

**Enquête sur l'intégration linguistique des migrants adultes
dans les Etats membres du Conseil de l'Europe
Claire EXTRAMIANA et Piet VAN AVERMAET**

1. Présentation

Cette enquête est la seconde du nom et fait suite à une première enquête réalisée à la fin de l'année 2007 et présentée lors de la conférence intergouvernementale de juin 2008.

Comme pour la première enquête, l'objectif qui nous a été fixé par le comité de pilotage était de :

- dégager les grandes tendances des politiques mises en œuvre par les Etats membres dans le domaine de l'intégration linguistique des migrants adultes ;

- relever les évolutions entre fin 2007 et fin 2009.

L'enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire adressé à l'automne 2009 aux délégués du Comité européen pour les migrations qui représentent 44 Etats membres (3 Etats membres – Andorre, Malte et Monaco - n'ayant pas de délégué officiel). Les questionnaires ont été dépouillés avec l'aide d'une étudiante de l'université d'Aix-Marseille, Emilie Mathieu, dans le cadre d'un stage de master 2 réalisé au ministère de la Culture à Paris.

2. Le questionnaire d'enquête (diapo 2)

Le questionnaire portait sur **la maîtrise de la langue du pays d'accueil comme condition d'entrée sur le territoire (A), de résidence permanente (B), d'acquisition de la nationalité (C)** : cadre légal et réglementaire, programme d'intégration, cours de langue et de connaissance de la société d'accueil, tests, niveaux requis, contenus des cours, coûts supportés par les migrants, sanctions. La nouveauté en 2009 était la démarche qualité pour les cours, l'évaluation des formations et des programmes mis en place par les Etats membres. Une question supplémentaire concernait l'usage des technologies de l'information.

3. Les réponses (diapo 3 et 4)

En 2007 27 Etats membres sur 45 avaient répondu, 21 étaient concernés pour au moins une des trois situations.

En 2009 31 Etats membres sur 47 ont répondu, 23 sont concernés ; nous avons 8 nouveaux pays (en vert sur la diapo) dont 5 sont concernés.

En 2009 nous comptons 17 pays de l'UE, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, l'Arménie, la Turquie et l'Ukraine.

4. Quelles sont les évolutions en deux ans ? (diapo 5)

Pour la moitié des réponses il est fait état de changements effectifs ou à venir, ce qui concerne 12 Etats membres sur 24. Cela donne, dans le détail, pour A- l'entrée sur le territoire, B- la résidence permanente et C- l'acquisition de la nationalité :

- Pour les 6 Etats membres ayant déjà en 2007-2008 un programme lié à la maîtrise de la langue du pays d'accueil (en vert sur le powerpoint) : le Danemark et le Royaume-Uni prévoyaient d'élargir leur dispositif résidence permanente et acquisition de la nationalité à l'entrée sur le territoire dans le cadre du regroupement familial ; c'est déjà le cas pour le Danemark (A1- + KOS avec un test pour 2010) ; au Royaume-Uni la nouvelle mesure a été reportée pour 2011. L'Estonie a mis en place le CECR, le niveau requis est actuellement B1 au lieu de A1-A2 (estimation d'un niveau réputé élémentaire) en 2007.

L'Autriche prévoit d'élever en 2011 le niveau requis (actuellement A2) à B1 pour la résidence permanente et l'acquisition de la nationalité ; le Royaume-Uni prévoit de nouvelles mesures en 2011 pour l'acquisition de la nationalité ; la Norvège et la Finlande réfléchissent à de nouvelles mesures pour la résidence permanente et l'acquisition de la nationalité.

- Parmi les Etat qui n'avaient pas de programme obligatoire lié à la maîtrise de la langue (A, B, C) :

La République tchèque a mis en place comme prévu le niveau A1 pour B avec un test de langue, pour C le niveau n'est plus spécifié alors qu'il était prévu d'introduire le niveau A2.

Le Luxembourg a préparé la mise en place d'un programme pour A, B, C : niveau A1.1 luxembourgeois, allemand, français pour A et B et luxembourgeois pour C.

Au Liechtenstein A = A1, B = A2, C = B1, une révision étant prévue en 2010.

L'Italie a promulgué en 2009 une loi relative à un test de langue + KOS pour les niveaux A1 à B1, la mise en œuvre étant prévue pour 2011.

La Slovénie a introduit un test de langue B1 pour C.

Enfin la Pologne a promulgué une loi prévoyant les niveaux B1, B2 et C1 pour C.

5. Quelles sont les tendances actuelles ?

Deux logiques différentes sont à distinguer selon que l'on examine les pays d'Europe de l'ouest ou de l'est (au sens large).

5.1 Niveaux de langue

Pour les 13 pays d'Europe de l'ouest (diapo 6)

C'est la résidence permanente (B) qui constitue le noyau dur : la législation indiquée entre parenthèse est antérieure à celle qui concerne l'acquisition de la nationalité (C), les conditions liées à l'entrée sur le territoire (A), elle-même liée à la résidence permanente, venant après ou avant la résidence permanente (B) selon les cas.

Exemple du Danemark : B en 2003, C en 2006, A en 2010

Exemple de l'Allemagne : B en 2005, A en 2007, C en 2008

L'offre de cours mise en place par les pouvoirs publics - Etat, régions (cantons pour la Suisse) ou communes - est majoritairement obligatoire dans le cadre de la résidence permanente.

Le niveau requis moyen pour la résidence permanente tourne autour de A2/B1 du CECR (6 réponses pour A2, 3 réponses pour B1) ; en revanche **le niveau requis pour l'entrée sur le territoire** est inférieur : A1 moins (Pays Bas et Danemark) ou A1.1 (France, Luxembourg) et A1 (Allemagne, Royaume Uni, Lichtenstein).

Introduites après les mesures relatives à la résidence permanente, celles qui concernent l'entrée sur le territoire prévoient, en plus du cours et/ou du test de langue, un cours et/ou un test sur les valeurs de la société d'accueil (« knowledge of society » abrégé en KOS, « valeurs de la République » en France) comme pour la résidence permanente.

Le niveau requis pour l'acquisition de la nationalité, quand il est référé au CECR, est soit le même que pour la résidence permanente, soit plus élevé.

Exemple de la Finlande ou de l'Autriche : B et C B1 et A2 (B1 en 2011).

Exemple du Liechtenstein : A- A1, B- A2, C- B1

Le Luxembourg prévoit un niveau minimal à A1.1 pour A et B, à l'instar de la France, dans les trois langues officielles que sont le français, l'allemand et le luxembourgeois ; mais pour l'acquisition de la nationalité c'est la langue identitaire, le luxembourgeois qui est requise à un niveau supérieur (expression orale A2, compréhension orale B1).

Enfin on observe que le niveau requis est plus élevé au nord qu'au sud, ce qui va de pair avec une intervention des pouvoirs publics plus importante au nord qu'au sud.

5.2 Des niveaux diversifiés dans certains cas

Certains pays ont opté pour une logique différente du niveau requis unique : le Danemark prend en compte trois profils d'apprentissage (apprenants peu scolarisés, scolarité moyenne, scolarité longue) pour lesquels sont requis les niveaux A2, B1 et B2 ; l'Allemagne propose des cours visant les niveaux B1 et A2 en fonction des apprenants ; les Pays Bas font la différence entre les nouveaux arrivés (new migrants = A1/A2) et les anciens (A2). Le Royaume-Uni apprécie la volonté d'intégration selon les progrès accomplis par l'étranger n'ayant pas atteint B1 (progresser d'un niveau = de A2 à B1 par exemple). La Norvège ne pense pas en termes de niveau mais d'heures de cours, un cours représentant de 300 à 3000 heures, pour lesquelles un minimum de 300 h doivent être suivies.

5.3 Le cas des apprenants peu scolarisés

Pour les personnes peu scolarisées dans leur pays d'origine, l'acquisition de l'écrit constitue un défi qui est pris en compte par un certain nombre de pays. La France, puis le Luxembourg, ont ainsi opté pour le niveau A1.1. Par ailleurs un module d'alphabétisation est prévu au Luxembourg, en Autriche, en Suède, au Liechtenstein. De la même manière, la durée des cours peut être plus longue pour les apprenants peu scolarisés : 300 h en plus des 900 h en Allemagne, 40 semaines en plus des 20 à 30 semaines en Finlande, jusqu'à 3000 h de cours en Norvège.

5.4 En Europe de l'est (diapo 7)

Ce n'est pas la résidence permanente mais l'acquisition de la nationalité qui prévaut, comme nous l'avons observé en 2008. Sur 10 pays concernés, seulement trois lient la résidence permanente à la maîtrise de la langue (Estonie/minorité russe niveau B1, Lituanie et République tchèque depuis 2009). La maîtrise de la langue est appréciée le plus souvent au cours d'un entretien administratif, au moyen d'un test sur la constitution (Hongrie, Arménie), la Turquie demandant un certificat de langue. L'Estonie, la Lituanie et la Slovaquie ont mis en place un test de langue + KOS pour la Slovaquie. La Pologne le prévoit. L'offre de cours quand elle existe est optionnelle sauf pour la Lituanie.

5.5 Cours et tests de langue : obligation et coûts pour le migrant

Europe de l'ouest (diapo 8)

Le cours de langue est obligatoire en Europe de l'ouest dans 8 cas sur 12. Le test de langue est obligatoire dans 9 Etats : Allemagne, Autriche, Liechtenstein, Danemark, Pays Bas, Royaume-Uni, Finlande pour la résidence permanente, parfois associée à l'entrée sur le territoire et l'acquisition de la nationalité ; France et Grèce pour la résidence permanente. Au Luxembourg, un test de luxembourgeois est requis pour la nationalité mais pas pour la résidence permanente associée à l'entrée sur le territoire alors que le cours est obligatoire. Enfin, l'Italie prévoit de mettre en place un test de langue obligatoire pour la résidence permanente.

Dans la majorité des cas pour l'Europe de l'ouest (France, Allemagne, Danemark, Norvège, Luxembourg, Grèce), cours et/ou test de langue sont gratuits dès lors qu'ils sont obligatoires (8 cas sur 11).

Ils sont partiellement à la charge du migrant en Autriche (cours partiellement remboursé) et en Finlande (cours obligatoire gratuit, test payant).

Ils sont à la charge du migrant aux Pays Bas et au Liechtenstein (pas d'offre de cours publique, test payant), de même qu'au Royaume-Uni (cours optionnels et test obligatoire payants).

Europe de l'est

4 Etats sur 10 ont un test de langue pour la résidence permanente et l'acquisition de la nationalité : ce sont la Lituanie (cours obligatoire) et l'Estonie (pas de cours), la République tchèque (cours optionnel) et la Slovénie (pour la nationalité seulement, cours optionnel) . Le coût du cours comme du test peuvent être à la charge du migrant.

5.6 Sanctions et avantages

Ceci concerne l'assiduité aux cours et la réussite au test, les sanctions et avantages valant surtout pour l'Europe de l'ouest. Les sanctions peuvent être financières avec la réduction des allocations ou le paiement intégral des cours. Les avantages peuvent être le remboursement partiel des frais de cours ou de test.

5.7 L'offre de cours optionnelle

Là où la maîtrise de la langue ne constitue pas une obligation, on trouve souvent une offre de cours spécifique et financée par les pouvoirs publics :

Belgique/Wallonie : Promotion sociale/ association Lire et Écrire

Irlande : réfugiés, rapport en cours pour développer une politique

Suède : municipalités, écoles privées

Hongrie : École des langues internationales de Budapest, enseignement de l'anglais pour les immigrants résidents permanents

Saint Marin : ministère de l'éducation et de la culture

Serbie : demandeurs d'asile et travailleurs migrants

Les migrants peuvent parfois avoir accès à l'offre générale de cours, comme au Royaume Uni ou en Espagne.

6. L'offre de cours et la démarche qualité

La démarche qualité est une préoccupation pour les pays d'Europe de l'ouest ayant mis en place une politique d'intégration linguistique. Dès lors que la maîtrise de la langue est requise une offre de cours est mise en place par les pouvoirs publics (Etat, régions, communes) ou financée par eux quand le marché de la formation est privé, associatif/ONG. Les questions qui en découlent concernent :

- la labellisation des cours,
- le contrôle des organismes de formation,
- la qualification des formateurs.

Tous répondent en général par l'affirmative à ces questions. **En revanche le programme ou curriculum des cours est prescrit dans peu de cas** (Allemagne, Danemark, Pays Bas...) même si la référence au CECR est générale.

7. Evaluation des programmes : les pratiques

Il y a pu avoir une confusion dans certaines réponses entre l'évaluation propre à chaque cours, l'évaluation de l'organisme de formation et l'évaluation du programme dans sa globalité.

7.1 L'évaluation propre à chaque cours

Dans un même pays, quand elle pratiquée, elle peut avoir un aspect occasionnel. L'évaluation des acquis des apprenants peut être considérée comme la réponse, exemple de la Norvège : « Through performance measures and evaluations, results are measured ».

7.2 L'évaluation de l'organisme de formation

Elle peut être réalisée par :

- un organisme externe :, exemple de l'Institut national des langues au Luxembourg: évaluation externe de l'INL suivant un cahier des charges approuvé par le ministre.(art. 8 de la loi du 22 mai 2009)
- un corps d'inspection indépendant : “Colleges are subject to performance reviews on each subject area they deliver by an independent inspectorate” au Royaume Uni
- les pouvoirs publics : France : des contrôles sur place peuvent être organisés par la DAIC et par l'OFI , UK : “Some detailed changes going through UK Parliament in March/April 2010 to emphasise need to demonstrate progress and to provide protection against exploitation by some unscrupulous private sector colleges”.

7.3 L'évaluation du programme dans sa globalité

- Evaluations externes des programmes mis en place (Allemagne, Danemark, Grèce)
- Statistiques sur le nombre de candidats au test, les résultats mais aussi la satisfaction des apprenants, de même que la satisfaction des employeurs

L'exemple du Danemark :

“General assessment of the 2003 Act was carried out in 2007 concluding that the language education had become considerably more efficient partly as a result of the measures introduced by the 2003 Act. Furthermore, statistics are carried out each year with details on the number of students passing each module and final exams, progression rates, the satisfaction level among students with the Danish courses, satisfaction level among employers with the students' proficiency in Danish etc.

The local language schools are also benchmarked every year on their effectiveness.”

L'exemple de l'Italie :

“Ministry of Labour has been monitoring activities. Promoters are required to send intermediate and final reports”.

8. L'usage des technologies de l'information (diapo 9)

Pour l'Europe de l'ouest l'introduction des TIC dans l'offre de cours concerne seulement 5 pays (DK, FIN, LUX, NL, UK) dans les trois situations que nous connaissons. Parmi les autres pays certains envisagent de recourir aux TIC (Allemagne, France, Grèce, Norvège).

En Europe de l'est, la République slovaque et l'Ukraine envisagent de recourir aux TIC. La Lituanie propose une version des tests en ligne.