

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 2
3003 Berne

Réf. : MFP/15020838

Lausanne, le 5 octobre 2016

Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir consultés sur la modification que le Conseil fédéral souhaite apporter à la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues) et saluons sa volonté d'assurer l'enseignement d'une deuxième langue nationale dès le degré primaire, dans le respect du principe de subsidiarité qui régit les interventions de la Confédération en matière d'enseignement obligatoire.

Par la présente, nous vous faisons part de la position du gouvernement vaudois, de ses préférences en ce qui concerne les variantes proposées, ainsi que de ses remarques.

Considérations de principe

Nous considérons tout d'abord que la diversité linguistique et culturelle de la Suisse est une part constitutive de notre communauté nationale, qui présuppose des efforts constants, de part et d'autre, pour assurer une compréhension mutuelle tant de la langue que de la culture de l'autre. Ces efforts sont par nature plus importants pour les langues et cultures minoritaires et donc, en l'occurrence, pour l'enseignement des langues latines dans la partie alémanique du pays. Tout comme le Conseil fédéral, nous sommes favorables à une solution commune dont les cantons seraient les artisans. L'histoire de l'enseignement des langues nationales dans notre pays, et notamment les décisions unilatérales de certains cantons qui ont priorisé l'anglais face au français sans aucune concertation avec les autres cantons, montre cependant qu'à défaut d'un cadre légal clair pour l'ensemble du pays, il peut devenir très difficile de mettre en œuvre la volonté populaire d'harmonisation des objectifs d'enseignement par degré scolaire, comme le demande l'article 62, alinéa 4 de la Constitution fédérale. Dans ce contexte, il nous paraît non seulement légitime, mais aussi opportun et surtout nécessaire de préparer les bases d'un cadre légal permettant, en cas de besoin avéré, d'assurer l'harmonisation des objectifs prioritairement dans le domaine où cette harmonisation est menacée, à savoir l'enseignement de la deuxième langue nationale.

Le Canton de Vaud a mis en oeuvre des moyens importants au cours des dernières années, en collaboration avec tous les autres cantons de Suisse occidentale, pour assurer l'enseignement de l'allemand et de l'anglais dans le cadre de l'Ecole obligatoire, avec des investissements notamment dans la formation des enseignantes et des enseignants, l'élaboration et la production commune de moyens d'enseignement ou encore l'encouragement d'échanges scolaires. Ces efforts pourraient être menacés par des choix de cantons qui, décidés de supprimer l'enseignement du français à l'école primaire tout en admettant bien l'obligation constitutionnelle d'harmonisation des objectifs d'enseignement aux différents degrés de l'Ecole obligatoire, ont d'ores et déjà demandé de revoir à la baisse les objectifs de l'accord HarmoS, notamment en repoussant au début de la 9e année HarmoS le début de l'enseignement d'une seconde langue nationale. La sécurité du droit, tout particulièrement dans le domaine de l'enseignement dans lequel la fiabilité et la régularité sur la durée constituent des facteurs de succès essentiels, demande un minimum de garanties pour éviter qu'une petite minorité de cantons, qui représente actuellement quelque dix pour cent des élèves de l'Ecole obligatoire en Suisse, puisse remettre en question les décisions d'une forte majorité, dont toute la Suisse occidentale, ainsi que les investissements importants qui ont été consentis.

Outre ces considérations spécifiques, nous considérons que les objectifs qui ont conduit 85 pour cent de la population suisse, en 2006, à introduire les nouveaux articles constitutionnels sur la formation restent toujours valables. Il s'agit, d'une part, de réduire les obstacles à la mobilité des familles, comme le demandent à la fois l'économie et les parents d'élèves et, d'autre part, en ce qui concerne l'apprentissage d'une deuxième langue nationale en tant que tel, de contribuer de manière essentielle à la compréhension de la langue et de la culture de l'autre dans le pays quadrilingue que constitue la Suisse.

Comme l'a exprimé la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dans sa prise de position du 23 juin 2016 à votre attention, nous estimons par ailleurs que

- la Confédération est habilitée et astreinte par l'article 62, alinéa 4 de la Constitution fédérale à légiférer si le législateur considère que les cantons – ou certains d'entre eux – ne remplissent pas leur mandat constitutionnel d'harmonisation;
- les cantons ont adopté, avec la stratégie des langues de 2004, une solution nationale qui a été reprise à l'article 4 de l'accord HarmoS et qui est contraignante pour tous les cantons concordataires, de même que, indirectement, pour les cantons non concordataires, dans la mesure où les cantons qui renoncent à adhérer à l'accord ne peuvent remplir leur devoir d'harmonisation dans les domaines prescrits par la Constitution qu'en alignant leur réglementation sur l'harmonisation élaborée en commun et exprimée dans l'accord HarmoS ;

- la notion de degré de la scolarité à l'issue duquel les objectifs doivent être atteints s'applique de manière incontestable non pas à l'ensemble de l'Ecole obligatoire, mais bien, au moins, aux degrés primaire et secondaire, tels qu'ils sont définis tant dans l'accord HarmoS que dans la Convention scolaire romande ;
- la totalité des élèves (hors dispenses accordées au cas par cas et adaptation individuelle des objectifs) doit acquérir les compétences fondamentales définies comme objectifs de formation avant la fin du degré primaire et la fin de la scolarité obligatoire, soit à la fin des deux degrés scolaires (primaire et secondaire I).

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 la matière, le seul fait qu'un canton ne s'en tienne pas aux règles de l'harmonisation scolaire ne justifie pas en tant que tel une intervention fédérale. 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 démarche 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.

Considérations sur les variantes proposées

En ce qui concerne les variantes proposées par le Conseil fédéral et par conséquent la portée matérielle d'une intervention fédérale, nos positions de principe développées en début de réponse nous amènent aux priorités suivantes :

- si l'on suivait le principe constitutionnel sur l'harmonisation scolaire inscrit à l'art. 64 de la Constitution fédérale, l'harmonisation par degré devrait en principe impliquer le même ordre dans l'introduction d'une deuxième langue nationale et de l'anglais, dans tous les cantons ; pour des raisons historiques et de pragmatisme politique, cette position semble aujourd'hui difficilement défendable, comme l'a montré l'échec d'une proposition de la commission compétente du Conseil national sur ce point;
- dans ce contexte, la priorité du Conseil d'Etat vaudois va à la variante 2 proposée par le Conseil fédéral, qui permet d'asseoir dans le droit fédéral, pour des raisons d'harmonisation de fait, la position que la CDIP a d'ores et déjà adoptée il y a douze ans mais qu'elle n'a pas les moyens de faire appliquer par ses membres, ce qui fait courir le danger qu'une petite minorité de cantons puissent empêcher une grande majorité, représentant quelque 90 pour cent des élèves suisses, de s'entendre sur le degré d'harmonisation qu'ils souhaitent atteindre;
- au cas où la variante 2 ne devrait pas obtenir le soutien d'une majorité nécessaire à sa mise en œuvre, notre préférence entre les deux variantes restantes irait à la variante 3, qui met la priorité sur le français en partant du fait que l'enseignement de l'anglais n'a pas besoin d'une protection particulière dans le droit fédéral, et qui permettrait de fixer des objectifs clairs, tant au degré primaire qu'au secondaire I, pour la discipline la plus menacée qui est actuellement le français.

Autres remarques

Parallèlement aux discussions sur les différentes variantes d'intervention du droit fédéral, il nous semble essentiel de travailler également sur d'autres pistes d'encouragement des échanges entre communautés linguistiques, et tout particulièrement celles relatives aux échanges scolaires. Sur ce dernier point, il est important que la Confédération tienne ses engagements financiers et assure la meilleure organisation possible dans la mise sur pied des programmes d'échange.

Conclusion

Nous saluons ainsi la volonté du Conseil fédéral de préparer sans précipitation des conditions-cadre permettant d'assurer la mobilité familiale et scolaire entre les cantons, des connaissances d'une deuxième langue nationale harmonisées selon la volonté d'une très forte majorité de la population de notre pays, ainsi que la compréhension mutuelle entre les régions linguistiques de notre pays. Nous estimons, comme le Conseil fédéral et la CDIP, qu'il incombe en premier lieu aux cantons de mettre en œuvre les objectifs d'harmonisation notamment dans le domaine des langues, mais que la Confédération se doit de préparer, en soutien à la très forte majorité de cantons qui respectent la Constitution et les choix du peuple suisse, des outils permettant d'éviter que quelques cantons isolés puissent remettre en cause les travaux de cette majorité qui représente plus de 90 pour cent des élèves dans notre pays.

En vous remerciant d'avance de l'attention portée à la position du gouvernement vaudois, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SG-DFJC

Copie (par courriel (format PDF et Word))

- kultur_gesellschaft@bak.admin.ch