

Modification de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1	Introduction	3
2	Procédure de consultation et analyse des données	3
2.1	Procédure de consultation	3
2.2	Analyse des données	4
3	Les résultats en bref	4
4	Aperçu des positions et des arguments	5
4.1	Position des cantons	5
4.2	Position des partis	8
4.3	Position des organisations économiques.....	9
4.4	Position des autres milieux intéressés	10
5	Ordre de priorité des variantes et arguments	12
6	Autres remarques	13
6.1	Place de la troisième langue nationale	13
6.2	Autres mesures de renforcement de l'enseignement des langues.....	13
7	Annexe	14
7.1	Liste des participants à la consultation avec abréviations	14
7.2	Liste des abréviations	15

1 Introduction

Le 6 juillet 2016, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de procéder à une consultation sur la révision de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues, LLC ; RS 441.1).

La révision de la loi sur les langues a pour but de renforcer la place des langues nationales dans l'enseignement des langues à l'école obligatoire. La modification de l'art. 15 de la loi sur les langues doit appuyer l'harmonisation de l'enseignement des langues à l'école obligatoire. La révision est conforme au mandat de la Confédération et des cantons, qui doivent encourager la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques et veiller à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation.

La décision de réaliser une consultation s'inscrit dans le contexte de l'évolution présentée dans les documents relatifs à la consultation, à savoir que dans certains cantons, l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire est remis en question. Une éventuelle révision viserait à instaurer une réglementation conférant aux langues nationales la place qui leur revient dans l'enseignement des langues, d'une part, et tenant compte tant des compétences cantonales en matière d'enseignement que des différences qui existent entre les régions linguistiques, d'autre part. Dans ce contexte, le Conseil fédéral met trois variantes en débat :

- La variante 1 reprend le libellé de l'initiative parlementaire de la commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (14.459). Elle ne porte que sur le primaire et prévoit que l'enseignement d'une deuxième langue nationale doit commencer au plus tard en 5^e année (7^e HarmoS).
- La variante 2 inscrit la solution du concordat HarmoS dans la loi. Elle prévoit que l'enseignement de la première langue étrangère doit commencer au plus tard en 3^e année (5^e HarmoS), et celui de la deuxième en 5^e année (7^e HarmoS). L'une des deux langues étrangères est une deuxième langue nationale, l'autre est l'anglais.
- La variante 3 vise à garantir formellement la place de la deuxième langue nationale. Elle prévoit que l'enseignement de cette deuxième langue doit débiter au primaire et durer jusqu'à la fin du secondaire I.

Dans les documents relatifs à la consultation, le Conseil fédéral explique que cette dernière a pour objectif de mettre en débat suffisamment tôt diverses variantes de solution. Il décidera de la suite de la procédure en accord avec les cantons (représentés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP) sur la base de l'analyse des résultats. Il souhaiterait que les cantons s'accordent sur une solution commune. Si tous les cantons mettaient en œuvre la stratégie des langues qu'ils ont adoptée en 2004, il ne serait pas nécessaire de modifier la loi sur les langues.

2 Procédure de consultation et analyse des données

2.1 Procédure de consultation

Les participants à la consultation sur la modification de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques avaient jusqu'au 14 octobre 2016 pour prendre position. Ils étaient notamment priés d'indiquer laquelle des trois variantes (cf. ch. 1) ils privilégieraient s'il s'avérait nécessaire de réviser la loi.

En plus des 26 gouvernements cantonaux, 2 conférences intercantionales, 13 partis politiques, 3 associations faïtières nationales des communes, des Villes et des régions de montagnes, 8 organisations faïtières nationales du secteur économique (ci-après : organisations économiques) et 18 autres organisations actives principalement dans les domaines de la culture et de la formation ont été consultés. Au total, les destinataires étaient au nombre de 70.

En comptant les prises de position spontanées, 63 réponses sont arrivées dans les délais. 26 cantons, 1 conférence intercantonale, 8 partis politiques, 8 organisations économiques, 2 associations faïtières des communes, des Villes et des régions de montagne et 18 organisations et milieux intéressés ont pris position. La liste détaillée des participants se trouve au ch. 7.1.

2.2 Analyse des données

L'analyse des données ne présente que les points principaux, ceux qui reviennent le plus fréquemment dans les prises de position. Il n'est pas possible d'exposer en détails les motivations et les arguments sans que le rapport perde en clarté. L'analyse s'est attachée à résumer les principales déclarations sans en modifier la formulation.

Le présent rapport offre un aperçu des différentes positions reçues. Le résumé des résultats de la consultation (ch. 3) est suivi d'un exposé des positions quant à une éventuelle intervention de la Confédération (ch. 4) et quant aux trois variantes proposées (ch. 5) et d'un résumé des autres remarques importantes (ch. 6). La liste des participants à la consultation et celle des abréviations se trouvent en annexe (ch. 7). Pour plus de détails, les prises de position des participants à la consultation sont disponibles sur le site Internet de l'Office fédéral de la culture (OFC).

3 Les résultats en bref

Indépendamment des positions de chacun sur une éventuelle modification de la loi sur les langues, toutes les réponses s'accordent sur l'importance particulière que revêt l'enseignement des langues nationales en Suisse. Tous les participants soulignent que, dans un pays plurilingue tel que la Suisse, privilégier l'enseignement des langues nationales et définir le plurilinguisme comme objectif augmente les perspectives des élèves. Au plan de la politique culturelle et institutionnelle, la qualité de cet enseignement contribue en outre de manière importante à la compréhension entre les communautés linguistiques suisses et avec les pays voisins.

La Suisse est caractérisée par sa diversité linguistique et culturelle. Les participants reconnaissent que la responsabilité de garantir la compréhension entre les communautés linguistiques revient à la Confédération et que celle-ci a pour mandat d'harmoniser l'instruction publique en vue d'assurer la perméabilité de l'espace de formation.

La majorité des cantons expriment des réserves (parfois importantes) sur la modification de la loi sur les langues ou en refusent le principe même. La majorité des cantons partagent certes l'avis du Conseil fédéral sur le fait que la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique n'est pas illimitée et que l'art. 62, al. 4, Cst. autorise et oblige la Confédération à légiférer si les cantons ne remplissent pas leur mandat constitutionnel d'harmonisation. Pourtant, ils estiment qu'il n'est pas opportun que la Confédération intervienne à l'heure actuelle. Pour eux, la modification de la loi sur les langues telle qu'elle est proposée est prématurée, disproportionnée et politiquement pas opportune.

Les cantons latins de GE, des GR, du JU, de NE, du TI, de VD et la CIIP privilégieraient une solution développée conjointement par les cantons. Mais ils s'accordent pour dire que la Confédération doit agir rapidement et résolument s'il n'est pas possible de trouver une solution commune.

Les partis PBD, PS, PVL et Les Verts sont favorables à la modification de la loi sur les langues. Le PDC et le PLR expriment de fortes réserves à ce sujet, mais prennent position sur les variantes proposées. L'UDC et l'UDF rejettent le principe même d'une modification et ne s'expriment donc pas sur les variantes proposées.

Les organisations économiques soulignent la nécessité d'une harmonisation au niveau de chaque région linguistique ainsi que l'importance des compétences linguistiques des salariés pour le secteur économique, en particulier dans les langues nationales. Elles estiment par ailleurs une intervention de la Confédération justifiée si les cantons ne parviennent pas à s'entendre sur une solution harmonisée (à l'exception d'économiesuisse et du CP).

Les deux associations faitières des Villes et des régions de montagne, le SAB et l'UVS, sont attachées à la diversité linguistique. Elles accordent aussi une grande importance à la perméabilité de l'espace suisse de formation, que seule l'harmonisation permet de garantir. Elles reconnaissent qu'il est nécessaire d'intervenir au plan fédéral lorsque l'harmonisation de l'enseignement des langues est menacée.

Les associations romandes et alémaniques d'enseignants de l'école obligatoire se prononcent également en faveur d'une harmonisation aussi large que possible de l'enseignement des langues et de la priorité des langues nationales. Elles jugent légitime une intervention de la Confédération. La majorité des autres organisations et associations intéressées partagent cet avis.

Sur les 63 prises de position, 42 s'expriment sur les trois variantes proposées. Les variantes 2 et 3 sont chacune privilégiées par la moitié des participants environ. La variante 1 ne rencontre par contre aucun soutien.

4 Aperçu des positions et des arguments

Sur les 63 prises de position, 32 sont fondamentalement favorables à la modification de la loi sur les langues. 30 refusent que la Confédération intervienne. Un participant ne prend pas position sur ce point.

La CIIP et six cantons, quatre partis politiques et une majorité claire des organisations économiques, des associations faitières des communes, des Villes et des régions de montagnes, des associations d'enseignants et des organisations et associations intéressées approuvent sur le fond une intervention de la Confédération.

20 cantons, deux partis politiques, deux organisations économiques et quatre autres organisations et associations intéressées s'opposent à la modification de la loi sur les langues. Certains d'entre eux classent toutefois les trois variantes par ordre de priorité.

4.1 Position des cantons

La CIIP et six cantons approuvent la modification de la loi sur les langues :

CIIP, GE, GR, JU, NE, TI, VD

Ces cantons sont préoccupés par les initiatives et projets cantonaux qui risquent d'affaiblir l'enseignement des langues nationales et reconnaissent que les cantons n'ont pas pleinement rempli leur mandat constitutionnel d'harmonisation. Tout comme le Conseil fédéral, ils privilégieraient une solution développée conjointement par les cantons. Mais ils s'accordent pour dire que la Confédération doit agir rapidement et résolument s'il s'avérait impossible de trouver une solution commune.

Leurs réflexions sont les suivantes :

- La CIIP et les cantons de GE et de VD soulignent l'importance institutionnelle de l'enseignement d'une deuxième langue nationale à l'école primaire. La stratégie des langues adoptée à l'unanimité par la CDIP en 2004 demeure la base la plus judicieuse sur laquelle développer l'enseignement des langues en Suisse. Tous les cantons devraient respecter la décision qu'ils ont prise en 2004. Il leur revient de renforcer la cohésion et d'apprendre à cohabiter. Ils devraient donc répondre solidairement de l'harmonisation de l'enseignement.
- Les cantons de GE et de VD partagent l'inquiétude du Conseil fédéral au sujet de l'évolution de la situation dans certains cantons, où l'enseignement d'une deuxième langue nationale au primaire est remis en question. Ils sont d'avis que l'harmonisation de l'enseignement des langues a besoin d'un cadre juridique clair et saluent le fait que le Conseil fédéral mette suffisamment tôt en débat plusieurs solutions dans le cadre d'une consultation. Ils jugent l'action du Conseil fédéral légitime, opportune et nécessaire dans le contexte de l'atteinte portée à l'harmonisation.
- Les cantons de GE et du TI pensent que la consultation aura pour effet que les cantons, sous l'égide de la CDIP, aboutiront à une solution harmonisée au sens du mandat constitutionnel et fondée sur la stratégie des langues 2004. Ils espèrent que la Confédération convienne avec la CDIP d'un délai suffisant pour ce faire ou des conditions d'une intervention fédérale.
- Le canton de VD s'exprime en détails sur la question de la proportionnalité d'une intervention fédérale : « En ce qui concerne le principe de proportionnalité, nous lui accordons une grande importance comme élément constitutif et central du fédéralisme, et nous estimons qu'il implique une retenue de la part de la Confédération même lorsque les conditions formelles et matérielles pour une intervention de sa part sont réunies. [...] En revanche, plusieurs éléments, à savoir :
 - le fait que plusieurs cantons non seulement n'appliquent pas les règles communes, mais prennent en toute conscience des décisions qui s'en éloignent, sur des éléments essentiels de notre système scolaire obligatoire,
 - le fait aussi que huit cantons, certes peu importants par leur population, aient demandé formellement à la CDIP de ne pas respecter l'article 62, alinéa 4 de la Constitution fédérale et menacent ainsi les travaux accomplis par d'autres cantons,
 - le rappel enfin de la force normative de fait que peuvent déployer des décisions de quelques cantons en créant un fait accompli et une situation de non-retour qui rend impossible en pratique toute intervention de la Confédération pourtant matériellement voulue par une majorité, comme on a pu le constater après l'introduction de l'anglais dit précoce dans le canton de Zurich et quelques cantons alémaniques, nous semblent suffisants pour justifier aujourd'hui la préparation d'une intervention telle que la prévoit le Conseil fédéral, tout en souhaitant que cette dé-

marche puisse amener les cantons à trouver entre eux une solution respectueuse du droit constitutionnel, ce qui implique un délai et des conditions d'intervention que la Confédération devra communiquer à la CDIP. »

La CIIP et le canton du TI regrettent que l'italien soit pratiquement absent du débat. Le canton du TI fait par ailleurs remarquer qu'à l'heure actuelle, tous les cantons n'appliquent pas l'art. 4, al. 2, du concordat HarmoS, à savoir qu'une offre appropriée d'enseignement facultatif d'une troisième langue nationale devrait être proposée durant la scolarité obligatoire. Il demande que la loi sur les langues soit modifiée en conséquence. Il est d'avis qu'inscrire cette disposition dans la loi sur les langues lui donnerait plus de poids.

Le canton des GR suggère, en s'écartant toutefois du concordat HarmoS, que des cours facultatifs d'une troisième langue nationale soient proposés à tous les élèves du secondaire I avec pour objectif de renforcer les langues minoritaires que sont l'italien et le romanche.

La majorité des cantons émettent toutefois d'importantes réserves quant à la modification de la loi sur les langues ou en rejettent le principe même :

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH

La plupart partagent l'avis du Conseil fédéral, à savoir que la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique n'est pas illimitée et que l'art. 62, al. 4, Cst. autorise et oblige la Confédération à légiférer si les cantons ne remplissent pas leur mandat constitutionnel d'harmonisation. Pourtant, ils sont d'avis qu'il n'est pas opportun que la Confédération intervienne à l'heure actuelle. Ils estiment qu'il est prématuré, disproportionné et politiquement par opportun de modifier la loi sur les langues.

Ils font valoir les arguments suivants :

- Les cantons veulent et peuvent remplir le mandat d'harmonisation que leur confère la Constitution et donc régler conjointement l'enseignement des langues. Le bilan publié par la CDIP le 18 juin 2015 conclut que le travail d'harmonisation a déjà bien progressé et est en bonne voie. L'harmonisation du système de formation devrait passer par la coordination intercantonale. C'est aussi ce que préconise la Constitution fédérale. Mais Rome ne s'est pas faite en un jour : il convient d'attendre les résultats du rapport 2018 sur l'éducation et le bilan qui sera établi en 2019 par la CDIP. Une intervention du Conseil fédéral en matière d'enseignement des langues est donc prématurée.
- La première application de la compétence fédérale subsidiaire prévue à l'art. 64, al. 4, Cst. doit être examinée sous l'angle de l'harmonisation globale de l'école obligatoire. Il ne faut pas oublier que la coordination des cantons a permis d'harmoniser tous les autres domaines cités à l'art. 62, al. 4, Cst. Il est abusif de considérer que l'harmonisation est un échec en ne tenant compte que d'une seule branche. Il sera possible de juger uniquement lorsque les résultats de l'introduction des plans d'études régionaux dans les cantons seront connus. Dans ce contexte, l'intervention de la Confédération apparaît disproportionnée.
- Au regard des risques d'une possible votation populaire, il convient en outre d'examiner soigneusement l'opportunité politique d'une intervention fédérale dans la question des langues. Au vu du contexte actuel, le débat sur la modification de la loi fédérale sur les langues nationales serait peu technique et dissocié des problématiques pédagogiques et didactiques. Il existe un risque que la campagne de votation soit utilisée pour débattre de thèmes annexes comme la didactique des langues étrangères, l'introduction du *Lehrplan 21*, la lassitude des enseignants face aux réformes, etc. Dans ces circonstances, un refus du projet ne serait pas exclu. Mais ce refus affecterait les relations entre les régions du pays et menacerait la cohésion de la Suisse plus que ne le fait la mise en œuvre inachevée du compromis sur les langues.

Certains des cantons précités reconnaissent, malgré leurs réserves, que dans certaines circonstances, il pourrait s'avérer nécessaire de légiférer au plan fédéral. Ces cantons ont pris position sur les trois variantes proposées. Leurs positions et arguments sont énumérés au chapitre 5.

LU, NW, OW, SH, SZ

Une partie des cantons vont plus loin et refusent le principe même d'une intervention fédérale. Ils estiment que la version actuelle de la loi sur les langues est absolument suffisante et se déclarent résolument opposés à sa modification. Il n'est actuellement pas besoin de légiférer au niveau fédéral, et une intervention de la Confédération dans la souveraineté cantonale en matière de formation serait une erreur. Seules des solutions correspondant aux particularités cantonales et régionales peuvent être mises en œuvre et par la suite largement acceptées. Ces cantons ne prennent pas position sur les trois variantes ou les rejettent explicitement.

AG, AI, AR, BL, GL, SG, TG, UR, VS, ZG

Ils motivent leur position comme suit :

- Les conditions d'une réglementation au sens de l'art. 62, al. 4, Cst. et d'une intervention dans les compétences des cantons ne sont pas réunies. La disposition précitée crée une compétence subsidiaire et limitée qui ne peut être utilisée que si la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation sont concrètement mises à mal par un échec de l'harmonisation intercantonale. Cette condition n'est pas remplie. Même si l'enseignement des langues fait l'objet de discussions politiques au sein des cantons, cela n'entraîne pas l'échec des efforts d'harmonisation. Une intervention fédérale au sens de l'art. 62, al. 4, Cst. présuppose l'échec de l'harmonisation et pas seulement sa mise en danger présumée.
- L'action de la Confédération doit se limiter aux domaines de l'âge de l'entrée à l'école, de la scolarité obligatoire, de la durée et des objectifs des degrés d'enseignement et du passage de l'un à l'autre ainsi que de la reconnaissance des diplômes. Le programme d'études et l'organisation des diverses branches ne font pas partie de ces points-clés de la scolarité mais relèvent exclusivement de la compétence des cantons. La Confédération peut uniquement fixer des objectifs que chaque canton doit atteindre par ses propres moyens et à sa manière. La compétence cantonale inscrite à l'art. 62 Cst. contribue pleinement au succès du système de formation suisse. Modifier la répartition des compétences entre Confédération et cantons ferait plus de mal que de bien, dans ce domaine comme dans celui de la cohésion nationale.
- L'art. 62, al. 4, Cst. ne porte pas sur la politique sociale et linguistique, c.-à-d. l'encouragement du plurilinguisme et de la compréhension entre les communautés linguistiques. La révision de la loi sur les langues est par conséquent douteuse. L'art. 70 Cst. confère uniquement une compétence d'encouragement et n'autorise pas la Confédération à intervenir dans la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique. Les questions de politique linguistique ne devraient donc pas servir à légitimer une intervention fédérale.

Quelques cantons critiquent le fait que les variantes ne parviennent pas non plus à convaincre sur le fond. La valeur ajoutée n'apparaît pas, puisque l'éventuelle intervention de la Confédération se limite à l'objectif d'harmonisation de la CDIP. La question de l'ordre d'introduction des langues étrangères reste ouverte. Une réelle harmonisation supposerait l'obligation d'enseigner une deuxième langue nationale dès la 3^e année (5^e HarmoS). De plus, l'importance conférée à une langue nationale dans le cadre scolaire ne dépend pas du moment de son introduction mais de la qualité et l'intensité de l'enseignement, et du fait qu'il parvienne à éveiller l'intérêt des élèves pour l'apprentissage des langues.

AG, UR

4.2 Position des partis

Le PBD, le PS, le PVL et Les Verts approuvent sans réserve la modification de la loi sur les langues :

- Le PBD, le PS et Les Verts soulignent que le plurilinguisme est une caractéristique intrinsèque de notre État et que l'encourager par le biais de l'enseignement des langues est plus important que de préserver la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique. Il est légitime que la Confédération intervienne puisque certains cantons n'appliquent pas, ou alors seulement partiellement, les dispositions de la stratégie des langues adoptée conjointement par les cantons, affaiblissant par-là même ce compromis. Cela remet en question les efforts des autres cantons.
- Le PBD et le PVL estiment légitime l'intervention de la Confédération dans la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique dans le domaine de l'enseignement des langues. Ils demandent toutefois que les dispositions du droit fédéral tiennent compte du fédéralisme et se limitent au strict nécessaire. Par conséquent, ils se prononcent pour la variante 3 du Conseil fédéral (cf. liste et argumentation au ch. 5).
- Le PS souligne l'importance sociale et économique de l'harmonisation de la formation pour la mobilité et l'égalité des chances de la population. Il rappelle que les nouveaux articles constitutionnels sur la formation avaient été très bien accueillis. Les cantons remplissent leur mandat d'harmonisation par le biais du concordat HarmoS. Tous les cantons sont liés par cette solution, qui indirectement concerne aussi ceux qui n'ont pas adhéré au concordat. Ces derniers ne peuvent remplir leur obligation d'harmonisation qu'en modelant leur réglementation cantonale sur le concordat. Pour garantir la mise en œuvre du mandat constitutionnel, le Conseil fédéral doit faire usage de ses compétences subsidiaires.
- Pour Les Verts aussi, il est essentiel que les cantons remplissent leur mandat constitutionnel d'harmonisation du système de formation. Ils préféreraient toutefois que les cantons divergents rentrent dans le rang et se tiennent à la stratégie des langues.

Le PDC et le PLR émettent de fortes réserves quant à la modification de la loi sur les langues, mais prennent position sur les variantes proposées. L'UDC (y c. l'UDC-SG) et l'UDF (y c. l'UDF-SG) rejettent la modification de la loi sur les langues et ne s'expriment donc pas sur les variantes proposées.

- Le PDC et le PLR insistent sur l'autonomie cantonale en matière de formation. Selon eux, la question de l'harmonisation de l'enseignement des langues devrait être résolue par les cantons eux-mêmes. La Confédération ne doit intervenir qu'en dernier recours. Si une intervention s'avérait nécessaire, ces deux partis privilégieraient la variante 3, qui donne aux cantons la plus grande marge de manœuvre.
- Pour le PDC, la discussion sur l'enseignement des langues ne devrait pas se limiter à la question de l'année où débute l'enseignement des langues nationales. Il est tout aussi important de renforcer les mesures d'encouragement de l'enseignement des langues en général (méthodes, échanges linguistiques, enseignement par immersion).
- L'UDC et l'UDF jugent inadmissible une intervention fédérale dans la souveraineté cantonale en matière de formation. La Constitution ne l'autorise pas, et il n'existe pas de raison d'intervenir, puisque le système scolaire n'a jamais été aussi harmonisé qu'il l'est aujourd'hui. Le principal est que les programmes visent à ce que les élèves aient un niveau similaire de compétences à la fin de la scolarité obligatoire. Les cantons devraient pouvoir décider eux-mêmes comment atteindre cet objectif. De plus, la cohésion de la Suisse ne peut pas être réduite à l'apprentissage d'une deuxième langue nationale, et certainement pas au moment de son introduction. Le respect politique et culturel des communautés linguistiques joue un rôle beaucoup plus important en la matière.
- L'UDC souligne qu'aucune considération formelle ou matérielle ne fonde l'intervention de la Confédération. Du point de vue pédagogique, il n'est pas nécessaire que tous les cantons commencent à enseigner les langues étrangères au primaire. Enseigner deux langues étrangères à l'école primaire se fait au détriment des autres branches, notamment des mathématiques, des sciences naturelles, des travaux manuels et de la langue d'enseignement principale.

4.3 Position des organisations économiques

Nombreuses sont les organisations économiques à souligner l'importance de l'enseignement des langues étrangères. Les points suivants ont notamment été soulevés :

- Assurer la mobilité de la population est primordial pour les organisations économiques. Cette mobilité est essentielle pour l'espace de formation et la place économique suisses : les obstacles doivent être levés et la perméabilité et la qualité de l'espace de formation garanties.

hotellerie, TVS, UPS, usam, USP, USS

- Outre la mobilité, les compétences linguistiques revêtent aussi une grande importance pour les organisations économiques. Les exploitations agricoles suisses et de nombreuses PME exercent leurs activités sur un marché intérieur qui ne s'embarrasse pas des frontières linguistiques. Le trafic de marchandises et de services dans les diverses branches comprend toutes les régions linguistiques ; dans de nombreux secteurs, des employés issus de diverses régions linguistiques travaillent ensemble. Pour l'économie, le plurilinguisme suisse est un avantage certain. De bonnes compétences linguistiques sont essentielles dans la vie professionnelle en général ainsi que pour l'entrée dans cette dernière et pour l'intégration professionnelle en particulier. Pour l'économie, il est ainsi indispensable de maîtriser au moins une deuxième langue nationale et l'anglais.

hotellerie, UPS, USP

- Diverses organisations économiques font remarquer que deux tiers de tous les jeunes d'une année scolaire donnée effectuent une formation professionnelle initiale en entreprise après l'école obligatoire. Cette formation ne se déroule pas toujours dans le canton où ils ont effectué leur scolarité. Il arrive fréquemment que les cours soient dispensés à des apprentis provenant de plusieurs cantons. Il est donc très important pour le succès de la formation professionnelle initiale que le niveau de compétences des apprentis soit aussi homogène que possible à la fin de leur scolarité obligatoire. Dans le cas contraire, il faudrait procéder à d'importants investissements afin de permettre que les étudiants progressent au même rythme.

hotellerie, UPS, USP

- Selon hotellerie, l'USS et TVS, une intervention de la Confédération est justifiée car les cantons ne sont pas parvenus à mettre en œuvre la stratégie des langues qu'ils ont pourtant décidée ensemble. L'UPS et l'usam souhaitent donner encore une chance aux cantons de réaliser l'harmonisation décidée avant que la Confédération intervienne.

economiesuisse et le CP voient d'un œil critique une éventuelle révision de la loi sur les langues :

- economiesuisse reconnaît qu'il serait important que le programme d'enseignement des langues étrangères d'une région linguistique soit homogène afin de ne pas entraver la mobilité intercantonale des familles. Avoir de bonnes connaissances d'une deuxième langue nationale et de l'anglais est un facteur très important aux yeux du milieu économique. Toutefois, la compétence de choisir la langue étrangère doit rester du ressort des cantons. economiesuisse est donc convaincue, pour des raisons de politique institutionnelle, que dans le cas présent, les cantons et non la Confédération doivent assumer la responsabilité. L'intervention de la Confédération est superflue, il convient donc de rejeter les trois variantes.
- Le CP défend également une conception fédéraliste selon laquelle l'école constitue une compétence cantonale. Selon cette conception, les cantons doivent forcément rester libres de choisir le modèle de scolarité qui leur convient, selon leur propre appréciation. Selon le CP, cette liberté de choix supposerait aussi la possibilité de renoncer à une harmonisation si cela est jugé opportun. À titre subsidiaire, le CP se prononce pour la variante 3, la variante la moins interventionniste.

4.4 Position des autres milieux intéressés

Une majorité claire des associations faitières des communes, des Villes et des régions de montagnes et des autres organisations et associations ayant répondu à la consultation sont favorables à la modification de la loi sur les langues et à une intervention fédérale. Ils jugent cette dernière légitime en raison notamment de la remise en question de l'harmonisation de l'enseignement des langues décidée par les cantons :

ASSH, CAF, LCH, FH, FoBil, FPI, HL, OLSI, PGI, SAB, SER, S&E, SSP, UVS, VSL

Les divers groupements d'intérêt ont avancé les arguments suivants :

- Les deux associations faitières des Villes et des régions de montagne, l'UVS et le SAB, soutiennent explicitement la diversité linguistique et considèrent le plurilinguisme comme une condition importante de la cohésion du pays et un atout pour la Suisse sur le marché international. La perméabilité de l'espace suisse de formation, que seule l'harmonisation permet de garantir, est tout aussi importante à leurs yeux. Ils reconnaissent qu'il est besoin d'agir au niveau fédéral car l'harmonisation de l'enseignement des langues est menacée, ce que ces deux associations regrettent. Toutefois, le principe de la subsidiarité devrait être respecté et les cantons conserver la plus grande marge de manœuvre possible.
- Les organisations de défense des langues et de la compréhension – CAF, FH, FoBil, FPI, HL, OLSI, PGI – approuvent le principe d'une intervention fédérale destinée à préserver l'harmonisation de l'enseignement des langues et à garantir l'enseignement d'une deuxième langue nationale dès l'école primaire et jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Ils l'estiment légitime car le plurilinguisme et la compréhension entre les régions linguistiques sont des valeurs et des caractéristiques essentielles de la Suisse et car les cantons n'ont jusqu'ici pas réussi à harmoniser l'enseignement des langues.
- Le FH, le FPI et HL préféreraient que les cantons mettent eux-mêmes en œuvre, sous l'égide de la CDIP, la stratégie des langues 2004. Les cantons portent la responsabilité de remplir leur mandat constitutionnel avec conviction et de mettre en œuvre les dispositions de leur stratégie des langues, et ainsi de s'engager en faveur de la compréhension entre les communautés linguistiques. Mais ces organisations de défense des langues estiment qu'une intervention fédérale fondée sur l'art. 62 Cst. serait légitime si les cantons ne se résolvaient pas à harmoniser l'enseignement des langues.
- Les organisations de défense de l'italien en Suisse – FPI, OLSI, PGI – regrettent que l'italien (et le romanche) soient pratiquement absents du débat actuel. Ils demandent que soit inscrite dans la législation une disposition correspondant à l'art. 4, al. 2, du concordat HarmoS, à savoir qu'une offre d'enseignement facultatif d'une troisième langue nationale devrait être proposée durant la scolarité obligatoire. C'est pourquoi ils privilégient la variante 2 et proposent de la modifier en y incluant l'art. 4, al. 2, du concordat HarmoS (cf. explications au ch. 6.1).
- Les associations qui représentent le corps enseignant et les directrices et directeurs d'école – LCH, SER, SSP et VSL – accordent une grande importance à l'harmonisation de l'enseignement des langues, à la priorité donnée aux langues nationales et à la compréhension entre les régions linguistiques. La situation actuelle en Suisse alémanique en matière d'harmonisation de l'enseignement des langues étrangères fait penser à une mosaïque et est regrettable. Ils jugent donc légitime que la Confédération intervienne pour garantir la place des langues nationales à l'école obligatoire et pour harmoniser le système de formation.
- Le SSP et VSL font toutefois remarquer que la Confédération devrait faire preuve de retenue si elle intervient dans la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique, et privilégient donc la variante 3 (cf. liste et argumentation au ch. 5). De plus, il faut laisser suffisamment de temps au processus d'harmonisation. Cela permettra avec un peu de chance à la CDIP de réaliser l'harmonisation nécessaire sur la question de l'enseignement des langues.

Les organisations et associations suivantes émettent des réserves quant à la modification de la loi sur les langues ou la rejettent :

APEPS, ch, CLACESO, KSV-AI

- L'APEPS et la CLACESO sont d'avis que la Confédération ne devrait intervenir dans les compétences des cantons que dans des cas extrêmes. À l'heure actuelle, il n'est pas encore certain que les cantons, dans le cadre de la CDIP, ne réussissent pas à harmoniser dans les délais voulus l'enseignement des langues conformément aux dispositions constitutionnelles.
- ch et KSV-AI rejettent toute intervention fédérale dans la souveraineté des cantons au sujet de l'enseignement des langues. Une éventuelle intervention menacerait la cohésion du pays, une votation pourrait entraîner une polarisation. De plus, les bases constitutionnelles d'une telle intervention font défaut. Il faut laisser aux cantons le soin de décider comment harmoniser les objectifs des degrés de formation.

5 Ordre de priorité des variantes et arguments

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Cantons		CIIP, GE, LU, NE, OW, SH, TI, VD	GR, JU, NW, SZ
Partis politiques		Les Verts, PS	PBD, PDC, PLR, PVL
Organisations économiques		hotellerie, TVS	CP, UPS, usam, USP, USS
Associations faitières des communes, des Villes et des régions de montagne		SAB	UVS
Milieus et organisations intéressés		APEPS, ASSH, CAF, FoBil, HL, OLSI, PGI,	CLACESO, FH, IP, LCH, S&E, SER, SSP, VSL

Sur les 63 prises de position, 42 s'expriment sur les trois variantes. 20 privilégient la variante 2, 22 la variante 3. Les cantons privilégient en majorité la variante 2, la plupart des partis, des organisations économiques et des organisations et associations intéressées la variante 3. La variante 1 ne récolte aucun soutien.

Les principaux arguments avancés contre la variante 1 sont les suivants :

- La variante 1 ne correspond pas à la stratégie des langues adoptée conjointement par les cantons et ne prend pas en compte la situation particulière du Tessin et des Grisons. Il n'est pas nécessaire de fixer au plan fédéral le degré scolaire où débute l'enseignement de la première langue étrangère. En outre, cette variante ne fixe pas l'année d'introduction de la deuxième langue étrangère (l'anglais). Il serait donc possible de ne commencer à enseigner cette deuxième langue étrangère qu'au secondaire I, ce qui revient à autoriser indirectement l'enseignement d'une seule langue étrangère au primaire. La réglementation proposée pourrait donc signifier un retour en arrière par rapport aux efforts d'harmonisation déjà consentis.

Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la variante 2 :

- La variante 2 correspond aux recommandations de la CDIP et à la stratégie des langues décidée à l'unanimité par l'ensemble des cantons et reprend le modèle de la CDIP actuellement appliqué par la majorité d'entre eux (modèle 3/5). Elle permet donc aux cantons de poursuivre l'enseignement des langues tel qu'ils le pratiquent déjà.
- Le modèle 3/5 a fait ses preuves et tout changement engendrerait des coûts importants pour les cantons (matériel pédagogique, perfectionnement des enseignants). Si la Confédération édicte une réglementation, celle-ci doit être universelle et s'appuyer sur le modèle de la CDIP.
- La variante 2 est la plus susceptible d'amener une réelle harmonisation au sens de compétences équivalentes dans une deuxième langue nationale et en anglais. La formulation claire, qui définit le moment de l'introduction des langues, les langues enseignées et les compétences équivalentes visées, est la mieux à même d'éviter que certains cantons ne se conforment pas aux prescriptions.
- La variante 2 prend en compte la situation particulière du Tessin et des Grisons.

Les arguments suivants ont été avancés contre la variante 2 :

- La variante 2 fixe des dispositions trop précises quant à la structure de l'enseignement des langues étrangères et restreint trop fortement les compétences des cantons. Ces derniers devraient pouvoir décider du moment de l'introduction de l'enseignement des langues étrangères.
- La variante 2 ne garantit pas la continuité de l'enseignement d'une deuxième langue nationale du primaire jusqu'à la fin de l'école obligatoire. Du reste, il serait erroné de faire référence à l'anglais dans la loi fédérale sur les langues nationales.

Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la variante 3 :

- La variante 3 est celle qui garantit le mieux l'enseignement de la deuxième langue nationale depuis le primaire jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Elle va dans le sens de la solution privilégiée par les cantons, dans l'esprit de l'art. 4 du concordat HarmoS.
- La variante 3 prend en compte le principe de subsidiarité. C'est celle qui empiète le moins sur les compétences des cantons et leur donne la plus grande marge de manœuvre, puisque ses dispositions ne fixent ni la première langue étrangère, ni l'ordre de priorité, ni l'année à laquelle doit débiter l'enseignement.

Les arguments suivants ont été avancés contre la variante 3 :

- La variante 3 va moins loin que le compromis HarmoS et ne prescrit aucune compétence équivalente dans les deux langues étrangères. Elle affaiblit donc l'harmonisation.
- La variante 3 ne fixe pas assez concrètement le moment de l'introduction de l'enseignement des langues étrangères et ne statue pas sur le niveau de compétences visé. De plus, elle ne tient pas assez compte de la situation du Tessin et des Grisons.

6 Autres remarques

Quelques prises de position contiennent d'autres remarques sur le développement de l'enseignement des langues à l'école obligatoire. Les principales sont résumées ci-après.

6.1 Place de la troisième langue nationale

Divers participants s'expriment sur la place de la troisième langue nationale. La CIIP et le canton du Tessin regrettent que l'italien soit pratiquement absent du débat sur les langues. Ce canton fait remarquer qu'à l'heure actuelle, tous les cantons ne se conforment pas à l'art. 4, al. 2, du concordat HarmoS, à savoir qu'une offre appropriée d'enseignement facultatif d'une troisième langue nationale devrait être proposée durant la scolarité obligatoire. Il demande que la loi sur les langues soit complétée en conséquence. Selon lui, inscrire cette disposition dans la loi sur les langues lui donnera plus de poids. Les organisations de défense de la langue en Suisse italienne – FPI, OLSI, PGI – partagent cet avis.

Le canton des GR propose – en s'écartant toutefois du concordat HarmoS – que pour renforcer les langues minoritaires que sont l'italien et le romanche, une troisième langue nationale soit proposée à titre facultatif à tous les élèves du secondaire I.

6.2 Autres mesures de renforcement de l'enseignement des langues

De nombreux participants mentionnent d'autres possibilités de renforcer l'enseignement des langues, au-delà des propositions formulées pour réglementer le cadre.

CIIP, BL, FR, SG, TG, VD, PDC, PVL, CAF, CLACESO, USS, SSP, VSL

Combiner diverses mesures permettrait d'améliorer sensiblement l'enseignement des langues nationales. Il s'agit notamment

- de flexibiliser davantage l'enseignement des langues à l'école ;
- de développer la didactique et du matériel pédagogique adapté ;
- d'inclure les langues de migration dans l'enseignement des langues ;
- d'assurer la formation et le perfectionnement des enseignants ;
- de développer les possibilités d'échanges et d'immersion ;
- d'améliorer la dotation des heures ;
- de renforcer la recherche sur l'enseignement.

La loi sur les langues autorise la Confédération à soutenir ces diverses améliorations. Le CAF déplore à ce propos les coupes décidées par le Conseil fédéral dans les aides financières allouées aux cantons plurilingues et les qualifie de contre-productives.

Le domaine des échanges scolaires notamment a un grand potentiel, non seulement pour l'acquisition d'une langue, mais aussi pour l'encouragement de la compréhension entre les régions linguistiques. Les cantons de SG et de TG ainsi que le PDC, la CLACESO et VSL souhaiteraient que plus d'efforts soient faits au plan national pour encourager les activités faisant intervenir plusieurs langues.

Le PDC, le PVL et l'UDC sont d'avis que la compréhension mutuelle entre les communautés linguistiques dans la vie sociale et politique est bien plus importante que la révision de la loi sur les langues.

7 Annexe

7.1 Liste des participants à la consultation avec abréviations

Cantons

Canton de Zurich	ZH
Canton de Berne	BE
Canton de Lucerne	LU
Canton d'Uri	UR
Canton de Schwyz	SZ
Canton d'Obwald	OW
Canton de Nidwald	NW
Canton de Glaris	GL
Canton de Zoug	ZG
Canton de Fribourg	FR
Canton de Soleure	SO
Canton de Bâle-Ville	BS
Canton de Bâle-Campagne	BL
Canton de Schaffhouse	SH
Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures	AR
Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures	AI
Canton de Saint-Gall	SG
Canton des Grisons	GR
Canton d'Argovie	AG
Canton de Thurgovie	TG
Canton du Tessin	TI
canton de Vaud	VD
Canton du Valais	VS
Canton de Neuchâtel	NE
Canton de Genève	GE
Canton du Jura	JU

Conférence intercantonale

Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin	CIIP
---	------

Partis politiques

Les Verts. Parti écologiste suisse	Verts
Parti bourgeois-démocratique suisse	PBD
Parti démocrate-chrétien de Suisse	PDC
Parti socialiste suisse	PS
Parti vert'libéral Suisse	PVL
PLR. Les Libéraux-Radicaux	PLR
Union démocratique du centre (y compris UDC-SG)	UDC
Union démocratique fédérale (y compris UDF-SG)	UDF

Organisations faitières nationales de l'économie

Centre Patronal	CP
economiesuisse	economiesuisse
hotelleriesuisse	hotellerie
Travail.Suisse	TVS
Union patronale suisse	UPS

Union suisse des arts et métiers	usam
Union suisse des paysans	USP
Union syndicale suisse	USS

Associations faitières des communes, des Villes et des régions de montagne

Groupement suisse pour les régions de montagne	SAB
Union des villes suisses	UVS

Milieus et organisations intéressés

Académie suisse des sciences humaines et sociales	ASSH
Association pour la promotion de l'enseignement plurilingue en Suisse	APEPS
Conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire	CLACESO
Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne	CAF
Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz	LCH
Ecole et famille Suisse (Schule und Elternhaus Schweiz)	S&E
Fondation ch pour la collaboration confédérale	ch
Forum für die Zweisprachigkeit / Forum du bilinguisme	FoBil
Forum Helveticum	FH
Forum per l'italiano	FPI
Helvetia Latina	HL
Institut de plurilinguisme	IP
Komitee für eine starke Volksschule Appenzell Innerrhoden	KSV AI
Osservatorio linguistico della Svizzera italiana	OLSI
Pro Grigioni Italiano	PGI
Syndicat des enseignants romands	SER
Syndicat suisse des services publics	SSP
Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schweiz	VSL

7.2 Liste des abréviations

AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
APEPS	Association pour la promotion de l'enseignement plurilingue en Suisse
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
ASSH	Académie suisse des sciences humaines et sociales
BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
CAF	Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne
ch	Fondation ch pour la collaboration confédérale
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CLACESO	Conférence latine des chefs d'établissement de la scolarité obligatoire
CP	Centre patronal
economie-suisse	economiesuisse
FH	Forum Helveticum
FoBil	Forum für die Zweisprachigkeit / Forum du bilinguisme
FPI	Forum per l'italiano
FR	Canton de Fribourg

GE	Canton de Genève
GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
HL	Helvetia Latina
hotellerie	hotelleriesuisse
IP	Institut de plurilinguisme
JU	Canton du Jura
KSV AI	Komitee für eine starke Volksschule Appenzell Innerrhoden
LCH	Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OLSI	Osservatorio linguistico della Svizzera italiana
OW	Canton d'Obwald
PBD	Parti bourgeois-démocratique suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien de Suisse
PGI	Pro Grigioni Italiano
PLR	PLR. Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste suisse
PVL	Parti vert'libéral Suisse
S&E	Ecole et famille Suisse
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SER	Syndicat des enseignants romands
SG	Canton de Saint-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SO	Canton de Soleure
SSP	Syndicat suisse des services publics
SZ	Canton de Schwyz
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
TVS	Travail.Suisse
UDC	Union démocratique du centre
UDC-SG	Union démocratique du centre du canton de Saint-Gall
UDF	Union démocratique fédérale
UDF-SG	Union démocratique fédérale du canton de Saint-Gall
UPS	Union patronale suisse
UR	Canton d'Uri
usam	Union suisse des arts et métiers
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
UVS	Union des villes suisses
Verts	Les Verts. Parti écologiste suisse
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
VSL	Verband Schulleiterinnen und Schulleiter Schweiz
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich