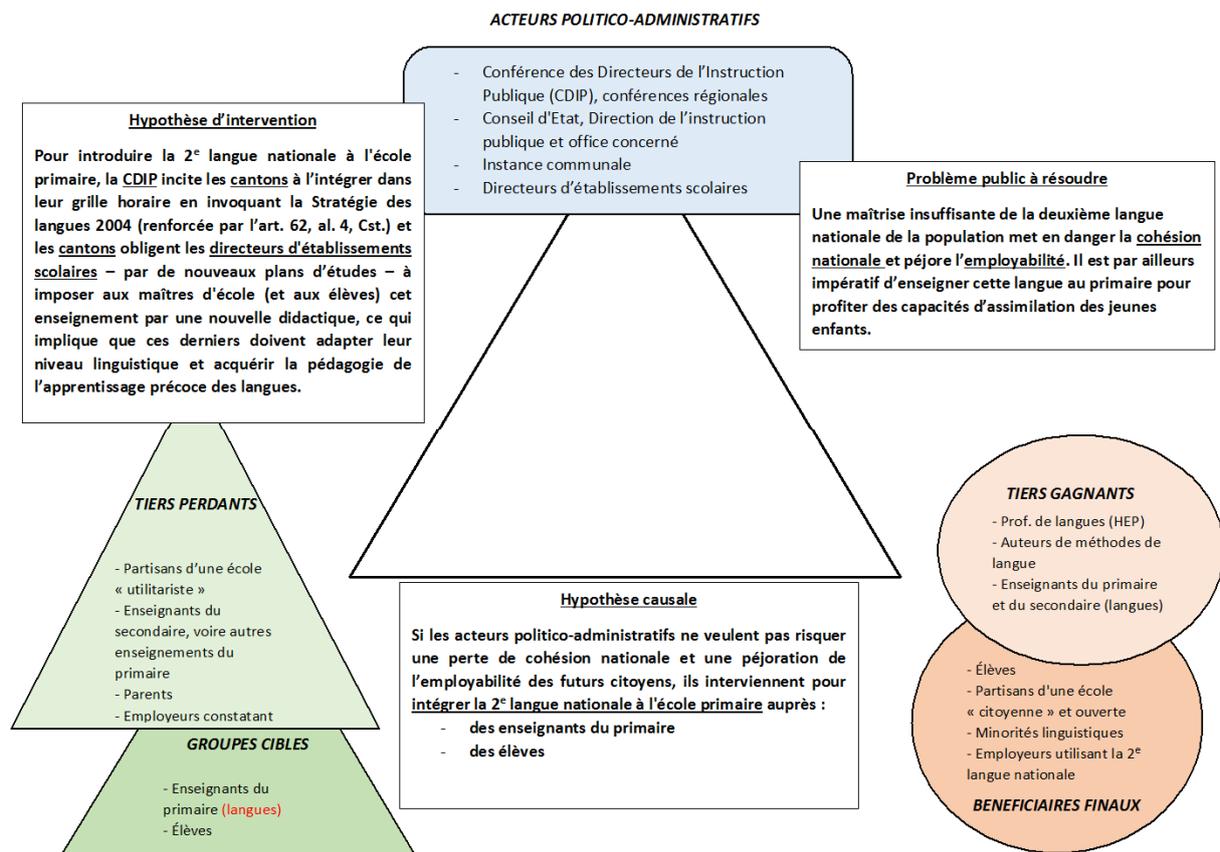
En Thurgovie, la proposition de rendre le français optionnel au primaire ou celle d'obliger l'apprentissage du français en secondaire (en lieu et place du primaire) sont des tentatives de **détournement** qui visent à justifier la sortie de l'enseignement du français en primaire.

Nous constatons encore un élément de **contournement** en Thurgovie : la demande de dispenses du français pour les élèves en difficulté. Cette mesure qui devrait être utilisée de manière exceptionnelle tend à être appliquée pour un nombre de plus en plus élevé d'élèves, ce qui donne une justification à l'argument de la surcharge des élèves, alors qu'elle est contestée par le DEK.

Enfin, lors d'échanges entre enseignants et département, les cantons font preuve d'**innovation**. Par exemple, Thurgovie trouve un compromis pour couvrir une partie des heures de formation (en temps et argent). Berne, pour répondre à une brise contestataire vis-à-vis du maintien du français comme branche de sélection, après de longs débats, propose des fiches adaptées aux garçons ayant plus de peine en français.

#### 4. Modèle de causalité

Le modèle de causalité peut être représenté schématiquement dans le triangle des acteurs (Knoepfel *et al.* 2006, 63) : le triangle générique (annexe 6) est reproduit ci-après. Les triangles des acteurs spécifiques figurent en annexe (6a pour Berne et 6b pour la Thurgovie).



#### 4.1 Définition du problème public

La construction du modèle de causalité a comme point de départ l'identification du problème public à résoudre. Dans le cas présent, ce problème peut être formulé comme suit : « une maîtrise insuffisante de la deuxième langue nationale de la population met en danger la cohésion nationale et péjore l'employabilité des élèves sortant de l'école obligatoire. Il est par ailleurs impératif d'enseigner cette langue au primaire pour profiter des capacités d'assimilation des jeunes enfants ».

Ce problème fait appel à une conception « citoyenne » de la langue plutôt qu'« utilitariste » avec les prémisses suivantes :

- la cohésion nationale est en danger si les langues nationales ne sont pas assez bien maîtrisées par la population ;
- la culture et les aspects traditionnels de l'identité suisse sont indirectement concernés ;
- les langues s'acquièrent à l'école ;
- un enseignement dès l'école primaire permet une meilleure connaissance des langues et de la culture à terme ;
- la maîtrise de la 2<sup>e</sup> langue nationale permet d'augmenter l'employabilité (le côté utilitaire apparaît ainsi tout de même en filigrane).

Tout ou partie de ces prémisses ne sont pas reconnues par l'ensemble de la population suisse. Le courant « utilitariste » a été bien documenté et favorise l'enseignement de l'anglais par

rapport à la langue nationale, comme il attache une grande importance à la maîtrise des mathématiques et de la langue régionale.

Nous postulons que cette conception citoyenne se réalise dans l'application de la *Stratégie des langues 2004*, qui considère que l'apprentissage à l'école primaire favorise la maîtrise des langues.

Outre le fait que cette politique publique doit faire appel à de nombreuses prémisses, elle est aussi diffuse et n'apparaît pas de prime abord comme une politique publique prioritaire.

## 4.2 Configuration des acteurs

La deuxième étape de la construction du modèle de causalité consiste à identifier les acteurs du problème public à résoudre. Ils se répartissent en quatre groupes décrits ci-après.

### 4.2.1 Les acteurs politico-administratifs

Les acteurs politiques et administratifs vont intervenir dans la programmation et la mise en œuvre de la politique publique considérée. Il s'agit dans notre cas des organes ci-après qui se répartissent à plusieurs niveaux :

- au niveau intercantonal : la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), et, dans une certaine mesure, les conférences régionales (EDK-Ost pour la Thurgovie et NW EDK pour Berne) et surtout le groupe nouvellement formé « Passepartout » pour le canton de Berne (cf. ch. 2.1.1 et annexes 3 et 6a)
- au niveau cantonal supérieur : le département de l'instruction publique devant défendre la politique de consensus de la CDIP, de même que la division administrative chargée d'adapter le concept cantonal des langues et les programmes d'enseignement qui s'y rapportent (à noter que l'organe législatif cantonal aura également un rôle à jouer, cf. ch. 6.2)
- au niveau cantonal inférieur : les instances communales (en Thurgovie, les *Schulgemeinden*) puis les établissements scolaires individuels (les directeurs d'école, qui ont toutefois une très faible marge de manœuvre), chargés substantiellement de réaliser la politique publique.

Il est un acteur non négligeable que nous avons choisi de ne pas inclure dans le triangle pour des raisons de simplification : il s'agit de l'instance fédérale. Elle est aujourd'hui la garante de la conception « citoyenne » et exerce un pouvoir sur les cantons, pour s'assurer que la politique soit bien respectée. Il s'agit plus précisément du Département fédéral de l'intérieur (DFI), personnifié par son conseiller fédéral Alain Berset, et l'Office fédéral de la culture (OFC), office dépendant de ce département et sa directrice Isabelle Chassot, ancienne présidente de la CDIP. A noter que les organes législatifs jouent également un rôle, comme nous le verrons au ch. 6.

### 4.2.2 Les bénéficiaires finaux

Les bénéficiaires finaux rassemblent les acteurs qui subissent les effets négatifs du problème à résoudre et pour lesquels la politique publique va être mise en place (Knoepfel *et al.* 2006 : 60). Il s'agit dans notre cas :

- des élèves, dont les capacités d'assimilation ne sont pas exploitées si l'enseignement des langues étrangères ne débute qu'au niveau secondaire ;

- des partisans d'une école avec un but sociétal et citoyen, ouverte sur d'autres cultures et en priorité celles du pays (par ex. les partis de gauche, dont les membres ne sont toutefois pas tous sensibles à la cause de la cohésion nationale) ;
- des minorités linguistiques, au sens où historiquement la cohésion nationale repose sur leur reconnaissance (cf. annexe 2, ch. 1.1) ;
- des employeurs (grandes et petites entreprises publiques et privées, administrations, groupements d'intérêts), qui risquent de ne pas trouver de main d'œuvre suffisamment qualifiée dans la 2<sup>e</sup> langue nationale.

Il est à noter que si les élèves sont bénéficiaires car profitant directement de la politique publique – l'enseignement dès l'école primaire devant leur permettre de mieux maîtriser la 2<sup>e</sup> langue nationale dans le futur –, ils se perçoivent majoritairement comme groupe cible (cf. ci-après).

#### 4.2.3 Les groupes cibles

Les groupes cibles sont les groupes directement visés par la politique publique. Ils sont considérés par le modèle de causalité de la politique publique comme étant à l'origine du problème à résoudre (Knoepfel *et al.* 2006 : 60).

Pour la politique d'enseignement des langues, il y a principalement deux groupes cibles :

- les enseignants du primaire, qui sont contraints de se former et de modifier leurs méthodes de travail pour enseigner les langues étrangères.
- les élèves, qui doivent apprendre les langues enseignées ; il s'agit pour eux de travail supplémentaire. La langue anglaise les intéresse généralement plus : elle semble plus facile de prime abord et est favorisée par un environnement globalisé attractif.

L'on ne peut pas à proprement parler dire que les enseignants et les élèves soient à l'origine du problème. Ici l'intervention de la politique publique tente plutôt de corriger la situation existante et ces deux groupes sont plutôt ceux sur qui repose la réalisation de la politique publique. Dans ce sens, on peut considérer que les autorités cantonales constituent également un groupe cible - mais de la politique institutionnelle que constitue HarmoS - puisqu'elles doivent modifier leur politique (enseigner deux langues étrangères au primaire), de sorte que les enseignants et les élèves modifient leur comportement conformément au changement demandé : il s'agit en fait d'une **action en cascade** où les autorités cantonales agissent sur les directeurs d'établissement, qui agissent sur les enseignants, qui agissent eux-mêmes sur les élèves. Pour des raisons de clarté, les autorités cantonales et les directeurs d'établissement apparaissent toutefois uniquement sous les acteurs politico-administratifs dans les triangles des acteurs (figure, annexes 6a et 6b).

Les élèves en difficulté et les élèves allophones sont parfois évoqués comme tiers perdants de cette politique publique mais nous ne les retiendrons pas ici. En effet, certains argumentent que le *Hochdeutsch* est déjà une langue étrangère pour les élèves suisses de Suisse alémanique alors que des études montrent que l'allemand standard est suffisamment proche du suisse-allemand pour qu'il ne soit pas considéré comme tel (Burger et Häcki Buhofer 1994). Les enfants sont d'ailleurs généralement familiarisés avec la langue allemande avant d'entrer à l'école, par exemple grâce aux programmes de télévision.

Il n'est pas non plus prouvé que des élèves ayant une langue maternelle autre que la langue nationale soient désavantagés par l'apprentissage précoce d'autres langues. Au contraire, les

études tendent à montrer que la multiplicité des langues apprises dès l'école primaire favorise l'apprentissage de nouvelles langues.

#### 4.2.4 Les groupes tiers

Les groupes tiers sont indirectement concernés 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 :

- les professeurs de langue (dans les hautes écoles pédagogiques, HEP), chargés de former les enseignants du primaire à leur mission d'enseignement des langues étrangères ;
- les auteurs de méthodes de langue qui développent une méthode adaptée à l'âge précoce d'apprentissage ;
- les enseignants du primaire qui profitent des effets de synergie avec l'apparition de la deuxième langue étrangère au primaire (selon le témoignage d'un enseignant thurgovien, l'enseignement de la deuxième langue étrangère, à savoir le français en 5<sup>e</sup> primaire, semble facilité par l'introduction de l'anglais en 3<sup>e</sup> primaire, du moins pour les bons élèves) ;
- les enseignants en langues du niveau secondaire, à condition que l'apprentissage de la langue au primaire soit efficace et facilite ainsi leur travail, ce qui ne semble pas être le cas en Thurgovie.

Peuvent être considérés comme **tiers perdants** :

- les partisans d'une école utilitariste, qui idéologiquement considèrent que les élèves doivent apprendre en priorité la lingua franca, l'anglais, et ne pas surcharger leur programme par la 2<sup>e</sup> langue nationale, non prioritaire. C'est le même groupe qui considère que les mathématiques et la langue du canton (l'allemand) doivent être prépondérantes.
- les enseignants du secondaire, qui doivent tenir compte des compétences en langues acquises au primaire et par conséquent revoir leur programme d'enseignement;
- les autres enseignants du primaire, qui doivent remplacer leurs collègues en formation, réorganiser leur travail à cause de l'arrivée des langues (changement des programmes et des emplois du temps) ou encore faire face à des élèves surchargés ;
- les parents qui considèrent que leurs enfants sont surchargés et qui voient l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale comme non prioritaire (vision « utilitariste ») ; ils peuvent aussi considérer qu'ils devront déployer beaucoup de temps et d'énergie pour soutenir leurs enfants (devoirs à la maison) ;
- les employeurs qui constatent que les enfants sortant de l'école primaire ont des lacunes dans les branches utilitaristes, telles que les mathématiques et l'allemand, notamment les entreprises du secteur technique et les maîtres d'apprentissage (Grosser Rat des Kantons Thurgau 2014 : 4) ; si ce groupe d'acteurs émet cette critique, il n'est pas avéré que la cause de ces lacunes soit l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale.

### 4.3 Hypothèses causale et d'intervention

L'hypothèse causale vise à déterminer quelle réponse politique sera appliquée sur la personne, l'organe ou le phénomène qui est considéré par me modèle de causalité comme responsable du problème à résoudre (Knoepfel et al. 2006 : 63-64).

Dans le problème politique qui nous occupe, elle peut être formulée de la manière suivante :

« Si les acteurs politico-administratifs ne veulent pas risquer une perte de cohésion nationale et une péjoration de l'employabilité des futurs citoyens, alors ils interviennent auprès des enseignants du primaire et des élèves afin qu'intègrent la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire. »

Quant à l'hypothèse d'intervention, elle permet d'établir « comment le problème collectif à résoudre peut être atténué, voir résolu » (Knoepfel 2006 : 65). Il s'agit d'identifier l'intervention pratique des acteurs politico-administratifs sur les groupes cibles.

Nous partons du postulat que notre politique publique se réfère à la Stratégie des langues 2004 de la CDIP. Elle est d'ailleurs mentionnée dans la plupart des documents de référence à quelque niveau que l'on se trouve.

Pour la politique publique considérée, l'hypothèse d'intervention est donc la suivante :

« Pour introduire la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire, la CDIP incite les cantons à l'intégrer dans leur grille horaire en invoquant la Stratégie des langues 2004 (renforcée par l'art. 62, al. 4, Cst.) et les cantons obligent les directeurs d'établissements scolaires – par de nouveaux plans d'étude – à imposer aux maîtres d'école cet enseignement par une nouvelle didactique, ce qui implique que ces derniers doivent adapter leur niveau linguistique et acquérir la pédagogie de l'apprentissage précoce des langues. »

### 4.4 Portefeuille des ressources mobilisées et échangées

Les ressources mobilisées et échangées par les différents acteurs sont détaillées dans l'annexe 7. Le tableau ci-après présente un condensé des résultats les plus déterminants.

Tableau 2 : Analyse comparative des acteurs et de leurs ressources

Acteurs	Cas de succès : canton BE			Cas d'échec : canton TG			Différences En termes de ressources à disposition et/ou mobilisées et échangées
	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées	Objectifs poursuivis	Ressources à disposition	Ressources mobilisées ou échangées	
Acteurs politico-administratifs	Garantir respect enseignement 2 <sup>e</sup> langue nat. au primaire	I, C, D, A, T, S, O	I, C, D, A, T, S, O	Garantir respect enseignement 2 <sup>e</sup> langue nat. au primaire	D, C, I, O	I, O	x
Groupes cibles	Enseigner et apprendre les langues au primaire			Obtenir moyens en plus ou dispenses	S, O, D	S, O, D	x
Bénéficiaires	Maintenir le FR comme 1 <sup>re</sup> langue d'apprentissage	D, C, S, I	C, S, I	Maintenir le FR au primaire			x

Tiers perdants	Contre le projet	P, C, I	C	Remettre en question la politique	P, O, S, C, D	O, S, C	x
Tiers gagnants	Tirer profit de l'enseignement 2 <sup>e</sup> langue au primaire	I, A	I, A	Obtenir le statu quo	I		

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

La première différence réside dans le rôle des acteurs politico-administratifs, qui à Berne disposent de davantage de ressources qu'en Thurgovie et les mobilisent, à commencer par l'**information** : contacts avec les enseignants et engagement intensif du chef du département. On note aussi une mobilisation plus efficace de la ressource **droit** à Berne (dépôt de motions soutenant la politique en cours), alors qu'en Thurgovie le gouvernement ne parvient pas à invalider la motion Herzog et faire respecter la décision populaire de 2006. En outre, les moyens (**argent**) mis en œuvre sont supérieurs à Berne, qui finance une nouvelle méthode de langues et de longs séjours linguistiques pour les enseignants, et la réforme a été plus longuement réfléchi (**temps**). Enfin, le **soutien politique** est fort à Berne, alors qu'il a toujours été fragile en Thurgovie, ce qui explique qu'il n'ait pas suffi à maintenir la politique difficilement mise en place.

Dans le cas de la Thurgovie, l'analyse des ressources échangées fait apparaître une **forte mobilisation des groupes cibles et des 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. Ce dernier a d'abord tenté de gagner du temps puis il a échangé les ressources droit, information (études de la HEP de Thurgovie 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 d'enseignants *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* (cf. annexe 3, ch. 2.2).

Une troisième différence importante concerne les 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) mais quasi inexistantes en Thurgovie, où la faiblesse de ce groupe est donc flagrante. Ajoutée à l'absence de mobilisation des tiers gagnants, cette faiblesse 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 fédéral et supracantonal (cf. début du tableau de l'annexe 7), nous relevons deux informations pertinentes : la menace activée par la Confédération à la suite de la contestation thurgovienne et le soutien du niveau régional dans le cas de Berne (cantons « Passepartout »). La forte coordination au sein du projet « Passepartout » renforce la position du canton de Berne et l'implantation de sa politique d'enseignement des langues. Pour la Thurgovie, le rôle joué par EDK-Ost est plus marginal : le *Lehrplan Englisch* est certes commun, mais la méthode d'enseignement et les moyens (notamment la dotation horaire) diffèrent.

## 5. Plans d'action

Le plan d'action (PA) est défini comme l'ensemble des décisions de planification individuelles et abstraites considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives (outputs) à destination des groupes cibles (Knoepfel *et al.* 2006). Il s'agit 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).

Dans le cas étudié de l'enseignement des langues, il existe des plans d'action au niveau supracantonal ainsi qu'à plusieurs niveaux inférieurs pour chaque canton dans la mesure où il s'agit d'une politique décentralisée. La décision du département (cantonal) est mise en œuvre avec le soutien de l'office compétent par les communes, les *Schulgemeinden* ou commissions scolaires à destination des directeurs d'établissement, qui eux-mêmes chargent les enseignants d'apprendre les langues aux élèves. Parallèlement à cela, il existe un plan d'action au niveau fédéral, qu'il convient aussi d'analyser.

Au niveau supracantonal et cantonal, les plans d'actions concernent a priori:

- le développement de la méthode de langues ;
- les mesures afin que les enseignants atteignent le niveau linguistique requis ;
- la formation des enseignants primaires dans le domaine didactique de l'apprentissage précoce des langues ;
- les procédures d'évaluation du niveau linguistique des élèves, et du niveau linguistique et didactique des enseignants.

Au niveau de la Confédération, il s'agit de considérer comment mettre en œuvre la cohésion nationale.

Selon l'approche de P. Knoepfel, le PA se compose de cinq dimensions (Knoepfel *et al.* 2006 : 224-225) : degré d'explicitation, d'ouverture et de discrimination (forte = entonnoir versus faible = arrosoir), restructurations de l'arrangement politico-administratif (APA) et l'affectation des ressources. Le détail de ces éléments figure dans le tableau de l'annexe 8.

### 5.1 Plans d'action spécifiques

Dans les deux cantons, l'on ne trouve pas de plan d'action global explicite. Il y a des agendas de mise en œuvre, des mesures pour la formation des enseignants, mais ensuite les instructions sont données par voie de circulaire et par de nombreuses conférences à tous les niveaux. Ainsi, dans les deux cantons, il semble que la mise en œuvre soit particulièrement **implicite**.

Pour Berne, cette mise en œuvre présente un grand **degré d'ouverture**. Il y a eu préalablement une large information aux directeurs et aux enseignants. Ensuite, le département a fait un grand effort continu d'écoute. Le département de l'instruction publique, en particulier son chef, a engagé de grandes ressources temps pour cette réforme. Un directeur d'école bernois confirme que B. Pulver concentre tout son engagement sur deux priorités : l'introduction des langues à l'école primaire et le *Lehrplan 21*.

Aux enseignants, le département a offert, facultativement, de suivre des cours de deux à trois mois en France sur leur temps de travail. Par ailleurs, de nombreux cours de didactique ont été organisés sans obligation formelle. Les enseignants ont été responsabilisés : ils pouvaient eux-

mêmes juger de leurs besoins de formation. S'ils souhaitent améliorer leurs compétences linguistiques, une offre très généreuse était à leur disposition.

Par ailleurs, la didactique a été repensée du tout au tout, avec même le développement d'une méthode ad hoc, à grands frais. La méthode de français Mille feuilles est créée en collaboration avec les autres cantons Passepourtout pour s'adapter à la didactique de l'enseignement précoce et pour intégrer des éléments culturels romands.

Enfin, la réforme à Berne a touché les enseignants du 3<sup>e</sup> degré jusqu'au 6<sup>e</sup> degré ; c'est donc à ce groupe très large que s'est adressée l'offre de formation linguistique et didactique.

Le champ est nettement moins ouvert en Thurgovie car l'anglais a été purement et simplement ajouté dans l'enseignement. Ainsi, sont uniquement concernés directement les enseignants de 3<sup>e</sup> et de 4<sup>e</sup> en poste et 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).

Dans le canton de Thurgovie, l'introduction de l'anglais en 2009 a fait l'objet, comme à Berne, d'une consultation auprès des représentants des enseignants, directeurs d'école et *Schulgemeinden*, qui ont été associés au processus. Les enseignants ont aussi été consultés sur leur niveau et leur désir de formation en anglais, mais la mise en œuvre a ensuite été confiée aux *Schulgemeinden*. Lors de l'introduction du français en 1995, il semble en avoir été autrement : la totalité des enseignants se sont vus contraints d'enseigner cette langue à partir de la 5<sup>e</sup> primaire et le mécontentement était réel.

Le **degré de discrimination** est faible, tout comme à Berne, puisque tous les groupes cibles subissent le même traitement, avec toutefois un décalage dans le temps. Pour la première année d'introduction de l'anglais en Thurgovie, seuls les élèves de 3<sup>e</sup> primaire sont concernés par la réforme, ceux qui étaient déjà en 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> ou 6<sup>e</sup> primaire ne sont pas touchés. L'office de l'éducation prévoit aussi des possibilités de dispense pour les élèves en difficulté, mais selon des conditions et une procédure strictement encadrées par une directive. Il impose également aux directeurs et aux enseignants de répartir les leçons d'anglais sur au moins deux jours de la semaine (les emplois du temps sont établis par les enseignants, contrôlés par les directeurs d'école et approuvés par les autorités scolaires, qui les envoient aux inspecteurs compétents).

**L'affectation des ressources** est différente dans les deux cantons. A Berne, elle est précisément liée et c'est le département qui la contrôle. En Thurgovie, elle est vraisemblablement moins liée car si la réforme est payée en majeure partie par le canton, les *Schulgemeinden* bénéficient d'une certaine marge de manœuvre pour l'allocation des ressources. Par ailleurs, les coûts de formation sont pris en charge par le canton, qui finance également un séjour linguistique de trois semaines pour les enseignants concernés.

Si la réforme elle-même a été financée par le canton, les communes bernoises ont dû assurer un matériel particulièrement onéreux (la méthode Mille feuilles consiste en une série de brochures qui reste propriété de l'élève) et un équipement informatique dont les classes n'étaient pas pourvues. Il est cependant intéressant de constater que malgré cet effort demandé, elles semblent avoir joué le jeu sans controverse.

Par ailleurs, les moyens débloqués sont importants. Pour les enseignants bernois, tant la formation linguistique (plus généreuse) que didactique sont offertes et prises sur le temps de travail. En Thurgovie, la formation linguistique est moins généreuse qu'à Berne et les cours de didactique doivent être suivis sur le temps libre.

Dans les deux cantons nous ne constatons **aucune restructuration de l'APA** due à la réforme, si ce n'est des éléments négligeables tels que des postes au niveau du département dans les deux cantons pour des collaborateurs qui suivent la réforme.

## 5.2 Analyse du niveau supérieur

Au niveau supérieur, l'on ne constate pas de plan d'action, tout au moins dans le cadre de la politique publique de cohésion nationale. Elle n'est considérée qu'indirectement dans la mise en œuvre (moyens didactiques et propositions d'échanges avec la Suisse romande par exemple). Il n'y a aucun arrangement clairement établi entre la Confédération et les niveaux inférieurs pour mettre en œuvre la politique de cohésion nationale dans l'enseignement.

Au niveau fédéral, la Confédération propose dans la loi sur les langues (LLC) un financement pour « créer un contexte propice à l'enseignement d'une deuxième ou d'une troisième langue nationale » (art. 16, al. 2, RS 441.1) et pour des échanges (art. 4, al. 2). L'ordonnance sur les langues (OLang, RS 441.11) détermine des critères assez détaillés.

La LLC prévoit aussi une « Institution scientifique d'encouragement du plurilinguisme » (art. 17, RS 441.1) et l'ordonnance désigne l'Université de Fribourg et de la Haute école pédagogique de Fribourg (art. 12, RS 441.11). C'est l'Institut de plurilinguisme de cette université qui est nommé « Centre scientifique de compétences sur le plurilinguisme ». Un contrat de prestations quadriennal (2011-2014) définit le mandat de recherche et un programme de recherche est en cours (2012-2014), qui comprend une vingtaine de projets dont un « panorama des études cantonales sur l'enseignement des langues étrangères » et un « recensement de profils de développement dans l'apprentissage précoce des langues étrangères à l'école »<sup>14</sup>.

Le but de ces recherches est certainement de créer une doctrine sur l'enseignement des langues à l'école primaire, de manière à ce que les cantons ne puissent plus se référer à des conclusions contradictoires. Il s'agira donc d'apporter un éclairage « scientifique objectif » qui manque aujourd'hui pour justifier de l'enseignement précoce.

Précisons enfin que le canton de Berne a prévu de faire évaluer le niveau de ses élèves par l'Institut de plurilinguisme inscrit dans la LLC (art. 17, RS 441.1). L'on peut faire l'hypothèse que la Confédération par ce truchement pourrait évaluer les éléments de cohésion nationale.

Ces mesures sont ouvertes et non discriminatoires pour l'introduction à l'école primaire de la 2<sup>e</sup> langue nationale. Elles le sont également dans une perspective de cohésion nationale, bien que pour ce volet de la politique publique, elles restent marginales. Théoriquement, l'on pourrait dire que ces mesures sont explicites pour la politique publique de la formation et implicites (puisque indirectes) pour celle de la cohésion nationale.

---

<sup>14</sup> <http://www.centre-plurilinguisme.ch/recherche/projets-de-recherche-en-cours/> (consulté le 22.11.2015)

### 5.3 Impact des plans d'action sur le jeu des acteurs

Eu égard à la spécificité déjà évoquée de la politique publique sous revue, nous analysons dans le tableau synthétique ci-après (et dans les suivants) non seulement les **différences entre les PA** des deux cas retenus, mais aussi la **pertinence des dimensions qui relèvent du PA de niveau supérieur** (Confédération).

Tableau 3 : Comparaison des plans d'action

Dimensions	PA Conf.	PA BE	PA TG	pertinence	différence
explicite vs implicite	implicite et marginal	surtout implicite	surtout implicite	x	
degré d'ouverture	-	ouvert	partiellement ouvert		x
degré de discrimination	faible	faible	faible	x	
restructuration de l'APA	-	aucune	aucune		
affectation des ressources	liée	liée	plus libre		x

S'agissant des cantons, la formulation 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 à l'école primaire de la 2<sup>e</sup> langue nationale ne peut pas compter sur un plan d'action fort comme instrument de pilotage.

La formulation **implicite** est un risque d'échec certain pour une réforme d'enseignement aussi drastique. A Berne, ce risque est toutefois compensé par un grand effort ad hoc du département et par le souci de bien faire qui permettent de tuer dans l'œuf tout risque d'amplification d'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. L'on peut en outre faire l'hypothèse qu'un plan d'action figé n'aurait pas pu être mis en œuvre, cette réforme demandant trop d'adaptations particulières à l'environnement de chaque école. Au niveau des écoles, les plans d'action sont plutôt implicites et fermés. Si ceci offre de la souplesse pour la mise en œuvre, il y a tout de même un risque d'obtenir des résultats entre écoles très différents qui n'apparaîtront que lors d'une évaluation commune.

La comparaison des plans d'action fait ressortir une différence au niveau du **degré d'ouverture**. Ainsi, l'on constate un engagement et une ouverture plus forts du côté bernois que thurgovien. A Berne, la réforme s'est appliquée à un groupe cible plus large qu'en Thurgovie, où les enseignants directement concernés (enseignant l'anglais en 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> primaire) et ceux de 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> forment par conséquent un front de résistance indirect touché par le fait que les élèves sont « surchargés » (même si certains enseignants de primaire estiment avoir bénéficié de la mesure dans leur enseignement du français : les élèves qui apprennent avec succès l'anglais dès la 3<sup>e</sup> primaire sont plus réceptifs au français introduit en 5<sup>e</sup> primaire grâce aux effets de synergie entre les langues, mais cela ne vaut toutefois pas pour les élèves en difficulté). Il y a donc à Berne une masse critique « bienveillante » car prise en charge contre un front majoritaire lésé en Thurgovie.

Les **ressources** consacrées à la formation des enseignants semblent aussi plus importantes à Berne qu'en Thurgovie. Elles sont vraisemblablement mieux affectées car gérées uniquement par le département et non comme en Thurgovie où l'affectation est partagée par le département et les *Schulgemeinden*. Seul risque 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 et par le fait que les communes ont assuré ce financement, quitte à l'amortir sur plusieurs années. Une analyse plus fine de l'allocation concrète des ressources pourrait être intéressante mais elle sort du cadre de ce travail. Dans l'ensemble, l'allocation des ressources est vraisemblablement toujours liée.

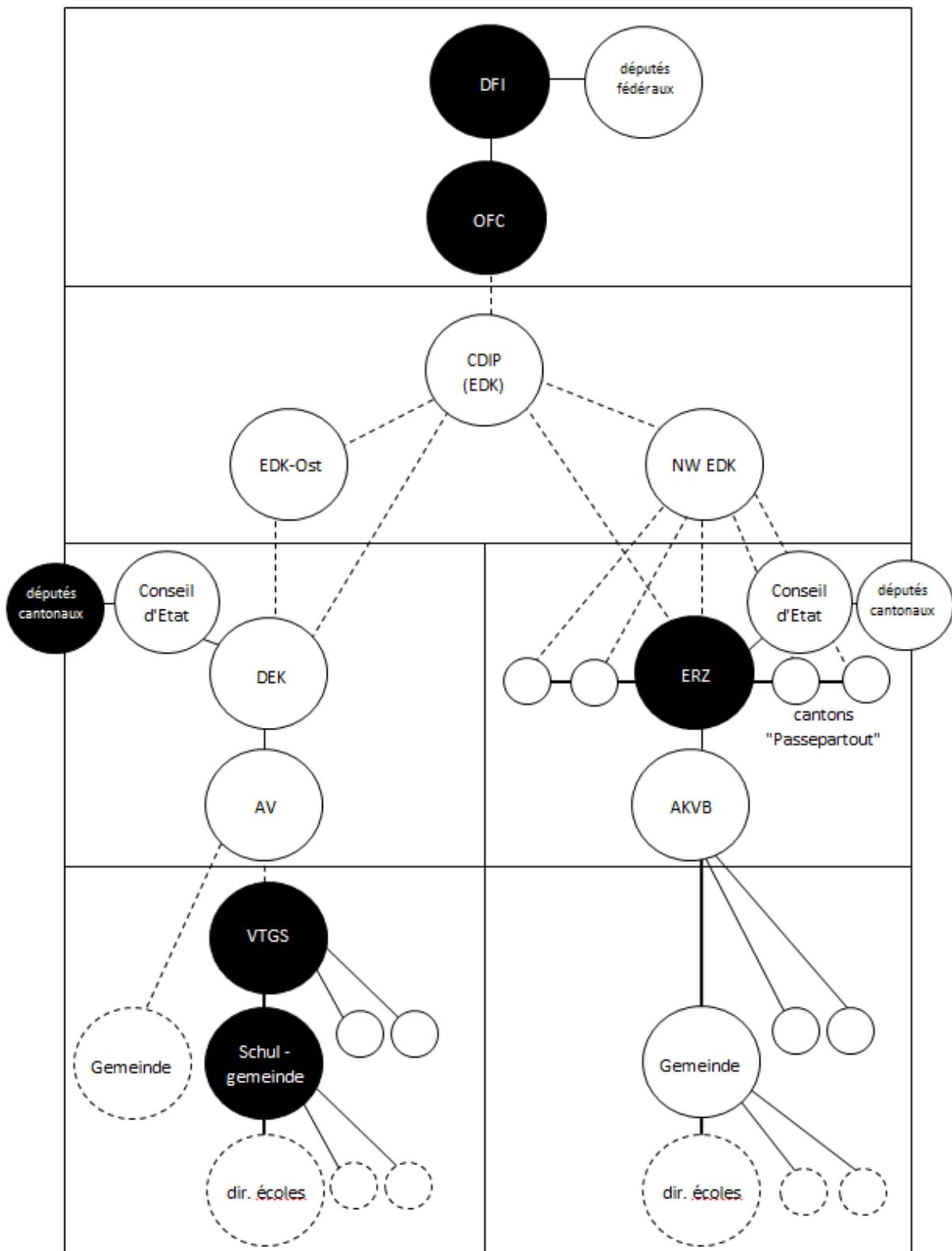
Le fait que nous ne constatons **pas de restructuration des APA** découle notamment du fait qu'il n'y a pas de PA explicite dans ce contexte égalitaire et large (de nombreuses écoles, traitées de manière égales par le département). Ainsi, les acteurs prédominants en place prennent en charge la réforme.

Au niveau de la Confédération, l'on sent la tendance à occuper dans la mesure du possible le terrain (p.ex. "Institution scientifique d'encouragement du plurilinguisme") mais elle se heurte à la mainmise des cantons sur la mise en œuvre. Il est donc normal ici de ne pas ou très peu constater de PA. C'est d'autant plus problématique que la politique publique qui sous-tend son action est différente de celle des cantons.

## 6. Arrangements politico-administratifs (APA)

L'arrangement politico-administratif est l'ensemble structuré des acteurs publics et parastatutaires chargés de la mise en œuvre de la politique publique ainsi que les règles qui les structurent les uns par rapport aux autres (Knoepfel *et al.* 2006 : 189).

Dans notre cas, ils peuvent être schématisés comme suit :



## 6.1 APA communs

Les APA communs à nos deux cas sont la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) au niveau supra-cantonal et le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) et l'Office fédéral de la culture (OFC) à l'échelon fédéral.

Au sein de la CDIP c'est l'Unité de coordination Scolarité obligatoire (UC1) qui est le noyau responsable des travaux dans le domaine concerné.

Comparée aux autres conférences spécialisées, l'on pourrait penser que l'influence de la CDIP est importante. Elle est la seule qui soit une institution de droit public, son budget dépasse largement celui des autres conférences (plus de 12 millions de francs annuels, dont 7 en personnel : CDIP 2015). Il n'en demeure pas moins que son pouvoir est limité. Elle agit toujours de manière subsidiaire aux cantons. Son outil le plus contraignant est le concordat (aussi nommé accord intercantonal) qui engage le canton signataire, mais les cantons décident s'ils y adhèrent ou non. Ainsi, malgré le fait que les personnes qui travaillent en son sein soient souvent des spécialistes très impliqués dans des groupes de travail horizontaux ou verticaux, la CDIP n'a que peu de moyens de pression.

La CDIP a un rôle vertical quasi insignifiant. Si c'est elle qui a décidé de la Stratégie des langues, elle n'a ensuite joué aucun rôle, ni dans le choix des méthodes de langues, ni dans l'évaluation du niveau linguistique et didactique des enseignants ainsi que des compétences acquises par les élèves. Cependant elle est soumise à la coordination verticale du DFI/OFC qui s'assure que les éléments de cohésion nationale soient bien mentionnés (le DFI est toujours présent lors des assemblées plénières de la CDIP).

De par le rôle souverain de ses membres, elle est à la merci de cantons comme Zurich qui décident sans en référer de procéder différemment de la stratégie commune adoptée. Ainsi, l'égalité des membres de la CDIP fait de cette instance un maillon faible du système complet.

A l'OFC, c'est la section Culture et société (5,1 EPT) qui est en charge du dossier. L'office a le soutien du DFI et occupe une position très forte. C'est vraisemblablement plus la personnalité de sa cheffe que le service en charge du dossier qui lui donne cette prestance. Mme Isabelle Chassot a été présidente de la CDIP de 2006 à 2013. Son influence est renforcée par le chef du DFI, le conseiller fédéral Alain Berset. Isabelle Chassot a été conseillère d'Etat fribourgeoise en charge de la formation. Alain Berset est aussi fribourgeois et à travers ses interventions l'on constate qu'il a toujours favorisé le plurilinguisme de la Suisse. Le canton de Fribourg est particulièrement sensible, ce que son histoire explique peut-être : au XIXe siècle la langue officielle du canton est l'allemand alors que deux tiers de sa population parle français.

C'est surtout le DFI et plus particulièrement l'OFC que l'on entend sur ce sujet, alors que l'on pourrait s'attendre à ce que le DEFR ait plus de poids. On observe donc une centralité totale sur le pôle DFI/OFC au niveau fédéral.

Les parlementaires fédéraux jouent également un rôle non négligeable : que ce soit par le biais de la CSEC-N (cf. annexe 2, ch.1.4) ou à titre individuel (notamment : Hubmann 1997, Hess 1999, Zbinden 1999, Zwygart 1999, Berberat 2000, Rennwald 2000, Comte 2014, Aebischer 2014, Tschäppät 2014, Levrat 2015), ils sont nombreux à faire pression pour l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire.

## 6.2 APA spécifiques

Dans l'ensemble la structure générale des instances des deux cantons considérés est assez similaire. Dans chaque canton, nous trouvons un département en charge de l'instruction publique : *Erziehungsdirektion* (ERZ) à Berne et *Departement für Erziehung und Kultur* (DEK) en Thurgovie. Le chef du département fait partie du collège exécutif. Le département a un office en charge de l'enseignement obligatoire : *Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung* (AKVB) à Berne et *Amt für Volksschule* (AV) en Thurgovie. Ce dernier communique avec les instances communales.

Chaque département de l'instruction publique fait partie d'une conférence régionale spécialisée : NW EDK pour Berne et EDK-Ost pour Thurgovie. Il est intéressant de constater que Zurich a fait partie de NW EDK jusqu'à la fin 2010, avant de rejoindre EDK-Ost. Donc le conseiller d'Etat Buschor y a participé du temps où les cantons limitrophes à la Suisse romande décidaient de former Passepartout.

A Berne le département de l'instruction publique (*Erziehungsdirektion ERZ*), et plus particulièrement son chef Bernhard Pulver, a une grande influence. C'est lui le porteur de projet qui imposera au Grand Conseil de ne pas retarder l'introduction de la nouvelle grille horaire. Il a un degré de centralité élevé parmi les instances intercantionales ainsi que dans son propre canton. Il dispose encore d'un regain de soutien par la coordination horizontale avec les cantons « Passepartout » (cf. ch. 2.1.1). Ses priorités sont en adéquation avec la doctrine de son parti, les Verts. La politique de B. Pulver s'inscrit dans la continuité, car avant lui Mario Annoni, ancien chef bernois de l'instruction publique de 1998 à 2006, a aussi été une figure centrale de la question.

La Thurgovie et les cantons de l'EDK-Ost n'ont pas coordonné de réforme de l'enseignement du français avec l'introduction de l'anglais ; la Thurgovie s'est « contentée » d'ajouter l'anglais à la grille horaire. Par ailleurs, la cheffe du département de l'instruction publique Monika Knill n'a pas le poids de son homologue bernois. Elle est membre de l'UDC, c'est-à-dire du 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-président du conseil de la HEP cantonale, elle n'est arrivée à la tête du département que le 1<sup>er</sup> juin 2008. Si avant elle, Bernhard Koch, PDC a été l'initiateur de réformes importantes (2000 à 2006 ; cf. ch. 2.2.1), il y a eu entre les deux l'UDC J. Stark.

A Berne, la commune a une unité administrative qui traite de formation (p.ex. à Köniz *Abteilung Bildung, Soziale Einrichtungen und Sport*) qui organise les directions d'écoles en conférence des directeurs. Les directions d'école rendent compte aux instances communales, même si parfois des inspecteurs du département interviennent (mais cela ne concerne pas la réforme des langues). Les écoles sont aussi sous la supervision d'une commission scolaire pour toute la commune composée de représentants des partis. Ce sont aussi ces commissions qui nomment les directeurs d'établissement. Enfin, les directions d'école dirigent les enseignants, qui assurent pour leur part la formation linguistique des élèves.

A Berne, les commissions scolaires n'interviennent pas dans le débat sur l'enseignement des langues à l'école primaire. En Thurgovie, par contre, les *Schulgemeinden* (cf. ch. 2.2.1) font davantage entendre leur voix, notamment par l'intermédiaire de l'organisation qui les fédère, la *Verband Thurgauer Schulgemeinden* (VTGS). Leur organisation est aussi plus rigide et conséquente : ainsi, pour la ville thurgovienne de Frauenfeld qui compte environ 22'700

habitants, la *Schulgemeinde* comprend 13 membres hors école alors que dans la commune bernoise de Köniz d'environ 38'000 habitants, il ne s'agit que de 8 membres élus présidés par le conseiller administratif responsable des écoles de la commune avec un équivalent administratif réduit au minimum. La *Schulgemeinde* thurgovienne a ainsi, de par sa structure, plus d'indépendance et plus de moyens que la commune scolaire bernoise.

À noter aussi que, comme au niveau fédéral, les organes législatifs sont aussi à considérer comme partie de l'APA, 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. 2.1.3) et en Thurgovie, ils parviennent à la bloquer (motion Herzog).

### 6.3 Impact des APA sur le jeu des acteurs

Le tableau ci-dessous permet de mettre en évidence les éléments conclusifs.

Tableau 4 : Comparaison de l'APA selon six critères

Dimensions	APA Conf.	APA BE	APA TG	Pertinence	Différence
<b>nombre d'acteurs</b>	multi-actuel	multi-actuel	multi-actuel	x	
<b>coordination horizontale</b>	quasi nulle	élevée intra-scolaire peu élevée extra-scolaire	moyenne intra-scolaire peu élevée extra-scolaire		x
<b>coordination verticale</b>	très faible	très forte	moyenne		x
<b>centralité des acteurs</b>	grande	grande	faible		x
<b>degré de politisation</b>	grand	faible	grand		x
<b>contextes homogènes ou hétérogènes</b>	homogène	homogène	homogène		

Les acteurs considérés sont tous publics et plutôt homogènes ; cependant, le grand nombre de niveaux et d'acteurs rend la mise en œuvre difficile. *On constate en outre une fermeture relative de l'APA supra-cantonal (CDIP) et une ouverture relative des APA cantonaux, mais sans marge de manœuvre pour des ARL cantonaux et locaux, ce qui présente un risque de conflictualité.*

La distance entre cantons et Confédération est ici clairement visible. Le lien hiérarchique que l'on pourrait supposer entre Confédération et cantons est fragilisé par la politique que chacun considère. Pour les cantons il s'agit d'une politique de la formation où les cantons sont souverains. Donc ils estiment ne pas avoir de subordination structurelle à la Confédération. Pour la Confédération, il s'agit d'une politique de cohésion mise en œuvre à travers la formation pour laquelle le droit fédéral est de rang supérieur. L'analyse de l'APA montre ici que d'une part le DFI et l'OFC, d'autre part les cantons sont chacun des pôles structurels forts qui vont user de leur influence pour faire appliquer leur vision des choses (cf. représentation schématique à l'annexe 9).

La difficulté de concilier les deux pôles est renforcée par une couche intermédiaire faible : la CDIP. Sur l'introduction des langues à l'école primaire, c'est non seulement sa nature non contraignante 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 casse l'harmonisation et le seul compromis auquel la CDIP parviendra est une coordination par les conférences régionales (ici NW EDK et EDK-Ost). Si l'on considère la coordination horizontale au niveau supracantonale, cette régionalisation a dilué l'harmonisation et a donc fragilisé la CDIP.

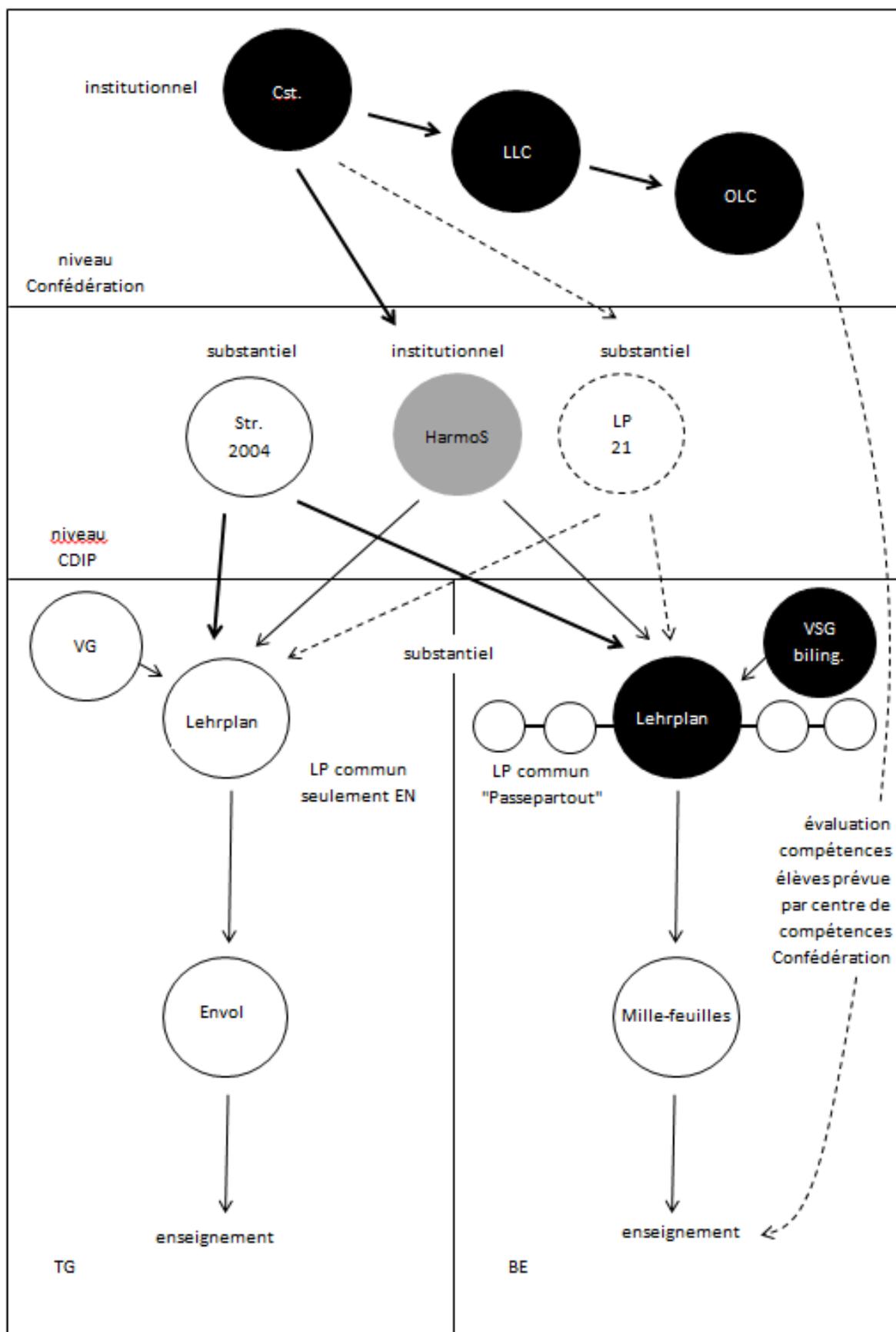
S'agissant de la coordination horizontale entre les différents secteurs socioéconomiques, elle est très faible dans les deux cantons et risque donc d'être un facteur d'échec de la politique.

Pour les cantons nous relevons les différences suivantes :

- prépondérance des *Schulgemeinden* en Thurgovie comme pôle contradictoire déjà établi structurellement, qui casse la **verticalité**, alors qu'à Berne il y a **centralité** du département avec des échanges fournis depuis le chef de département jusqu'aux enseignants : 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 de son chef, dans la continuité de son prédécesseur, alors qu'en Thurgovie la marge de manœuvre de la cheffe de département est moindre, ce qui permet d'autant plus aux différents acteurs de la contestation et aux *Schulgemeinden* de prendre de l'ascendant sur le sujet ;
- On peut également supposer que les *Schulgemeinden* 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 à Berne ;
- Berne a plus de légitimité supracantonale, renforcé par le **soutien horizontal** de la démarche commune des cantons Passepartout, alors que Thurgovie réalise sa réforme avec une coordination supracantonale plus faible, ce qui fragilise sa position ;
- enfin, les différents acteurs en Thurgovie sont plus **politisés** qu'ils ne le sont à Berne : enseignants, directeurs et parents d'élèves font davantage entendre leur voix en Thurgovie, notamment devant le parlement (à l'instar de la députée et présidente de TAGEO Verena Herzog, qui est à l'origine de la contestation).

## 7. Programme politico-administratif (PPA)

Le programme politico-administratif (PPA) est défini comme « l'ensemble des normes et des actes réglementaires que les parlements, les gouvernements et les autorités chargées de l'exécution considèrent comme nécessaires pour appliquer une politique publique » (Knoepfel *et al.* 2006 : 166). L'ensemble du PPA est schématisé comme suit :



## 7.1 PPA commun

Comme nous l'avons indiqué d'emblée, le point de départ de notre étude est l'accord signé par la CDIP en 2004 (**Stratégie des langues**). Son contenu a été repris dans le concordat **Harmos**, et plus particulièrement son article 4.

Parallèlement à cette « couche supracantonale », le PPA contient aussi une « couche fédérale » avec la **Constitution fédérale** (art. 62 sur l'instruction et art. 70 sur les langues, RS 101) et la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (**loi sur les langues, LLC**), plus particulièrement ses articles 14 et 15 (RS 441.1).

Le PPA commun aux deux cas présente une structure 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 considéré comme de la *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. De par son statut de concordat, Harmos a défini des aspects contraignants pour l'ensemble des cantons, tandis que la Stratégie 2004 n'est qu'un texte qui a été adopté par l'assemblée plénière. S'il ne prime pas sur le droit cantonal, Harmos a été décidé en réaction à l'art. 62 Cst. sur l'harmonisation de l'instruction publique et sert en quelque sorte de contrepoids à la législation fédérale : tant qu'il sera respecté, la menace d'une intervention plus avant de la Confédération ne sera pas mise à exécution.

Par ailleurs, Harmos ne saurait en principe être applicable aux cantons qui n'y ont pas adhéré, comme le canton de Thurgovie. Cependant, les autorités fédérales font une lecture différente de l'application de Harmos : elles estiment en effet que, eu égard à l'art. 62 Cst., tous les cantons, y compris les cantons non concordataires, doivent appliquer Harmos. Selon l'OFC, « 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).

Pour la Confédération, tant dans la Constitution que dans la loi sur les langues, l'objectif premier est l'ouverture et la compréhension entre communautés linguistiques, donc un but de cohésion nationale. L'harmonisation et la compétence linguistique en fin de scolarité obligatoire ne sont que les éléments opérationnels qui permettent d'atteindre cet objectif. Dès le niveau supracantonale jusqu'au niveau cantonal, la formation dans les langues devient l'objectif principal.

## 7.2 PPA spécifiques

Au niveau cantonal, la structure du PPA est relativement identique dans nos deux cas : on y trouve **les lois cantonales sur l'école obligatoire** (Berne : loi du 19 mars 1992 sur l'école

obligatoire, LEO, BSG 432.210 ; Thurgovie : *Gesetz über die Volksschule*, RB 411.11) assorties de leurs ordonnances, ainsi que les **plans d'études**, qui constituent l'élément substantiel du PPA.

Il existe en outre d'autres ordonnances, directives et règlements dans chacun des cantons, mais nous ne les étudierons pas dans le cadre du présent travail.

Force est toutefois de constater que la législation thurgovienne est plus étendue – et plus rigide – que le droit bernois sur le sujet, puisqu'il existe **une législation régissant les Schulgemeinden** (cf. ch. 2.2).

Les *Schulgemeinden* sont partiellement en contact direct avec l'office (*Amt für Volksschule*) mais surtout représentées par une association qui défend leurs intérêts (la *VTGS*) ; 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, comme nous l'a confirmé le président de la *Schulgemeinde Frauenfeld*).

De manière générale, l'on constate dans les deux législations peu d'éléments opérationnels, organisationnels et procéduraux. L'évaluation par l'Institut de plurilinguisme prévue par le canton de Berne est quasi anecdotique.

### 7.3 Impact des PPA sur le jeu des acteurs

Selon l'approche de P. Knoepfel, le PPA se compose de cinq couches (Knoepfel *et al.* 2006 : 169) : trois éléments substantiels (objectifs concrets, éléments évaluatifs et éléments opérationnels, à savoir les instruments) et deux éléments institutionnels (organisation, avec la répartition des compétences, et éléments procéduraux). Le détail de ces éléments figure à l'annexe 10.

Le tableau ci-dessous permet de mettre en évidence les éléments conclusifs.

Tableau 5 : Comparaison des programmes politico-administratifs

Dimensions	PPA Conf.	PPA BE	PPA TG	pertinence	différence
Importance relative et estimative pour le pilotage de la politique en question par élément					
<b>Objectifs concrets</b>	Objectifs de cohésion nationale	Objectifs linguistiques dans la loi	Objectifs linguistiques dans les plans d'études		x
<b>Éléments évaluatifs</b>	Quasi inexistantes	Peu - Grilles de compétences Responsabilités d'évaluation	Peu - Grilles de compétences Responsabilités d'évaluation	(x)	
<b>Instruments</b>	Compétences linguistiques - 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	(x)	
<b>APA et ressources</b>	Législatives	Coordination totale par le département et coord. régionale (Passepartout)	Coordination partagée entre département et <i>Schulgemeinden</i>		x
<b>Éléments procéduraux</b>	Inexistants	Quasi inexistantes	Quasi inexistantes		

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, BSG 432.210) 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, BSG 432.210), la loi thurgovienne n'évoque rien de tel, se contentant des aspects purement généraux et organisationnels (organisation de l'enseignement linguistique par niveau au secondaire : §14, al. 2, RB 411.11). En Thurgovie, c'est uniquement au niveau du plan d'études qu'il est fait mention des objectifs linguistiques et culturels (ouverture à la francophonie et en particulier à la Suisse romande, DEK 2006 : 102). L'on remarque ici-même que Berne est ainsi fortement imprégnée de sa culture bilingue.

Si l'on compare le PPA commun avec les PPA spécifiques, on constate que l'objectif diffère : pour la Confédération, le but est la cohésion nationale alors que pour les cantons il s'agit d'un objectif de formation. Pour la Confédération la dimension de formation a subi un glissement dans la mise en œuvre. L'on constate donc qu'il existe un enjeu politique sur la définition du périmètre des réglementations qui constituent le PPA. La Confédération utilise les textes juridiques pour obliger les cantons au maintien de la 2<sup>e</sup> langue nationale et intègre quasiment la Stratégie 2004 au PPA, lui conférant force de loi (harmonisation top-down de la Confédération). Ainsi, la Stratégie des langues est un PPA vis-à-vis des cantons, mais un output intermédiaire pour l'harmonisation (pour la Confédération). Face à cette mainmise de la Confédération sur ce qu'ils estiment être de leur compétence, les cantons défendent à tout prix le principe d'une entente intercantonale (harmonisation bottom-up des cantons via la CDIP).

Par ailleurs, le PPA commun 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 Harnos). Ceci explique que la mise en œuvre soit diversifiée et laisse une grande marge de manœuvre aux cantons ; 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 la disposition constitutionnelle qu'il faut aller rechercher la racine de ce problème. En effet, si la Constitution désigne à l'art. 62, al. 1 (RS 101) les cantons comme compétents pour l'instruction publique, elle garde un contrôle subsidiaire sur l'harmonisation (art. 62, al. 4, RS 101). Cette disposition va d'ailleurs pousser les cantons à travers 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 sont en accord avec le principe de cohésion nationale.

Le tableau précédent fait ressortir plusieurs différences entre les PPA spécifiques. La première concerne les **objectifs** de l'école obligatoire qui sont inscrits dans la loi : il s'agit certes d'un élément substantiel mais c'est uniquement son « emplacement » dans le PPA qui diffère, ce qui s'apparente plutôt à un aspect institutionnel.

Cette observation suggère une différence importante dans les **objectifs**, la place qui est accordée à l'enseignement des langues étrangères, et en particulier à celui de la deuxième langue nationale, est parlante : tandis qu'il est central à Berne et se trouve déjà dans la loi (ce qui s'explique par la position géographique et le bilinguisme du canton), il ne semble qu'accessoire

en Thurgovie puisqu'il n'apparaît qu'au niveau du plan d'études. Cela peut soit illustrer, soit expliquer que les matières dites utilitaires (comme les mathématiques et les compétences de base dans la langue du canton) et leurs défenseurs aient plus de poids dans le jeu des acteurs en Thurgovie.

S'agissant de l'**organisation** (APA et ressources), on note que le plan d'études bernois a été entièrement revu pour l'ensemble de l'enseignement en accord avec les cantons « Passepartout » : la coordination régionale est totale. Par contre, en Thurgovie, seul le plan d'études pour l'anglais a été rédigé en commun 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*, le futur plan d'études commun aux cantons alémaniques. 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.

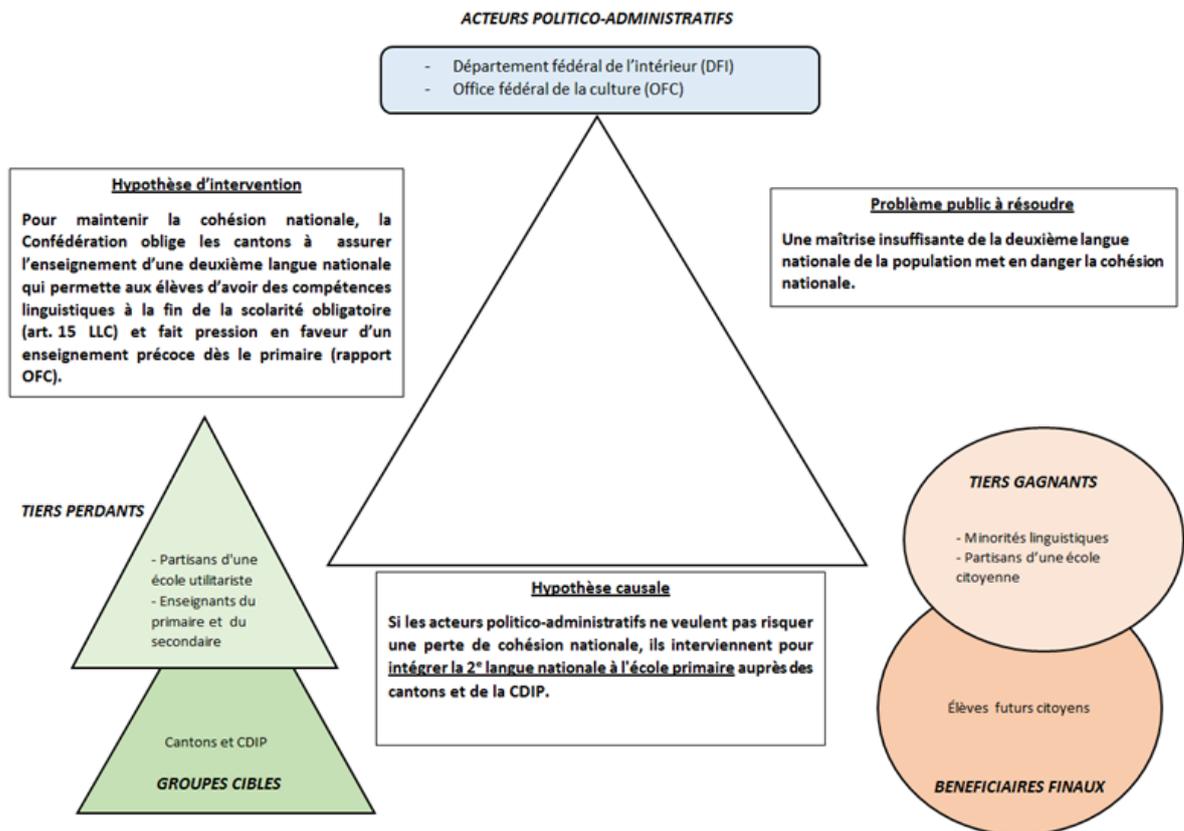
Le maintien du plan d'études applicable au français sans modification aucune en Thurgovie est pour le moins curieux et sans aucun doute problématique : les enseignants, qui étaient déjà mécontents d'avoir tous été contraints d'enseigner cette langue à partir de 1995, n'ont pas obtenu gain de cause (le 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. Par ailleurs, la forte coordination régionale est à n'en pas douter un facteur de stabilité, et donc de succès pour le canton de Berne.

Concernant les **éléments de mise en œuvre et d'évaluation**, bien que partiellement définis (par exemple le niveau linguistique des enseignants), il est remarquable de constater à quel point ils sont peu développés, alors même que le domaine scolaire est généralement très réglementé. Pour la mise en œuvre, cela s'explique 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, l'on peut s'étonner du peu de mesures qui sont prévues a priori. Le fait que les enseignants n'aient pas d'échéance et d'objectif d'évaluation assignés peut être un risque majeur.

## 8. Conclusion

L'analyse à laquelle nous avons procédé confirme la fragilité de la question de l'enseignement de la deuxième langue nationale à l'école primaire.

- Cette question concerne **deux politiques publiques différentes ; la cohésion nationale et la formation**. Dans les cantons, la formation est considérée comme une tâche souveraine alors qu'au niveau national, l'apprentissage du français à l'école primaire est de facto une mise en œuvre de la politique publique de la cohésion nationale. Nous assistons donc à un mélange des finalités avec deux modèles de causalité au lieu d'un seul, à savoir un modèle cantonal (annexes 6) et un modèle fédéral schématisé comme suit :



Ces deux politiques publiques ne sont pas contradictoires, résonnent même l'une par rapport à l'autre, mais le fait de ne pas expressément les différencier et les mentionner à tous niveaux porte à des conclusions hâtives.

- **Les partisans de l'enseignement de la deuxième langue nationale à l'école primaire sont éparés alors que les opposants parviennent à mobiliser un front fort.** Si les régions limitrophes à la Suisse romande y sont favorables, l'intérêt populaire n'est pas très marqué. C'est l'inverse en Suisse orientale. Pour ces deux politiques publiques, les acteurs sont nombreux et diffus : bénéficiaires difficiles à cerner (à qui profite précisément la cohésion nationale ? – cf. annexe 2, ch. 1.5) et à mobiliser (les élèves du primaire sont trop jeunes pour défendre une opinion propre) ainsi qu'à des groupes cibles dont la perception varie (élèves comme enseignants sont divisés : certains se considèrent gagnants et d'autres, perdants).
- La deuxième partie du XX<sup>e</sup> siècle a vu émerger **trois changements majeurs** : une idée "utilitariste" de l'école (uniquement économiquement rentable par opposition à école "citoyenne"), la preuve que l'apprentissage précoce et multiple des langues était un avantage et l'anglais comme *lingua franca*. L'on est contre l'apprentissage du français à l'école primaire pour l'une ou l'autre des raisons, mais l'on se retrouve ensemble dans un front d'opposition.
- La thématique repose sur une **cascade d'acteurs** dont deux pôles forts (d'une part Confédération et cantons, d'autre part les nombreux acteurs directement en prise avec les élèves) entourent un maillon central (CDIP). Malgré la force des concordats sur les législations cantonales, elle n'a eu qu'une faible marge de manœuvre sur ce sujet, et n'a pu qu'« inciter » les cantons à agir, comme le montre la *Stratégie 2004*, document primordial, mais faible juridiquement et reposant sur un consensus précaire.

- Si des **thèses scientifiques** existent pour démontrer les avantages de l'apprentissage linguistique à l'école primaire et l'importance de maintenir les langues minoritaires, elles ne sont que trop peu connues.
- Les **compétences fédérales** viennent brouiller le jeu. Une prise en mains du problème au niveau fédéral est crainte par les cantons, ce qui les freine. Ils souhaitent éviter que la Confédération ne mette sa menace d'intervention à exécution.

Ainsi, partant de PPA et d'APA si complexes et biaisés, l'ARL ne peut émerger et résister que si les acteurs politico-administratifs gagnent les groupes cibles à leur cause (PA ouvert) et mobilisent les bénéficiaires et les tiers gagnants. Ainsi, dans le canton de Berne, le travail d'information (explication, consultation et prise en considération des besoins) et la conviction forte des conseillers d'Etat en charge de l'instruction publique sont des éléments décisifs, renforcés par la présence importante de tiers gagnants (partie francophone du canton, employeurs – comme l'administration fédérale – ayant besoin du français) et de l'environnement du canton (Berne est limitrophe de la Suisse romande, elle-même bilingue, et est renforcée par le travail commun « Passepartout »). A contrario, dans le canton de Thurgovie, l'ARL ne tient plus ou n'existe pas car les enseignants sont divisés et les tiers gagnants quasiment inexistantes, tandis que les tiers perdants se mobilisent dans un contexte très politisé et délicat : après l'introduction du français en 1995, de la fonction de directeur d'établissement au début des années 2000 (cf. ch. 2.2.1) et de l'anglais en 2009, se profile l'arrivée du *Lehrplan 21* ; le tout sur fond de programme d'économies budgétaires touchant notamment le domaine scolaire (*Botschaft zur Umsetzung der Massnahmen aus der Überprüfung des Leistungskataloges der kantonalen Verwaltung, Entlastungspaket LÜP*). 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 une contestation émanant de l'instance parlementaire. Ainsi, **l'ARL qui émerge est peu flexible, nécessite un engagement total des groupes cibles et se rompt facilement**. Pour permettre de la souplesse, les **PA sont aussi implicites, fermés et peu développés (surtout les éléments d'évaluation)** pour ne pas bousculer le consensus mais peuvent être une bombe à retardement lorsque les compétences des élèves seront évaluées. Enfin, du point de vue de l'APA, la présence de *Schulgemeinden* strictement réglementées tend à créer un fossé encore plus grand entre autorités cantonales et enseignants.

Les PPA et les autres éléments analytiques ci-dessus permettent à un canton tel que celui de Thurgovie, qui ne se reconnaît pas dans l'objectif fédéral, de dévier jusqu'à un certain point par sa mise en œuvre.

L'introduction de l'anglais et du français à l'école primaire est certes très récente à Berne, ce qui n'exclut pas un effet retard et l'émergence à venir d'une contestation. Cependant, il semble que le canton ait mis 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 *Lehrplan 21*). Cette base solide, qui a fait défaut au canton de Thurgovie, donne à Berne 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. Le PER de la Romandie qui est l'exemple type de succès, a été introduit sur quinze ans et a été conçu par les enseignants eux-mêmes.

Face à une marge de manœuvre si ténue, immobilisés par la menace confédérale d'une mainmise législative, c'est naturellement la **ressource soutien politique** qui est activée par les contestataires. Cette ressource doit aussi être utilisée par les partisans de l'apprentissage de la deuxième langue nationale à l'école primaire mais avec un grand doigté et force d'explications, au risque sinon d'être fatale à la cohésion nationale. En effet, si la Confédération venait à activer sans ménagement son droit d'intervention subsidiaire au nom de l'harmonisation (art. 62, al. 4, Cst., RS 101), il n'est pas impossible qu'un référendum aboutisse pour supprimer l'enseignement obligatoire de la deuxième langue nationale au primaire.

Ce risque d'aboutissement du référendum – ou aussi le constat de l'engagement du seul DFI et non du Conseil fédéral dans son ensemble – sont peut-être des signes avant-coureurs de la reconnaissance au niveau suisse du **changement de paradigme** suivant : le passage d'une école « citoyenne » à une école « utilitariste ». Cela se retrouve aussi de manière différenciée dans d'autres politiques publiques comme celle de la culture.

Ces questions mettent également en avant les **enjeux du fédéralisme** puisque l'arsenal des règles institutionnelles de primauté du droit fédéral, de subsidiarité, d'égalité et de non-discrimination vient ici compliquer le vivre-ensemble, alors même qu'il a vocation à le garantir.

Tableau 6 : Acteurs politico-administratifs : conditions et stratégie pour surmonter les obstacles

Conditions de réussite / risques d'échec au niveau de	Descriptif des conditions pour		Mesures pour	
	la réussite	l'échec	garantir le succès	éviter l'échec
ARL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voisinage avec français</li> <li>- énorme engagement politique envers le groupe cible</li> <li>- mesures mûries assez longtemps et allant dans le sens des groupes cibles (adaptation grille horaire, méthode sur-mesure)</li> <li>- à l'affût de tout "grain de sable"</li> <li>- appétence au compromis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ARL avec peu de marge de manœuvre qui fait basculer facilement vers l'échec</li> <li>- éloignement du français</li> <li>- peu d'engagement politique vis-à-vis des groupes cibles</li> <li>- mesures prises rapidement et qui heurtent les groupes cibles (ajout d'heures dans la grille horaire sans repenser le plan d'études)</li> <li>acteurs peu souples</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- asseoir les bases scientifiques des bienfaits de l'apprentissage à l'école primaire du français</li> <li>- faire évoluer la pratique (p.ex. supprimer français comme branche de sélection)</li> <li>- associer le milieu enseignant</li> <li>- communiquer largement vis-à-vis de l'opinion publique</li> <li>- faire émerger la politique publique distincte de "cohésion nationale" et son lien avec le plurilinguisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prendre le temps nécessaire</li> <li>- prévoir de bons garde-fous évaluatifs et les appliquer chronologiquement: 1. niveau linguistique, 2. didactique puis ensuite 3. compétences des élèves</li> </ul>
PA	souplesse et rapidité pour mettre en œuvre des PA ad hoc	PA trop structuré	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PA au service des ARL</li> <li>- Mettre à disposition des ressources d'action</li> </ul>	garder de la souplesse
APA	- personnalités (B. Pulver) et structures	- acteurs en cascade et trop grand nombre de niveaux (dont inter-	- s'assurer l'adhésion d'une masse critique populaire	- clarifier les objectifs

	politiques ("Passepartout") fortes - coordination régionale forte	médias faibles – CDIP ou contestataires ( <i>Schulgemeinden</i> ) - personnalités politiques faibles - rigidité du système		- rechercher des personnalités fortes qui portent la politique publique
PPA	- législation fédérale (harmonisation, plurilinguisme)	- mesures anticonstitutionnelles soutenues par la majorité parlementaire	- avancer sur des accords soft	- prendre garde au point où l'opinion peut s'inverser (la mention de l'apprentissage de la 2 <sup>e</sup> langue nationale au primaire va-t-elle faire gagner un référendum?)

## 9. Recommandations

Eu égard à ce qui précède, la recommandation principale est avant tout de **faire émerger la cohésion nationale comme une véritable politique publique** en expliquant systématiquement l'enjeu linguistique et en développant parallèlement à l'apprentissage des langues nationales d'autres canaux de mise en œuvre. Il s'agit aussi de :

- encourager des **acteurs leaders porteurs** de la cohésion nationale ; au niveau de la Confédération, *lead* politique plus fort au niveau de la CDIP, coordination régionale, conseillers d'État, associations d'enseignants, encouragement de *success stories* dans le milieu professoral, le tout soutenu par des députés fédéraux et cantonaux.
- développer un **réel réseau politique**, coordonné verticalement (du fédéral au local) et horizontalement (entre enseignants des cantons par exemple).
- disposer de **données solides**. La première évaluation des compétences des élèves en 2017 est un grand risque et menace de nourrir les arguments des opposants qui ne manqueront pas de tirer des conclusions erronées sur l'enseignement à l'école primaire. En effet, l'on se préoccupe de juger du niveau des élèves, alors que la maîtrise de l'enseignement est peut-être encore perfectible. Pour les enseignants, il s'agit d'acquérir et de pratiquer non seulement le niveau linguistique demandé, mais encore la didactique de l'apprentissage précoce (enseignement ludique à vocation d'ouverture sur la culture de l'autre et de désinhibition plutôt qu'apprentissage grammatical). Ainsi, il est essentiel d'évaluer **avant tout les enseignants**. Dans le cas où les résultats des élèves dans certains cantons ne seraient pas au niveau souhaité, une conclusion simpliste résultats d'élèves insuffisants - mauvaise méthode risquerait d'être tirée. Il s'agit aussi de donner un **cadre évaluatif à la question de la cohésion nationale**.
- **améliorer la communication** : clarifier le message sur la cohésion nationale jusque dans les plans d'études et directives d'enseignants, mais aussi vis-à-vis de la population. Ce sont surtout les éléments scientifiques et les résultats qu'il s'agit de communiquer. Expliquer et convaincre par une solide campagne, intense et durable, avec les moyens nécessaires : gagner les enseignants, les parents, les élèves et la population à cette cause ; et par ricochet, à force d'itération, l'intérêt de la classe politique augmentera.

- **donner à la CDIP les moyens et les compétences** : mettre en œuvre le cadre évaluatif, mieux communiquer et médiatiser les preuves scientifiques, de même que coordonner toutes les activités transcantoniales (comme les moyens d'enseignement, les échanges entre enseignants ou entre élèves, etc.).
- même si cela reste risqué, **remettre en question le principe de la deuxième langue nationale comme branche de sélection dès le primaire**. Il y a une certaine inadéquation entre les objectifs d'éveil à une langue et le fait d'en faire une branche sélective pour l'entrée au secondaire. La deuxième langue nationale pourrait être un critère de sélection dès le début du secondaire, une fois que les élèves auront eu les moyens d'acquérir les éléments grammaticaux de base et de confronter leur pratique de la langue (échanges linguistiques).
- risqué aussi, mais justifié par le fait que la politique de cohésion nationale relève de cette compétence : **légiférer au niveau fédéral**, dès lors que l'auto-contrôle des cantons ne suffirait plus au respect des articles constitutionnels.

Si la maîtrise des langues nationales n'est pas jugée prioritaire par tous les politiciens, elle n'en demeure pas moins vitale à l'équilibre du pays. L'histoire le démontre hors de nos frontières, comme en Ukraine, par exemple. C'est sans doute le premier credo à marteler.

Tableau 7 : Recommandation pour les différents groupes d'acteurs

Groupes d'acteurs	Rappels		Recommandations			
	Objectifs	Ressources principales (max. deux)	ARL	PA	APA	PPA
Acteurs politico-administratifs : <b>autorités fédérales (DFI / OFC)</b>	Imposer la 2 <sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire dans un but de maintien de la cohésion nationale (volet "citoyen")	Droit Consensus	Prendre le temps nécessaire, expliquer le lien "cohésion nationale" et plurilinguisme et montrer son importance	Mettre à disposition des ressources importantes	Trouver des alliés politiques forts	Faire usage de la subsidiarité si nécessaire mais prendre garde au point de rupture (cf. supra)
Acteurs politico-administratifs : <b>CDIP et conférences régionales (NW EDK, « Passepartout » et EDK-Ost)</b>	volet "formation" - Faire appliquer la Stratégie des langues 2004 - Garder à tout prix une base de consensus entre cantons  "souveraineté" - Vis-à-vis du fédéral, défendre la compétence des cantons dans le domaine de l'instruction publique	Soutien politique Consensus	Défendre et organiser le cadre évaluatif, contribuer activement à consolider le cadre scientifique (renforcer et médiatiser les résultats des études sur le bien-fondé de l'apprentissage des langues en primaire), temporiser avec la Confédération si elle veut prendre des mesures législatives		S'assurer la masse critique favorable des cantons et collaborer avec les conférences régionales si la pression est trop grande	Poursuivre dans le travail sur les accords soft (HarmoS, Lehrplan 21, accord régional)
	volet "formation" Mettre en œuvre la Stratégie des langues	Consensus Information	Associer le milieu enseignant, prendre le temps	Garder de la souplesse pour réagir	rechercher des personnalités	Elaborer un plan

Acteurs politico-administratifs : <b>Autorités cantonales et communales</b>	2004 de la CDIP (harmoniser les compétences linguistiques) renforcée par l'art. 62, al. 4, Cst. qui impose l'harmonisation entre cantons. Respecter HarmoS, la loi sur les langues, le Lehrplan21		nécessaire et prévoir les garde-fous évaluatifs (cf. supra)	à toute vague de contestation	fortes qui soutiennent la réforme	d'études clair
Acteurs politico-administratifs : <b>Directeurs d'établissements scolaires</b>	Mettre en œuvre le plan d'études pour les langues étrangères	Information Consensus	Rester à l'écoute des enseignants et faire remonter les problèmes au niveau supérieur, évaluer les enseignants et prendre des mesures compensatoires	Garder de la souplesse pour réagir à toute vague de contestation	Communiquer sur les best practices	Si nécessaire, établir des directives pour la coordination

## 10. Bibliographie et sources

### 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 et autres documents intercantonaux

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<sup>e</sup> et de l'anglais à partir de la 5<sup>e</sup> année scolaire ainsi que le développement commun de l'enseignement des langues étrangères (ADEL)

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) (1970). *Concordat intercantonal sur la coordination scolaire (CICS) du 29 octobre 1970*. Berne : CDIP

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

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (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

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2011). *Compétences fondamentales pour les langues étrangères Standards nationaux de formation*. Berne : CDIP

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) (2015). *Feuille d'information : Enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire*. Berne : CDIP

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (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

Deutsch- und mehrsprachige Kantone (2010). *Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan (Projektvereinbarung Lehrplan 21) vom 18. März 2010*

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

## **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

## **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. (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

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*. Intervention 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**

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 Lehrerin 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

Buschor E., Gilomen H. et McCluskey H. (2003). *PISA 2000. Synthèse et recommandations*. Neuchâtel : OFS et CDIP

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

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

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (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

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). (2015). *Rapport annuel 2014*. Berne : CDIP

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<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres)*

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

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

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

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

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

Departement für Erziehung und Kultur TG (2006). *Lehrplan für die Primarschule*. Frauenfeld : DEK

Departement für Erziehung und Kultur TG (2014). *Projektauftrag zur Umsetzung „Französisch erst auf der Sekundarstufe“*. *Entscheid 232/2014*. Frauenfeld: DEK

Departement für Erziehung und Kultur TG (2015). *Lehrplan Volksschule Thurgau tritt per 1. August 2017 in Kraft*. Frauenfeld: DEK

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

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

Erziehungsdirektorenkonferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein (2009). *Lehrplan Englisch. Primarstufe und Sekundarstufe 1*. Zurich: Bildungsdirektion des Kantons Zürich

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). « 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

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

Grosser Rat des Kantons Thurgau (2004). « Motion Marlies Mettler betreffend Englischanstelle 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*

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

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

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

## Littérature

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

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*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung

Burger, H., Häcki Buhofer A. (1994). *Spracherwerb im Spannungsfeld von Dialekt und Hochsprache*. Bern: Zürcher germanistische Studien, Bd. 38

Hoti H. et Werlen E. (2009). *Der Einfluss von Englisch auf das Französisch lernen*. Luzern : PHZ, Institut für Lehren und Lernen

Hutterli S. (éd., 2012). *Coordination de l'enseignement des langues en Suisse : état des lieux – développements – perspectives*. Berne

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

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

Lambelet A. (2014). « Âge et apprentissage des langues étrangères : quelques clefs pour mieux comprendre et discuter les résultats scientifiques » in *Babylonia*. 01/14. Fribourg

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

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

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

Zimmermann Lambelet A. (2014). « Plus c'est tôt, mieux c'est? L'enseignement précoce des langues étrangères ». *Babylonia* 1/2014. Comano : Fondazione Lingue e Culture

## Articles de presse

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 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

Meile S. (2014). « So ein Fall darf nicht Schule machen ». *Thurgauer Zeitung*, 15 août 2014

Moser A. (2015). « Die Probleme der Lehrplangeegner ». *Der Bund*, 28 septembre 2015

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

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.irdp.ch/recherche/langue_culture.html)

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

<http://www.lehrplan.ch>

<http://www.plandetudes.ch>

[http://schuletg.ch/lehrplan\\_volksschule\\_thurgau](http://schuletg.ch/lehrplan_volksschule_thurgau)

## 11. Annexes

### Annexe 1 : Tableau des abréviations

AKVB	Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung
APA	Arrangement politico-administratif
ARL	Arrangement régulateur localisé
AV	Amt für Volksschule (Kanton Thurgau)
CDIP	Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Cst.	Constitution fédérale
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DEK	Departement für Erziehung und Kultur (Kanton Thurgau)
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EDK-Ost	Erziehungsdirektoren-Konferenz der Ostschweizer Kantone und des Fürstentums Liechtenstein
ERZ	Erziehungsdirektion des Kantons Bern
HEP	Haute école pédagogique
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

## Annexe 2 : Genèse et contexte

Pour comprendre comment la question de l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire provoque des tensions, il est essentiel d'avoir à l'esprit le lien historique des Suisses avec les langues, les développements politiques de ces dernières décennies, l'évolution et la multiplication des textes normatifs concernés, le lien entre Confédération et cantons ainsi que la composante géographique.

### 1.1 L'apprentissage précoce des langues dans un pays plurilingue

Sous l'ancien régime, la langue utilisée par la Diète est l'allemand. C'est Napoléon qui reconnaît le premier l'Etat plurilingue et l'égalité des langues. Au début du 19<sup>e</sup> siècle, l'on constate un retour à l'allemand comme langue de la Diète, mais la Suisse romande a un poids de population important.

Ainsi, la Constitution de 1848 reconnaît le statut de langue nationale à l'allemand, au français et à l'italien. L'importance de la connaissance de plusieurs langues nationales tire donc ses racines loin dans l'histoire de la Suisse et son apprentissage à l'école se fait naturellement.

En Suisse, la responsabilité de l'instruction publique est depuis toujours l'affaire des cantons. Des tentatives de coordination ont été faites depuis deux siècles, mais sans succès. D'ailleurs, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a été constituée en 1897 déjà comme plate-forme d'échange. Cependant, dans les années soixante, avec l'augmentation de la mobilité de la population, une coordination plus poussée était nécessaire et les cantons adhèrent dans le cadre de la CDIP à un concordat de coordination en 1970. Depuis cette date, d'autres concordats (appelés aussi accords intercantonaux) ont été signés, documents auxquels les cantons sont libres d'adhérer, mais qui sont ensuite juridiquement contraignants.

Dans la deuxième partie du 20<sup>e</sup> siècle, plusieurs éléments motivent l'introduction de l'apprentissage des langues à l'école primaire. D'une part, depuis les années cinquante le Conseil de l'Europe (Conseil de l'Europe 1954) a publié des résolutions encourageant le développement précoce des compétences communicatives<sup>15</sup>. D'autre part, la mondialisation se développe avec l'anglais comme lingua franca. Enfin, l'on assiste à un glissement de paradigme du but de l'école qui pour certains devient utilitariste, alors que pour d'autres il reste le moyen de former des citoyens ouverts sur le monde.

L'évolution de l'enseignement des langues étrangères à l'école primaire a suivi tous ces 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). Ainsi, depuis ces recommandations jusqu'à la fin des années nonante, les cantons ont introduit l'enseignement de la deuxième langue nationale en 4<sup>e</sup> ou en 5<sup>e</sup> primaire. L'anglais avait parallèlement été introduit au secondaire I.

---

<sup>15</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Division_FR.asp) (consulté le 25.11.15)

## 1.2 La « guerre des langues »

La question de l'enseignement des langues en Suisse remonte aux années septante. Les partisans d'un enseignement plurilingue vont chercher leurs arguments dans des discussions menées au niveau européen dans les années cinquante. En 1975, la CDIP recommande aux cantons d'enseigner la deuxième langue nationale dès la 4<sup>e</sup> ou 5<sup>e</sup> primaire, l'anglais étant présenté comme langue optionnelle (CDIP 1975). Il s'agit à ce moment surtout d'une question de politique culturelle. Les résistances à ce changement viennent surtout du corps enseignant de Suisse orientale qui invoque que le français est déjà une deuxième langue étrangère après le *Hochdeutsch*. La plupart des cantons mettent ces recommandations en œuvre, même si l'on sent déjà de la résistance. Ainsi Argovie enseigne le français seulement à partir de la 6<sup>e</sup> primaire et Zurich n'introduit le français qu'en 1988 après le rejet d'une initiative populaire opposée à l'introduction précoce de cette langue.

Alors qu'un groupe de travail de la CDIP planche sur un concept, en 1998, le canton de Zurich lance le *Schulprojekt 21* qui prône l'anglais comme première langue d'apprentissage (Acklin Muji 2007 : 116-134). En 2000, avant que la CDIP ne fasse paraître ses recommandations, Zurich introduit l'anglais de manière échelonnée jusqu'à la 2<sup>e</sup> primaire dans tout le canton, même si le français reste dans la grille horaire. Appenzell Rhodes-Intérieures avance aussi l'anglais à la 3<sup>e</sup> primaire, tout en reculant le français de la 5<sup>e</sup> primaire au secondaire.

Ainsi, en 1997-1998, les médias parlent pour la première fois de « guerre des langues », la question étant posée en termes de menace pour la culture et la cohésion nationale, surtout par la Suisse romande, face à un argumentaire utilitariste répondant aux besoins d'une société globalisée.

C'est la figure du conseiller d'État zurichois E. Buschor qui est liée à l'anglais précoce. S'il ne s'oppose pas au français à l'école primaire, E. Buschor présente ses décisions avec 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 (Romands et Alémaniques se comprennent déjà en anglais). Zurich s'engage sur le concept, la formation des enseignants, la promotion d'échanges linguistiques, l'évaluation des compétences et garantit que les élèves auront les mêmes compétences dans les deux langues à la fin de la scolarité obligatoire. E. Buschor défend ses propositions en invoquant le fait que de plus en plus de parents mettent leurs enfants dans des écoles privées. Il invoque aussi le principe de liberté d'action des cantons et des régions. Il est le précurseur de ce que nous avons nommé le volet « utilitariste ».

Le front romand est alors mené par la cheffe de l'instruction publique genevoise et présidente de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), M. Brunshawig Graf. La position zurichoise est aussi critiquée par H. U. Stöckling (SG), président de la CDIP, et le chef de l'instruction publique du canton de Berne, M. Annoni.

La position suivie par M. Brunshawig Graf est politique, civique. C'est le risque de perte culturelle qui est mis en avant. Il faut maintenir le sentiment d'appartenance et de respect. Le rôle de l'école est de former des citoyens. Elle dénonce une attitude opportuniste, à court terme (« on ne gouverne pas avec des sondages » déclare-t-elle au journal *Coopération* le 4 octobre 2000), le fait que les plans d'études ne se basent pas sur l'envie des enfants, que l'école a aussi

un rôle d'autorité et qu'elle ne doit pas subir le diktat des parents (Acklin Muji 2007 : 183-187). Elle représente le volet « citoyen » de notre analyse.

En 2002 sont encore publiés les résultats de l'étude « PISA 2000 ». Il s'agit d'un programme régulier d'évaluation des performances des jeunes de 15 ans organisé par l'OCDE. Or ces premiers résultats internationaux montrent que les Suisses sont très moyens en lecture (Buscher *et al.* 2003 : 13), voire même médiocres pour des enfants allophones. Ces résultats seront pour certains des arguments complémentaires pour refuser de charger la grille horaire avec la 2<sup>e</sup> langue nationale. Cependant, pour les tests qui ont suivi en 2003, 2006 et 2009, les résultats n'ont cessé de s'améliorer, la Suisse se situant finalement bien en dessus de la moyenne internationale en lecture, ce qui donnera alors un vent favorable à HarmoS.

### 1.3 Stratégie des langues, HarmoS et *Lehrplan 21*

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

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 langue étrangère initiale alors que les autres prônent la liberté de choix pour les cantons et celle de conclure des accords régionaux. Entretemps, les conférences régionales prennent position (Suisse centrale et Suisse orientale). 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<sup>e</sup> langue nationale et de l'anglais au plus tard en 5<sup>e</sup> primaire (avec des aspects culturels). Elle précise aussi de manière contraignante que des attentes minimales de compétences (standards) doivent être fixées dans le projet HarmoS au terme de la 6<sup>e</sup> pour la première langue étrangère et de la 9<sup>e</sup> pour la seconde. Elle reconnaît l'importance de la fonction culturelle de la deuxième langue nationale. La Stratégie fixe le délai de mise en œuvre à 2010 pour la première langue étrangère. La CDIP confirme cette stratégie en 2014 (<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 2014 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 de l'enseignement des langues scientifiques (notamment par le biais du PNR56), des échanges (instauration d'une agence nationale) et un centre national de compétences. Pour sa part, le concordat HarmoS pose les grands principes à respecter et se donne pour mission de fixer les standards de compétences, ce qui sera fait en 2011 avec le document « Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation ». Ces standards sont évalués pour les deux langues au 6<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> degré. Si des compétences « interculturelles » sont mentionnées, il semble que seules les compétences fondamentales devraient être évaluées.

Parallèlement à la Stratégie, la CDIP travaille dès 2001 à l'élaboration d'un accord intercantonal pour répondre à l'obligation d'harmonisation réclamée par l'initiative parlementaire 97.419 (Zbinden 1997) et concrétisée par l'art. 62 Cst., qui sera finalement adopté par tous les cantons et 85,6 % du peuple le 21 mai 2006<sup>16</sup>. La teneur de l'al. 4 est la suivante : « Si 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 » (art. 62 Cst., al. 4, RS 101).

Cet accord concerne entre autres les objectifs, les degrés et la qualité de l'enseignement. Il déclare l'entrée à l'école à l'âge de 4 ans révolus et fixe la durée du degré primaire à huit ans (art. 4 et 6). Il reprend les principes de la Stratégie des langues de 2004 en établissant l'apprentissage de la première langue étrangère en 3<sup>e</sup> primaire et 5<sup>e</sup> primaire au plus tard (HarmoS renommant les degrés, l'on trouve le comptage « 5<sup>e</sup> / 7<sup>e</sup> HarmoS »). Le choix de la première langue étrangère doit être coordonné au niveau régional. La qualité de l'enseignement doit, quant à elle, répondre à une stratégie CDIP.

Les cantons signataires comprennent plus des trois-quarts de la population suisse. Quinze cantons ont adhéré à HarmoS (SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, **BE**, FR, BS, SO, BL) par décision exécutive, législative ou par votation populaire, tandis que sept cantons ont rejeté l'adhésion par votation populaire (LU, GR, **TG**, NW, UR, ZG, AR) et quatre ne se sont pas prononcés (AG, OW, SZ, AI). Tous les cantons signataires doivent mettre en œuvre les éléments du concordat qui leur manquent au plus tard jusqu'au début de l'année scolaire 2015/2016.

Les cantons romands, à travers la CIIP et par sa « Convention scolaire romande », vont plus loin que HarmoS sur plusieurs points. La CIIP déclare en 2005 son intention de créer un « Espace romand de la formation », avec son plan d'études commun à toute la Suisse romande. La Convention scolaire romande (CSR) entre en vigueur en même temps que HarmoS, en 2009. Rien de tel n'a lieu en Suisse alémanique.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2015, la CDIP publie un premier bilan de HarmoS (CDIP 2015). Elle juge le bilan positif (mise en œuvre dans 23 cantons, donc sans AG, AI et UR), annonce que l'harmonisation se poursuivra, ne remet pas en question les dispositions et estime qu'aucune compétence fédérale subsidiaire n'est nécessaire. La CDIP sur cette lancée propose de rassembler des exemples de bonne pratique (« Recommandations relatives à l'enseignement des langues à l'école obligatoire ») et pour valider ce projet elle consulte tant le monde scolaire que professionnel.

Si le bilan HarmoS fait état de l'avancement de l'introduction des langues étrangères dans les différents cantons, ce n'est pas encore une évaluation des résultats. En effet, les objectifs nationaux de formation devraient être évalués avec le cadre du « Monitorage national de l'éducation » dont les seuls éléments sur les langues prévus seront disponibles en 2017 (première langue étrangère, pas d'évaluation prévue pour la seconde).

Le prochain bilan de HarmoS est prévu en 2019, après le rapport national 2018 sur l'éducation.

---

<sup>16</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/pore/va/20060521/> (consulté le 27.11.15)

Le concordat HarmoS prévoit que pour atteindre le but constitutionnel d'harmonisation des objectifs de l'enseignement entre cantons, il est nécessaire d'énumérer les compétences qui doivent être acquises à un degré scolaire donné. Pour les langues étrangères ces standards ont été adoptés par la CDIP en 2011 (« Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation »). Ils sont évalués pour les deux langues au 6<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> degré. Si des compétences « interculturelles » sont mentionnées, il semble que seules les compétences fondamentales seront évaluées.

Le concordat HarmoS prévoit aussi une harmonisation des plans d'études et une coordination des moyens d'enseignement (art. 8). Ceci a comme but d'atteindre les objectifs nationaux de formation. Les plans d'études sont définis par région linguistique.

Le Plan d'études romand pour la Suisse romande a été adopté par la CIIP en 2003. Il comprend un volet « langues » qui fixe les langues, leur degré d'enseignement (début en 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> primaire), les objectifs et les niveaux attendus en 6<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup>. L'ouverture à la culture est mentionnée et les manuels d'enseignement sont en grande partie communs. La plupart des cantons ont introduit le PER dès la rentrée 2011 et ont terminé la mise en œuvre à la rentrée 2014. Le Tessin a aussi un programme spécifique, le Piano di studio.

En Suisse alémanique, les directeurs de l'instruction publique concernés ont décidé en 2006 d'initier un projet de plan d'études commun pour obtenir en 2014 une base de décision cantonale, le *Lehrplan 21*. Des cantons qui n'auraient pas adhéré à HarmoS peuvent l'adopter dans la perspective de remplir l'obligation constitutionnelle de l'harmonisation. C'est pourquoi tous les cantons se sont joints au lancement du projet.

Aujourd'hui, le *Lehrplan 21* connaît une opposition importante. Environ la moitié des cantons concernés s'y opposent, voire même pour deux d'entre eux, remettent en question l'adhésion à HarmoS (Burri 2015). Ainsi, la Thurgovie dont le Conseil d'Etat avait décidé en 2012 la mise à jour de son plan d'études sur la base du *Lehrplan 21* a décidé le 11 mars 2014 de la retarder à 2017 (Regierungsrat des Kantons Thurgau 2014). Par ailleurs, un comité « Ja zu einer guten Thurgauer Volksschule - ohne *Lehrplan 21* » a fait aboutir le 4 novembre 2015 une initiative pour donner au peuple la compétence de décider de l'adhésion au *Lehrplan 21*. A Berne, la décision d'adopter le *Lehrplan 21* devrait être prise par le Conseil d'Etat formellement à la fin 2015 pour une mise en œuvre entre 2018 et 2022. Les opposants bernois sont marginaux dans ce canton (Moser 2015). Concernant la 2<sup>e</sup> langue nationale, depuis 2012, plus d'une dizaine d'interventions parlementaires ou d'initiatives populaires ont été déposées dans des cantons alémaniques pour reculer l'apprentissage du français au secondaire. De celles qui ont abouti, la plus problématique est la motion du parlement cantonal de Thurgovie demandant que le français soit déplacé du primaire au secondaire. D'autres ont été rejetées ou sont encore pendantes. Des initiatives populaires ont été déposées dans les cantons des Grisons, de Nidwald, de Lucerne. A Nidwald, l'exécutif s'est même positionné en faveur de l'initiative, qui a toutefois été rejetée par le peuple. Celle des Grisons a été jugée anticonstitutionnelle et l'exécutif de Lucerne a dernièrement transmis une initiative similaire au législatif avec la même appréciation.

Dans certains cantons romands ou voisins de la Suisse romande (Bâle-Ville et Berne), des interventions parlementaires soutiennent l'enseignement de deux langues au primaire.

## 1.4 Le regard fédéral

Si la Constitution reconnaît depuis 1848 le statut de langue nationale à l'allemand, au français et à l'italien (le romanche est ajouté en 1938), l'article est revu dans la nouvelle version de 1999 pour devenir l'article 70. A partir de ce moment « les cantons, (...) afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques (...) prennent en considération les minorités linguistiques autochtones » (art. 70, al. 2, RS 101) et « la Confédération et les cantons encouragent la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques » (al. 3). L'alinéa 3 est le fondement de la loi sur les langues.

Par ailleurs, si l'instruction publique reste de la compétence des cantons (al. 1), la révision de 1999 introduit l'obligation d'harmonisation de la scolarité obligatoire, entre autres, sur les objectifs des niveaux d'enseignement. La Confédération s'y réserve un droit subsidiaire d'intervenir.

Dans le même temps, la « guerre des langues » lancée par Zurich s'invite au Parlement fédéral, tant en soutien de la démarche zurichoise (H. Zbinden, PS, AG – 99.3454) qu'en soutien de l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale avant l'anglais (D. Berberat, PS, NE – 00.425 et O. Zwygart, EVP, BE – 99.3510).

C'est avec cet état d'esprit que le projet de loi sur les langues destiné à mettre en œuvre de l'art. 70 Cst. arrivera au Parlement. Le projet a été soutenu par 12 cantons dont Berne et Zurich (pas en Suisse orientale), le parti socialiste et les Verts, avec réserve par le PDC et le parti radical. L'UDC et le parti libéral suisse le refusent. La possibilité de la Confédération de légiférer subsidiairement est une question sensible, bien que quelques cantons y soient favorables, dont Berne. Le nouveau Conseil fédéral de 2003 renonce à présenter la loi au Parlement et il faudra une initiative parlementaire de C. Levrat pour ouvrir le processus parlementaire. Alors qu'au Conseil national la gauche et l'UDC soutiennent l'apprentissage de la 2<sup>e</sup> langue nationale, la CDIP – outre la défense de la compétence cantonale – met en garde sur le manque de consensus des cantons et le Parlement finit par plier, craignant le refus populaire par référendum. Ainsi, la loi sur les langues sera votée le 5 octobre 2007 (RS 441.1) prévoit des compétences dans la deuxième langue nationale et dans une autre langue étrangère à la fin de la scolarité obligatoire. Elle ne prévoit ni l'ordre, ni le degré auquel les langues doivent être introduites. Elle est par conséquent moins contraignante que la Stratégie des langues et HarmoS.

La question est revenue sur la scène du Parlement fédéral depuis que des interventions parlementaires et initiatives populaires fleurissent dans des cantons. Ainsi, plus d'une dizaine d'interventions ont été déposées en 2013-2014 demandant à la Confédération de légiférer sur l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Le 1<sup>er</sup> décembre 2014, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé de déposer une initiative de commission « Apprentissage d'une deuxième langue nationale à partir de l'école primaire » (14.459). Cependant, celle-ci n'a pas été suivie par la commission du Conseil des Etats. [La CSEC-N a décidé la suspension de ses travaux sur le sujet le 3 novembre 2015, telle une épée de Damoclès menaçant les cantons qui se risqueraient à abandonner la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire.]

Le Conseil fédéral relève dans ses réponses l'obligation constitutionnelle d'harmoniser les objectifs d'enseignement ainsi que la responsabilité de la politique des langues concernant la

bonne entente entre les communautés linguistiques suisses. 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, s'oppose à ces initiatives de commission estimant que la compétence des cantons est bafouée. Mais elle craint aussi qu'une intervention de la Confédération – comme lors des débats sur la loi sur les langues – provoque le référendum, dont elle redoute le résultat.

## 1.5 La question de la cohésion nationale

L'un des problèmes est de pouvoir clairement définir les acteurs de la politique publique cohésion nationale. Ainsi, l'on pourrait même se demander si elle a atteint le niveau de politique publique. Les bénéficiaires sont mal définis. Il s'agit de la population suisse, des citoyens suisses, des cantons, des groupements d'intérêts suisses ou de tout acteur qui se définit géographiquement par rapport à l'entité "suisse". L'on peut ajouter les acteurs pour qui il est important de connaître les langues nationales, de s'ouvrir à l'autre, de faire un pas vers les autres cultures. Mais de manière générale, l'on ne se sent pas directement concerné par la problématique. La cohésion nationale sert à une certaine représentation que l'on se fait d'être suisse, avec des traditions diffuses. Il y a un intérêt économique à être suisse, car ce petit pays profite largement de sa situation. Il serait nécessaire ici de faire référence à une analyse sociologique (pays non touché par la 2e Guerre mondiale, centre de l'Europe, flexibilité d'établir des accords bilatéraux avantageux, monnaie forte, très haut niveau de vie, qualité de vie, peuple travailleur, défense des travailleurs très limitée, etc.). A contrario, la peur de perdre ces avantages se traduit par la requête de prioriser l'enseignement des matières utilitaires (mathématiques, langue première, anglais). Enfin, les bénéficiaires directs (enfants) ne sont pas particulièrement sensibles à cet intérêt ou conscients de l'avantage qu'il peut leur procurer; ils peuvent même être d'avis contraire (les sondages montrent qu'ils estiment qu'apprendre l'anglais est plus facile et plus "cool"); même s'ils étaient convaincus par cette politique publique ils n'auraient que peu de ressources pour se défendre.

## 1. Le canton de Berne

### 1.1 L'introduction du modèle français 3<sup>e</sup> /anglais 5<sup>e</sup>

Dès 2004, les cantons de BS, BL, **BE**, FR, SO, VS décident de réformer l'enseignement du français ensemble pour mettre en œuvre la stratégie des langues 2004 de la CDIP et faire ainsi. Un but déclaré est de faire le pont entre les cantons francophones voisins et les cantons qui choisissent l'anglais comme première langue étrangère d'enseignement. C'est en raison de leur voisinage avec la Suisse romande qu'ils décident de fixer le français comme première langue étrangère (3<sup>e</sup>/5<sup>e</sup>). Leur objectif est l'amélioration quantitative et qualitative de l'enseignement des langues. Ils cherchent avant tout à ouvrir les élèves au plurilinguisme. Un accord intercantonal est passé en 2006. Le projet, qui se nomme « Passepartout », doit durer jusqu'en 2014 ; il se développe en relation avec HarmoS, Lehrplan 21 et avec la CIIP. Il s'agit d'adopter de manière commune la didactique, le plan d'étude, la dotation horaire, le matériel d'enseignement, le profil des enseignants, la formation continue des enseignants et l'évaluation.

En 2004 le canton de Berne est sous pression car la Suisse centrale et orientale vient de choisir d'enseigner l'anglais en priorité et la CDIP laisse le choix. Cette solution de compromis a été critiquée par le conseiller d'Etat en charge de l'instruction publique M. Annoni (prédécesseur de Bernhard Pulver), qui s'est toujours montré favorable à l'introduction précoce du français (dès 1997 il présentait la problématique sous l'angle de la cohésion nationale). A ce moment le syndicat des enseignants (LEBE, I. Hänsenberger) penche pour l'anglais mais sa section romande insiste pour maintenir le français en premier (L. Bühler). Il invoque la cohésion du canton et la solidarité avec la Suisse romande. Les parents semblent aussi plus partisans de l'anglais (U. Brunner, association "Schule und Elternhaus").

Ainsi, le canton de Berne fait un grand effort d'explication en mettant au point son concept des langues qui sera publié en 2005 (Sprachenkonzept für die deutschsprachige Volksschule des Kantons Bern). Il s'inscrit dans le projet « Passepartout » et prévoit d'introduire le français en 3e en 2010, l'anglais en 5e en 2012, la formation des enseignants dès 2006.

En 2005, le conseiller d'Etat M. Annoni présente sa nouvelle stratégie de la formation au Grand Conseil bernois. La question centrale est la répartition français 3<sup>e</sup> / anglais 5<sup>e</sup>. Deux motions ont été déposées demandant l'anglais dès la 3e (optionnel ou non), avec le français dès la 5e (du chef du groupe UDC au Grand Conseil W. Lüthi 164/2004 et de F. Stadler-Landolf, PLR, 032/2005) invoquant entre autres le coût de la mise en œuvre et la préférence des élèves pour l'anglais. L'exécutif met en avant les éléments suivants (Grand Conseil de Berne 2005) :

- la langue française est plus utilisée dans le canton de Berne que l'anglais
- la langue est un important véhicule de la culture
- la réforme a été préparée avec précision (objectifs, standards, niveaux, moyens d'enseignement)
- pédagogiquement, les vertus de l'apprentissage précoce sont avérées
- il existe des recommandations du Conseil d'Europe et de l'Union européenne qui encouragent la priorité de la langue du voisin.

Les deux motions seront refusées et la stratégie de la formation, acceptée. Elle prévoit, entre 2005 et 2019, 30 millions de francs pour le développement et de 1 à 12 millions progressifs par an pour le canton, d'un demi-million à 5 millions pour les communes.

En 2007, le Parlement bernois vote l'arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion à Passepartout à l'unanimité.

En 2009, une motion demande un retardement du début de l'enseignement du français en 3<sup>e</sup> prévu à la rentrée 2011 estimant que le personnel enseignant n'a pas encore les compétences pour l'enseigner (D. Kast, PDC). Un député enseignant (W. Hostettler UDC, soutenu par le PDB) demande même un moratoire de trois ans sur le projet Passepartout. Il est aussi demandé que les enseignants aient un emploi du temps réduit pour se former (D. Kast). Ces interventions sont toutes refusées, le parlement ne souhaitant pas remettre en question le planning.

Un retardement du changement est aussi demandé par la branche bernoise du syndicat des enseignants. Ces derniers ont aussi d'autres revendications comme la leçon obligatoire ajoutée neuf ans auparavant sans compensations (chaussures déposées devant le parlement bernois le 10 juin 2009 pour montrer "wo der Schuh drückt").

Le plan d'étude général (Lehrplan 95) intègre la partie Passepartout en 2011. C'est à la rentrée 2011 que le français est introduit en 3<sup>e</sup> et l'anglais en 5<sup>e</sup>.

## 1.2 HarmoS à Berne

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 Convention scolaire romande (pour la partie francophone). Le canton met en avant le fait que peu de changements seraient nécessaires par rapport à la situation de l'école. Le Conseil-exécutif du canton estime alors à 36 millions de francs la mise en œuvre de HarmoS dans le canton.

Le concordat est soutenu par le PLR, PS, PDB, les Verts et Verts libéraux, le PDC et le parti évangélique, les milieux économiques (Berner KMU et Handels- und Industrieverein Kanton Bern), les syndicats (Gewerkschaftsbund Kanton Bern, Verband der Arbeitgeber Region Bern, Angestellte Bern) et les milieux féministes (Frauenzentrale). L'association des maîtres du canton (Berufsverband Lehrerinnen und Lehrer Bern - LEBE) a aussi approuvé le concordat, seuls des maîtres individuels ont formé un comité «Pädagogen gegen HarmoS». Les partis opposés à HarmoS sont l'UDC, les Jeunes UDC et l'UDF. Ils lancent le comité nein-zu-HarmoS, avec comme présidente la députée cantonale UDC et enseignante au primaire Sabina Geissbühler-Strupler.

Malgré le soutien parlementaire clair, un référendum est déposé et aboutit avec plus de 17 000 signatures alors que 10 000 étaient nécessaires. Les opposants à HarmoS ne mettent cependant pas en avant les questions de langues. Le canton de Berne accepte le concordat HarmoS le 27 septembre 2009 à 51,5% des votants.

Le *Lehrplan 21* entrera en vigueur dès la rentrée 2018. La préparation des directeurs d'établissements débute cependant déjà dès la rentrée 2015 et dès janvier 2016 pour les enseignants. Le souci de l'encadrement des enseignants est présent.

La nouvelle grille horaire fait l'objet d'une large consultation (y compris auprès des milieux économiques) et son résultat est positif. Quelques critiques concernent la dotation horaire et la quantité de devoirs à domicile. Le Grand Conseil devra encore en discuter en novembre 2015 dans le cadre du budget.

Le 19 novembre 2014, le canton de Berne rejette la motion «Le *Lehrplan 21* est un monstre bureaucratique inapplicable dans la pratique», qui aurait obligé le Conseil d'Etat 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 d'école primaire, apprentissage non obligatoire d'une deuxième langue étrangère – avaient été retirés par l'auteure de la motion.

Le 22 janvier 2015, la motion de la commission de l'instruction « Le français doit rester au programme de l'école primaire en Suisse alémanique » est acceptée. Le Conseil d'Etat est chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'une deuxième langue nationale soit enseignée au degré primaire dans tous les cantons.

## 2. L'introduction des langes à l'école primaire dans le canton de Thurgovie

### 2.1 L'introduction laborieuse du modèle anglais 3e/français 5e

La question de l'enseignement d'une deuxième langue étrangère a surgi dans les années 60. Quelques tentatives ont vu le jour dans les écoles thurgoviennes dès les années 70, mais les enseignants étaient sceptiques. Le premier acte de résistance remonte à 1987 (Amt für Volksschule 2008) : une initiative populaire demande l'inscription dans la loi du non-enseignement des langues étrangères au primaire. Le Grand Conseil recommande le rejet de l'initiative et propose un contre-projet visant à lui transférer la compétence du gouvernement de décider l'introduction du français. Après le rejet de cette initiative et de son contre-projet par le peuple en 1988 ainsi que l'échec d'autres tentatives similaires dans les cantons de Zurich et Saint-Gall, le gouvernement thurgovien introduit le français au primaire (5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup>) en 1995 et tous les enseignants de ces classes sont contraints de se former pour l'enseigner, ce qui entraîne alors un certain mécontentement (aux dires de deux enseignants interrogés sur le sujet).

Après des débuts difficiles (la méthode « *C'est pour toi* » initialement choisie est de piètre qualité si bien que les enseignants du secondaire doivent reprendre l'enseignement à zéro), le canton de Thurgovie adopte la méthode *Envol* (développée par un collectif zurichois, saint-gallois et thurgovien), qui met d'avantage l'accent sur l'expression que sur la grammaire (ILZ 2007). Deux sondages réalisés auprès des enseignants du primaire et du secondaire en 2001 et 2004 (*Arbeitsgruppe Umfrage Treffpunkte Envol 2004*) conduisent progressivement à alléger les programmes de français (réduction du nombre d'unités à assimiler dans la méthode *Envol*), ce qui permet d'asseoir définitivement l'enseignement de cette langue au primaire. Le coût de l'introduction du français est estimé à 7 millions de francs (Koch 2006).

Une nouvelle vague de contestation voit le jour lorsque se profile l'introduction de l'anglais : le projet du gouvernement prévoit de maintenir le français et d'ajouter l'anglais en 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> primaire, sans augmentation de la charge des enseignants (il est prévu de faire appel à des enseignants spécialisés). Le 9 novembre 2005, le Grand Conseil examine l'initiative populaire «Nur eine Fremdsprache an der Primarschule», déposée le 22 février 2005 avec 5220 signatures valables (Grosser Rat des Kantons Thurgau 2005). Les auteurs de l'initiative (dont

la députée UDC Liselotte Peter) estiment que l'enseignement de deux langues étrangères surchargerait les élèves et se ferait au détriment des autres matières, notamment du *Hochdeutsch*. Deux contre-projets sont également sur la table : le premier prévoit d'introduire dans la loi la possibilité de dispenses pour la deuxième langue étrangère, tandis que le second (qui sera retiré) prévoit de rendre son enseignement optionnel. Le groupe des Verts s'oppose à l'initiative et approuve le contre-projet, tout comme une majorité du groupe UDC, qui est toutefois divisé. Le groupe socialiste et une large majorité du groupe PDC rejettent les deux textes. Suivant l'avis du gouvernement, le Grand Conseil en fait de même à l'issue des débats (Regierungsrat Thurgau 2006). Le 26 février 2006, l'initiative échoue devant le peuple, mais seulement par 24 170 voix contre 22 422<sup>17</sup>.

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 ce contre l'avis du parlement (le concordat avait été approuvé par 116 voix contre 0 par le Grand Conseil) et du gouvernement (Regierungsrat des Kantons Thurgau 2008), dont la chef du Département de l'éducation et de la culture (DEK) Monika Knill, et du syndicat d'enseignants *Bildung Thurgau*.

Malgré le rejet d'HarmoS, le canton de Thurgovie met en œuvre la politique du 3<sup>e</sup>/5<sup>e</sup> primaire pour l'enseignement des langues. Ainsi, depuis 2009, l'anglais est enseigné en 3<sup>e</sup> primaire (le *Lehrplan Englisch Primastrufe*, adopté par la Conférence des directions de l'instruction publique de Suisse orientale EDK-Ost [EDK-Ost 2006], a été approuvé par le Conseil d'État le 4 décembre 2007) à raison de 3 puis 2 (à partir de la 4<sup>e</sup> primaire) leçons par semaine et le français, en 5<sup>e</sup> primaire à raison de 2 leçons par semaine.

Consulté sur le futur *Lehrplan 21*, le syndicat *Bildung Thurgau*, présidé par Anne Varenne, propose de décaler au secondaire l'enseignement d'une deuxième langue étrangère car il estime que d'autres matières en pâtissent (Keller 2013).

## 2.2 Le blocage actuel de la politique publique

Le 12 février 2013, un groupe de parlementaires emmenés par la députée UDC Verena Herzog reprend cette demande sous la forme d'une motion qui vise à repousser l'enseignement du français au degré secondaire. L'argumentation repose avant tout sur la surcharge des élèves du primaire – mise en avant par les enseignants (Widmer juillet 2014) – et sur la prépondérance de l'anglais au niveau international. À noter que Verena Herzog est aussi présidente de la faîtière des associations de parents d'élèves thurgoviennes TAGEO (*Thurgauer Arbeitsgemeinschaft für Elternorganisationen*). Cette motion est soutenue en octobre par les représentants des enseignants du primaire et du secondaire (*Thurgauer Mittelstufenkonferenz* et *Konferenz der Thurgauer Sekundarlehrpersonen*) à condition que les compétences acquises dans les deux langues restent les mêmes à la fin de la scolarité obligatoire (Bernhardsgrütter 2013 : 19).

Le gouvernement thurgovien essaye d'abord de gagner du temps en demandant un délai supplémentaire pour se prononcer. Puis, par la voix de la conseillère d'État chargée de la

---

<sup>17</sup> 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.

formation, Monika Knill (UDC), il recommande le rejet de la motion pour des raisons tant formelles (la motion serait juridiquement irrecevable car en violation avec 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 Haute école pédagogique 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 pas sensible aux arguments du gouvernement et déclare la motion recevable le 13 août 2014 (Grosser Rat des Kantons Thurgau 2014).

Ainsi contrainte de mettre en œuvre la motion, la chef du Département de l'éducation et de la culture Monika Knill modifie la procédure le 17 septembre 2014 (DEK 2014) : elle charge l'Office de l'enseignement obligatoire (*Amt für Volksschule*) d'adapter le plan d'enseignement du secondaire, et plus précisément d'y prévoir un renforcement de l'enseignement du français de sorte à pallier sa suppression au primaire. Parallèlement, elle demande au groupe de travail *Sprachenkonzept* d'adapter le document éponyme pour le 30 septembre 2015, en lui adressant d'abord un rapport sur les aspects pratiques du changement à venir (emplois du temps du secondaire I, situation des enseignants, possibilités de dispenses et de choix alternatifs, faisabilité d'un enseignement optionnel du français au primaire, conséquences financières). Enfin, la *Kernteam Lehrplan 21* est chargée d'introduire les dispositions du nouveau *Sprachenkonzept* dans les dispositions cantonales du *Lehrplan 21* d'ici au 31 janvier 2016. Selon M. Knill (Widmer août 2014), la mise en œuvre de la motion ne devrait pas changer grand-chose à l'issue de la scolarité obligatoire dans la mesure où le canton de Thurgovie dispose déjà d'un nombre élevés de leçons consacrées aux langues sur l'ensemble de la scolarité obligatoire (6680 contre 5928 à Lucerne).

L'entrée en vigueur du *Lehrplan 21* est fixée au 1<sup>er</sup> août 2017 en Thurgovie (DEK 2015), mais un comité d'initiative s'est formé contre le projet et la récolte des signatures a abouti le 15 novembre 2015. Il s'agit d'une remise en question supplémentaire de la politique en vigueur : le comité d'initiative, co-présidé par un parent d'élève, un entrepreneur et une enseignante du primaire (et dans lequel on retrouve aussi Verena Herzog), estime en effet que le nouveau *Lehrplan* entraînera une baisse des compétences en allemand et en mathématiques, déplore l'influence néfaste de l'Europe (qui aurait imposé ses besoins et sa politique à la Suisse) et remet en question la légitimité de la CDIP. Le dépôt de cette initiative témoigne de la forte mobilisation des milieux favorables au retour à un enseignement privilégiant les matières dites fondamentales (calcul, lecture et écriture dans la langue officielle du canton).

## Annexe 4 : Chronologie comparative

Niveau commun	Date	Canton de Berne	Canton de Thurgovie
Introduction langue nationale à l'école primaire	Années <b>1990</b>		
	<b>1995</b>		Introduction du français en 5 <sup>e</sup> P
Emergence du débat suite à la proposition Buschor (ZH)	<b>1998</b>		
Début des discussions CDIP stratégie des langues			
Nouvelle Constitution dont art. 70 (langues)	<b>1999</b>		
Adoption PER	<b>2003</b>		Recommandation DEK pour le modèle 3 <sup>e</sup> /5 <sup>e</sup>
Stratégie des langues CDIP	<b>2004</b>	Lancement stratégie des langues commune 6 cantons projet "passepartout"	
	<b>2005</b>	Publication concept des langues (FR 3 <sup>e</sup> / AG 5 <sup>e</sup> )	Recommandation EDK-Ost
		Stratégie de la formation (FR 3 <sup>e</sup> / AG 5 <sup>e</sup> )	
Votation populaire sur art. 62 Cst. (harmonisation)	<b>2006</b> mai	Accord intercantonal "passepartout"	Rejet iv. pop. contre FR au primaire <i>Lehrplan Englisch Primarstufe</i> EDK-Ost
Décision de créer le <i>Lehrplan 21</i>	octobre		
	<b>2007</b> mars juin	GC vote adhésion à "passepartout"	
Concordat HarmoS Loi sur les langues	octobre		
	<b>2008</b> novembre	GC approuve HarmoS	Rejet de HarmoS en votation populaire
Entrée en vigueur de HarmoS Convention scolaire romande	<b>2009</b>	Peuple approuve HarmoS (référendum)	Introduction de l'anglais en 3 <sup>e</sup> primaire
	<b>2010</b>		
Objectifs nationaux CDIP	<b>2011</b> juin août	Introduction du français en 3 <sup>e</sup> et de l'anglais en 5 <sup>e</sup> P	
	<b>2013</b>		Evaluation anglais primaire Motion Herzog contre le FR au primaire
Confirmation Stratégie des langues CDIP	<b>2014</b>		Adoption de la mo. Herzog
Premier bilan HarmoS	<b>2015</b>	<i>Lehrplan 21</i> : début de la formation des directeurs d'établissement et des enseignants	Lancement d'une iv. pop. contre le <i>Lehrplan 21</i>

Introduction 2<sup>e</sup> langue étrangère: français ou anglais en 3<sup>e</sup> / 5<sup>e</sup>

Annexe 5 : Tableau des qualificatifs de l'arrangement régulateur localisé (ARL)

QUALIFICATIFS DE L'ARL	CAS DE SUCCES (canton de Berne)	CAS D'ECHEC (canton de Thurgovie)	DIFFERENCE / PERTINENCE
<p><b>Outputs</b> volet "formation"</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Sprachenkonzept</i> BE (avril 2005)</li> <li>2) Plan d'étude primaire général pour le canton (1995, adapté en 2015) et plan d'étude primaire pour français (2010) commun aux cantons passepartout, élargi au niveau secondaire</li> <li>3) Grilles horaires (in <i>Sprachenkonzept</i>)</li> <li>4) Documents du département pour planification de mise en œuvre (prévue dans <i>Lehrplan</i>)</li> <li>5) Matériel d'enseignement français: développement ad hoc avec cantons passepartout – (<i>Mille feuilles</i>)</li> <li>6) Documents sur les échanges</li> <li>7) Documents sur exigences des compétences linguistiques et pédagogiques (prévue dans <i>Lehrplan</i>) – à l'attention de directeurs, enseignants, Schulinspektorat (p.ex. <i>Definition der Anforderungsprofile für die Lehrpersonen</i>)</li> <li>8) nombreux documents évaluatifs dont <i>Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation</i> mais peu de substance</li> <li>9) Octroi de moyens financiers</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Sprachenkonzept</i> TG, 2004 (contesté, en cours de reformulation)</li> <li>2) Plan d'étude primaire général pour le canton (1996, adapté en 2006) et plan d'étude primaire pour anglais (2007) commun aux cantons EDK-Ost, élargi au niveau secondaire en 2012</li> <li>3) Grilles horaires</li> <li>4) Documents du département pour planification de mise en œuvre</li> <li>5) Matériel d'enseignement anglais: méthode existante déjà utilisée auparavant par LU, NW, OW, ZG mais pas par tous les cantons EDK-Ost (<i>Young world</i>)</li> <li>6) Documents sur les échanges</li> <li>7) Conditions d'admission à l'enseignement de l'anglais</li> <li>8) nombreux documents évaluatifs dont <i>Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation</i> mais peu de substance</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) nécessité de revoir cet ARL lors que contestation</li> <li>2) TG: adapté très tôt</li> <li>3) TG: + 3 ou 2h à chaque degré / BE: bouleversement plan d'étude mais - 1h au total</li> <li>4) TG a d'emblée une grille horaire plus utilitariste car plus d'hrs de maths et allé que BE</li> <li>5) BE : développement d'une méthode ad hoc pour tous les cantons passepartout</li> <li>6)</li> <li>7)</li> <li>8) mentionne compétences interculturelles, mais évaluation prévue porte seulement sur compétences fondamentales</li> </ol>

		9) Octroi de moyens financiers aux Schulgemeinde pour la formation	9)
<b>Outputs volet "citoyen"</b>	10) Stratégie sur les langues de 2004, HarmoS et les plans d'études		
<b>Contenu substantiel et institutionnel</b>	<p>1) Plutôt institutionnel : cadre, matériel, grille horaire, exigences et formation enseignants, évaluation, budget</p> <p>2) Substantiel: niveaux des élèves à atteindre, didactique, organisation fine, contenu détaillé des programmes</p> <p>3) Institutionnel et substantiel</p> <p>4) Institutionnel et substantiel</p> <p>5) Substantiel</p> <p>6) Substantiel</p> <p>7) Institutionnel et substantiel</p> <p>8) Substantiel</p> <p>9) Substantiel</p> <p>10) Institutionnel</p>	<p>1) Lignes directrices et recommandations (priorité aux langues des régions voisines)</p> <p>2) Substantiel</p> <p>3) Institutionnel et substantiel</p> <p>4) Institutionnel et substantiel</p> <p>5) Substantiel</p> <p>6) Substantiel</p> <p>7) Institutionnel et substantiel</p> <p>8) Substantiel</p> <p>9) Substantiel</p> <p>10) Institutionnel</p>	
<b>Degré de formalisation</b>	<p>1) Formel</p> <p>2) Formel</p> <p>3) Formel</p> <p>4) Formel et informel</p> <p>5) Formel, mais les enseignants prennent beaucoup de liberté par rapport à la méthode</p> <p>6) Formel et informel</p> <p>7) Formel</p> <p>8) Formel</p> <p>9) Formel</p> <p>10) Formel</p> <p>1) Intermédiaire</p> <p>2) Final</p> <p>3) Final</p> <p>4) Intermédiaire</p> <p>5) Final (au début version intermédiaire)</p> <p>6) Final</p> <p>7) Final</p> <p>8) Final (en préparation pour 2017/20)</p>	<p>1) Très formel</p> <p>2) Formel</p> <p>3) Formel</p> <p>4) Formel et informel</p> <p>5) Formel</p> <p>6) Formel et informel</p> <p>7) Formel</p> <p>8) Formel</p> <p>11) Formel</p> <p>9) Formel</p>	Dans l'ensemble plutôt formel dans les deux cas
<b>Statut</b>	<p>1) Intermédiaire</p> <p>2) Final</p> <p>3) Final</p> <p>4) Intermédiaire</p> <p>5) Final (au début version intermédiaire)</p> <p>6) Final</p> <p>7) Final</p> <p>8) Final (en préparation pour 2017/20)</p>	<p>1) Intermédiaire</p> <p>2) Final</p> <p>3) Final</p> <p>4) Intermédiaire</p> <p>5) Final</p> <p>6) Final</p> <p>7) Final</p> <p>8) Final (en préparation pour 2017/20)</p>	

	9) Final 10) Intermédiaire	9) Final 10) Intermédiaire	9) Final 10) Intermédiaire
<b>Cohérence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohérence avec la Stratégie des langues CDIP 2004, HarmoS et le futur Lehrplan 21</li> <li>- Cohérence avec le volet "citoyen" attendu par la Confédération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohérence avec la Stratégie des langues CDIP 2004, HarmoS (recommandation EDK-Ost) jusqu'à l'adoption de la motion Herzog</li> <li>- Pas de lien avec le volet "citoyen" attendu par la Confédération, incohérence depuis l'adoption de la motion Herzog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- TG: remise en question du futur <i>Lehrplan 21</i></li> <li>- TG : remise en question des attentes de la Confédération (enseignement de la 2e langue nationale au primaire, et par conséquent de l'harmonisation)</li> </ul>
<b>Degré de coordination avec d'autres politiques publiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination plus étendue avec la question du bilinguisme, de la cohésion nationale, la formation secondaire et professionnelle, la politique de l'intégration (allophones) et politique sociale (éviter départ vers écoles privées)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination plus limitée, mais existante avec la formation secondaire et professionnelle, la politique de l'intégration (allophones) et politique sociale (éviter départ vers écoles privées)</li> </ul>	BE: profite du bilinguisme et cohésion nationale renforcé par présence ville fédérale

i Le groupe de travail Sprachenkonzept TG était dirigé par l'inspecteur scolaire Bruno Dahinden et composé d'experts de différents domaines (formation continue, didactique des langues, français, anglais), sans représentation des groupes d'intérêt. Dans son rapport, il réaffirme l'efficacité de l'apprentissage précoce des langues en se fondant sur différentes études, suisses et européennes. Il émet également une série de recommandations pour la mise à disposition de suffisamment de moyens et de temps (leçons brèves mais fréquentes), l'association des parents (qui doivent connaître précisément les objectifs visés par l'enseignement), la coordination entre les différents niveaux scolaires, la formation des enseignants (dans la langue cible mais aussi en didactique des langues et linguistique comparée), l'encouragement de la recherche et de l'innovation pour faire bénéficier les élèves en difficulté de l'enseignement des langues et mettre au point un enseignement adapté au jeune âge du public cible. Enfin, il prône pour l'apprentissage du français avant l'anglais et réfute l'argument d'une surcharge des enfants.

Annexe 5a : Domaines et outputs attendus

<b>Caractéristiques globales</b>		
<b>Inactivation</b>		Le Conseil d'Etat déclare valable la motion Herzog alors qu'il aurait eu l'outil juridique pour la refuser
<b>Concrétisation</b>	Cohérence avec la Stratégie des langues CDIP 2004, HarmoS et le futur <i>Lehrplan 21</i>	Dans un premier temps cohérence avec la Stratégie des langues CDIP 2004, HarmoS et le futur <i>Lehrplan 21</i>
<b>Détournement</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proposition de rendre le français optionnel au primaire</li> <li>- Obligation d'apprendre le FR au secondaire (mais plus au primaire) au lieu de possibilité d'arrêter au secondaire</li> </ul>
<b>Contournement</b>		Demandes de dispenses pour les élèves en difficulté
<b>Innovation</b>	Programme plus axé sur les garçons pour garder leur intérêt et permettre de maintenir le français comme branche de sélection	3 semaines de séjour linguistique (sur 6 obligatoires) comptant comme temps de travail ; subventionnées à hauteur de 1000 fr. par le canton (total de 6000 francs)

DOMAINES D'ARL ATTENDUS	Compétences linguistiques des enseignants	Compétences didactiques des enseignants	Acquis des élèves
OUTPUTS ATTENDUS	Mesures pour atteindre le niveau linguistique requis	Formation sur la didactique de l'apprentissage précoce	Outcome: comprendre, parler, (écrire)
VOLET "FORMATION" : OUTPUTS SUR LA MISE EN OEUVRE	Sprachenkonzept (1) et autre documents (comprennent les standards européens à atteindre)	Sprachenkonzept (1) et autre documents sur la didactique de l'apprentissage précoce	Sprachenkonzept (1) et Lehrplan (2) Grilles horaires (3) Documents de planification (4) Méthodes de langues (5) Documents sur échanges (6)
VOLET "FORMATION" : OUTPUTS FINANCIERS	Oui (9)	Oui (9)	Pas de cours d'appui
VOLET "FORMATION" : OUTPUTS SUR LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION	Exigences des compétences linguistiques (7)	Exigences des compétences didactiques (7)	Niveau CDIP/DEFR nombreux documents dont <i>Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation</i> mais peu de substance (8)
VOLET "FORMATION" : OUTPUTS ÉVALUATIFS	BE: une ligne d'évaluation sur toute une école!  (ne s'applique pas)	BE: une ligne d'évaluation sur toute une école!  Stratégie sur les langues de 2004, HarmoS, Lehrplan 21 (10)	- PISA: rien sur les langues étrangères - rapport 2014 (p. 72; que quelques cantons pas d'évaluation globale) - résultats prévus sur élèves de 6e en 2017 et 9e en 2020 Plans d'études, PER, PDS (2) Mention de la cohésion nationale dans <i>Compétences fondamentales pour les langues étrangères. Standards nationaux de formation</i> (8)
VOLET "CITOYEN" : OUTPUTS FINANCIERS	(ne s'applique pas)	Pour le "Centre scientifique de compétences sur le plurilinguisme"	OFC: pour échanges et projets
VOLET "CITOYEN" : OUTPUTS ÉVALUATIFS	(ne s'applique pas)	non <sup>ii</sup>	non <sup>ii</sup>

<sup>i</sup>Berichterstattung der Gemeinden und Controlling durch die regionalen Schulinspektorate"

<sup>ii</sup> selon Monitoring de l'éducation 2014

## Annexe 6 : Triangle générique des acteurs

### ACTEURS POLITICO-ADMINISTRATIFS

- Conférence des Directeurs de l'Instruction Publique (CDIP), conférences régionales
- Conseil d'Etat, Direction de l'instruction publique et office concerné
- Instance communale
- Directeurs d'établissements scolaires

#### Hypothèse d'intervention

Pour introduire la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire, la CDIP incite les cantons à l'intégrer dans leur grille horaire en invoquant la Stratégie des langues 2004 (renforcée par l'art. 62, al. 4, Cst.) et les cantons obligent les directeurs d'établissements scolaires – par de nouveaux plans d'études – à imposer aux maîtres d'école (et aux élèves) cet enseignement par une nouvelle didactique, ce qui implique que ces derniers doivent adapter leur niveau linguistique et acquérir la pédagogie de l'apprentissage précoce des langues.

#### Problème public à résoudre

Une maîtrise insuffisante de la deuxième langue nationale de la population met en danger la cohésion nationale et péjore l'employabilité. Il est par ailleurs impéatif d'enseigner cette langue au primaire pour profiter des capacités d'assimilation des jeunes enfants.

#### Hypothèse causale

Si les acteurs politico-administratifs ne veulent pas risquer une perte de cohésion nationale et une péjoration de l'employabilité des futurs citoyens, ils interviennent pour intégrer la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire auprès :

- des enseignants du primaire
- des élèves

#### TIERS PERDANTS

- Partisans d'une école « utilitariste »
- Enseignants du secondaire, voire autres enseignants du primaire
- Parents
- Employeurs constatant

#### GROUPES CIBLES

- Enseignants du primaire (**langues**)
- Élèves

#### TIERS GAGNANTS

- Prof. de langues (HEP)
- Auteurs de méthodes de langue
- Enseignants du primaire et du secondaire (langues)

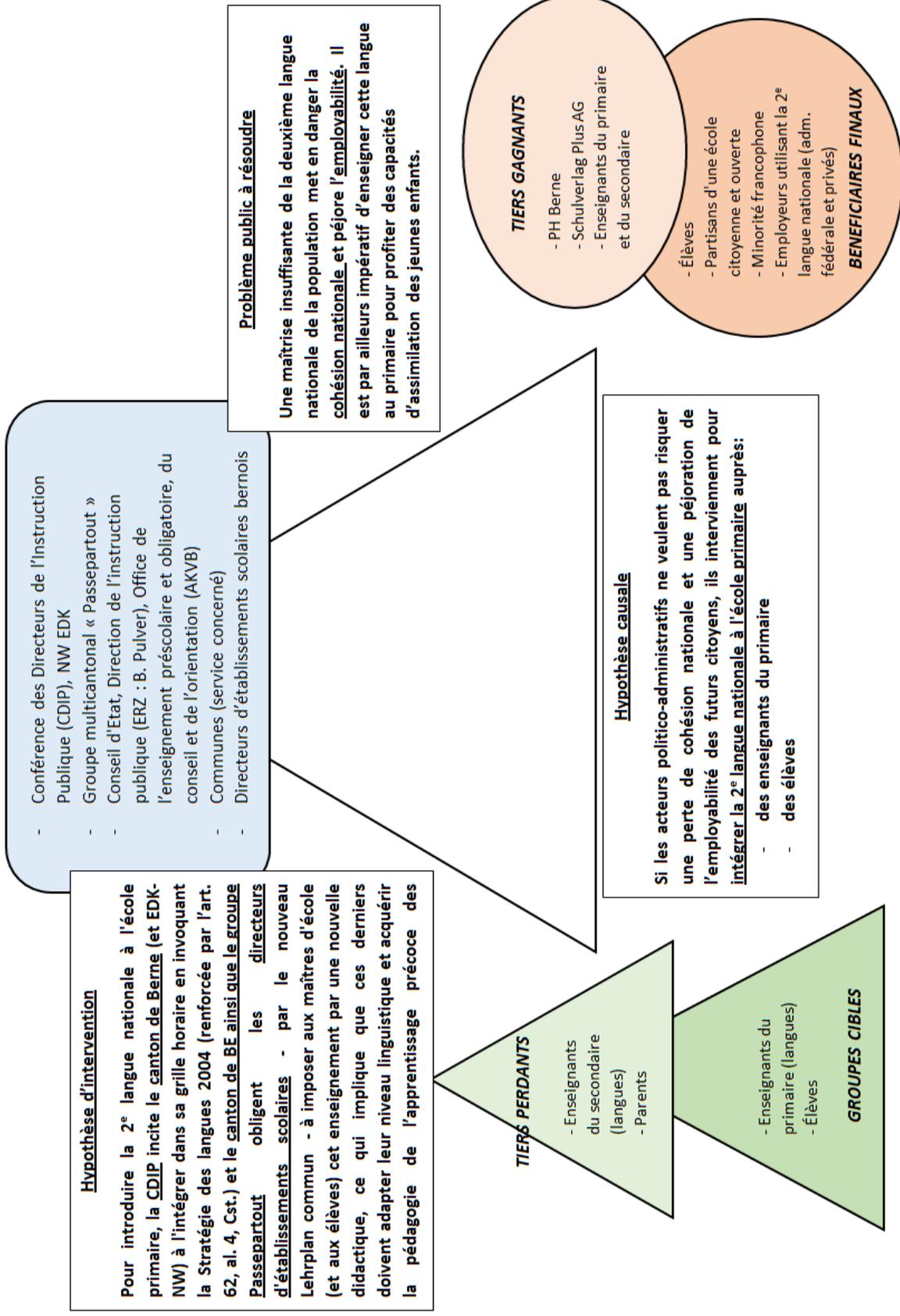
- Élèves

- Partisans d'une école « citoyenne » et ouverte
- Minorités linguistiques
- Employeurs utilisant la 2<sup>e</sup> langue nationale

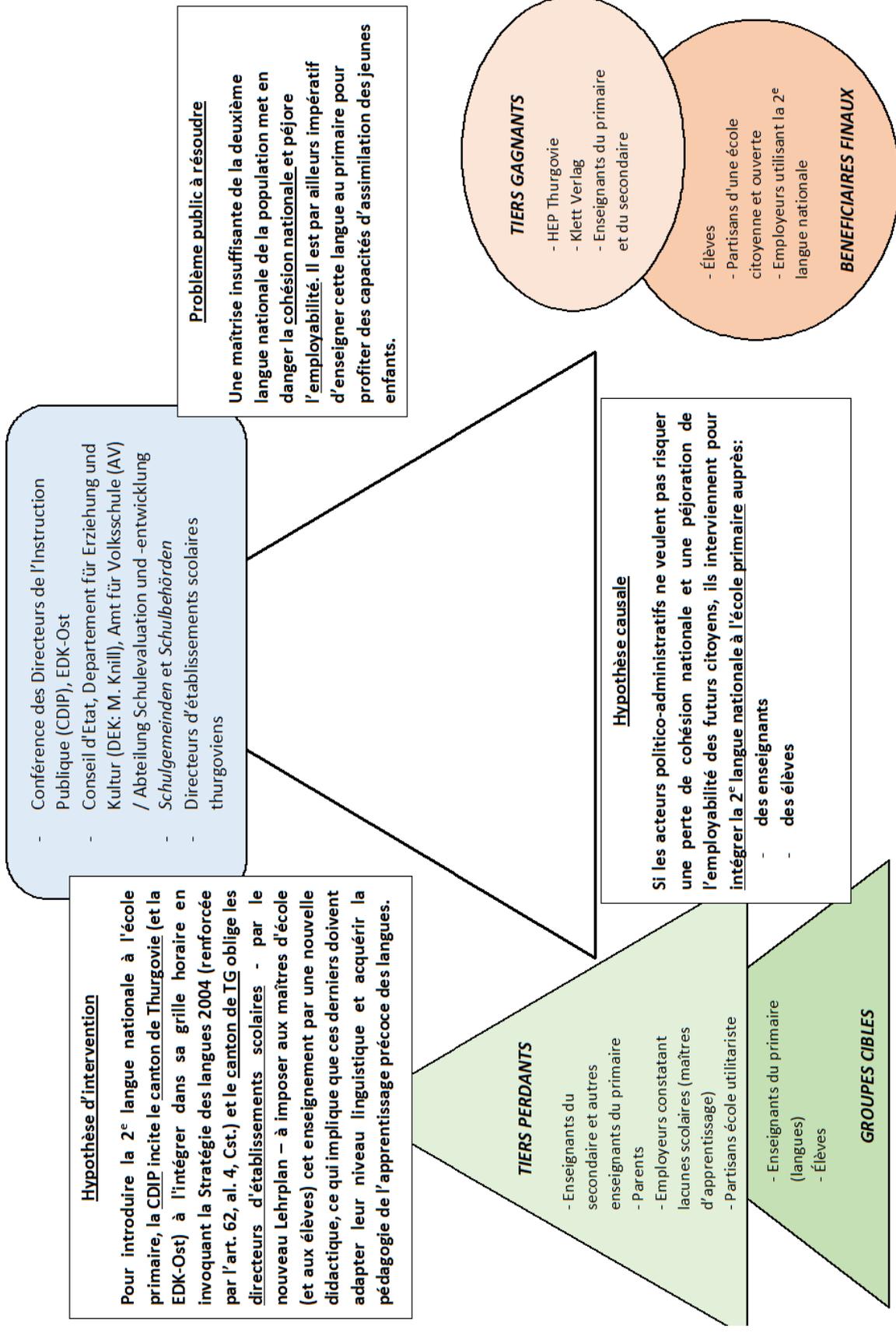
#### BENEFICIAIRES FINAUX

## Annexe 6a : Triangle des acteurs pour le cas de Berne

### ACTEURS POLITICO-ADMINISTRATIFS



## Annexe 6b : Triangle des acteurs pour le cas de la Thurgovie



Annexe 7 : Tableau des ressources d'action

ACTEURS	CAS DE SUCCES (BE)			CAS D'ECHEC (TG)			DIFFERENCE
	OBJECTIFS POURSUIVIS	RESSOURCES À DISPOSITION	RESSOURCES MOBILISÉES OU ÉCHANGÉES	OBJECTIFS POURSUIVIS	RESSOURCES À DISPOSITION	RESSOURCES MOBILISÉES OU ÉCHANGÉES	
Autorités fédérales : DFI / OFC	<p>Imposer la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire dans un but de maintien de la <b>cohésion nationale</b> (volet "citoyen")</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Droit</b> (art. 62, al. 4, Cst. et loi sur les langues)</li> <li>- <b>Consensus</b> : dialogue avec CDIP et cantons</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : Conseil fédéral, Parlement fédéral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> : sur les textes de la CDIP</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : vis-à-vis des cantons</li> </ul>	<p>Imposer la 2<sup>e</sup> langue nationale à l'école primaire dans un but de maintien de la <b>cohésion nationale</b> (volet "citoyen")</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Droit</b> (art. 62, al. 4, Cst. et loi sur les langues)</li> <li>- <b>Consensus</b> : dialogue avec CDIP et cantons</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : Conseil fédéral, Parlement fédéral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menace d'utiliser le <b>Droit</b> (renforcement de la loi sur les langues)</li> <li>- <b>Consensus</b> : sur les textes de la CDIP</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : vis-à-vis des cantons</li> </ul>	<p>TG: menace des autorités fédérales vis-à-vis de la remise en question</p>
CDIP	<p><b>volet "formation"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire appliquer la Stratégie des langues 2004</li> <li>- Garder à tout prix une base de consensus entre cantons</li> </ul> <p><b>"souveraineté"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vis-à-vis du fédéral, défendre la compétence des cantons dans le domaine de l'instruction publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> : rôle prépondérant</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : car les membres sont tous magistrats dans leur canton</li> <li>- <b>Droit</b> : soft-law / possibilité de faire un concordat</li> <li>- <b>Information</b> : peu de ressources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> : pression auprès des cantons pour avis commun)</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : p.ex. B. Pulver sur députation BE)</li> <li>- <b>Droit</b> : Stratégie 2004 renforcée par HarmoS, mise en œuvre par Lehrplan21)</li> <li>- <b>Information</b> : rapport Lüdi et études européennes, bilan)</li> </ul>	<p><b>volet "formation"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire appliquer la Stratégie des langues 2004</li> <li>- Garder à tout prix une base de consensus entre cantons</li> </ul> <p><b>"souveraineté"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vis-à-vis du fédéral, défendre la compétence des cantons dans le domaine de l'instruction publique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> : rôle prépondérant</li> <li>- <b>Soutien politique</b> : car les membres sont tous magistrats dans leur canton)</li> <li>- <b>Droit</b> : soft-law / possibilité de faire un concordat)</li> <li>- <b>Information</b> : très peu de ressource</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> : pression auprès des cantons pour avis commun)</li> <li>- <b>Soutien politique</b> (de M. Krill)</li> <li>- <b>Droit</b> : Stratégie 2004 renforcée par HarmoS, mise en œuvre par Lehrplan21)</li> <li>- <b>Information</b> : (rapport de St Gall, sondage)</li> </ul>	
ACTEURS POLITICO-ADMINISTRATIFS							

<p>Conférences régionales BE: NW EDK et « Passepartout » TG: EDK-Ost</p>	<p><b>volet "formation"</b> - Assumer la charge de l'harmonisation, ce que la CDIP n'est pas parvenue à conserver - Faire appliquer la Stratégie des langues 2004</p>	<p>- <b>Consensus</b> : rôle prépondérant - <b>Soutien politique</b> : car les membres sont tous magistrats dans leur canton - <b>Information</b></p>	<p>- <b>Consensus</b> : entente auprès d'un sous-groupe de cantons: « Passepartout » - <b>Soutien politique</b> : « Passepartout » s'engage largement - <b>Information</b> : recommandation s, organisation, évaluation</p>	<p><b>volet "formation"</b> - Assumer la charge de l'harmonisation, ce que la CDIP n'est pas parvenue à conserver - Faire appliquer la Stratégie des langues 2004</p>	<p>- <b>Consensus</b> : rôle prépondérant - <b>Soutien politique</b> : car les membres sont tous magistrats dans leur canton - <b>Information</b></p>	<p>- <b>Consensus</b>: utilisé par l'ancien CE B. Koch mais plus par la CE M.- Knill - <b>Information</b> recommandations, organisation, évaluation</p>	<p>BE: soutien certain du niveau régional dans la mise en œuvre</p>
<p>Autorités cantonales (Conseil d'Etat, direction de l'instruction publique et services concernés)</p>	<p><b>Volet "formation"</b> Mettre en œuvre la <b>Stratégie des langues 2004</b> de la CDIP (harmoniser les compétences linguistiques) renforcée <b>par l'art. 62 al. 4 Cst.</b> qui impose l'harmonisation entre cantons. Respecter HarmoS, la loi sur les langues, le Lehrplan21</p>	<p>- <b>Droit</b> : par plans d'étude et arrêtés) car l'éducation est de leur compétence mais peu de marge de manœuvre politique - <b>Consensus</b> : ils doivent appliquer les décisions intercantionales surveillées par la Confédération mais le CE B. Pulver est pour le maintien du F au primaire et son influence est grande - <b>Soutien politique</b> - <b>Argent</b> : moyens à mettre pour la réforme</p>	<p>- <b>Droit</b> : plans d'études - <b>Consensus</b> : grands moyens mis en œuvre pour obtenir d'approbation de tous les acteurs - <b>Soutien politique</b> : grande implication personnelle et politique du CE Pulver pour le maintien du FR au primaire - <b>Argent</b> : très gros moyens pour la réforme - <b>Information</b> : toutes directives d'application - <b>Organisation</b>: p.ex. temps de formation pour</p>	<p><b>Volet "formation"</b> Mettre en œuvre la <b>Stratégie des langues 2004</b> de la CDIP (harmoniser les compétences linguistiques) renforcée <b>par l'art. 62 al. 4 Cst.</b> Qui impose l'harmonisation entre cantons. Respecter HarmoS, la loi sur les langues, le Lehrplan21</p>	<p>- <b>Droit</b> : par plans d'études et arrêtés) car l'éducation est de leur compétence mais peu de marge de manœuvre politique - <b>(Consensus)</b> : ils doivent appliquer les décisions intercantionales surveillées par la Confédération mais la CE M. Knill est pour le maintien du FR au primaire mais son influence est limitée (<b>Soutien politique</b>) - <b>Argent</b> : moyens à mettre pour la réforme - <b>Information</b></p>	<p>- <b>Droit</b> : plans d'études - <b>Consensus</b> : quelques moyens mis en œuvre (p.ex. dispenses, postes d'experts au sein de l'office) - <b>Soutien politique</b> : la CE M. Knill s'est impliquée tant qu'elle a pu, mais son action est limitée - <b>Argent</b> : <b>moyens modérés</b> pour la réforme - <b>Information</b> : toutes directives d'application - <b>Organisation</b>: p.ex. temps de formation pour les enseignants et</p>	<p>BE : engagement du CE B. Pulver plus important (a plus de légitimité) et plus de moyens financiers</p>



		primaire en profitant des bonnes capacités d'assimilation propres à cet âge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> motivation d'apprendre la langue pour l'employabilité / culture future</li> <li>- <b>Consensus :</b> action au Grand Conseil</li> <li>- <b>Droit :</b> plusieurs textes sur bilinguisme</li> <li>- <b>Soutien politique</b></li> <li>- <b>Information :</b> écrits CH et UE sur le fait de favoriser la langue voisine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> (action au Grand Conseil)</li> <li>- <b>Soutien politique</b> (multipartite)</li> <li>- <b>Information</b> p.ex. expertise publiée en juillet 2002 à Berne (Werlen I. et al. 2002).</li> </ul>	profitant des bonnes capacités d'assimilation propres à cet âge	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> motivation d'apprendre la langue pour l'employabilité / culture future</li> </ul>		
Partisans d'une école citoyenne et ouverte	Maintenir le français comme première langue d'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus :</b> action au Grand Conseil</li> <li>- <b>Droit :</b> plusieurs textes sur bilinguisme</li> <li>- <b>Soutien politique</b></li> <li>- <b>Information :</b> écrits CH et UE sur le fait de favoriser la langue voisine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> (action au Grand Conseil par la minorité francophone)</li> <li>- <b>Soutien politique</b> (multipartite, francophone comme alémanique)</li> </ul>	Maintenir le français comme première langue d'apprentissage	Aucune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> motivation d'apprendre la langue pour l'employabilité / culture future</li> </ul>	Aucune	Mobilisation à BE mais pas en TG
Minorités linguistiques	Maintenir le français comme première langue d'apprentissage	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> (action au Grand Conseil)</li> <li>- <b>Droit</b> (plusieurs textes sur bilinguisme)</li> <li>- <b>Soutien politique</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> (action au Grand Conseil par la minorité francophone)</li> <li>- <b>Soutien politique</b> (multipartite, francophone comme alémanique)</li> </ul>	Pas de minorité linguistique	Aucune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> motivation d'apprendre la langue pour l'employabilité / culture future</li> </ul>	Aucune	TG : pas de minorité concernée / BE : activation du soutien politique Médiation de la remise en question TG par la minorité de Suisse romande
Employeurs utilisant la 2 <sup>e</sup> langue nationale	Disposer de main d'œuvre maîtrisant le français	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Soutien politique</b></li> </ul>	Aucune	Disposer de main d'œuvre maîtrisant le français	Aucune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> motivation d'apprendre la langue pour l'employabilité / culture future</li> </ul>	Aucune	Peu mobilisés à BE et quasiment inexistant (ou perçus comme tels) en TG
Enseignants du primaire (langues)	Obtenir plus de <b>moyens</b> et de <b>temps</b> de formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel :</b> 2300 personnes concernées!</li> <li>- <b>Force :</b> grève</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel :</b> 2300 personnes concernées!</li> <li>- <b>Force :</b> grève</li> </ul>	Obtenir plus de moyens et de temps de formation ou <b>rejeter la politique en vigueur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel :</b> moins qu'à BE</li> <li>- <b>Force :</b> grève</li> <li>- <b>Soutien politique :</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> motivation d'apprendre la langue pour l'employabilité / culture future</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Soutien politique :</b> très limité (surtout PS)</li> </ul>	TG: plus d'utilisation de la ressource « soutien politique » qu'à BE et très peu de mobilisation en faveur du projet
<b>GROUPES CIBLES</b>								



		TIERS PERDANTS					
Autres enseignants du primaire et enseignants du secondaire (langues)	Profiter des compétences acquises par les élèves (synergies et première base)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information:</b></li> <li>- <b>Organisation:</b> p.ex. séances d'information</li> <li>- <b>Temps:</b> bien exploité pour la formation sur leurs heures de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information</b></li> <li>- <b>Organisation</b></li> <li>- <b>Temps:</b> très généreux pour la formation sur leurs heures de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information:</b></li> <li>- <b>Organisation:</b> p.ex. séances d'information</li> <li>- <b>Temps:</b> bien exploité pour la formation sur leurs heures de travail</li> </ul>	Profiter des compétences acquises par les élèves (synergies et première base)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Information :</b> propositions de synergie de l'office</li> <li>- <b>Organisation</b></li> </ul>	TG : enseignants se sentant gagnants sont moins nombreux et moins mobilisés pour le projet
Partisans d'une école utilitariste	Imposer l'anglais à l'école primaire, éventuellement déplacer la 2 <sup>e</sup> langue nationale au secondaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> (action au Grand Conseil minorisée)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> et <b>soutien politique</b> au Grand Conseil</li> <li>- <b>Information</b> théorie économique utilitariste, expérience ZH, thèses scientifiques sur l'apprentissage facilité de l'anglais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> (action au Grand Conseil minorisée)</li> </ul>	Maintenir l'anglais à l'école primaire, déplacer la 2 <sup>e</sup> langue nationale au secondaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Consensus</b> et <b>soutien politique</b> au Grand Conseil</li> <li>- <b>Information</b> théorie économique utilitariste, expérience ZH, thèses scientifiques sur l'apprentissage facilité de l'anglais</li> <li>- <b>Droit</b> référendum</li> </ul>	TG : plus nombreux et bénéficiant d'un fort soutien politique (parlement et gouvernement)
Enseignants du secondaire (langues)	Ne pas devoir mettre à jour leur enseignement pour tenir compte des compétences acquises au primaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel</b> (nombreux enseignants)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel</b> (nombreux enseignants)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel</b> (nombreux enseignants)</li> <li>- <b>Organisation :</b> syndicat</li> </ul>	Commencer l'enseignement du FR au secondaire (élèves tous au même niveau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel</b> (nombreux enseignants)</li> <li>- <b>Organisation :</b> syndicat</li> </ul>	TG : prise de position du syndicat pour la suppression du FR au primaire
Autres enseignants du primaire	-	Aucune	Aucune	Aucune	Ne pas surcharger les enfants Eviter de devoir remplacer des collègues en formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Personnel :</b> nombreux enseignants</li> <li>- <b>Soutien politique</b></li> </ul>	

	Parents	Ne pas surcharger leurs enfants: obtenir dispense ou suppression de la 2 <sup>e</sup> langue au primaire	- <b>Personnel:</b> nombreux parents	Aucune	Ne pas surcharger leurs enfants: obtenir dispense ou suppression de la 2 <sup>e</sup> langue au primaire	- <b>Personnel</b> (nombreux parents) - <b>Organisation</b> Arbeitsgemeinschaft für Elternorganisationen TAGEO - <b>Soutien politique</b>	- <b>Personnel :</b> nombreux parents - <b>Organisation :</b> TAGEO relayé au Grand Conseil - <b>Soutien politique :</b> via Verena Herzog	TG : demandes de dispense FR de plus en plus nombreuses et soutien politique
	Employeurs constant lacunes en maths / allemand	-	Aucune	Aucune	Obtenir suppression de la 2 <sup>e</sup> langue au primaire au profit des maths et de l'allemand	- <b>Consensus et soutien politique</b> au Grand Conseil	<b>soutien politique</b>	TG : activation du soutien politique

Annexe 8 : Tableau d'analyse des plans d'action (PA)

DIMENSIONS DE L'ANALYSE DES PA	CAS DE SUCCES	CAS D'ECHEC	DIFFERENCE
<b>EXPLICITE / IMPLICITE</b>	Niveau canton: explicite Niveau écoles: implicite Le tout interne au monde scolaire	Niveau canton: explicite Niveau écoles: implicite Le tout interne au monde scolaire	
<b>DEGRE D'OUVERTURE</b>	Ouvert (sauf parents) – grande écoute de la part du département	Ouvert (sauf parents) lors de l'introduction de l'anglais mais peu ouvert lors de l'introduction du FR en 1995	Ouverture moindre en TG
<b>DEGRE DE DISCRIMINATION</b>	Faible discrimination: mise en œuvre progressive par degré scolaire ensemble sur le même degré – quelques classes test pour l'anglais, pas pour le français	Faible discrimination: mise en œuvre progressive par degré scolaire Possibilité de dispenses dans des cas dûment motivés (directive)	
<b>AFFECTATION DES RESSOURCES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Affectation liée</li> <li>- Grands moyens dégagés par le canton à l'adresse du groupe cible "enseignants" - pour leur formation: facultativement, cours de 2-3 mois séjour en France sur temps travail payé plus cours didactiques</li> <li>- Grands moyens dégagés pour le développement d'une nouvelle méthode de français</li> <li>- Financement de la réforme intégralement couvert par le canton (communes paient le matériel scolaire et l'informatique).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Affectation liée</li> <li>- Moyens plus modestes mis à disposition pour la formation du groupe cible "enseignants": obligatoirement, 6 semaines de séjour dont 3 prises en charge plus cours didactiques sur temps libre</li> <li>- Utilisation d'une méthode existante</li> <li>- Financement de la réforme couvert en grande partie par le canton : 1,7 million pour la formation des enseignants</li> <li>- Possibilité de recourir à des experts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En TG, les ressources allouées aux enseignants (temps de formation) sont moindres qu'à BE</li> <li>- A BE développement d'une méthode ad hoc pour le FR</li> </ul>
<b>Restructuration de l'APA</b>	Pas à notre connaissance	Pas à notre connaissance	

Annexe 9 : Tableau d'analyse des arrangements politico-administratifs (APA)

DIMENSIONS DE L'ANALYSE DES APA	CAS DE SUCCES	CAS D'ECHEC	DIFFERENCE
<p><b>NOMBRE ET TYPE D'ACTEURS</b></p>	<p>Multi-actoriel</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Confédération : DFI (OFC / Culture et société / Promotion des langues)</li> <li>- CDIP (Unité de coordination Scolarité obligatoire)</li> <li>- Députés fédéraux (en réaction aux blocages)</li> </ul> <p>multi-actoriel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Région: NW EDK et passepartout</li> <li>- Canton : Direction de l'instruction publique (ERZ) / Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (AKVB) + Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle</li> <li>- Députés cantonaux</li> <li>- Communes: pas de rôle stratégique – doivent assurer 1/3 salaire des enseignants - Schulkommission n'ont pas de rôle dans introduction des langues</li> <li>- Etablissements scolaires</li> </ul>	<p>multi-actoriel :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Région: EDK-Ost</li> <li>- Canton : Departement für Erziehung und Kultur (DEK) / Amt für Volksschule (AV) (Schulevaluation und Schulentwicklung) + Amt für Mittel- und Hochschulen (Mittelschulen)</li> <li>- Députés cantonaux (auteurs de la motion Herzog)</li> <li>- Communes scolaires (Schulgemeinde): organisées en association (VTGS) – c'est le VTGS qui fait le lien avec le département - rôle stratégique, reçoivent enveloppe du département et sont autonomes pour la gérer (système péréquation)</li> <li>- Etablissements scolaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- passepartout donne plus de légitimité à BE que EDK-Ost pour TG</li> <li>- Pulver (BE - dans la continuité de Annoni) plus influent que Knill (TG)</li> <li>- TG: députés cantonaux arrivent à imposer changement à Conseil d'Etat</li> <li>- rôle TG Schulgemeinden est beaucoup plus central que communes à BE</li> </ul>
<p><b>DEGRÉ DE COORDINATION HORIZONTALE (INTÉGRÉ VS FRAGMENTÉ)</b></p>	<p>Au niveau fédéral, pas de coordination avec le Département fédéral de l'économie, la formation et la recherche</p> <p>Grande coordination intercantonale via la CDIP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination élevée avec BS, BL, BE, FR, SO, VS (cantons « passe-partout ») pour la méthode de français</li> <li>- Rôle central du département</li> </ul>	<p>Coordination avec cantons EDK-Ost pour l'introduction de l'anglais mais pas d'adaptation commune pour le français</p> <p>Fragmentation de la décision sur la motion entre gouvernement et parlement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- surtout coordination niveau passepartout</li> <li>- le manque de coordination avec les milieux non scolaires (p.ex. économie) peut être une bombe</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pas de coordination avec milieux extra-scolaires</li> </ul>	<p>Pas de coordination avec milieux extra-scolaires sauf pour la contestation</p>	<p>à retardement pour les deux cantons</p>
<p><b>DEGRÉ DE COORDINATION VERTICALE</b> (IMBRIQUÉ VS CLOISONNÉ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faible niveau supracantonal: la Confédération ne domine pas les cantons (niveau intermédiaire: CDIP) – cependant elle les menace directement – résistance à l'harmonisation de certains cantons vis-à-vis du fédéral</li> <li>- coordination avec le DFI concernant la stratégie des langues de la CDIP</li> <li>- coordination verticale diluée par le transfert de compétences aux conférences régionales</li> <li>- coordination faible des conférences régionales</li> <li>- Coordination de NW EDK : plan d'études FR et EN, méthode d'enseignement, critères d'évaluation</li> <li>- Coordination très forte depuis le département jusqu'aux enseignants et grande écoute du département vis-à-vis des enseignants</li> <li>- Evaluation des enseignants par la direction – évaluation des écoles par inspecteurs du canton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination EDK-Ost : plan d'études EN</li> <li>- Grande autonomie des Schulgemeinde vis-à-vis du canton donc cloisonnement niveau département et Schulgemeinde</li> <li>- Evaluation des enseignants par la direction – évaluation des écoles par inspecteurs du canton</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination plus forte à BE</li> <li>- Le canton a beaucoup moins d'influence sur les enseignants en TG qu'à BE</li> </ul>
<p><b>DEGRÉ DE CENTRALITÉ DES ACTEURS-CLÉS</b> (CENTRALISÉ VS ÉGALITAIRE)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fédéral: implication importante du CF A. Berset et de la directrice de l'OFCL. Chassot, donc poids du DFI – rien des autres départements</li> <li>- Supracantonal: très égalitaire (tous les cantons ont le même poids) mais prépondérances politiques (p. ex de ZH)</li> <li>- supracantonal: BE plus important que les autres cantons passepartout (porte-parole des cantons bilingues)</li> <li>- cantonal: centralisé (Direction de l'instruction publique : engagement personnel important du conseiller d'État B. Pulver – impose ses vues au GC)</li> <li>- communes: bien organisé entre directions d'établissement (égalitaire) – peu de poids vis-à-vis du canton</li> <li>- directions d'établissement: très égalitaire – toutes les écoles introduisent en même</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- supracantonal: TG vice-président de l'EDK-Ost mais pas de rôle prépondérant à priori</li> <li>- cantonal: centralisé (pas de rôle particulier de M. Knill)</li> <li>- communes: bien organisé entre directions d'établissement et importance de l'association (degré égalitaire) – grand poids vis-à-vis du canton</li> <li>- directions d'établissement: très égalitaire – très peu de marge de manœuvre</li> </ul>	<p>A BE, centralité importante au niveau du département, en TG aux Schulgemeinden, mais pas de jeu d'acteurs prépondérant au niveau horizontal</p>

	temps le plan d'études – peu de marge de manœuvre		
<b>DEGRÉ DE POLITISATION</b> (INTERVENTION POLITIQUE DIRECTE DANS LA M. EN OEUVRE)	- Très élevé au niveau DFI/OFC et Parlement - Peu marqué au niveau CDJP alors que ses membres, les cantons et leurs magistrats sont politisés		
	Très élevé au niveau cantonal (Grand Conseil et chef de département)	Très élevé : rôle clef du Grand Conseil (contestation issue du parlement) et de la cheffe de département - Beaucoup d'enseignants, de représentants de parents d'élèves, directeur des directeurs d'écoles siègent au parlement	Plus grande politisation de différents acteurs en TG par rapport à BE
<b>CONTEXTE</b> (HÉTÉROGÈNE VS HOMOGÈNE)	Relativement homogène Esprit de corps des enseignants	Relativement homogène Esprit de corps des enseignants	
	Niveau fédéral: fermé – rapport OFC et interventions parlementaires sans apport extérieur		
<b>DEGRÉ D'OUVERTURE</b> (PARTICIPATION VS EXCLUSION - QUI A ÉTÉ CONSULTÉ?)	Cantonal: très ouvert - consultation très large des milieux enseignants, partis politiques et organisations – grande ouverture, même pendant la mise en œuvre	Cantonal: partiellement ouvert - consultation des communes scolaires, milieux enseignants (directeurs d'établissements, syndicats, HEP), partis politiques et organisations concernées sur le <i>Lehrplan 21</i>	BE cherche activement le dialogue jusqu'au niveau des enseignants, alors que ce n'est pas le cas en TG

## Annexe 10 : Eléments des PPA

	OBJECTIFS CONCRETS	ELÉMENTS ÉVALUATIFS	ELÉMENTS OPÉRATIONNELS	ORGANISATION	ELÉMENTS PROCÉDURAUX
<b>Constitution Art. 62 et 70</b>	art.70, al.3 : encourager compréhension et échanges entre communautés linguistiques		art.62, al.4 : harmoniser niveaux d'enseignement – rôle subsidiaire de la Confédération vis-à-vis des cantons	- art. 70, al.3 : Confédération et cantons - art. 62, al.4 : Intervention subsidiaire de la Confédération	
<b>LLC</b>	art.2 : renforcer quadrilinguisme, consolider cohésion nationale, encourager plurilinguisme individuel et institutionnel	- mention mais sans détail	- art. 15 : obligation d'un enseignement des langues étrangères - compétences dans une 2 <sup>e</sup> langue nationale et 1 autre langue étrangère à fin scolaire obligatoire - art. 14 : encouragement des échanges entre élèves et enseignants	- art. 14 : Confédération : aides financières - art. 15 : compétence partagée: Confédération et cantons - art. 17 : aides fédérales pour cantons plurilingues	
<b>Stratégie des langues 2004 (CDIP)</b>	élèves du primaire développent compétences dans la 2 <sup>e</sup> langue nationale et en anglais	<i>Niveau de compétences à définir dans Harmos</i> Evaluation des pratiques dans le cadre du PNR56 Evaluations nationales régulières des résultats de l'enseignement des langues à partir de 2007	- Intro échelonnée jusqu'en 5 <sup>e</sup> primaire - obligation d'harmoniser et de mettre à disposition des outils communs - publication du portfolio européen des langues version suisse - prévision de la création d'une agence et d'un centre national de compétences	coordination régionale	planning de mise en œuvre
<b>Harmos (essentiellement art.4)</b>	Harmoniser objectifs et qualité de l'enseignement et des structures scolaires	- Compétences équivalentes dans les 2 langues à la fin de la scolarité obligatoire - critères de qualité de l'enseignement définie + tard par la CDIP	- 2 langues étrangères introduites au plus tard en 3 <sup>e</sup> /5 <sup>e</sup> , dont une 2 <sup>e</sup> langue nationale et l'anglais - dimension culturelle	Coordination de l'ordre d'enseignement des langues étrangères au niveau régional	Définition de la procédure pour la définition des standards de qualité pour la formation et son évaluation
<b>Loi cantonale TG sur l'école</b>	Fixer principes, règles et organisation de l'école obligatoire	Pas d'éléments purement évaluatifs, mais le principe de la définition de critères de qualité fixés (avec consultation des	Plans d'études et grilles horaires (1) ; règles d'organisation ; obligation d'enseigner les	1 : Conseil d'Etat, avec consultation des enseignants	Procédures disciplinaires ; Droit de recours contre décisions des directions d'établissement ou des autorités scolaires

			<i>Schulgemeinden</i> ) et vérifiés par le canton	langues par niveau au secondaire	Coordination entre écoles et niveaux sous la houlette du Conseil d'Etat	
<b>Beitragsgesetz</b>	Régler le financement des <i>Schulgemeinden</i>			Taux de l'impôt, péréquation financière, supplément en fonction du nombre d'enfants allophones		
<b>Plan d'études TG pour l'école primaire</b>	Définir les grandes lignes de l'enseignement (dont FR) et encourager le développement des enfants	FR : objectifs de compréhension et d'expression orale et écrite		mesures de soutien pour élèves en difficulté FR obligatoire au primaire : éveil à la langue		TG: dispenses réglementée par directive
<b>Plan d'études TG pour l'anglais</b>	Tracer les contours du nouveau cadre d'enseignement commun des langues, promouvoir utilisation de langues étrangères	Objetif d'apprentissage : niveau élémentaire (A1.1. à A2.2) de compréhension et d'expression orales et écrites dans situations proches du quotidien, ouverture à la culture anglophone		Anglais obligatoire au primaire : enseignement de vocabulaire, syntaxe et grammaire, stratégies d'apprentissage	Coordination avec les cantons EDK-Ost	
<b>BE: Loi sur l'école obligatoire (LEO, 1992)</b>	- Définition des missions de l'école, structure, domaines obligatoires - art. 2, al. 4 – mission comprend " le respect des autres langues et des autres cultures"	Pas d'éléments purement évaluatifs, mais sur les responsabilités de l'évaluation: c'est la commune qui est responsable de l'évaluation de la qualité de l'école, mais elle fait un rapport au canton qui met en place des inspections régionales (art. 51 ss)		- Apprentissage obligatoire des langues - art. 10: primaire et secondaire "compétences essentielles dans une deuxième langue nationale et dans une autre langue étrangère au moins"; - art. 2: ouverture pour autres langues et cultures	Responsabilités (cf. évaluation)	Rien en ce qui concerne les langues
<b>Plan d'études BE</b>	- Surtout contenu détaillé de l'enseignement par degré - Quelques éléments de didactique	- Grille complète de compétences à acquérir (dont culture) - Niveaux (A/B)		- Stratégies d'apprentissage - Niveau de compréhension demandé - Accent sur l'éveil à la langue plutôt que grammair	- Rôles du département, des directions d'école, des enseignants - Coordination avec les cantons « passepartout »	

## **L'IDHEAP en un coup d'oeil**

### **Champ**

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) 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, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, 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. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

### **Vision**

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

- Enseignement universitaire accrédité 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.