

La politique linguistique suisse et ses retombées sur l'enseignement des langues

La Suisse et l'Europe

Le processus d'unification européenne entrepris au cours de la seconde moitié du XX^e siècle pour mettre fin aux conflits qui pendant des siècles ont opposé les peuples, est confronté au délicat problème de la diversité des langues et des cultures. A bien des égards il peut paraître plus facile de réaliser des positions communes dans les domaines des échanges économiques, de la défense, de la protection de l'environnement, que de préserver la diversité dans le domaine de la culture où la sauvegarde des identités régionales doit primer sur la volonté unificatrice.

A cet égard, la Suisse peut servir de modèle puisqu'elle a constitué pendant une partie importante de son histoire un exemple de coexistence de langues et de cultures différentes, alors que les grands Etats européens se sont construits autour de l'idée de l'unité de la langue, de la culture et d'un territoire national. Cette volonté unificatrice a surtout eu des conséquences néfastes puisqu'elle est la source des déviations racistes et des poussées impérialistes.

Certes la Suisse n'a à gérer que quatre langues sur un territoire national restreint alors que l'Europe, dans sa forme actuelle, recense pas moins de 40 langues régionales et de dialectes, même si elle ne reconnaît que 9 langues officielles. Le problème linguistique est un des problèmes délicats que la Communauté européenne doit régler à la satisfaction de tous les Etats associés.

La politique linguistique: un domaine de recherches scientifiques

La première chose qui frappe, quand on étudie les politiques linguistiques des pays de la Communauté européenne, c'est l'extraordinaire vitalité du débat, caractérisé par de nombreuses publications.

La politique linguistique se présente tout à la fois comme une réalité vécue et comme un objet de recherche scientifique dont nous allons tenter de cerner les différents paramètres en nous inspirant de la définition que nous propose H. CHRIST (1989, 100): «Als Sprachenpolitik ist jede öffentliche Beeinflussung des Kommunikationsradius von Sprachen (Sprachförderung, Spracherhaltung, Sprachkonflikt, Sprachenkampf, Sprachdurchsetzung, Sprachimperialismus, Sprachkolonialismus) zu verstehen. Die Be-

einflussung des inneren Systems einer Sprache (Normierung, Standardisierung, Verschriftung, Sprachreinigung, Sprachpflege) wird als Sprachpolitik bezeichnet.»

De cette définition nous retiendrons surtout l'idée que la politique linguistique constitue un ensemble de mesures de caractère officiel tendant à influencer le comportement verbal de groupes sociaux ou d'individus et par conséquent à modifier l'aire ainsi que le mode de diffusion d'une langue naturelle. Comme discipline scientifique, la politique linguistique a pour objet la description de ces mesures et l'étude de leurs causes ainsi que de leurs effets. Elle est de nature interdisciplinaire et se situe au carrefour d'autres disciplines telles que la sociolinguistique, la didactique des langues, les sciences juridiques, pour n'en mentionner que quelques-unes.

De même que tous les Etats établissent une distinction entre une politique intérieure et une politique extérieure, qui sont confiés à des ministères séparés, l'étude de la politique linguistique peut se conduire également selon ces deux axes.

Sur l'axe «extérieur» de la politique linguistique, on s'intéressera plus particulièrement aux conventions fixant l'usage des langues dans les relations internationales, aux traités entre Etats réglant les modalités des échanges culturels ou fixant les droits et les obligations de leurs ressortissants respectifs; il existe des formes démocratiques, impérialistes, colonialistes, paternalistes et autres de la politique linguistique extérieure.

Sur l'axe «intérieur», on se penchera plus particulièrement sur les décrets tendant à réglementer la norme, (par exemple les réformes de l'orthographe ou les différentes mesures visant à maintenir la pureté de la langue face aux intrusions de l'extérieur); si l'on a affaire à une société plurilingue, la politique linguistique intérieure vise à définir le statut respectif des langues nationales, à réglementer les modes de communication dans les médias et l'administration, à préserver les droits des minorités.

Il convient de mentionner un secteur important de l'action politique linguistique, la politique linguistique scolaire, où se retrouvent les deux axes mentionnés plus haut, à savoir le domaine «intérieur», concernant plus particulièrement la ou les langues maternelles (plans d'étude, objectifs d'apprentissage, directives didactiques...) et le domaine «extérieur» avec les options et les textes officiels se rapportant à l'enseignement des langues étrangères.

Le cas de la Suisse

Deux facteurs principaux déterminent la politique linguistique de la Suisse: d'une part le plurilinguisme, d'autre part le fédéralisme de sa structure étatique.

A propos du plurilinguisme, il faut rappeler que sur la base des statistiques de 1980, citées dans le rapport «Zustand und Zukunft der vier-sprachigen Schweiz» (1989, 30), 65% de la population globale résidant en Suisse est d'expression germanique, alors que 18,4% est d'expression française, 9,8 d'expression italienne, 0,8% d'expression rheto-romanche et que 6% se réclament d'autres langues. La constitution fédérale prend en compte cette situation dans son article 116 en accordant aux langues allemande, française italienne et rheto-romanche le statut de langues nationales tout en précisant que seules les trois premières sont considérées comme langues officielles. Une révision actuellement en cours de cet article 116 propose d'introduire dans la constitution le principe de territorialité des langues, c'est-à-dire le maintien des frontières linguistiques dans leurs limites actuelles. Ce principe, déjà tacitement en vigueur, est en contradiction partielle avec le principe de liberté dans l'usage de la langue. Le souci premier de la politique linguistique de la Confédération est d'assurer la paix linguistique, de régler les rapports entre les communautés, de garantir les droits des minorités, de régler l'usage des langues dans l'administration, dans les activités commerciales, culturelles, juridiques... du pays.

Contrairement aux pays qui nous entourent, la Suisse ne pratique aucune politique linguistique extérieure, au sens où elle se préoccuperait de la défense et de la diffusion des langues nationales dans le monde, comme c'est le cas de la France avec des institutions comme le CREDIF, ou de l'Allemagne avec le Goethe-Institut.

La Confédération ne pratique pas non plus de politique linguistique scolaire sauf sur deux plans: par l'ordonnance sur la reconnaissance des maturités (ORM) pour l'accès aux Hautes Ecoles qui relèvent de sa compétence et par les règlements sur l'usage des langues dans les Ecoles polytechniques fédérales¹.

¹ Il est à noter à ce propos que le projet de loi sur les Ecoles polytechniques fédérales de 1988 exprime dans son article 10 une volonté d'ouverture et de diversification qu'il convient de saluer. Il y est dit notamment:

- 1) Die Unterrichtssprachen an beiden ETH sind Deutsch, Französisch und Italienisch.
- 2) Die Schulleitung kann weitere Unterrichtssprachen zulassen.
- 3) Die ETH pflegen die Nationalsprachen und fördern das Verständnis für deren kulturellen Werte.

La politique linguistique scolaire est surtout l'affaire des cantons qui tiennent à préserver jalousement leur compétence contre les tentatives de mainmise de l'Etat central.

On peut dire qu'en Suisse il y a autant de systèmes scolaires qu'il y a de cantons. A vrai dire, ces derniers sont liés par un concordat qu'ils se sont imposés librement et qui est destiné à mettre un frein aux disparités les plus criardes en matière d'organisation scolaire. L'organe central de cette organisation concordataire, la CDIP émet des recommandations que l'ensemble des cantons s'efforce de suivre. Cela ne va pas sans problèmes, car les décisions peuvent être contestées².

Alors que, comme on vient de le voir, la Confédération se préoccupe surtout des relations entre les ethnies, c'est à la CDIP que revient l'essentiel de la politique linguistique scolaire. Elle s'efforce certes de ne pas entrer en contradiction avec les principes de politique linguistique de la Confédération. Ainsi, l'enseignement des langues a pour objectif prioritaire la compréhension interculturelle des communautés linguistiques du pays. Cependant, contrairement à la prudence confédérale, la CDIP entretient en matière de politique culturelle des relations plus étroites avec la communauté internationale. A ce titre, elle a adopté la majeure partie des recommandations du Conseil de l'Europe, en particulier celles qui concernent l'enseignement des langues (projet 4 «l'enseignement des langues aux fins de communication» et 12 «l'apprentissage des langues en Europe: le défi de la diversité»), qui ont inspiré les réformes de l'enseignement des langues dans notre pays.

Ces réformes portent pour l'essentiel sur les éléments suivants:

- Tous les enfants en âge de scolarité doivent recevoir l'enseignement d'une langue étrangère.
- Le début de l'enseignement des langues doit se situer aux niveaux 4 ou 5 de la scolarité.
- Les objectifs de l'enseignement des langues doivent viser à conférer aux apprenants une compétence de communication.
- Des moyens d'enseignement correspondant à ce but sont à sélectionner ou à créer.
- La formation initiale et continue des enseignants doit être modelée sur un enseignement de type «communicatif».
- La première langue étrangère doit être une langue nationale, à savoir le français pour les Suisses alémaniques, l'allemand pour les Suisses

² Un exemple récent illustre cette problématique: L'introduction précoce de l'enseignement du français dans le canton de Zurich, contesté par une partie de la population et qui a dû faire l'objet d'une consultation populaire.

romands; au Tessin c'est d'abord le français qui a le statut de première langue nationale, puis l'allemand dans la scolarité post-obligatoire.

Dans le respect de ces recommandations, chaque région linguistique s'est attachée à concrétiser ces principes. C'est ainsi que la Suisse romande a pris les options suivantes pour l'enseignement de l'allemand:

- Il débute au niveau 4 de la scolarité.
- Dans la scolarité primaire, l'enseignement est confié à des généralistes et non à des spécialistes.
- Ce sont 100 minutes réparties en 5 périodes qui sont consacrées hebdomadairement à cet enseignement.
- L'allemand ne doit pas faire l'objet de devoirs à domicile ni d'évaluation sommative; il ne participe donc pas à la sélection scolaire.
- Les objectifs d'apprentissage se limitent à une sensibilisation et à la maîtrise d'un certain nombre de situations de communication simples et courantes.

Pour l'enseignement dans le cycle d'orientation ce sont les principes suivants qui ont été retenus:

- L'enseignement de l'allemand est confié à des spécialistes.
- Le développement de la compétence de communication a la priorité sur l'acquisition de connaissances du système formel de la langue.
- Les objectifs pédagogiques ainsi que la progression des manuels sont à concevoir en terme d'actes de langage.
- La priorité est à accorder aux aptitudes réceptives (compréhension auditive et compréhension écrite) par rapport aux compétences productives.
- L'oral a la priorité sur l'écrit.
- Les manuels doivent tenir compte de l'alémanité, au détriment d'une fixation exclusive sur la norme standard de l'allemand.
- Les moyens d'enseignement doivent être conçus de telle façon que des passages soient possibles entre les différentes filières.

Les options que nous venons d'énumérer forment un ensemble cohérent dont on pourrait conclure que l'enseignement des langues en Suisse se porte bien et qu'il peut même servir de modèle.

L'analyse de la réalité scolaire met cependant en évidence un certain nombre de carences dont les causes sont à chercher, entre autres, dans les structures politiques et les conflits de compétences entre les différentes instances qui interviennent dans la définition d'une politique linguistique suisse.

Il nous apparaît qu'il y a au moins trois grandes causes aux difficultés que connaît notre système éducatif en général et l'enseignement des langues étrangères en particulier. Ce sont:

- Le manque d'harmonisation entre les cantons.
- Le manque de coordination entre la Confédération et les cantons.
- Les bases constitutionnelles destinées à régler les problèmes du plurilinguisme national.

La Suisse romande peut servir d'illustration de ce manque d'harmonisation intercantonale. En effet, il faut bien constater qu'en dépit de l'accord sur les grands principes énoncés plus haut, des disparités importantes subsistent. Ces disparités concernent le début de l'enseignement des langues, la dotation horaire, les moyens d'enseignement en usage, l'effet de cet enseignement sur la sélection scolaire, la formation des enseignants...

Le découpage administratif de l'enseignement entre scolarité primaire, secondaire et post-obligatoire rend difficile la coordination verticale, l'information mutuelle, la définition de seuils de compétence pour chaque niveau...

Dans la plupart des systèmes scolaires, la lourdeur des appareils administratifs constitue un frein à l'innovation pédagogique. Etant donné la dimension modeste des cantons, on pourrait s'attendre de la part des écoles suisses à une capacité d'adaptation accrue face aux besoins de la société. Force est de constater cependant que, tout à la fois jaloux de leur particularisme et soucieux de ne pas abuser de leur autonomie, les cantons s'imposent un immobilisme que, faute de pouvoir réel, les structures supra-cantoniales mises en place ont du mal à dépasser.

En ce qui concerne le manque de coordination entre la Confédération et les cantons, elle déploie ses effets dans les domaines suivants:

Il n'existe pas de liens organiques entre l'École publique et les Hautes Ecoles. Cela se traduit par le fait qu'il n'existe pas de chaire de didactique des langues étrangères dans les universités de Suisse. Cela se traduit en outre par le fait que la formation des enseignants échappe à l'université. Certes, dans le cadre des études de lettres les futurs enseignants de langues reçoivent une formation linguistique et littéraire; il arrive certes qu'ils soient sensibilisés aux problèmes de l'enseignement, mais la formation didactique et méthodologique revient entièrement à la responsabilité des cantons. Notons en passant que des carences analogues de la formation sont dénoncées dans d'autres pays, notamment en France. C'est ainsi que J. JANITZA

(1991, 8) a pu écrire: «La formation actuelle des enseignants de langue est exclusivement pilotée par les contenus des concours de recrutement (CAPES et Agrégation), concours visant à évaluer des capacités dites académiques à la fois quant aux contenus et quant aux types de production des candidats. A aucun moment on se demande dans le monde universitaire si ces contenus et ces types de production ont un quelconque rapport avec les activités futures d'enseignement.»

Il n'existe pas de véritable dialogue entre les pouvoirs fédéral et cantonaux. Les cantons ont mis en place une réforme importante de l'enseignement des langues, que les instances fédérales feignent d'ignorer. En effet, en dépit de l'achèvement de la réforme communicative de l'enseignement des langues dans la scolarité obligatoire, l'ORM qui régit l'enseignement gymnasial n'a pas subi de modification substantielle depuis une vingtaine d'années. Les objectifs d'apprentissage ainsi que les formes d'examen ont jusqu'à présent résisté à toute tentative de réforme. Les efforts entrepris par la CDIP pour la définition d'objectifs d'apprentissage correspondant aux nécessités du monde moderne ainsi que des nouveaux courants en didactique des langues consignés dans les «points de rencontre» (cf. La Suisse un défi [1987, 31-55]) n'ont pas fait l'objet de discussion au sein de la Commission fédérale de maturité. Il en découle la situation de malaise que l'on ressent dans l'enseignement gymnasial qui ne parvient pas à trouver sa voie entre les courants contradictoires qui lui imposent les changements de la base et l'immobilisme d'en haut.

Les bases constitutionnelles de notre politique linguistique enfin sont sources de difficultés pour l'enseignement des langues dans notre pays. Si l'on peut sans trop de difficulté se rallier à l'idée que c'est une des langues nationales qui doit recevoir le statut de première langue étrangère, encore que de nombreux milieux préféreraient l'étude d'une langue de grande diffusion comme l'anglais, on peut s'étonner que ni l'italien ni à plus forte raison le rheto-romanche ne soient offerts aux élèves de ce pays³.

La situation est de plus particulièrement délicate pour l'allemand langue seconde en raison de la situation de diglossie qui caractérise l'usage linguistique de nos concitoyens suisse-alsaciens. En effet, l'allemand enseigné dans nos écoles est la norme standard qui n'est utilisée en Suisse alsacienne que dans le domaine de l'écrit. Si l'enseignement des langues doit contribuer à la compréhension interculturelle et au développement de la communication entre les communautés linguistiques du pays, il faut bien avouer que l'on est bien loin de réaliser cet objectif au plan national. A cet égard,

³ Le canton d'Uri fait toutefois exception à cette règle, puisqu'il a décidé de conférer à l'italien le statut de 1^{re} langue étrangère.

Gerhard NEUNER (1991, 31) n'hésite pas à parler de situation schizophrénique. Dans une analyse récente de l'enseignement de l'allemand langue seconde en Suisse, il écrit: «Die historisch-gesellschaftlichen Bedingungen des Deutschunterrichts in der Schweiz führen zu einer Art 'Schizophrenie' in der Zielbestimmung des Deutschunterrichts. . . Deutsch ist gleichzeitig die Sprache einer Landesregion und des grösseren Teils der Schweizer und die Sprache des deutschsprachigen Auslands. Was von aussen wie eine 'ideale Lernsituation' aussieht – es besteht sozusagen ein 'amtlicher Nachweis', dass Deutschlernen wichtig und nützlich ist; um mit Deutsch in Kontakt zu kommen, muss man nicht ins Ausland reisen –, kann gerade der Anlass für Lernblockaden und Lernunlust sein: man fühlt sich von der Deutschschweiz in die Ecke gedrängt und findet, dass das Deutsch, das die Deutschschweizer sprechen, kein 'richtiges' Deutsch ist.»

Le respect du principe de la territorialité est une autre source de difficultés. En effet, il empêche, des expériences d'immersion qui pourraient se pratiquer à grande échelle dans notre pays, les cantons imposant comme langue d'enseignement la langue attachée au territoire. Assimilation et intégration sont les mots clés que l'on applique aux migrations intérieures pour préserver les frontières linguistiques. Leur application stricte conduit toutefois à des situations paradoxales. C'est ainsi qu'en vertu de conventions passées avec certains Etats européens, il existe au profit des enfants de ressortissants espagnols ou portugais une offre d'enseignement de la langue d'origine dans les écoles publiques de Suisse qui mettent à disposition les infrastructures nécessaires. En revanche, une telle offre n'existe pas dans le cadre des migrations internes du pays et les enfants de francophones établis en Suisse alémanique ou de germanophones installés en Suisse romande ne peuvent recevoir une enseignement de la langue d'origine prolongeant la compétence linguistique acquise dans le milieu familial⁴.

Nous nous sommes appliqués à relever les carences de notre politique linguistique scolaire. Mais il va de soi qu'elle présente également des avantages. S'il est vrai que le fédéralisme est responsable des disparités dénoncées ci-dessus, il a aussi le mérite d'impliquer un grand nombre d'enseignants dans les processus de décision en matière de programmes, d'objectifs d'apprentissage, de modèles de formation initiale et continue, de moyens d'enseignement et qu'il en découle globalement une qualité d'engagement professionnel tout à fait remarquable.

4 L'Ecole française de Berne constitue néanmoins une exception, puisqu'il est admis que les enfants de fonctionnaires fédéraux établis dans la capitale doivent avoir la possibilité d'accomplir leur scolarité dans leur langue d'origine.

L'intérêt du public pour l'enseignement des langues est considérable. Les autorités politiques, conscientes des enjeux, sont disposées à réaliser les investissements nécessaires pour en améliorer la qualité. Sans qu'on puisse parler véritablement de consensus, il n'existe cependant pas de positions irréductibles sur les objectifs d'apprentissage ni sur les méthodes d'enseignement des langues.

Les difficultés que nous avons soulevées tirent surtout leur origine des structures politiques de notre société et de la difficulté d'établir un dialogue constructif entre des instances qui poursuivent des intérêts parfois divergents. C'est sans doute le destin de tous les Etats à structure fédéraliste. A propos d'une analyse de l'enseignement du français en Bavière, Fritz ABEL (1991, 41) écrit: «Si l'on y réfléchit bien, une justification essentielle du fédéralisme réside dans son aptitude à susciter une certaine émulation entre différentes régions qui acceptent par ailleurs des structures politiques communes. Sans cette émulation, le fédéralisme risque d'être une complication gratuite ou même contrariante de la vie publique.»

Il devrait être possible dans un petit pays comme la Suisse d'éviter «les complications gratuites» et de réaliser une saine «émulation».

Institut de linguistique
Université de Neuchâtel

GÉRARD MERKT

Bibliographie

- ABEL, Fritz (1991). L'enseignement du français en Bavière. In: *L'information grammaticale* No 49, p. 41-47.
- CHRIST, Herbert (1989). Sprachenpolitische Perspektiven. In: BAUSCH, K. R. et al. (Hrsg.): *Handbuch Fremdsprachenunterricht*, Tübingen, Francke, 495 S.
- CONFERENCE SUISSE DES DIRECTEURS CANTONAUX DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE (éd.) (1987). *La Suisse – Un défi. Une approche des langues nationales en Suisse*, CDIP, Berne, 212 p.
- EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNEREN (Hrsg.) (1989). *Zustand und Zukunft der vier-sprachigen Schweiz*, Bern, Schweizerische Bundeskanzlei, 458 S.
- JANITZA, Jean (1991). Propositions pour l'évolution de la formation initiale et continue des enseignants en France dans le cadre de la construction européenne. In: *Nouveaux cahiers d'allemand* 1/1991, p. 1-18.
- NEUNER, Gerhard (1991). Neuere Entwicklungen in der Fremdsprachendidaktik. In: *Baby-lonia*, No 0 di prova, agosto 1991, S. 11.32.