

**MESSAGE N° 102**

28 octobre 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant les projets de loi concernant  
l'adhésion du canton de Fribourg à l'accord  
intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité  
obligatoire et à la Convention scolaire romande**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS ou accord HarmoS) de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et un projet de loi portant adhésion du canton de Fribourg à la Convention scolaire romande de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Compte tenu de la connexité des deux objets et comme il l'avait fait lors de la phase de consultation des projets d'accords (rapport N° 255 du 4 avril 2006), le Conseil d'Etat vous remet un message unique, même si la ratification de ces accords impose deux actes législatifs distincts.

Les deux textes tirent le meilleur parti des principes du fédéralisme et de la subsidiarité propres au système scolaire suisse. Sont transférés au niveau intercantonal des éléments nécessitant une harmonisation, que la Confédération pourrait imposer aux cantons en vertu des dispositions constitutionnelles votées le 21 mai 2006 et qu'un canton de la taille de celui de Fribourg ne peut pas assumer à lui tout seul. Les deux accords ne prétendent nullement viser à une uniformisation de l'école en Suisse. Tout comme les autres cantons, le canton de Fribourg tient à juste titre à maintenir un certain nombre de spécificités dans son système éducatif.

Au niveau suisse, les cantons décident du principe d'harmoniser la scolarité obligatoire en ce qui concerne les objectifs de l'enseignement, les structures scolaires, l'amélioration de la qualité et de la perméabilité du système scolaire. Au niveau romand, les cantons veulent donner une base légale explicite à l'institution qu'est la CIIP et renforcer l'Espace romand de la formation, tout en garantissant la mise en application des principes fixés par l'accord suisse. La partie alémanique du pays, quant à elle, se concentre pour l'heure sur le plan d'études commun.

Pour le canton de Fribourg, ces actes forts confirment et promeuvent l'implication déjà grande des organes cantonaux dans la collaboration intercantonale dans le domaine de l'instruction publique et de la formation. Ils constituent par ailleurs des signes tangibles de mise en œuvre de l'article 5 de la Constitution cantonale du 16 mai 2004 et du défi N° 5 du programme gouvernemental de la législature 2007–2011. Le fait qu'un acte particulier soit établi pour la CIIP et pas pour la partie germanophone du pays ne signifie pas que les deux parties linguistiques du canton s'éloignent l'une de l'autre. Au contraire, le cadre fixé par l'accord suisse garantira une meilleure harmonisation entre parties linguistiques, notamment par la définition commune des finalités de la scolarité obligatoire et l'établissement de standards nationaux de formation.

La consultation organisée en 2006 sur ces deux textes a permis aux parlements cantonaux, aux partis politiques et aux partenaires de l'école de s'impliquer dans le processus d'élaboration de ces actes législatifs. S'agissant de la coordination romande, une commission interparlementaire est instituée pour assurer le suivi de l'exécution de la Convention. C'est un renforcement de la participation

des parlements cantonaux dans les travaux intercantonaux qui est ainsi promu.

Ce message est structuré de la manière suivante:

1. Mise en contexte et présentation des enjeux
2. Lignes de force de l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et incidences pour le canton de Fribourg
3. Lignes de force de la Convention scolaire romande du 21 juin 2007 et incidences pour le canton de Fribourg
4. Synthèse des incidences financières et en personnel
5. Autres incidences
6. Conclusion

**1. MISE EN CONTEXTE ET PRÉSENTATION  
DES ENJEUX****1.1 Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)**

En Suisse, la responsabilité majeure de la formation, tout particulièrement pour la scolarité obligatoire, incombe aux cantons. Ceux-ci collaborent toutefois dans un certain nombre de domaines. C'est le 24 février 1897 que se tint à Lucerne la première réunion des directeurs cantonaux de l'instruction publique, acte fondateur de la CDIP. Grâce au Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire, auquel le canton de Fribourg a adhéré par décret du Grand Conseil voté le 1<sup>er</sup> juillet 1971 (RSF 416.1), l'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux au niveau suisse est devenue effective dans les domaines suivants: l'âge d'entrée à l'école obligatoire, la durée de l'école obligatoire, la durée normale de la scolarité jusqu'à la maturité, ainsi que, après une modification de la Constitution fédérale, la date du début de l'année scolaire. Depuis les années 1990, d'autres accords permettent d'assurer la reconnaissance de diplômes cantonaux de fin d'études au niveau suisse, ainsi que, pour l'enseignement post-obligatoire, la mobilité des étudiantes et étudiants dans l'ensemble du pays.

Le 21 mai 2006, le Conseil fédéral a soumis à votation populaire une révision des articles constitutionnels sur l'éducation. Sa proposition a été plébiscitée par 85,6% des votants et par les 26 cantons. Dans le canton de Fribourg, le taux d'acceptation a été de 88,8%. La Constitution fédérale, par son article 62 al. 4 contraint les cantons à trouver une solution commune sur un nombre de paramètres importants: l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement, le passage de l'un à l'autre et la reconnaissance des diplômes. Faute d'harmonisation de la part des cantons, la Confédération légiférerait. Soucieux d'anticiper les conséquences de cet article constitutionnel, de prouver leur attachement à leur autonomie dans un contexte fédéraliste et de montrer très concrètement à la population de quoi il s'agit, les cantons avaient préparé, en vue de la votation, un projet d'accord intercantonal, que la CDIP avait mis en consultation de février à novembre 2006. C'est ainsi en toute connaissance de cause que les partis politiques, les divers groupes d'intérêt et, en fin de compte, le peuple suisse avaient pu se déterminer avant la votation du 21 mai 2006, puis dans le cadre de la consultation menée jusqu'au 30 novembre 2006.

Dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat avait organisé une très large consultation sur le projet d'accord. D'abord, en adressant au Grand Conseil son rapport n° 255 du 4 avril 2006 et en actionnant de manière volontaire, avec les autres cantons de Suisse occidentale, la procédure d'association des parlements cantonaux à la phase de négociation prévue dans la Convention des conventions. Ensuite, en ouvrant la consultation, sur le plan cantonal, notamment à l'Association des communes fribourgeoises, à la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes, à l'ensemble des commissions scolaires et des comités des écoles du cycle d'orientation, au Conseil des jeunes, à la Fédération des associations fribourgeoises d'enseignants, ainsi qu'aux associations de parents d'élèves. Les partis politiques avaient eux aussi été directement consultés. Dans leurs réponses du 28 août (UDC, PDC), du 30 août (PLR) et du 31 août (PS), les partis politiques ayant fait parvenir leurs observations saluaient cette conséquence logique de la volonté populaire exprimée le 21 mai 2006, avec ensuite certaines précisions ou certaines nuances sur divers points particuliers du projet. La Commission interparlementaire et la Commission des affaires extérieures du Grand Conseil, quant à elles, avaient également transmis au Conseil d'Etat des propositions d'améliorations, que le Gouvernement avait fait siennes dans sa prise de position du 21 novembre 2006. Le rapport de la consultation ainsi que la réponse du Conseil d'Etat à la CDIP sont accessibles sur le site internet de la DICS (coopération intercantonale > télécharger).

Le projet d'accord a ensuite été modifié compte tenu des résultats de la consultation et c'est finalement le 14 juin 2007 qu'il a été voté à l'unanimité des conseillères et conseillers d'Etat en charge de l'instruction publique dans les cantons.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (accord HarmoS) modifie la teneur du concordat de 1970 et renforce les efforts d'harmonisation. Les enjeux principaux en sont les suivants:

- il définit de façon unitaire les principales caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire (début de la scolarité, nombre et durée des degrés scolaires), actualisant ainsi le concordat de 1970;
- il identifie les finalités de l'école suisse au niveau de la scolarité obligatoire;
- il indique les instruments qui permettent d'assurer et de développer la qualité du système d'éducation à l'échelon national;
- il désigne en particulier l'instrument que constituent les standards nationaux de formation, standards à caractère impératif, et règle la procédure qui permet de déterminer ces derniers.

Divers documents en lien avec cet accord sont disponibles à l'adresse [www.cdip.ch](http://www.cdip.ch). Le Gouvernement vous présente, dans le point 2 ci-dessous, les incidences pour le canton de Fribourg des principales lignes de force du projet d'accord.

## 1.2 Convention scolaire romande du 21 juin 2007

La création de la CIIP est antérieure à celle de la CDIP, puisque les directeurs cantonaux de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin ont tenu leur première réunion le 2 avril 1874 à Lausanne. Les travaux menés dès les années 1960 en direction d'une «école ro-

mande» ont abouti à l'adoption de CIRCE I (plan cadre, degrés 1 à 4) en 1972, de CIRCE II (degrés 4 à 6) en 1979, de CIRCE III (degrés 7 à 9) en 1986. Ainsi, depuis un certain nombre d'années déjà, les plans d'étude cadres de la partie francophone du pays tendent à l'harmonisation. Plusieurs moyens d'enseignement sont communs aux cantons de la CIIP; certains consistent en un choix harmonisé de moyens existant sur le marché, alors que d'autres ont été réalisés par la Conférence elle-même.

Par le Concordat scolaire de 1970, la CIIP est devenue l'une des quatre conférences régionales de la CDIP. Les trois autres conférences régionales sont toutes exclusivement germanophones. Le canton de Fribourg appartient simultanément à la CIIP et à la Conférence de la Suisse du Nord-Ouest (NWEDK) en raison de sa situation de canton bilingue.

En 2003, la CIIP a adopté une «Déclaration sur les finalités et les objectifs de l'École publique». Cette déclaration a été suivie en avril 2005 d'une déclaration politique visant à l'établissement d'un «Espace romand de la formation». Cet espace doit être institué par le biais d'une convention intercantonale que les parlements des cantons romands adopteront. Dans le contexte national d'harmonisation de l'école obligatoire, les chefs de l'instruction publique de la CIIP souhaitent que l'Espace romand de la formation puisse jouir d'une assise suffisamment forte pour jouer un rôle déterminant dans la mise en place et l'application de la future coordination suisse; il en va, aussi, de l'identité de la Suisse latine au sein de la coordination scolaire suisse. Il est précisé que pour cette Convention, qui implique une grande proximité géographique, le Tessin n'est pas partie prenante. La Convention scolaire romande doit permettre de:

- mettre en œuvre au niveau de la CIIP les tâches que le projet d'accord national, dans son article 8, délègue aux conférences régionales (plans d'étude, moyens d'enseignement, instruments d'évaluation, le tout coordonné également avec les standards de formation définis pour l'ensemble du pays); comme indiqué plus haut, pour une part importante de ces tâches, la Convention donne une forme juridique commune à des pratiques romandes dont les origines remontent à la fin des années 1960;
- fixer les domaines complémentaires à ceux déterminés par le projet d'accord suisse sur l'harmonisation de l'école obligatoire, dans lesquels les cantons signataires se fixent des objectifs communs (p. ex. formation initiale et continue du corps enseignant, formation des cadres scolaires, épreuves romandes, profils de compétence au sortir de la scolarité obligatoire, etc.).

La Convention de la CIIP est donc intimement liée à l'accord de la CDIP. Pour une partie, elle en constitue une application concrète à la partie francophone du pays, ce qui implique certaines redites par rapport au texte de la CDIP. Pour une autre partie, elle va plus loin et contient des éléments particuliers supplémentaires et spécifiques à l'Espace romand de la formation. Ainsi, dans le cadre fixé par l'accord de la CDIP, la Convention de la CIIP confirme et intensifie l'ensemble du dispositif de coordination scolaire romande qui s'est progressivement construit depuis de nombreuses années. Ce projet définit une volonté politique harmonisée avec le cadre helvétique, mais néanmoins spécifique à la Suisse romande. Par souci de meilleure visibilité et d'appréciation globale sur l'avenir de la politique de la formation, la CIIP avait lié

la procédure de consultation sur son projet à la procédure de consultation sur le projet de la CDIP. Le Conseil d'Etat avait présenté et soumis à consultation les deux documents simultanément (rapport N° 255 du 4 avril 2006). Le rapport de la consultation ainsi que la réponse du Conseil d'Etat à la CIIP sont accessibles sur le site internet de la DICS (coopération intercantonale > télécharger).

Le projet de convention a ensuite été modifié compte tenu des résultats de la consultation et c'est finalement le 21 juin 2007 qu'il a été voté à l'unanimité des conseillères et conseillers d'Etat en charge de l'instruction publiques dans les cantons.

Divers documents en lien avec cet accord sont disponibles à l'adresse [www.ciip.ch](http://www.ciip.ch). Le Gouvernement vous présente, dans le point 3 ci-dessous, les incidences pour le canton de Fribourg des principales lignes de force du projet de Convention.

### 1.3 Harmonisation dans la partie germanophone du pays

Comme déjà indiqué, la CDIP comprend quatre conférences régionales et le canton de Fribourg appartient simultanément à la CIIP et à la Conférence de la Suisse du Nord-Ouest (NWEDK) en raison de sa situation de canton bilingue. A noter par ailleurs que les trois conférences de langue allemande se regroupent pour des projets communs sous le sigle de la D-EDK (deutschsprachige EDK-Regionen).

Les cantons de Suisse alémanique ne proposent pas d'accord intercantonal portant sur l'ensemble des activités de coopération dans le domaine scolaire. Ils sont actuellement en train d'élaborer les statuts de la D-EDK, qui pourront être adoptés dans la foulée de l'acceptation de l'accord HarmoS et dont le principal projet découlant de HarmoS est le développement d'un plan d'études unique pour la Suisse germanophone, ce qui constitue une grande nouveauté pour cette partie du pays. Le plan d'études commun renforcera l'harmonisation des contenus et des objectifs de l'école obligatoire et permettra de limiter les problèmes de mobilité liés à un changement de domicile et d'école d'un canton à un autre. Simultanément, le plan d'études unique constituera le cadre au sein duquel des moyens d'enseignement communs seront développés. Une autre conséquence du plan d'études de la Suisse alémanique consistera en une harmonisation accrue des contenus de la formation initiale des enseignantes et des enseignants et, par là, une augmentation de la mobilité professionnelle du corps enseignant. La planification actuelle prévoit une introduction du plan d'études commun de la Suisse alémanique pour l'année scolaire 2012/13.

Les cantons frontières de la Suisse alémanique (BE, BL, BS, FR, SO, VS), quant à eux, travaillent ensemble pour le projet Passepartout, qui consiste en la mise en œuvre de l'enseignement du français dès la 3<sup>e</sup> année primaire (ce qui est déjà le cas à FR) et de l'anglais dès la 5<sup>e</sup> année primaire dans l'ensemble de la zone. Ce projet intercantonal constitue une mise en œuvre de la stratégie de l'enseignement des langues adoptée par la CDIP. Mais il est aussi un travail de coordination intercantonale en matière de didactique, de grilles-horaires, de plans d'études, de moyens d'enseignement, de formation initiale et continue du corps enseignant, ainsi que des instruments d'évaluation et des portfolios des langues. Il a fait l'objet d'une convention administrative adoptée par le Conseil d'Etat

le 23 octobre 2007. La planification du projet prévoit l'introduction de l'anglais en cinquième année primaire dans les six cantons pour l'année scolaire 2013/14.

## 2. LIGNES DE FORCE DE L'ACCORD INTERCANTONAL DU 14 JUIN 2007 SUR L'HARMONISATION DE LA SCOLARITÉ OBLIGATOIRE ET INCIDENCES POUR LE CANTON DE FRIBOURG

Le Conseil d'Etat rappelle les lignes de force des dispositions de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et en indique ci-dessous les incidences particulières pour le canton de Fribourg.

### Art. 1 But

Cet article reprend, sans rien y ajouter, le mandat donné aux cantons par la Constitution fédérale (art. 62 al. 4), mandat plébiscité par 85,6% des votants et l'unanimité des cantons le 21 mai 2006. Il s'agit bien ici d'harmonisation et en aucun cas d'uniformisation. Fixer des objectifs communs n'implique pas qu'il faille tout uniformiser, ni même imposer une voie unique pour y accéder; il s'agit de parvenir entre cantons à un niveau de concordance tel que la qualité et la perméabilité du système scolaire puissent être garanties sur l'ensemble du pays, tout en donnant désormais une identité visible au système scolaire suisse.

### Art. 2 Principes de base

Alinéa 1: il est rappelé ici que le principe de base est de ne confier une tâche à un étage politique supérieur que si le maintien de la tâche à l'étage inférieur ne permet pas d'atteindre l'objectif. Les processus de formation sont pour l'essentiel de nature décentralisée: chaque établissement, sa direction ou son responsable, son personnel enseignant et tout autre personnel spécialisé se voient attribuer une grande responsabilité dans l'organisation du processus éducatif et ils doivent pouvoir assumer cette responsabilité globale sur le plan organisationnel comme sur le plan pédagogique. C'est là une logique de gestion par objectifs.

Alinéa 2: les cantons s'efforcent de faire tomber les obstacles à la mobilité de la population.

### Art. 3 Formation de base

Alinéa 1: l'école a une tâche d'instruction et de soutien au développement personnel qui doit permettre aux futurs adultes de s'insérer dans la vie professionnelle, de vivre en harmonie dans la société et de poursuivre leur formation tout au long de leur vie. Cette disposition est proche des articles 16, 12 et 14 de la loi scolaire fribourgeoise du 23 mai 1985 (RSF 411.0.1).

Alinéa 2: pour que chaque jeune puisse acquérir un certificat de formation professionnelle ou générale du degré secondaire II, au moins, l'école obligatoire doit transmettre à tous les élèves la formation de base leur permettant d'accéder à ce degré. Cette dernière s'articule autour de cinq grands domaines de formation communs à tous les cantons (langues; mathématiques et sciences naturelles; sciences humaines et sociales; musique, arts et activités créatrices; mouvement et santé), mais les cantons demeurent libres d'ajouter d'autres domaines encore en fonction de leur spécificité. Ces cinq grands domaines

devront être repris dans les plans d'études. Dans le canton de Fribourg, les domaines de formation obligatoire ne figuraient jusqu'à présent dans aucun acte législatif. Cette insertion formelle et explicite ne fait toutefois que confirmer la pratique du terrain.

Alinéa 3: le rôle de l'école pour seconder les parents dans le développement d'une personnalité autonome, l'acquisition de compétences sociales et du sens des responsabilités vis-à-vis d'autrui et de l'environnement apparaît également, dans des termes très proches, dans les articles 2 et 3 de la loi scolaire fribourgeoise du 23 mai 1985.

#### **Art. 4 Enseignement des langues**

Du fait du caractère plurilingue de la Suisse, la question de l'enseignement des langues doit nécessairement faire l'objet de précisions; celles-ci avaient été décidées dans la stratégie commune que les directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique ont adoptée le 25 mars 2004.

Alinéa 1: la première langue étrangère doit être enseignée au plus tard dès la 5<sup>e</sup> année de scolarité, soit l'actuelle 3<sup>e</sup> année primaire. C'est déjà le cas dans le canton de Fribourg, où l'allemand est enseigné dans les classes francophones et le français dans les classes alémaniques dès la 3<sup>e</sup> année. A noter que les cantons qui le souhaitent peuvent commencer cet enseignement plus tôt.

La deuxième langue étrangère doit être enseignée au plus tard dès la 7<sup>e</sup> année de scolarité, soit l'actuelle 5<sup>e</sup> année primaire. Actuellement, l'anglais est enseigné dans le canton de Fribourg dès la 1<sup>re</sup> année du cycle d'orientation. Il faudra donc anticiper cet enseignement de deux ans. Les travaux préparatoires ont évidemment déjà débuté. La partie alémanique du canton participe au projet des six cantons frontières, «Passepartout», qui prévoit l'introduction de l'anglais en 5<sup>e</sup> primaire pour l'année scolaire 2013/14. Les cantons francophones, quant à eux, coordonnent l'expérimentation de l'enseignement de l'anglais en 5<sup>e</sup> année primaire dès la rentrée 2009, avec une généralisation également prévue pour la même échéance, en coordination avec «Passepartout». Une enquête conduite durant l'hiver 2007/08 montre qu'une partie du corps enseignant primaire dispose des capacités linguistiques et de la volonté de formation pour enseigner l'anglais à l'école primaire, et ce aussi bien parmi les Alémaniques que chez les Francophones. Sur le plus long terme se pose la question du profil du corps enseignant primaire pour assurer la plus grande efficacité à cet enseignement. Les réflexions sont en cours dans tous les cantons.

Pour le canton de Fribourg, l'avancement de deux ans de l'enseignement de l'anglais peut comporter des incidences financières et en personnel plus ou moins importantes selon les modalités qui seront fixées. Donné à raison de deux unités hebdomadaires en 5P et en 6P, cet enseignement devrait concerner près de 260 classes pour la partie francophone et de 120 pour la partie alémanique, soit au total 380 classes. Dans une variante maximaliste, l'hypothèse est que ces deux unités seraient ajoutées à la grille-horaire des élèves (de 28 à 30 unités hebdomadaires); cet enseignement représenterait alors l'équivalent de 27 postes à plein temps, soit environ 2,7 millions de francs par année. Dans une variante médiane, l'hypothèse est que cet enseignement serait partiellement pris sur le temps horaire actuel (soit une unité sur deux) cela représente-

rait la moitié de cette somme. Enfin, dans une variante minimale du point de vue financier, si l'anglais remplaçait deux unités données actuellement, cela reviendrait à une opération neutre sur le plan budgétaire. La décision définitive interviendra ultérieurement et les moyens seront estimés à ce moment-là. Dans tous les cas, il faut ajouter un montant substantiel de formation continue de l'ordre de 100 000 à 150 000 francs par année durant quatre ans.

Alinéa 2: une troisième langue nationale, pour le canton de Fribourg en principe l'italien, doit être proposée de manière facultative durant la scolarité obligatoire. Actuellement déjà, les écoles du cycle d'orientation proposent un tel enseignement sous forme d'option dès le cycle d'orientation et particulièrement au degré 9. Toutefois, le nombre minimal d'élèves permettant d'ouvrir une classe n'a encore jamais été atteint.

Alinéa 3: la coordination au niveau régional de l'ordre d'enseignement des langues étrangères est déjà une réalité. Tous les cantons francophones enseignent l'allemand comme première langue étrangère. Les six cantons frontières œuvrant au projet «Passepartout» ont choisi le français comme première langue étrangère. Les autres cantons alémaniques ont pour la plupart choisi l'anglais.

Alinéa 4: la langue première des enfants issus de la migration est valorisée par les cantons, notamment par le soutien aux cours de langue et de culture d'origine organisés par les consulats des pays d'origine et les différentes communautés linguistiques. Dans le canton de Fribourg, ce soutien est réel et se manifeste notamment dans la partie francophone par l'indication dans le livret scolaire de la participation de l'enfant à ces cours.

#### **Art. 5 Scolarisation**

Alinéa 1: l'élève est scolarisé dès l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet. Cela signifie que l'entrée à l'école enfantine doit avoir lieu dans la cinquième année de vie et que les deux années d'école enfantine sont obligatoires. Actuellement, en Suisse, près de 86% des enfants fréquentent d'ores et déjà l'école enfantine durant deux ans. Le 5 septembre 2008, le Grand Conseil fribourgeois a voté une modification de la loi scolaire introduisant une seconde année d'école enfantine, de manière obligatoire pour les enfants. Cette réforme, décidée après de nombreuses années de discussions, a rendu la législation fribourgeoise conforme aux dispositions de HarmoS. Les incidences financières et en personnel pour le canton de Fribourg figurent dans le message n° 57 du 11 mars 2008 accompagnant le projet de loi modifiant la loi scolaire (école enfantine) et le projet de décret relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes.

Alinéa 2: la scolarisation de l'enfant est souple et progressive: il s'agit d'abord d'une scolarisation à temps très partiel, centrée sur la socialisation et non pas l'acquisition de connaissances, qui ne donne pas lieu à des formes d'évaluation et de promotion telles qu'elles apparaissent plus tard dans la scolarité.

Les mesures de soutien dont il est question ici correspondent en principe, en terme de volume des moyens mis à disposition, aux prestations actuelles dans le canton de Fribourg, si l'on tient compte des mesures de bas seuil comme de celles de haut seuil. On ne peut exclure que ces moyens soient à l'avenir réorganisés et en partie utilisés d'une autre manière, en particulier dans le contexte de la réforme en cours dans le domaine de l'enseigne-

ment spécialisé et des mesures d'aide. A noter enfin que le thème de l'enseignement spécialisé n'est pas traité en particulier par HarmoS, mais fait l'objet d'un autre accord intercantonal, avec une procédure de ratification distincte.

#### **Art. 6** *Durée des degrés scolaires*

La structure de l'école obligatoire est fixée de manière contraignante, dans le but d'assurer une meilleure mobilité de la population. Maintenant que l'introduction de la deuxième année d'école enfantine a été décidée dans le canton de Fribourg, les alinéas 1 à 4 de cet article seront parfaitement respectés: huit ans pour le degré primaire, y compris l'école enfantine, trois ans pour le cycle d'orientation, puis passage au degré secondaire II (formation professionnelle ou générale). Le canton reste libre, s'il le souhaite, d'introduire par exemple la «Basisstufe» pour les quatre premières années de scolarisation. Il reste également libre de structurer le cycle d'orientation en filières ou types de classes, comme c'est le cas actuellement. Par ailleurs, il convient de rappeler que le programme de la maturité gymnasiale dure obligatoirement quatre ans, selon la législation fédérale en vigueur. Enfin, l'alinéa 5 prévoit que, si la durée de l'école obligatoire est en principe de onze ans, l'enfant a la possibilité de parcourir plus ou moins rapidement les degrés de la scolarité, en fonction de ses capacités et de sa maturité personnelles. Ceci signifie qu'un enfant qui connaît des difficultés scolaires peut avoir besoin de plus de onze ans pour terminer sa scolarité obligatoire. Au contraire, d'autres élèves, au potentiel intellectuel élevé, pourront parcourir leur scolarité obligatoire plus rapidement et entreprendre directement des études au degré post-obligatoire, sans devoir attendre d'avoir arithmétiquement passé onze ans à l'école obligatoire.

#### **Art. 7** *Standards de formation*

A l'échelle helvétique, cette disposition est l'une des plus novatrices de l'accord. Elle exprime la volonté de vérifier et d'attester des résultats globaux atteints par le système scolaire à divers moments du parcours de formation des élèves. Cette exigence de résultats, qui constitue une extension de l'approche d'assurance qualité au secteur de l'école obligatoire, n'est pas sans rapport avec les résultats mitigés, en ce qui concerne la moyenne suisse, des tests internationaux tels que PISA. Elle répond également aux attentes des parents, des degrés scolaires subséquents, des milieux professionnels et de la société en général au sujet du niveau des connaissances et compétences acquises au terme de la scolarité obligatoire.

Alinéas 1 et 2: si les cantons et les régions linguistiques gardent une grande liberté d'action dans le cadre donné par les articles 3 à 6 de l'accord, ils doivent en revanche assurer un certain niveau de qualité vérifié à l'aide de standards nationaux de formation, qui décrivent avec précision ce qu'un élève doit savoir faire dans un domaine disciplinaire donné, à un moment précis de la scolarité. Ce niveau de détail rend le standard vérifiable et mesurable. C'est en mesurant l'atteinte de ces objectifs que le système de formation vérifie sa qualité et, parallèlement, garantit sa perméabilité. Ce n'est que par ce moyen que ledit système peut procéder à des comparaisons utiles au pilotage et rendre compte de ses résultats. Cet alinéa ouvre la possibilité pour deux types de standards: les standards de performance s'appuient sur un modèle de compétence pour chaque domaine disciplinaire et sur la

description précise de niveaux de compétence progressifs, alors que les standards de contenus se réfèrent aux conditions de mise en œuvre dans l'enseignement.

Alinéas 3 et 4: la construction et l'adoption de standards valables pour toute la Suisse ne va pas de soi. Ces deux alinéas fixent le cadre de ce travail. Les standards sont adoptés par l'organe politique, à savoir les conseillères et conseillers d'Etat en charge de l'instruction publique dans les cantons, non sans avoir été préalablement soumis aux associations suisses d'enseignantes et d'enseignants.

Les standards nationaux sont actuellement en cours d'élaboration; ils ont déjà fait l'objet de tests dans les cantons en 2007 et pourront vraisemblablement être soumis aux autorités scolaires cantonales et au corps enseignant pour avis à fin 2008 (mathématiques et langues étrangères) et en 2009 (langue 1 et sciences naturelles). Ainsi, l'ensemble des standards pour ces domaines devrait être décidé en 2010. Le canton de Fribourg a tout à gagner de l'adoption de tels standards, qui lui permettront notamment de jauger son degré d'atteinte de ces repères pédagogiques dans les deux parties linguistiques. Il faut souligner ici que les standards ne couvrent de loin pas l'ensemble des objectifs des plans d'études. Ils ne portent que sur un nombre limité de disciplines d'enseignement et à certains moments de la scolarité. Ils ne peuvent dès lors pas être confondus avec les objectifs de l'enseignement et ne peuvent pas être considérés comme un risque de nivellement par le bas de la qualité de l'école. Rien n'empêche les régions linguistiques et les cantons individuellement de se fixer des objectifs plus nombreux et plus élevés que ceux des standards; c'est d'ailleurs bien le cas si l'on observe les projets de plans d'étude en cours de développement. On ne saurait donc prendre une mesure statistique, les standards, comme objectif de l'enseignement. Ils constituent un outil au service des objectifs et non pas des objectifs en eux-mêmes.

Les standards nationaux seront établis, au moins dans une première phase, pour la langue 1 (le français pour la partie francophone et l'allemand standard pour la partie alémanique du canton de Fribourg), la langue 2 (respectivement pour le canton de Fribourg, l'allemand et le français) et la langue 3 (l'anglais pour le canton de Fribourg), les mathématiques et les sciences naturelles. Ils feront l'objet de mesures à la fin de la quatrième année (actuellement 2P), de la huitième année (actuellement 6P) et de la onzième année (actuellement 9<sup>e</sup> année, soit la 3<sup>e</sup> année du CO pour le canton de Fribourg).

Le canton de Fribourg n'est pas resté à l'écart de ces développements tendant vers une meilleure mesure des résultats du système scolaire. La notion d'épreuves cantonales est apparue aussi chez nous depuis plusieurs années, en particulier pour le français, l'allemand et les mathématiques dans la partie francophone (cf. également le rapport N° 235 du 14 novembre 2005 du Conseil d'Etat au Grand Conseil, qui oriente sur les épreuves cantonales et le diplôme de fin de scolarité). Les procédures francophone et alémanique de passage de l'école primaire vers le cycle d'orientation vont également dans ce sens. Ni les épreuves cantonales ni les procédures ne sont remises en question par l'introduction des standards. Mais elles devront être coordonnées afin d'éviter des doubles emplois et des surcharges de travail pour les élèves comme pour le corps enseignant. Les portfolios des langues, quant à eux, ont fait leur entrée au degré secondaire II. Cette approche ne nous est donc pas étrangère; elle devrait cependant

être clairement intensifiée et coordonnée. Il conviendra d'adapter les programmes et les modes d'évaluation aux standards de formation. Cas échéant, des mesures de développement ou de correction pourraient être prises assez rapidement s'il s'avérait que le système scolaire fribourgeois ne répondait pas aux objectifs minimaux définis en commun. A priori, les résultats fribourgeois obtenus dans les tests PISA sont toutefois de nature à rassurer sur ce point. Il est bien clair que ces balises intercantionales indiqueront des seuils au-dessous desquels aucun élève ne devrait se situer; en revanche, les cantons garderont toute liberté d'aller au-delà de ces objectifs, d'en fixer un plus grand nombre ou de plus ambitieux.

#### **Art. 8 Plans d'études, moyens d'enseignement et instruments d'évaluation**

Alinéa 1: les standards nationaux étant communs à tous les cantons, c'est évidemment ensuite aux régions linguistiques qu'il revient d'harmoniser les plans d'études, ce qui est une exigence constitutionnelle, et de coordonner les moyens d'enseignement.

En Suisse romande, des plans d'études communs existent depuis bien des années (cf. point 1.2 de ce message). Les cantons de BE, JU et NE, partenaires dans une institution unique de formation initiale du corps enseignant, se sont concertés, dès les années 2002–2003, pour travailler ensemble à la réactualisation des plans d'études existants. Ils ont rapidement été rejoints par FR, qui connaissait des besoins identiques et voulait bénéficier de la mise en commun des ressources des cantons, puis VS et finalement par GE et VD. Ce qui était au départ un travail entre trois cantons est devenu en 2007 l'effort de tous les cantons francophones. Pour cette raison, le dossier est depuis lors traité par la CIIP en tant que «Plan d'études romand» (PER). Il en sera à nouveau question dans le chapitre consacré à la Convention scolaire romande, article 7.

En Suisse alémanique, le «Deutschschweizer Lehrplan» est en développement; les 21 cantons concernés y collaborent. Les bases conceptuelles seront posées dans le courant de l'année 2008 et la planification actuelle prévoit la mise à disposition d'un produit fini en 2011 et son introduction dans les classes dès l'année scolaire 2012/13. Pour le canton de Fribourg, il faut signaler que le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande utilise déjà régulièrement des plans d'études et des moyens d'enseignement élaborés par d'autres cantons de langue allemande.

Le canton de Fribourg est associé à ces travaux et apprécie de pouvoir bénéficier des apports des autres cantons plutôt que de faire le travail seul, ce qui ne serait possible ni constitutionnellement ni en termes de ressources. S'agissant des ressources précisément, le canton de Fribourg participe aux travaux intercantonaux pour les plans d'études francophone et alémanique en mettant à disposition ses cadres et des membres du corps enseignant. La réactualisation des plans d'études se faisait jusqu'alors plutôt sur le plan cantonal; elle s'opère maintenant en collaboration intercantonale. Il n'en demeure pas moins que ce sont les gens du terrain et non pas des technocrates isolés de la réalité qui effectuent ces travaux, basés sur les plans d'études en vigueur.

Alinéa 2: il est bien clair que la cohérence du système implique que les plans d'études, les moyens d'enseignement, les instruments d'évaluation des connaissances et les standards de formation soient coordonnés entre eux.

Alinéa 3: le principe de subsidiarité est à nouveau rappelé ici. Concrètement, la CIIP prend les dispositions nécessaires par la Convention scolaire romande et la Suisse alémanique s'organise par un regroupement des trois régions existantes au sein de la D-EDK pour l'élaboration du plan d'études.

Alinéa 4: les régions linguistiques ont par cette disposition la possibilité de développer d'autres instruments d'évaluation, comme ceux destinés à établir un bilan des connaissances et compétences pour chaque élève (cf. Convention scolaire romande, art. 16). Si elles le font, elles se concertent préalablement afin d'utiliser au mieux les ressources disponibles. Les tests de référence en question pourraient avoir deux fonctions d'évaluation: d'une part, mesurer l'efficacité du système («monitorage», cf. art. 10), d'autre part, mesurer les compétences des élèves dans le cadre de bilans globaux individuels. Ces derniers pourront être effectués à divers moments du cursus scolaire et contribueront à la détermination des éventuelles mesures de soutien à prendre.

#### **Art. 9 Portfolios**

Les cantons veillent à munir les élèves des portfolios nationaux ou internationaux. Ceux-ci jouent en effet un rôle croissant sur le marché du travail, en particulier à l'heure où la libre circulation des personnes met face à face des employeurs et des demandeurs d'emploi issus de pays et de systèmes de formation différents. L'idée du portfolio correspond bien au concept des standards nationaux de formation. Etant donné que ces derniers reposent sur des modèles et des niveaux de compétence correspondant à un accroissement progressif des exigences, ils sont tout à fait dans la logique du portfolio, qui saisit avec précision et documente les progrès que l'élève accomplit tout au long du processus d'apprentissage. Le portfolio européen des langues (PEL; [www.portfoliolangues.ch](http://www.portfoliolangues.ch)) est à l'heure actuelle le seul à avoir reçu une reconnaissance officielle et à être appuyé sur des travaux préparatoires et des validations menés au niveau d'un nombre important de pays. Il existe en différentes versions, destinées à divers groupes d'âges (7–11 ans; 12–15 ans; dès 15 ans). Dans le canton de Fribourg, le PEL est d'ores et déjà adopté dans les degrés faisant suite à la scolarité obligatoire. S'agissant de l'école obligatoire, le PEL a été introduit au CO dans la partie alémanique du canton dès l'année scolaire 2006/07, puis à partir de la 5P dès 2007/08. Il le sera dans la partie francophone pour les degrés 7 à 9 à l'échéance 2012, ainsi qu'au terme de la scolarité primaire, soit en 5P et 6P. Le PEL est également utilisé à la Haute Ecole pédagogique (HEP), où il accompagne les étudiantes et étudiants tout au long de leur formation. Par ailleurs, il y fait partie intégrante du cours en didactique du plurilinguisme et des langues étrangères.

Cet article laisse la porte ouverte à l'adoption de portfolios dans d'autres domaines. Il est bien clair toutefois que la mise à jour régulière des portfolios ne doit en aucun cas se faire au détriment du temps consacré à l'enseignement lui-même. Par ailleurs, les portfolios ne remplacent évidemment ni les évaluations, ni les bulletins scolaires, ni les notes.

Il n'y a pas, à vrai dire, d'incidences financières, car le document support du portfolio est de faible coût (Fr. 5.80) et sera intégré au matériel scolaire. La formation du corps enseignant appelé à utiliser les portfolios sera prise en charge dans une large mesure par les collaborateurs pédagogiques des services de l'enseignement obligatoire

francophone et alémanique; les coûts de cette formation (en terme d'indemnités de déplacement surtout) peuvent être estimés à 20 000 francs et seront intégrés au budget habituel de la formation continue.

#### **Art. 10 *Monitoring du système d'éducation***

Aucun terme français n'ayant convaincu une majorité des cantons, c'est en fin de compte le néologisme de «monitorage» qui a été utilisé pour exprimer l'action consistant à mettre en place et à observer un tableau de bord («monitor» en anglais, soit un écran de visualisation, une veille d'indicateurs, un système d'écoute) en vue d'un pilotage raisonné du système de formation. Il s'agit donc de collecter et de traiter systématiquement et sur le long terme des informations sur le système éducatif et son environnement. La base légale du monitoring n'est pas introduite par l'accord HarmoS, puisqu'elle existe déjà dans le concordat scolaire de 1970 (art. 4).

Alinéa 1: les cantons participent avec la Confédération à un monitoring du système suisse d'éducation. Les travaux relatifs à ce monitoring ont été formellement décidés en 2004 déjà et ont résulté en 2006 en la publication du premier rapport «L'éducation en Suisse», qui, dans un souci de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques, analyse le système éducatif en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité.

Alinéa 2: les standards de formation (art. 7) et les tests de référence (art. 8 al. 4) s'inscrivent de manière logique et rationnelle dans le cadre du monitoring.

#### **Art. 11 *Horaires blocs et structures de jour***

L'article 11 aborde un domaine qui ne touche pas le contenu de l'enseignement, mais le cadre dans lequel celui-ci prend place. Il est exprimé de manière souple et générale parce que les besoins effectifs sont très différents d'une région à l'autre, tant en fonction des spécificités de la géographie physique que des caractéristiques urbaines ou rurales ou encore des activités économiques dominantes. Le principe général de cet article est que l'établissement scolaire ne peut pas ignorer les rythmes de vie des familles et doit tenir compte de cet élément dans l'aménagement de ses horaires et la collaboration avec des structures extra-scolaires. Il s'agit donc de donner une direction à prendre, tant il est vrai que la concrétisation relève de pouvoirs locaux confrontés à des spécificités et donc des besoins variés. A cet égard, la consultation de 2006 sur le projet d'accord avait bien montré que les besoins en la matière varient fortement selon les communes.

Alinéa 1: au niveau primaire, l'organisation de l'enseignement doit privilégier les horaires blocs. Concrètement, cela signifie que, sans être obligatoire, la formule à considérer en premier lieu est celle consistant à harmoniser au mieux les horaires scolaires des différents degrés de l'école primaire, étant évidemment entendu que des dotations horaires différentes, par exemple s'agissant de l'école infantine, entraînent forcément des horaires scolaires non strictement identiques. Il n'est pas question ici d'imposer une école fonctionnant sur le principe de l'horaire continu, ce qui est tout à fait autre chose. L'horaire bloc consiste ici exclusivement en l'harmonisation des heures de début et de fin de cours pour les demi-journées des degrés primaires. Pour le canton de Fribourg, cela revient à dire que les communes, compétentes pour organiser l'année scolaire sur le plan local (art. 54 al. 2 de la

loi scolaire) et qui ont déjà actuellement la possibilité de fixer des horaires blocs, devront dorénavant privilégier ce système. Libre à elles, si elles le souhaitent, d'organiser des horaires continus.

Alinéa 2: en fonction des spécificités locales, une offre appropriée d'accueil extra-scolaire devra être mise en place, afin de donner la possibilité aux enfants dont le ou les parents ne peuvent assumer la garde d'être encadrés plutôt que laissés à eux-mêmes (accueil avant l'école, repas de midi, devoirs surveillés et garde après l'école). L'usage de cette offre demeurant facultatif, les parents gardent évidemment toute liberté de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants ou de choisir un autre système d'accueil ou de garde lorsque ces derniers ne sont pas à l'école. Il n'y a donc là aucune tentative d'éloigner les enfants de leurs parents et d'étatiser l'éducation, mais au contraire le souci responsable d'assurer un cadre à certains enfants qui, autrement, seraient livrés à eux-mêmes. La problématique des enfants livrés à eux-mêmes peut concerner toutes les couches de la société et toutes les origines ethniques; les recherches en matière d'intégration des enfants provenant de niveau socio-économique modeste montrent que des mesures d'accueil extra-scolaire permettent de prévenir des difficultés ultérieures.

Les collectivités locales, seules à même de juger des besoins immédiats, feront en principe participer financièrement les parents concernés. Dans le canton de Fribourg, l'article 8 de la loi du 12 mai 2006 sur l'enfance et la jeunesse (LEJ; RSF 835.5) précise que, en fonction des besoins de leur population, les communes mettent sur pied et soutiennent un accueil parascolaire, en collaboration avec l'Etat et les particuliers. Un certain nombre de communes pratiquent déjà une telle prise en charge. De plus, des travaux sur ce domaine ont débuté à l'échelle cantonale indépendamment du projet HarmoS, dans le cadre du Comité de pilotage pour une politique familiale. La Direction de la santé et des affaires sociales a inscrit au budget 2009 du Service de l'enfance et de la jeunesse un demi-poste de collaborateur-trice scientifique, qui sera chargé-e d'aider les communes à évaluer les besoins et de les conseiller dans le développement de structures d'accueil.

#### **Art. 12 *Délais d'exécution***

Les cantons s'engagent à appliquer l'accord dans un délai maximal de six ans après son entrée en vigueur. Par exemple, si l'accord entrait en vigueur à la fin 2008, il devrait alors avoir été mis en œuvre par tous les cantons concordataires à la fin 2014. Ce délai pourra être tenu par le canton de Fribourg. Celui-ci avait en effet initié la révision totale de sa loi scolaire il y a quelques années, avant que le projet d'accord HarmoS ne démarre, puis a synchronisé les travaux cantonaux avec les échéances intercantionales.

#### **Art. 13 *Adhésion***

Si le canton de Fribourg vote l'adhésion à l'accord, le Conseil d'Etat déclarera celle-ci au Comité de la CDIP.

#### **Art. 14 *Dénonciation***

Une éventuelle dénonciation de l'accord serait annoncée au Comité de la CDIP et prendrait effet à la fin de la troisième année civile qui suivrait la dénonciation.

### **Art. 15 Abrogation de l'article 2 du concordat scolaire de 1970**

L'accord remplace et abroge l'article 2 du concordat de 1970 (âge d'entrée à l'école, durée de la scolarité obligatoire, nombre de semaines de l'année scolaire, durée normale de la scolarité jusqu'à l'examen de maturité).

### **Art. 16 Entrée en vigueur**

Le Comité de la CDIP fait entrer l'accord en vigueur à partir du moment où dix cantons au moins y ont adhéré.

En date du 28 octobre 2008, les cantons suivants ont adhéré à l'accord: SH (vote du parlement cantonal du 29.10.07), VD (22.4.08), JU (23.4.08), GL (4.5.08, Landsgemeinde), VS (7.5.08), et NE (25.6.08).

Les cantons suivants sont en attente d'un vote populaire: TG (19.12.07; vote le 30.11.08), GR (12.2.08; vote le 30.11.08), SG (16.4.08; vote le 30.11.08), ZH (30.6.08; vote le 30.11.08), et NW (28.5.08; vote le 8.2.09).

Un referendum aura peut-être lieu aussi dans le canton de BE (8.9.08; délai référendaire 5.1.09).

Enfin, le peuple du canton de LU a refusé l'accord le 28 septembre 2008.

### **Art. 17 Principauté du Liechtenstein**

A sa demande, la Principauté du Liechtenstein trouve ici la possibilité concordataire d'adhérer à l'accord.

## **3. LIGNES DE FORCE DE LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE DU 21 JUIN 2007 ET INCIDENCES POUR LE CANTON DE FRIBOURG**

Le Conseil d'Etat rappelle les lignes de force des dispositions de la Convention scolaire romande et en indique ci-dessous les incidences particulières pour le canton de Fribourg.

### **Art. 1 Buts**

Cet article vise à instituer et renforcer l'Espace romand de la formation, en indiquant toutefois explicitement que les travaux de cette région linguistique se réalisent dans le cadre harmonisé au niveau suisse.

### **Art. 2 Champ d'application**

Il importe de distinguer les domaines de coopération obligatoire, faisant l'objet d'une réglementation contraignante, de ceux relevant d'une coopération non obligatoire, faisant l'objet de recommandations.

### **Coopération intercantonale obligatoire, domaines de coopération découlant de l'accord suisse**

#### **Art. 3 Généralités**

La liste des domaines de coopération découle de l'accord HarmoS.

#### **Art. 4 Début de la scolarisation**

L'âge du début de scolarisation est fixé dans l'accord HarmoS (art. 5). Il est précisé ici que, comme d'ailleurs pour HarmoS, même si cela n'y figure pas explicitement, des dérogations individuelles demeurent de la compéten-

ce des cantons. Comme indiqué, ces dérogations doivent toutefois demeurer individuelles.

### **Art. 5 Durée des degrés scolaires**

L'article 6 de l'accord HarmoS est précisé s'agissant de l'espace romand. L'école primaire comprenant dorénavant les deux années d'école enfantine dure au total huit ans. Ce parcours de huit ans est, aujourd'hui déjà, composé de deux périodes de quatre ans chacune (années scolaires actuelles de -2 à +2 et de +3 à +6). Le terme de cycle est utilisé ici pour bien montrer la cohérence de chacune des deux périodes. Il ne signifie en aucun cas une suppression des années scolaires telles que nous les connaissons, puisque chaque canton reste libre de subdiviser ces cycles de quatre ans comme il l'entend.

### **Art. 6 Tests de référence sur la base des standards nationaux**

La Convention romande prévoit explicitement l'organisation de tests de référence destinés à vérifier l'atteinte des standards nationaux. C'est l'article 8 al. 4 de l'accord HarmoS qui entre ainsi dans la coopération obligatoire des cantons de la CIIP.

Il n'est pas question de notes ni d'autres systèmes d'évaluation du travail des élèves, ni dans HarmoS, ni dans la Convention scolaire romande. Le choix du mode de transmission de l'information aux parents est laissé aux cantons.

### **Art. 7 Plan d'études romand**

HarmoS (art. 8 al. 1) donne aux régions linguistiques la tâche d'harmoniser les plans d'études. S'agissant du canton de Fribourg, les plans d'études cantonaux sont décidés par la DICS. Au niveau de la CIIP, le plan d'études sera édicté par la réunion des conseillères et conseillers d'Etat en charge de l'instruction publique dans les cantons, qui forment la Conférence elle-même.

Certes, des plans d'études communs existent depuis bien des années au sein de la CIIP (cf. point 1.2 de ce message). Comme déjà indiqué, dès les années 2002–2003, les cantons de BE, JU et NE se sont concertés pour travailler ensemble à la réactualisation des plans d'études existants. Ils ont rapidement été rejoints par FR, puis VS et finalement GE et VD. C'est ainsi qu'un travail entre trois cantons est devenu en 2007 le projet de tous les cantons francophones. Le dossier est depuis lors traité par la CIIP en tant que «Plan d'études romand» (PER). Le document a été élaboré par des personnes de terrain sur la base des plans d'études cantonaux existants, tout en tenant compte des résultats de la consultation qui avait été organisée en 2004 sur un projet de plan d'études cadre romand (PE-CARO), que le PER remplace. C'est de cette dialectique entre des pratiques du terrain et des débats de nature plus conceptuelle qu'est né le PER.

Des enseignantes et enseignants fribourgeois et des cadres de la DICS ont activement participé à ces travaux. Ils en assurent la pertinence pour le canton de Fribourg et en garantissent le niveau élevé de qualité que le canton ambitionne et dont il a fait preuve jusqu'à présent, notamment dans le cadre des évaluations PISA. Loin de consister en un plus petit dénominateur commun, le PER est au contraire un outil de développement de la qualité et de recherche constante d'amélioration pour tous les élèves et tous les systèmes scolaires. Le document a été mis

en consultation le 26 août 2008, jusqu'au 30 novembre 2008.

#### **Art. 8 Contenu du plan d'études romand**

Le plan d'études romand définit les connaissances et les compétences que les élèves doivent acquérir (contenus d'apprentissage, attentes fondamentales). Le plan d'études n'a pas à proposer une méthode pédagogique en particulier. En effet, il appartient à l'enseignante ou l'enseignant de juger quelle méthode est la mieux appropriée à un moment donné par rapport à la matière enseignée et dans le contexte de la classe et des besoins particuliers de ses élèves. Le PER décrit des situations concrètes et des activités permettant de conduire les élèves à la maîtrise des connaissances et compétences décrites et des attentes formulées.

Si le PER fixe une base commune harmonisée pour tous les cantons de la CIIP, il préserve également à ceux-ci une marge de manœuvre (15% du temps d'enseignement) leur permettant d'affirmer leurs spécificités et particularités en matière de programmes d'enseignement. Par exemple, pour le canton de Fribourg, la marge de 15% permet à l'école primaire de renforcer la dotation horaire des disciplines artistiques; elle permet au CO d'inscrire l'enseignement du latin dans la grille-horaire et de proposer des options en 3<sup>e</sup> telles le dessin technique, l'initiation à l'économie ou le grec. C'est aussi dans cette marge que s'inscrivent, pour toute la scolarité obligatoire, les cours d'enseignement religieux. La dotation horaire totale du canton de Fribourg est bonne et il apparaît qu'il n'y aura pas besoin d'ajouter des leçons pour introduire le PER. Il n'est pas non plus dans l'intention du canton de diminuer le nombre total de leçons.

Les éléments de l'avant-projet de PER qui a été mis en consultation ne sont ni éloignés dans leur formulation ni si différents dans leurs contenus des programmes fribourgeois francophones actuels, en tout cas tels qu'ils ont été revus lors des mises à jour effectuées ces dernières années (ex. français, allemand, mathématiques, sciences, formation générale au CO). Cette constatation concerne plus particulièrement le CO, mais la remarque est valable pour l'entier de la scolarité. Ceci est rassurant quant au travail attendu avec le corps enseignant lors de la phase de mise en œuvre.

Enfin, le PER est appelé à évoluer au gré des besoins. Il ne s'agit évidemment pas d'instaurer ici un mouvement de perpétuelles réformes scolaires; il importe néanmoins de ne pas figer à jamais le contenu du plan d'études. Tout cela bien évidemment en référence continue avec le cadre fixé à l'échelle suisse par les standards HarmoS.

#### **Art. 9 Moyens d'enseignement et ressources didactiques**

Les moyens d'enseignement des cantons de la CIIP sont déjà coordonnés dans toute la mesure du possible. La convention administrative du 19 février 2004 fixe les modalités de cette collaboration et du choix des moyens. Cet article, qui se fonde sur l'article 8 de HarmoS, donne une meilleure assise à cette convention. Il reprend un principe de base de la convention administrative du 19 février 2004, à savoir que la CIIP n'entreprend une réalisation propre de moyens d'enseignement romands que dans le cas où ses besoins ne pourraient pas du tout, même après adaptations, être couverts par des moyens déjà disponibles sur le marché éditorial francophone, ce dernier per-

mettant une disponibilité immédiate de moyens et ce, à moindre coût.

#### **Art. 10 Portfolios**

Cette disposition correspond à l'article 9 de HarmoS.

#### **Coopération intercantonale obligatoire, domaines de coopération régionale**

#### **Art. 11 Généralités**

Ces domaines ne figurent pas tous explicitement dans HarmoS, mais en découlent néanmoins. La formation initiale et continue des enseignant-e-s, ainsi que la formation des cadres scolaires sont déjà des domaines de coopération au sein de la CIIP depuis un certain nombre d'années. Elles trouvent ici leur ancrage légal explicite.

Pour le canton de Fribourg, ces propositions sont déjà en partie inscrites dans la réalité. Elles ne sont pas de nature à susciter des frais supplémentaires.

#### **Art. 12 Formation initiale des enseignant-e-s**

Il est précisé ici que la coordination porte sur les contenus de la formation de base du corps enseignant. Celle-ci est certes en grande partie déjà assurée par les règlements de reconnaissance des diplômes adoptés au niveau de la CDIP; les cantons francophones estiment pouvoir aller plus loin encore, en particulier pour le regroupement de certaines formations de base dans des disciplines spécifiques ou dites «rares».

Il s'agit d'assurer que la coordination de la formation initiale n'impose pas un alignement de la Suisse romande sur une méthode pédagogique particulière. Dans leur enseignement, les Hautes Ecoles en charge de la formation du corps enseignant doivent permettre à celui-ci de disposer de connaissances et d'expériences dans toutes les approches pédagogiques qui pourraient se révéler utiles en classe, en fonction du moment, des besoins des élèves et du contexte de la classe. Aucune méthode ne peut prétendre être opportune en toutes circonstances. Cela fait partie du métier de l'enseignante ou de l'enseignant que de savoir avec quels outils aborder chaque situation spécifique.

#### **Art. 13 Formation continue des enseignant-e-s**

Il s'agit ici de favoriser l'ouverture des formations continues d'un canton à l'autre et d'inciter à coordonner les offres chaque fois que cela peut s'avérer rationnel.

#### **Art. 14 Formation des cadres scolaires**

Cette disposition confirme un état de fait et promeut son développement. Depuis une dizaine d'années, les nouveaux directeurs et directrices, puis également les inspecteurs et inspectrices, participent aux modules de formation de la FORRES (Formation romande des responsables des établissements scolaires) organisés au niveau romand. Cette formation a évolué et se présente dès l'automne 2008 sous une nouvelle organisation. La FOR-DIF (Formation en direction d'institutions de formation) consiste dorénavant en une filière de degré tertiaire qui, au choix des cantons qui commandent ses prestations, peut délivrer des certificats (10 crédits ECTS), des diplômes (30 crédits) ou des maîtrises (60 crédits), tous reconnus sur le plan intercantonal.

**Art. 15 Epreuves romandes**

Ces épreuves doivent permettre de mesurer l'atteinte des objectifs du plan d'études romand à la fin de la 4<sup>e</sup> année scolaire (actuelle 2P), de la 8<sup>e</sup> année (actuelle 6P) et au terme du cycle d'orientation. Elles seront exécutées par tous les élèves dans les disciplines choisies selon une planification coordonnée au niveau romand. Par souci de rationalité et d'économie de temps et d'énergie, ces épreuves serviront simultanément de tests de référence pour valider les standards nationaux adoptés par la CDIP dans le cadre de HarmoS. Dans la mesure où les épreuves romandes remplaceront des épreuves cantonales pour les degrés concernés, il en résultera une économie en termes financiers, puisque leur préparation sera répartie entre tous les cantons romands.

**Art. 16 Profils de connaissance/compétence**

Le souci est ici celui d'une communication plus claire aux maîtres d'apprentissage et aux écoles du degré secondaire II des connaissances et compétences acquises par l'élève durant son parcours scolaire obligatoire. Les traditionnels résultats scolaires seront ainsi complétés par des informations plus fines pour les diverses disciplines du plan d'études. Les profils constitueront un élément d'information pour l'orientation scolaire et professionnelle comme pour les entreprises et les institutions qui accueilleront les jeunes issus de l'école obligatoire. Le but est bien d'améliorer la phase dite de transition vers le post-obligatoire. Les profils permettront de remplacer les actuels tests de connaissances payants proposés par le secteur privé (Basic-check, par exemple).

**Coopération intercantonale non obligatoire****Art. 17 Recommandations**

Cet article permet aux cantons membres de la CIIP de se coordonner sur des domaines relevant de l'instruction publique et de la formation, mais qui ne constituent pas un objet de coopération obligatoire. Si les recommandations n'ont pas de force exécutoire, cela ne signifie pas pour autant que les cantons pratiqueront la politique du chacun pour soi. Dans la réalité, ce sont les cantons eux-mêmes qui élaborent et adoptent de telles recommandations dans le cadre de la CIIP.

**Autres dispositions (organisationnelles, institutionnelles)****Art. 18 Dispositions d'exécution de la Convention scolaire romande**

La Convention scolaire romande étant la charte fixant le cadre de la collaboration des cantons de la CIIP, il convient ensuite d'édicter des dispositions d'exécution. Les parlements cantonaux garderont le pouvoir de se prononcer sur ces textes, d'une part dans la mesure où ceux-ci comportent des incidences financières allant au-delà des contributions habituelles, d'autre part grâce au contrôle parlementaire exposé plus loin.

**Art. 19 Financement**

Ces dispositions sur le financement sont celles déjà appliquées actuellement.

**Art. 20 Rapport sur les activités de la CIIP**

Cet article indique quelles sont les informations que les gouvernements soumettent automatiquement à leur parlement.

**Art. 21 Commission interparlementaire**

Cette disposition reprend la pratique en vigueur pour la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO). Elle permet de garantir aux parlements la possibilité de poser toutes les questions et de faire des remarques ou des propositions sur l'application de la Convention.

Consciente de la demande des parlements cantonaux d'être mieux intégrés dans les processus de décision des conférences intercantionales et tenant compte de l'existence, depuis le 9 mars 2001, de la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger (RSF 121.4), la CIIP a choisi non seulement de faire examiner le projet de Convention scolaire romande par la procédure dite de la «Convention des conventions», mais aussi de placer l'ensemble de l'institution CIIP sous le contrôle parlementaire prévu en matière de suivi des conventions. Pour le canton de Fribourg, cela signifie concrètement que le Grand Conseil pourra désigner sept de ses membres en tant que délégués au sein de la Commission interparlementaire. Lors de la consultation de 2006 avait été évoquée l'idée d'élargir le rôle de la commission de contrôle de la HES-SO, plutôt que de créer une nouvelle commission pour le contrôle de la CIIP. Le Grand Conseil est évidemment maître d'une telle décision.

**Art. 22 Présidence**

Cette disposition reprend la pratique en vigueur pour la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

**Art. 23 Votes**

Cette disposition reprend la pratique en vigueur pour la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

**Art. 24 Représentation de la CIIP**

Cette disposition reprend la pratique en vigueur pour la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

**Art. 25 Examen du rapport de la CIIP par les parlements**

Cette disposition reprend la pratique en vigueur pour la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).

**Art. 26 Voie de droit**

Cet article règle la procédure en cas de litige entre cantons.

**Art. 27 Mécanisme de décision avant la ratification de la Convention scolaire romande**

Il s'agit ici d'éviter des blocages dès le moment où la Convention entre en vigueur, même si tous les cantons n'auraient pas encore adhéré.

**Art. 28 Mise en œuvre des objectifs de coopération obligatoire**

Le délai est identique à celui fixé pour HarmoS (art. 12).

**Art. 29 Cycles et degrés scolaires**

Cette disposition de nature terminologique permet d'harmoniser le vocabulaire commun. En revanche elle n'oblige aucun canton à modifier ses habitudes de dénomination à l'interne.

**Art. 30 Entrée en vigueur**

La proportion de cantons nécessaires à l'entrée en vigueur de la Convention est la même que pour HarmoS (art. 16), soit trois cantons dont un au moins doit être bilingue. Les échéances HarmoS prévalent en cas de retard d'entrée en vigueur de la Convention scolaire romande.

En date du 28 octobre 2008, les cantons suivants ont adhéré à l'accord: VD (vote du parlement cantonal du 22.4.08), JU (23.4.08), VS (7.5.08), NE (25.6.08); s'agissant de BE (8.9.08), le délai référendaire n'est pas échu. La condition étant remplie au 4 septembre 2008 du fait de l'absence de referendum dans les trois premiers cantons, dont un bilingue, la Convention peut dès lors entrer en vigueur dès mars 2009.

**Art. 31 Durée de validité, résiliation**

La procédure est similaire à celle de HarmoS (art. 14).

**Art. 32 Caducité**

Par analogie avec l'article 30 ci-dessus, la Convention scolaire romande devient caduque si le seuil de trois cantons n'est plus atteint.

**4. SYNTHÈSE DES INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL**

Il est apparu au fil des points 2 et 3 que, pour le canton de Fribourg, les principales incidences financières et en personnel des deux projets concernent:

- l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine. Avec le vote du 5 septembre 2008, le Grand Conseil a déjà introduit dans la législation fribourgeoise le principe de cette seconde année avec un caractère obligatoire. Il importe toutefois de relever ici que le projet d'une deuxième année d'école enfantine dans le canton de Fribourg est en fait bien antérieur aux travaux relatifs à HarmoS et à la Convention scolaire romande. Le canton de Fribourg n'a donc pas été contraint par les conférences intercantionales, mais plutôt rattrapé par elles.
- l'enseignement des langues, en particulier l'introduction de l'anglais au degré primaire. Donné dans 380 classes à raison de deux unités hebdomadaires en 5P et en 6P, cet enseignement peut représenter au maximum l'équivalent de 27 postes à plein temps, soit environ 2,7 millions de francs par année. Dans l'hypothèse où cet enseignement est partiellement pris sur le temps horaire actuel (soit une unité sur deux) cela représenterait la moitié de cette somme. Si l'anglais remplace deux unités données actuellement, cela reviendrait à une opération neutre sur le plan budgétaire. Il faut ajouter un montant substantiel de formation continue

de l'ordre de 100 000 à 150 000 francs par année durant quatre ans.

- le développement, puis le suivi, des standards nationaux de formation, des tests de référence, des épreuves romandes, des profils de compétence et des portfolios. Les coûts relatifs à ces éléments seront couverts (et le sont déjà en partie s'agissant du développement) par les budgets respectifs de la CDIP, de la CIIP et de la Confédération. Si ces tâches doivent entraîner globalement une augmentation des budgets de la CDIP et de la CIIP et donc des contributions financières fribourgeoises pour ces organes, ces augmentations seront placées sous le contrôle des parlements cantonaux. Le Conseil d'Etat a prévu quelques augmentations dans son plan financier de la législature 2007–2011. Afin de les limiter, les deux conférences ont reçu le mandat de renoncer à fournir un certain nombre de prestations qui ne sont pas liées aux priorités que constituent les deux projets. Au sein de l'administration cantonale, des forces de travail devront être consacrées à ce suivi de la qualité. Il faut toutefois considérer que cette exigence de résultats s'imposerait aux cantons même en l'absence de conférences intercantionales. Celles-ci permettent aux cantons d'y répondre collectivement et de s'en acquitter à bien meilleur compte que s'ils le faisaient individuellement, avec des garanties de qualité et de pertinence beaucoup plus élevées. Quoi qu'il en soit, les parlements cantonaux auront la maîtrise des incidences financières de ces développements, par les décisions relatives aux budgets annuels des organes concernés.
- l'adaptation des plans d'études cantonaux. A vrai dire, les plans cantonaux font de toute manière l'objet de modifications périodiques, parfois globales, parfois pour certaines branches en particulier. Cette fois, l'adaptation est généralisée et harmonisée entre les cantons. L'effort en ressources financières et humaines, qui n'est certes pas à négliger, est simplement plus concentré que d'ordinaire.
- conformément à la loi sur l'enfance et la jeunesse, le développement par les communes d'une offre appropriée de structures de jour. Celle-ci sera mise en place lorsque le besoin s'en manifesterait et les coûts pourront être répercutés, en tout ou partie, sur les bénéficiaires de ces prestations.

La mise en œuvre de l'article 62 al. 4 de la Constitution fédérale entraîne celle de l'accord HarmoS, qui implique une coordination étroite entre les tâches relevant de la CDIP, celles placées dans la compétence des régions linguistiques et enfin les mesures prises par les cantons. De plus, elle entraîne des travaux à l'intérieur du canton pour adapter les éléments qui doivent l'être dans chacun des domaines concernés. A cet effet, le Conseil d'Etat a prévu, dans le cadre du plan financier de la législature 2007–2011, 1,5 EPT supplémentaire de collaborateur ou collaboratrice pédagogique. 0,75 EPT a d'ores et déjà été accordé au budget 2008; le solde devrait pouvoir l'être en 2009. Cela signifie que l'équivalent d'un poste pour le Service de l'enseignement obligatoire francophone et d'un demi-poste pour le Service alémanique viendront renforcer et compléter les forces de travail internes déjà en place. Dans la conduite concrète de ce projet, l'objectif visé est d'une part d'affiner les textes généraux à la réalité de l'enseignement dans la perspective de leur mise en œuvre et, d'autre part, de préparer le corps enseignant par une opération d'information/formation. Il s'agira de

couvrir les différents champs disciplinaires de l'entier du plan d'études puisque, pour la première fois dans l'histoire récente de l'école, toutes les disciplines seront revues et réécrites depuis les classes enfantines jusqu'à la fin du CO. Pour le reste, les travaux sont effectués dans toute la mesure du possible par un redéploiement des ressources habituelles sur des travaux s'intégrant dans le cadre de la coordination souhaitée. A cet égard, il convient de rappeler que le Gouvernement a inscrit l'intensification de la collaboration intercantonale dans les priorités de son programme gouvernemental de législation (défi N° 5). Par ailleurs, du fait de la Constitution fédérale, le canton serait obligé de participer à l'harmonisation intercantonale, même en l'absence de HarmoS et de la Convention scolaire romande.

## 5. AUTRES INCIDENCES

### 5.1 Lien avec la révision en cours de la loi scolaire

Les travaux de révision de la loi scolaire avaient débuté avant que ne soit connue la nouvelle teneur de l'article 62 de la Constitution fédérale et que n'émergent les projets de HarmoS et de la Convention scolaire romande. Ces deux accords ont en fait contraint la DICS à freiner les travaux de révision de la loi scolaire, jusqu'à ce que les cadres fédéral et intercantonal soient connus avec précision. Après l'adoption finale de HarmoS par la CDIP et de la Convention scolaire romande par la CIIP en 2007, l'avant-projet de loi scolaire a pu être finalisé au cours du premier semestre 2008. Il sera mis en consultation prochainement.

### 5.2 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

Les propositions des deux accords peuvent être réalisées en respectant la répartition actuelle des tâches entre l'Etat et les communes.

### 5.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Ces projets sont non seulement conformes à la Constitution cantonale du 16 mai 2004, mais ils proposent des mesures répondant notamment aux articles 5, 6, 18, 34, 53, 59, 60 et 64.

Par ailleurs, les modifications proposées sont conformes au droit fédéral et vont dans le sens d'une eurocompatibilité accrue. A noter que, du fait de la Constitution fédérale, article 48a al. 1 let. b, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales. S'agissant d'instruction publique, la Confédération pourrait imposer les domaines de la Constitution fédérale, article 62 al. 4, à savoir l'âge du début de la scolarité obligatoire, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement ainsi que le passage de l'un à l'autre, et enfin la reconnaissance des diplômes.

### 5.4 Soumission au référendum législatif

L'adhésion à chacun des deux accords est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

## 6. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat voit dans les deux accords un renouvellement marquant du paysage éducatif suisse. Loin de conduire à une uniformisation de systèmes scolaires très largement marqués par l'histoire et les spécificités cantonales, ces accords constituent une proposition concrète de renouveau du fédéralisme helvétique, dans un domaine pour lequel les cantons montrent un attachement profond à leurs prérogatives. Le canton de Fribourg sera contraint d'ajuster son dispositif sur un certain nombre de points et de réallouer des ressources humaines et financières, dans un souci de mise en commun de moyens en vue d'une utilisation économe des deniers publics. En conclusion, le Gouvernement vous invite à adopter les deux projets de lois.

| Synthèse des incidences financières et en personnel supplémentaires des deux accords   |           |                              |   |                          |
|--|-----------|------------------------------|---|--------------------------|
| Mesures  | EPT       | Coûts annuels pour le canton | Coûts annuels pour les communes                             | Coûts annuels totaux     |
| 1<br>Deuxième année d'école enfantine: principe décidé hors contexte HarmoS; incidences financières et en personnel détaillées dans le message N° 57 du 11 mars 2008   | -         | -                            | -   | -                        |
| 2<br>Enseignement de l'anglais en 5P ( <i>hypothèse maximale</i> )<br>- engagements<br>- formation (4 ans)   | 27,0<br>- | 945 000.-<br>150 000.-       | 1 755 000.-<br>-  | 2 700 000.-<br>150 000.- |
| 3<br>Portfolios  | -         | -                            | 5.80.- / élève  | 5.80.- / élève           |
| 4<br>Transparence et qualité du système (plans d'études, standards, épreuves, tests, profils, monitoring), mise en œuvre de l'ensemble des mesures<br>- personnel<br>- participations conférences intercantionales | 1,5<br>-  | 150 000.-<br>50 000.-        | -<br>-  | 150 000.-<br>50 000.-    |
| 5<br>Structures de jour (accueil extra-scolaire): principe décidé hors contexte HarmoS; voir message N° 224 du 25 oct. 2005  | -         | -                            | [en fonction des besoins locaux; participation des parents] | -                        |
| * Total  | 28,5      | 1 295 000.-                  | 1 755 000.-   | 3 050 000.-              |