

Conseil de la langue française et de la politique linguistique

Avis relatif à l'enseignement des langues à Bruxelles et en Wallonie

adopté en séance plénière du 24 mars 2014

Eléments de contexte

Bruxelles, capitale de la Belgique, région constitutionnellement bilingue, mais démographiquement très majoritairement francophone¹, est le seul territoire du pays où les deux grandes communautés linguistiques organisent concurremment leur enseignement. Bruxelles a par ailleurs un statut international ; capitale de l'Europe, elle héberge de grandes institutions et organisations européennes et le siège de l'OTAN².

C'est aussi une région où les jeunes, en raison notamment d'une maîtrise insuffisante du français et du néerlandais – et plus généralement par défaut de qualifications adaptées, sont handicapés davantage que dans les autres régions sur le marché de l'emploi³. Bruxelles se caractérise à la fois par une proportion plus importante de jeunes sans diplôme du secondaire supérieur⁴ et par un marché du travail de plus en plus exigeant en termes de formation.

Cette problématique linguistique est de longue date un enjeu majeur à Bruxelles. Elle est revenue récemment au premier plan de l'actualité avec deux prises de position, qu'on n'analysera pas en détail ici :

- Le plan Marnix, annoncé en mai 2013, présenté en septembre suivant par Philippe Van Parijs, Alex Housen et Anna Sole Mena : « *le plan Marnix pour un Bruxelles multilingue vise à promouvoir l'apprentissage précoce et cohérent de plusieurs langues au sein de l'ensemble de la population bruxelloise. Il privilégie le français, le néerlandais et l'anglais, tout en encourageant la transmission de toutes les langues maternelles* ».
- Également en mai 2013, le nouveau ministre-président bruxellois Rudi Vervoort réactive la piste de l'enseignement bilingue français/néerlandais, présenté comme « *un combat prioritaire pour répondre au défi de la jeunesse et du chômage*⁵ ».

¹ Et cela quels que soient les indicateurs utilisés.

² « En termes d'emplois, les institutions internationales occupent à Bruxelles un grand nombre de personnes : entre 38.000 et 41.000 pour les institutions européennes (Commission, Parlement, Conseil des Ministres, Conseil des Régions...), près de 4.000 pour l'OTAN ; auxquelles s'ajoutent toutes les activités parallèles (15-20.000 lobbyistes, 1.400 journalistes/presse, 300 représentations régionales; 5.322 diplomates, 2.500 autres agences internationale, plus de 2.000 firmes internationales; 150 bureaux internationaux d'avocats...) ». E. Corijn, C. Vandermotten, J.-M. Decroly, E. Swyngedouw, *États généraux de Bruxelles. Bruxelles, ville internationale*, février 2009.

³ Le taux de chômage des jeunes bruxellois atteint quasi les 30 % (pour un taux de chômage global d'un peu moins de 20 %).

⁴ Parmi les jeunes bruxellois de 18 à 24 ans, environ un jeune homme sur quatre et une jeune femme sur six ont quitté prématurément l'école sans avoir obtenu le CESS ; moins d'un tiers trouvent un emploi.

⁵ Une telle déclaration occulte le fait que la relation entre degré de connaissance des langues et taux d'insertion socio-professionnelle est un phénomène complexe, qui n'a pas de caractère linéaire ; et chacun sait que le multilinguisme ne procure pas automatiquement un emploi. On note cependant que plus de 90 % des

Paradoxalement en effet, Bruxelles exploite peu ses atouts de bilinguisme officiel, de ville internationale et multiculturelle.

- La législation linguistique dans l'enseignement prévoit que « L'enseignement de la seconde langue est obligatoire dans les écoles primaires de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale et des communes dotées d'un régime spécial, à raison de trois heures par semaine au deuxième degré et de cinq heures par semaine aux troisième et quatrième degrés⁶ ». Mais la FWB ne subsidie que partiellement cette obligation légale⁷, les écoles bruxelloises doivent utiliser des moyens réservés normalement à d'autres activités.
- L'immersion est très peu présente : 19 écoles secondaires francophones l'organisent à Bruxelles (17 en NL, 2 en EN), à comparer aux 36 du Hainaut, aux 31 en province de Liège⁸.
- Plus de la moitié des quelque 15.000 élèves qui fréquentent l'enseignement professionnel dans des écoles situées à Bruxelles n'ont aucun cours de langue moderne durant toutes leurs études.
- L'enseignement bilingue est resté une compétence du pouvoir fédéral, qui ne l'organise pas et dont on imagine mal qu'il en fera une priorité avant longtemps.
- Quant à la submersion, qui consiste à inscrire des élèves dans un établissement de l'autre rôle linguistique, elle reste une pratique relevant de l'initiative parentale et concerne principalement l'enseignement néerlandophone bruxellois (120 écoles fondamentales, une trentaine d'écoles secondaires). D'après une étude du Crisp⁹, le pourcentage de néerlandophones oscille entre 5 et 15 % de la population, tandis que l'enseignement néerlandophone représente près de 20 % de l'offre d'enseignement bruxelloise. Sur les 203.000 élèves de l'enseignement obligatoire, 80 % sont scolarisés dans l'enseignement francophone, 17 % dans l'enseignement néerlandophone et les 3 % restants dans les écoles européennes et internationales.

En trente ans, le nombre d'élèves dans les écoles secondaires néerlandophones bruxelloises est ainsi passé de quelque 4.300 à plus de 12.000 en 2012 (12.628 en 2012-2013). Idem au niveau primaire, où le nombre d'enfants a gonflé d'un peu moins de 9.000 en 1979-1980 à près de 15.500 en 2012-2013. Raison principale : *"une série de campagnes de promotion bilingues rondement menées (...). Ensuite, de plus en plus d'élèves allophones (non francophones) se sont inscrits dans les établissements néerlandophones (...). Et la Communauté flamande débourse environ 20 % de plus pour ses élèves que la Communauté française ne le peut pour les siens"*.

Conséquence ? *"Dans l'enseignement primaire, la proportion d'élèves ne parlant pas le néerlandais à la maison est passée de 4 % en 1979-1980 à 63,2 % en 2012-2013"* , tandis que dans le secondaire, elle a grimpé de 6,3 % en 1991-1992 à 46,5 % en 2012-2013. L'enseignement néerlandophone a donc à relever le défi, notamment, que *"seule*

chômeurs bruxellois sont unilingues.

⁶ Article 10 de la loi du 30 juillet 1963.

⁷ Seules 2 heures hebdomadaires du 3^e degré sont financées, le reste émerge le plus souvent au Capital période.

⁸ Situation en 2013-2014.

⁹ *L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013)*, Pieter Fannes, Bart Vranckx, Frank Simon et Marc Depaepe, CRISP, 2013.

une minorité des élèves parle le néerlandais à la maison". De fait, selon le comptage des élèves effectué par la VGC (la Commission communautaire flamande de Bruxelles) en février 2013, "à peine" 36,8 % des enfants de l'enseignement maternel néerlandophone sont issus d'une famille où l'un des deux parents parle néerlandais; 30,1 % d'une famille complètement francophone et 33,2 % d'un foyer complètement allophone. Dans le primaire, les chiffres sont comparables : 36,8 % proviennent d'une famille néerlandophone tandis que dans le secondaire, "les néerlandophones constituent pour l'instant encore une majorité (56,3 %)". Conclusion? "Pour la plupart des élèves, le néerlandais n'est donc pas la première, mais bien souvent la deuxième ou la troisième langue".

L'expansion de ce phénomène a conduit la Communauté flamande à prendre des mesures visant à inscrire en priorité dans ses écoles les enfants dont au moins un des parents est néerlandophone.

Performances scolaires et maîtrise de la langue de l'enseignement

Situation en FWB¹⁰

Enseignement fondamental et 1^{er} degré du secondaire

Quelque 20 % des élèves présentent, dès la 2^e année primaire, de très grandes difficultés d'apprentissage en français et en mathématiques (Indicateurs de l'enseignement, 2010- 2011). La proportion d'élèves en difficulté ou en grande difficulté par rapport aux niveaux attendus (selon les référentiels de compétences) augmente avec l'âge et culmine en 2^e différenciée, où plus de la moitié des élèves sont en très grande difficulté d'apprentissage.

Selon les enquêtes PIRLS menées en 2006 et en 2011 par l'IEA (Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire) sur les compétences en lecture des élèves de 4^e année primaire, la Fédération Wallonie-Bruxelles compte parmi les systèmes éducatifs les plus mal classés dans le groupe des pays de l'UE ou de l'OCDE. Cette faible performance moyenne correspond à un double phénomène. D'une part, la proportion d'élèves lecteurs précaires est importante en FWB (30% d'élèves ne dépassent pas un niveau élémentaire, contre 19% en moyenne dans les pays de l'UE ou de l'OCDE) et la proportion d'élèves bons ou très bons lecteurs est plus faible qu'ailleurs (25% contre 45 % en moyenne).

Par rapport à l'évaluation PIRLS 2006, on note cependant une légère tendance à l'amélioration en FWB. La proportion de lecteurs précaires a légèrement diminué (moins 4%) et la proportion de bons lecteurs a très légèrement progressé (+ 2%). Le progrès à faire pour se hisser au niveau de la moyenne des pays de l'UE ou de l'OCDE reste néanmoins important, puisque le score moyen est de 30 points inférieurs à cette moyenne, soit l'équivalent de trois quarts d'année scolaire¹¹.

¹⁰ Eléments tirés notamment de la note de synthèse établie par l'Institut Emile Vandervelde (IEV), *Etat des lieux – Quelle école voulons-nous ?*, Septembre 2013.

¹¹ Cf. Schillings & Lafontaine, 2013.

En dépit du *Décret sur l'école de la réussite*¹², censé limiter le recours au redoublement, celui-ci, qui avait fléchi entre 1990 et 2000, est depuis reparti à la hausse. En cinquième primaire par exemple (année 2009-2010), près de 25 % des élèves sont en retard scolaire ; en deuxième secondaire, à peine plus de 60 % des élèves sont à l'heure dans leur parcours scolaire¹³.

Le redoublement traduit et renforce les inégalités sociales. Un travail effectué à partir des bases de données de la FWB et portant sur le lien entre l'indice socioéconomique du quartier et le retard scolaire montre à quel point le retard scolaire est lié à l'origine sociale¹⁴.

Enseignement secondaire (2^e et 3^e degrés)

Les tests PISA (élèves de 15 ans) classent la FWB en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE, en particulier pour la lecture, même on a pu noter depuis 2009 une légère amélioration. En lecture, l'évolution positive esquissée en 2009 se confirme : en 2012, la FWB progresse encore de 7 points, se situant désormais 21 points, soit l'équivalent d'une demi-année scolaire, plus haut qu'en 2000. L'évolution est positive¹⁵ et notable. La FWB se classe désormais, pour la première fois, juste au dessus du cap symbolique que représente la moyenne OCDE.

Tout comme cela avait été observé en 2009, les élèves d'origine immigrée progressent. Les inégalités liées à l'origine sociale et les différences de performances entre écoles restent néanmoins parmi les plus marquées au sein des pays de l'OCDE. Ainsi, l'écart de 112 points constaté entre les 25% d'élèves les plus défavorisés et les 25% plus favorisés équivaut à près de trois années de scolarité, alors même que d'autres systèmes éducatifs arrivent à mieux contenir l'influence de l'origine socioéconomique sur les résultats.

Parmi les élèves sous-performants, sont surreprésentés les garçons, les jeunes d'origine défavorisée et/ou immigrée, les élèves en retard scolaire et ceux qui fréquentent l'enseignement de qualification. Les performances des « meilleurs » élèves sont de leur côté plutôt satisfaisantes (la FWB a autant d'élèves performants et très performants que la moyenne des pays de l'OCDE).

Taux de certification¹⁶

Si les taux de certification finale de l'enseignement secondaire de plein exercice sont satisfaisants pour l'enseignement de transition, la situation de l'enseignement professionnel est inquiétante : les sorties sans diplôme du secondaire y concernent quelque 35 % des élèves. Certes ces élèves peuvent

¹² Décret relatif à la promotion d'une école de la réussite dans le fondamental, 14 mars 1995.

¹³ La situation de la FWB est tout à fait atypique : dans les autres pays de l'OCDE, moins de 10 % d'élèves en retard à 15 ans.

¹⁴ Lafontaine D., Felouzis G., Crahay M., & Monseur C., *Des parcours scolaires émaillés de discriminations négatives* (2012). In Crahay M., *Pour une école juste et efficace* (pp. 109-143), Bruxelles, De Boeck éd., 2013.

¹⁵ Les différentes initiatives prises suite à PISA 2000, la mobilisation des acteurs (enseignants, inspecteurs, chargés de mission, pouvoirs organisateurs, formation continue...) en faveur de la lecture semblent avoir porté leurs fruits, de même que l'impact de l'ajout d'une heure supplémentaire de français au 1^{er} degré (dans les années communes et dans le différencié).

¹⁶ Source : AGERS, Commission de pilotage, *Indicateurs de l'enseignement 2011* (indicateurs 28 et 29).

poursuivre leur formation dans les CEFA¹⁷, à l'IFAPME¹⁸ (IFAPME), ou encore dans l'enseignement de promotion sociale, mais si les élèves des CEFA restent dans la base de données « comptage », les élèves inscrits à l'IFAPME ou son homologue bruxellois n'y figurent pas, ce qui laisse entendre qu'ils « sortent du système éducatif ».

Inégalités sociales et retard scolaire

Depuis 2000, l'enquête PISA pointe la FWB comme l'un des systèmes éducatifs les plus inéquitables de l'OCDE. Ceci signifie que les inégalités liées à l'origine sociale – présentes dans tous les systèmes éducatifs – sont en FWB nettement plus marquées qu'ailleurs¹⁹.

De multiples raisons peuvent expliquer le retard scolaire (long parcours de migration, maladie, manque de maîtrise de la langue²⁰, difficultés d'apprentissage, enfants étrangers arrivés dans le pays en cours d'année, manque d'espace au sein du logement pour mener à bien les tâches scolaires, difficultés passagères, etc.). Un léger retard scolaire ne signifie pas nécessairement que l'enfant ne finira pas sa scolarité avec succès. Il peut s'agir d'un accident de parcours voire d'une stratégie pour aider un élève. Mais accumuler du retard augmente les risques de ne pas obtenir un diplôme²¹. Ainsi, parmi l'ensemble des élèves entrés en 3^e année secondaire en 2004-2005, près d'un quart sont, six ans plus tard, sortis de l'enseignement de plein exercice sans certification²².

Contexte sociodémographique bruxellois

Pour l'année scolaire 2011-2012, la proportion d'élèves ayant déjà accumulé deux ans de retard ou plus à leur entrée en première secondaire est de 17,7 % à Bruxelles, soit exactement le même pourcentage qu'en 2010-2011. Les garçons présentent plus souvent un retard de deux ans ou plus (19,5 %) que les filles (15,8 %).

Par ailleurs, si 17,7 % des élèves bruxellois en première année de l'enseignement secondaire ont déjà accumulé au moins deux ans de retard, cette proportion dépasse les 20 % dans les communes les plus pauvres - la plus haute étant observée parmi les élèves résidant à Saint-Gilles (26,7 %) ²³.

On sait que Bruxelles accueille plus de la moitié des élèves « primo-arrivants » en FWB.

¹⁷ CEFA : Centres d'éducation et de formation en alternance.

¹⁸ IFAPME : Institut wallon de formation en alternance des indépendants et petites et moyennes entreprises.

¹⁹ La Flandre, dont les performances moyennes sont meilleures, apparaît aussi comme un système très inéquitable et donc ne peut apparaître comme un « modèle » à suivre.

²⁰ Pas moins de 74,3 % des enfants bruxellois nés en 2009 ont une mère d'origine étrangère (c'est-à-dire « qui n'est pas née belge »). In *Bulletin des naissances, 2009* (calculs Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles) et *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2013*.

²¹ Voir notamment *Lutter contre l'absentéisme et l'abandon scolaires. Décrochage scolaire et pauvreté*, Dominique Visée-Leporcq, ATD Quart Monde, 2011.

²² *Indicateurs de l'enseignement 2011*, AGERS.

²³ Parmi les élèves résidant dans les communes à statut socio-économique élevé, cette proportion est nettement plus basse, comme à Woluwe-Saint-Pierre où elle est de 5,5 %.

Propositions

Les éléments qui précèdent conduisent le Conseil de la langue française et de la politique linguistique à formuler les suggestions suivantes.

La première priorité, en particulier à Bruxelles, est l'apprentissage et la maîtrise de la langue de l'enseignement, préalable aux autres apprentissages.

1. Favoriser l'accès de tous les enfants dès l'âge de 3 ou 4 ans aux classes préscolaires et encourager leur fréquentation régulière.
2. Adapter l'offre de classes-passerelles aux besoins, en tenant compte de tous les primo-arrivants, y compris de ceux qui viennent de pays européens (non francophones).
3. Faciliter l'accès à une formation de français ou à une remédiation en langue française aux élèves belges francophones en difficulté ou dont les parents sont de nationalité étrangère ou nés à l'étranger, le cas échéant en mettant en œuvre des méthodologies d'apprentissage de français langue étrangère ou seconde.
4. Renforcer le soutien aux Organismes d'Accompagnement Scolaire, actifs dans le domaine de la remédiation, notamment sur base des recherches déjà menées²⁴.
5. Développer l'offre de cours en Alpha et en FLE et encourager les parents issus des immigrations à les fréquenter, la maîtrise de la langue d'enseignement de leurs enfants pouvant contribuer à la réussite scolaire de ceux-ci, notamment en réduisant le risque de décrochage²⁵.
6. Poursuivre la sensibilisation des organismes sociaux et culturels accueillant des publics migrants²⁶ au rôle clé joué par les activités et les pratiques culturelles dans l'appropriation du français.
7. Assurer aux enseignants, de tous les niveaux, une formation qui permette d'atteindre ces objectifs.

Apprentissage d'autres langues

1. Dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la langue nationale autre que celle d'enseignement constitue la 2^e langue, et ce dès le début de la scolarité obligatoire et jusqu'à la fin de celle-ci. Toute initiative renforçant leur apprentissage doit être encouragée par une action conjointe des pouvoirs publics compétents. Ces initiatives peuvent prendre la forme d'un enseignement par immersion linguistique voire d'un enseignement bilingue. L'obligation spécifique aux écoles bruxelloises d'organiser plus tôt et plus

²⁴ Parmi ces recherches, citons B. Giot et V. Staelens, *L'apprentissage du français en relation avec la langue du pays d'origine par les enfants d'immigrés : le rôle et les atouts des organismes culturels et extrascolaires*, Université de Liège, Unité d'analyse des Systèmes et des Pratiques d'enseignement (aSPe), Rapport final, novembre 2011.

²⁵ Voir notamment *L'Enseignement à Bruxelles - Synthèse des points d'attention de la Commission consultative Formation Emploi Enseignement (CCFEE)*, octobre 2010.

²⁶ Centres régionaux d'intégration, FEDASIL, Cire, centres d'accueil de réfugiés, centres de la croix rouge, organismes financés par le Forem, CPAS, Organismes d'insertion socioprofessionnelle, Entreprises de Formation par le travail, structures d'accueil des primoarrivants, Organismes d'apprentissage du français langue étrangère, bibliothèques publiques, Centres culturels, théâtres, musées, cinémas, centres d'expression et de créativité, etc.

intensément des cours de néerlandais doit être entièrement financée. Les épreuves externes qui évaluent les acquis de cet apprentissage doivent tenir compte de cette spécificité bruxelloise.

2. Plus généralement, on peut s'interroger sur l'intérêt de maintenir un système différent pour les premiers apprentissages d'une seconde langue, qui sont légalement prévus à partir de 8 ans à Bruxelles, de 10 ans en Wallonie²⁷. On sait que les recherches en linguistique (et nombre d'expériences étrangères) montrent l'intérêt d'un apprentissage précoce. Le Conseil recommande que dans les deux Régions on commence l'apprentissage d'une seconde langue dès la 3^e année primaire.
3. L'apprentissage d'une 3^e langue scolaire doit être possible par tous ceux qui le souhaitent (dans le respect des normes) et ce dès le 2^e degré de l'enseignement secondaire²⁸. L'offre d'enseignement de cette 3^e langue doit comprendre l'anglais et au moins une autre langue à choisir par les établissements parmi les suivantes : l'allemand, l'arabe, le chinois, l'espagnol, l'italien, le russe, le turc.
Par ailleurs, le système scolaire doit encourager, via notamment l'enseignement de promotion sociale, la valorisation de la connaissance des langues pratiquées par les élèves (et les adultes). Cette valorisation pourrait prendre la forme de certifications voire de crédits académiques²⁹.
4. Actuellement la compétence d'organiser un enseignement bilingue à Bruxelles reste une compétence fédérale. À l'avenir, elle devrait être confiée à une autorité, bilingue, davantage sensible à l'intérêt de sa mise en œuvre, qui pourrait être la Région bruxelloise ou la Commission communautaire commune (COCOM).
5. Avant d'être des matières scolaires, les langues sont d'abord des instruments de communication sociale. Il conviendrait, dans cette optique, de favoriser davantage les contacts entre individus de groupes linguistiques différents : réalisation de projets en commun, dialogues entre classes médiatisés par le courrier électronique, séjours et échanges linguistiques, rencontres et débats thématiques, etc.

²⁷ En vertu de la loi linguistique de 1963, l'apprentissage d'une seconde langue, imposé à Bruxelles, est autorisé, mais non obligatoire, en Wallonie : c'est seulement en 1998 qu'un décret y rend obligatoire l'organisation d'un cours de langue à raison de deux périodes par semaine à partir de la 5^{ème} année primaire. Les élèves peuvent choisir entre l'allemand, l'anglais ou le néerlandais.

²⁸ Dès 1995, un *Livre blanc* de la Commission Européenne (suivi de nombreuses publications du Conseil de l'Europe) propose comme objectif pour tous les citoyens d'apprendre au moins deux langues autres que leur langue maternelle.

²⁹ En RFA, 19 langues de l'immigration sont enseignées, en dehors du programme ordinaire, par des enseignants natifs des différentes langues. Cet enseignement peut, si certaines conditions sont observées, mener à un certificat spécial ou compter comme deuxième langue étrangère obligatoire.