



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Schwaller-Merkle Esther

2021-CE-121

### **Identité bilingue de la formation des enseignant-e-s comme marque de fabrique des institutions du canton de Fribourg**

#### **I. Question**

Il y a exactement un an, je posais au Conseil d'Etat les 3 questions suivantes suite au départ de Katharina Mertens Fleury :

- > Que fait le Conseil d'Etat pour mieux positionner la jeune HEP Fribourg et la formation des enseignant-e-s fribourgeois dans le canton et dans toute la Suisse ?
- > Comment mieux mettre en avant le bilinguisme comme marque de fabrique de la HEP Fribourg ?
- > Comment aborder, accélérer et réaliser une meilleure coordination et collaboration entre les trois institutions de formation ?

Ces 3 questions sont maintenant revenues au premier plan et sont sur le point de déboucher sur une décision fondamentale attendue depuis longtemps concernant la formation des enseignant-e-s dans le canton de Fribourg.

La formation des enseignant-e-s sera-t-elle à l'avenir dispensée sous un même toit au sein de l'université ou de la HEP ?

La prochaine décision fondamentale du Conseil d'Etat visant à fusionner l'ensemble de la formation des enseignant-e-s sous un même toit, université ou HEP, représente un défi majeur pour la formation des enseignant-e-s dans le canton de Fribourg. Cependant, il est absolument nécessaire que cette décision soit prise le plus rapidement possible afin que les étudiants germanophones cessent de s'inscrire à Berne et que Fribourg n'ait plus aucune influence sur leur formation. La sécurité de la planification et la taille de la HEP actuelle sont également en jeu, et de plus en plus de collaborateurs/trices qui donnent satisfaction quittent la HEP en raison d'un manque de perspectives claires.

Pour éviter que cela ne se produise, il faut proposer des perspectives claires. Quelle est la position du Conseil d'Etat sur les questions suivantes ?

1. Comment obtenir l'accréditation fédérale (ce qui nécessite également l'autonomie d'une institution) ?
2. Comment offrir une formation dans la langue maternelle, l'allemand ou le français, sans barrières linguistiques (le niveau requis dans la première langue étrangère est une raison pour les germanophones de s'inscrire à Berne) ?
3. Comment dispenser un enseignement bilingue qui tienne compte du PER et du Lehrplan 21 ?

4. Comment assurer la perméabilité des contenus de formation et d'études pour tous les degrés scolaires de 1H à 11H (qualification pour plusieurs cycles) ?
5. Comment garantir une institution indépendante avec son propre budget et son propre rectorat ?

Outre des décisions politiques claires, des changements fondamentaux d'attitude et un désenchevêtrement sont également nécessaires : ainsi, diverses activités dans les domaines du soutien pédagogique, du développement des écoles et de l'enseignement sont toujours couvertes par la DICS comme allant de soi. Avec plus de 30 collaborateurs/trices pédagogiques et de nombreux inspecteurs/trices, ce sont des ressources importantes qui doivent absolument être rattachées à la HEP ou à l'Université. Cela permettrait également d'assurer un lien étroit avec la formation actuelle et le discours scientifique.

30 mars 2021

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est conscient tant de la nécessité que de l'urgence de la décision de principe concernant le futur toit institutionnel de la formation à l'enseignement dans le canton. Depuis la prise de connaissance du « [Rapport Capaul](#) », qui a souligné le besoin d'agir rapidement afin de pouvoir assurer, à moyen et à long terme, un nombre de diplômés suffisant pour répondre aux besoins de l'école fribourgeoise<sup>1</sup>, des travaux d'analyse et de réflexion ont eu lieu et se poursuivent encore au sein des institutions, entités et services concernés. L'éparpillement des différentes filières de formation dans deux institutions et trois entités distinctes complique la collaboration non seulement entre ces entités, mais aussi avec les services de l'administration cantonale et les différents organes intercantonaux. Ainsi, des projets de première nécessité comme l'augmentation du nombre d'étudiants dans des secteurs à pénurie, comme l'enseignement primaire et spécialisé, peinent à être réalisés et consolidés ; d'autres projets d'envergure, par exemple dans les domaines de l'inclusion ou du numérique, ne peuvent éclore et sont abordés de manière isolée par les différents acteurs. Il en résulte une situation d'inertie qui paralyse le développement dans un secteur soumis à la concurrence au même titre que d'autres. En sus, l'augmentation du nombre d'étudiantes et étudiants fribourgeois choisissant d'effectuer leurs études dans un autre canton, le sentiment d'incertitude du personnel des institutions concernées ainsi que l'accréditation institutionnelle sont également des facteurs qui ne permettent plus de retarder cette décision et sa mise en œuvre subséquente.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions posées :

1. *Comment obtenir l'accréditation fédérale (ce qui nécessite également l'autonomie d'une institution) ?*

Comme mentionné en préambule, l'accréditation institutionnelle est un élément parmi d'autres qui ne permet pas de reporter la décision de principe. Des standards qualité s'étendant sur cinq domaines s'appliquent à l'accréditation, en prenant en compte les caractéristiques typologiques des hautes écoles. Un de ces standards exige que la haute école, avec sa collectivité responsable, « *présente les garanties suffisantes, en termes de personnel, d'infrastructures et de ressources financières pour réaliser ses objectifs stratégiques et assurer sa pérennité* ». Chaque haute école candidate à

---

<sup>1</sup> <https://www.fr.ch/dics/actualites/organisation-de-la-formation-des-enseignant-e-s-un-etat-des-lieux-fribourgeois>

l'accréditation doit pouvoir présenter un plan stratégique avec une perspective d'avenir inhérente à son domaine et une collectivité responsable portant cette école, lui permettant d'assurer la réalisation de ces objectifs à long terme. Une institution dépourvue de perspective ou de « Träger » pouvant garantir son support sur la durée ne pourra remplir ce standard indispensable à l'accréditation. Pour cette raison, le Conseil d'Etat s'engage à prendre rapidement la décision sur l'avenir institutionnel de la HEP|PH FR.

Malgré les difficultés touchant à sa gouvernance avec la vacance du poste de recteur ou rectrice, la HEP|PH FR travaille assidûment et sans relâche à la mise en place de son système qualité lui permettant de remplir les exigences posées par l'accréditation. L'approche qualité est portée par tous les membres formant la communauté de la HEP|PH FR, et le personnel dans son ensemble fait preuve d'un engagement sans faille et d'une participation active à la démarche. L'entité chargée du pilotage opérationnel du système a été créée, le personnel y rattaché a été recruté et a pris ses fonctions. Depuis décembre 2020, le conseil de direction est renforcé par l'engagement d'un chargé de mission pilotant les travaux liés à l'accréditation.

Tant la HEP|PH FR que le Conseil d'Etat sont conscients que la notion d'autonomie mérite une attention particulière dans cette procédure d'accréditation qui implique non seulement l'institution, mais également ses partenaires, dont le canton en tant que collectivité responsable. Une autonomie réelle repose sur une répartition des tâches clairement définie et une confiance mutuelle construite sur l'accomplissement à satisfaction desdites tâches, dans le respect des rôles de chacun. Cette répartition des tâches entre la HEP|PH FR et la DICS, Direction à laquelle elle est rattachée administrativement, ainsi que des autres Directions de l'Etat s'est faite progressivement depuis la première loi sur la HEP et, notamment, lors de la récente révision de cette dernière. Le Conseil d'Etat rappelle l'entrée en vigueur relativement tardive, en comparaison intercantonale, de la nouvelle LHEPF, et de la réglementation d'exécution y relative qui remonte à 2016 respectivement 2020 seulement. Par conséquent, le fait que le processus visant l'autonomie de la HEP|PH FR n'a pas encore abouti entièrement aujourd'hui est principalement dû au calendrier relatif aux travaux législatifs concernant la HEP|PH FR.

En conclusion, le Conseil d'Etat est conscient qu'un certain cheminement reste à faire, mais il constate aussi avec satisfaction et reconnaissance que les acteurs impliqués dans les travaux préparant l'accréditation ne ménagent pas leurs efforts pour atteindre cet objectif crucial.

2. *Comment offrir une formation dans la langue maternelle, l'allemand ou le français, sans barrières linguistiques (le niveau requis dans la première langue étrangère est une raison pour les germanophones de s'inscrire à Berne) ?*

Les exigences linguistiques sont définies différemment d'une institution et d'un canton à l'autre. Si à Fribourg, le certificat B2 dans la langue partenaire (L2) est une condition à l'admission à la HEP|PH FR, ce niveau doit être atteint pendant la formation dans les institutions de formation à l'enseignement d'autres cantons. À la HEP|PH FR, le certificat C1 en L2 est ensuite demandé à la fin de la 1<sup>ère</sup> année. Cette exigence supplémentaire tient compte de la culture linguistique du canton dans lequel se trouve la HEP|PH FR et témoigne de son fort ancrage régional : le concept cantonal des langues vise une compréhension réelle de la langue partenaire, ne se contenant pas d'une simple coexistence.

En outre, on observe depuis quelques années une prise de conscience de l'importance primordiale des connaissances linguistiques des jeunes en formation, et ce partout en Suisse. À tous les degrés de la scolarité – et même dans les structures préscolaires –, la demande d'intégrer une deuxième

langue gagne du terrain et demande aux écoles, tous degrés confondus, de reconsidérer leurs pratiques d'enseignement. La question posée par la députée il y a une année, « Wie kann die Zweisprachigkeit als Marke der PHFR besser vermarktet werden », s'inscrit dans cette même revendication, majoritairement politique. Compte tenu de ces évolutions, il est probable qu'à un moment donné, les autres institutions de formation à l'enseignement vont niveler leurs exigences linguistiques vers le haut. Néanmoins, le Conseil d'Etat rappelle, en se référant à l'autonomie de la HEP|PH FR évoquée ci-haut, que les institutions sont libres, dans le cadre de la reconnaissance des diplômes par la CDIP, de définir ces exigences et, le cas échéant, d'adapter leurs pratiques si celles-ci se révèlent problématiques pour l'attractivité de l'institution, sans pour autant compromettre la qualité de la formation qu'elle dispense.

*3. Comment dispenser un enseignement bilingue qui tienne compte du PER et du Lehrplan 21 ?*

Une telle offre de formation bilingue existe déjà. La HEP|PH FR propose, en sus du cursus en français et de celui en allemand, un cursus bilingue qui comprend la formation à l'enseignement dans les deux langues et selon les deux plans d'études. Ce diplôme bilingue est une offre unique non seulement en Suisse, mais aussi au-delà des frontières nationales : il y a régulièrement plusieurs étudiant-e-s étrangers à la HEP|PH FR inscrits dans ce cursus.

*4. Comment assurer la perméabilité des contenus de formation et d'études pour tous les degrés scolaires de 1H à 11H (qualification pour plusieurs cycles) ?*

Cette question touche précisément au développement stratégique de la formation à l'enseignement et devra être examinée dans la réalisation concrète de la future réunion institutionnelle. En effet, le souhait d'assurer une cohérence dans l'enseignement durant les 11 années de la scolarité obligatoire est une des raisons principales ayant amené la DICS à remettre ce dossier à l'ordre du jour et de mandater le Prof. Capaul avec l'élaboration de son rapport. Actuellement, la formation à l'enseignement au primaire (1H à 8H) est conçue de manière différente de la formation à l'enseignement au secondaire I (9H à 11H) : les enseignants primaires sont des généralistes formés à enseigner toutes les disciplines soit au cycle 1 (1H-4H), soit au cycle 2 (5H-8H), tandis que les enseignants au CO sont des spécialistes formés à enseigner, en principe, trois disciplines au cycle 3 (9H-11H). Dans la perspective d'accroître l'attractivité du métier d'enseignant, cette conception cloisonnée pourrait en effet être reconsidérée, avec comme l'objectif de permettre aux étudiants de se reconverter déjà en formation, mais surtout une fois diplômés, au cas où ils souhaitent diversifier leur activité professionnelle ou réorienter leur choix initial relatif au degré d'enseignement. Une formation dispensée dans une seule institution pourrait se reposer sur un tronc commun et des spécificités propres aux cycles 1, 2 et 3, aptes à être dispensées également comme formation complémentaire pour les personnes détentrices d'un diplôme d'enseignement pour un autre degré. La formation à l'enseignement spécialisé doit également être intégrée dans ces réflexions de décloisonnement : l'école obligatoire étant inclusive, la pédagogie, qu'elle soit ordinaire ou spécialisée, se doit d'être une approche globale, basée sur une culture commune à tout le personnel éducatif qu'il s'agit de créer déjà dans le cadre de la formation. En résumé, cette problématique est une préoccupation de la DICS qui pourra être abordée dès que la décision de principe sera prise.

*5. Comment garantir une institution indépendante avec son propre budget et son propre rectorat ?*

La HEP|PH FR dispose d'ores et déjà d'un budget propre et d'un rectorat, même si le poste de recteur ou rectrice est actuellement vacant et assuré *ad interim* par le conseil de direction, formé des quatre doyen-ne-s. Dans le cas d'une réunion institutionnelle au sein d'une HEP, le poste de recteur ou rectrice sera remis au concours et aura gagné considérablement en attractivité, au vu du travail

ambitieux de construction et de restructuration d'une nouvelle institution plus grande qui lui incombera. Dans le cas d'une réunion au sein de l'Université, l'entité chargée de la formation à l'enseignement ne sera plus une institution à part entière, mais revêtra un caractère similaire à celui d'une Faculté. Un recteur ou une rectrice *ad interim* sera nommé, dont la mission principale sera de mener à bien le processus de rapprochement avec l'Université, tout en assurant la continuité des prestations offertes par la HEP|PH FR.

Quant aux changements de paradigme et au désenchevêtrement que demande la députée moyennant l'exemple des collaborateurs/trices pédagogiques et des inspecteurs/trices employé-e-s à la DICS, il convient de rappeler que les caractéristiques du système scolaire fribourgeois diffèrent de celles des systèmes des autres cantons. Dans certains cantons, notamment suisse-allemands, la gestion des établissements scolaires se situe principalement au niveau communal : ce sont les communes qui mettent en place les directions des établissements, qui recrutent et engagent les enseignant-e-s et qui financent les moyens d'enseignement. Dans le canton de Fribourg, cette gestion se situe au niveau cantonal. Les services de l'enseignement, via l'inspection scolaire et les collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, sont en outre chargés d'un monitoring continu du système et du développement des outils nécessaires à l'effectuer. Cette conception globale d'un système éducatif, avec comme objectif principal l'égalité des chances pour chaque élève fréquentant une école publique du canton – indépendamment de son lieu de domicile –, repose entre autres sur le fait que l'instance en charge de son organisation fait partie intégrante de l'autorité cantonale. La volonté du législateur de maintenir ce système a été confirmée par l'adoption de la loi sur la scolarité obligatoire (LS) en 2014. Depuis de nombreuses années, les résultats d'évaluations des compétences des élèves aux niveaux intercantonal, fédéral et international démontrent le grand succès de cette approche fribourgeoise, davantage cohérente et assurant une certaine pérennité : si l'innovation pédagogique générée au sein des hautes écoles est indispensable au développement sociétal de l'école, l'autorité, en revanche, peut et doit à son tour assurer la qualité et la stabilité du système dans son ensemble. Pour ce faire, la DICS et ses services de l'enseignement doivent disposer de ressources, notamment humaines, aptes à effectuer les tâches y relatives de manière équitable sur tout le territoire du canton. Le développement d'une haute école ne peut se faire au détriment d'un secteur public qui doit pouvoir remplir son rôle d'autorité exerçant la haute surveillance et accomplissant des missions bien distinctes de celles d'une institution de formation. En revanche, il est indispensable de renforcer les collaborations entre celle-ci et les services de l'enseignement. Il s'agit de travailler ensemble au service des élèves.

La décision quant au futur toit institutionnel de la formation à l'enseignement sera prise dans cet esprit-là. Le canton de Fribourg, jouissant d'une réputation de lieu de formation d'excellence dans toute la Suisse et au-delà, doit maintenir une politique éducationnelle forte et un système de formation diversifié par les langues, les filières et les typologies des institutions qui les offrent. Le gouvernement cantonal compte respecter et préserver la particularité régionale de l'école fribourgeoise et de ses besoins en constante évolution, permettant tant à la future institution de formation à l'enseignement qu'à la collectivité responsable d'affirmer leurs rôles respectifs, dans l'objectif d'offrir aux enseignants de notre canton, et *in fine* aux élèves, une formation de qualité.

26 mai 2021