



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Language Policy Division
Division des Politiques linguistiques

La maîtrise de la langue pour les migrants adultes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe : Rapport d'enquête

Claire EXTRAMIANA

Délégation générale à la langue française et aux langues de France, Paris, France

Piet VAN AVERMAET

Centre pour la diversité et l'apprentissage, Université de Gand, Belgique

Division des Politiques linguistiques
Conseil de l'Europe – DG II – Strasbourg

www.coe.int/lang/fr

Table des matières

Avant-propos	3
1. Une enquête du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes.....	9
1.1 Le contexte de l'enquête	9
1.2 Le cadre de l'enquête	9
1.3 Les Etats ayant répondu.....	11
2. Analyse des données	12
2.1 Les grandes tendances	12
2.2 Les évolutions de 2008 à 2010	14
2.3 Les niveaux de langue requis.....	17
2.4 Des cours de langue et des tests obligatoires ou optionnels	19
2.5 Démarche qualité et évaluation des programmes mis en place.....	20
2.6 L'usage des nouvelles technologies	21
3. Défis	21
Remarques conclusives	27
ANNEXES.....	28
<i>Annexe 1</i> : Questionnaire envoyé aux Etats membres en novembre 2009	29
<i>Annexe 2</i> : Cours et test de langue : obligation et coût en Europe de l'ouest.....	33

Avant-propos

Le Conseil de l'Europe traite de la question des migrations, et en particulier de l'emploi des migrants, depuis 1968¹. On note avec intérêt que la première Résolution sur cette question adoptée par le Comité des Ministres de l'Organisation stipule « *qu'un effort particulier doit être fait par les pays d'origine, les pays d'immigration et les autorités publiques et organismes privés qui emploient des migrants pour faciliter au maximum la tâche de ceux d'entre eux qui souhaitent apprendre la langue du pays d'accueil et dans le but de promouvoir le type de cours le plus efficace*² ».

Les contextes politiques et la globalisation ont largement fait évoluer les approches depuis lors mais l'importance de l'éducation des migrants a été réaffirmée au fil des textes, à savoir deux conventions, seize résolutions ou recommandations adressées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au Comité des ministres, et enfin neuf recommandations ou résolutions adressées par le Comité des ministres aux Etats membres.

Le point d'ancrage des initiatives et des projets du Conseil de l'Europe

La migration est une réalité ayant contribué à travers l'histoire des peuples à l'enrichissement et au développement des civilisations, mais constitue également une réalité humaine et économique qui doit être gérée par les gouvernements dans le respect de valeurs partagées par les Etats membres du Conseil de l'Europe : droits de l'homme et citoyenneté démocratique en sont les fleurons.

La langue est au cœur de nombreux défis posés par la migration, notamment l'intégration et le maintien de la cohésion sociale. En effet, l'accès des migrants à l'éducation et à la formation est particulièrement important, comme en atteste l'article 14.2 de la [Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant](#) (1977)³ du Conseil de l'Europe:

« ... pour favoriser l'accès aux écoles d'enseignement général et professionnel ainsi qu'aux centres de formation professionnelle, l'Etat d'accueil facilite l'enseignement de sa ou de ses langues en faveur des travailleurs migrants et des membres de leurs familles ».

Cette dimension importante de l'intégration a par la suite été incluse dans la Charte sociale européenne⁴ (v. rév. 1996) dont l'article 19 fait référence à l'engagement des signataires.

« ... favoriser et faciliter l'enseignement de la langue nationale de l'Etat d'accueil ou, s'il y en a plusieurs, de l'une d'entre elles aux travailleurs migrants et aux membres de leurs familles ».

¹ Compilation d'Extraits des textes du Conseil de l'Europe ayant trait à l'intégration linguistique des migrants adultes. La [version intégrale](#) de ce document est disponible sur le site Internet de la Division des Politiques linguistiques.

² [Résolution \(68\) 18 relative à l'enseignement des langues aux travailleurs migrants](#), Conseil de l'Europe, [<http://www.coe.int/t/cm>]

³ Conseil de l'Europe : <http://conventions.coe.int>

⁴ Conseil de l'Europe - STE no. 163 - [Charte sociale européenne révisée](#) (3.V.1996) Article 19 par. 11. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_fr.asp

De la même manière, dans un rapport⁵ datant de février 2005, la Commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe notait que « maîtriser la langue de l'Etat d'accueil, obtenir une formation si possible en adéquation avec le marché du travail, sont des conditions nécessaires afin d'éviter de devoir résoudre des problèmes de main d'œuvre sous-qualifiée ». Ce rapport décrit également la tendance croissante des Etats membres à conditionner l'octroi de la citoyenneté à l'acquisition d'un niveau donné de compétences dans leur langue nationale ou officielle. Il est évident que l'enseignement des langues et l'évaluation des compétences en langues jouent un rôle fondamental dans le fait d'apporter des réponses pertinentes aux défis posés par la migration et à l'intégration des migrants dans la société d'accueil⁶.

Changements dans les politiques d'intégration depuis la fin du siècle dernier

Depuis 1991, les migrations en Europe ont considérablement évolué. Les trois vagues migratoires (vers la plupart des pays d'Europe occidentale) observées entre la fin de la seconde Guerre mondiale et le début des années 1990 se caractérisent par une certaine homogénéité, que ce soit en ce qui concerne le pays d'origine des groupes de personnes concernés, de leur classe socio-économique ou socio-culturelle ou de la durée de leur séjour, qui, s'il était provisoire au début, est rapidement devenu permanent. En revanche, depuis 1991, les migrations sont beaucoup plus diverses et « fluides ». Des changements d'ordre socio-économique et socio-politique, tels que le démantèlement du Rideau de fer, l'expansion de l'UE, les processus relatifs à la mondialisation et la persistance de la pauvreté, essentiellement en Afrique, ont renforcé les flux migratoires vers les pays d'Europe occidentale. Parallèlement, l'Europe connaît un processus d'unification économique et politique. Aujourd'hui, elle accueille des étudiants dans le cadre de programmes d'échanges universitaires, des réfugiés et des travailleurs qualifiés ou non qualifiés. En outre, on observe encore des cas de regroupement familial, c'est-à-dire des personnes qui viennent rejoindre des membres de leurs famille ayant migré de plus longue date, ainsi que des mariages entre des migrants des deuxième et troisième générations avec des personnes originaires du pays d'accueil.

Les migrations « post-1991 » ne sont pas seulement devenues beaucoup plus variées ; elles sont également plus éphémères par nature. En effet, les étudiants en échange universitaire, par exemple, ne sont là que pour une période limitée. De la même manière, un grand nombre de migrants ne sont que de passage : bien des réfugiés politiques ou demandeurs d'asile entrent en Europe par le biais d'un Etat membre donné dans lequel ils séjournent pendant un certain temps, avant de se rendre dans un autre pays. Dans le même temps, la baisse du coût des transports favorise les migrations ou la mobilité économique(s), dans un monde de plus en plus globalisé. Dans ce contexte, la diversité devient progressivement la norme. Néanmoins, elle est de plus en plus complexe. Ainsi, l'on n'assiste plus à l'habituel phénomène de l'acculturation, les grandes villes étant multiculturelles et multilingues par définition. Désormais, les migrants ne sont plus considérés comme des « migrants », mais comme des membres de métropoles complexes, où la négociation entre les différentes normes et valeurs en présence s'effectue d'elle-même et est

⁵ [Migration et intégration: un défi et une opportunité pour l'Europe](http://assembly.coe.int) (Document n°10453), 2005, p.10. [<http://assembly.coe.int>]

⁶ Little D., *Le Cadre européen commun de référence pour les langues et l'élaboration de politiques en faveur de l'intégration des migrants adultes*, Conseil de l'Europe, 2008

valable dans un contexte donné, mais pas nécessairement dans un autre. Ces « nouvelles » migrations, associées aux migrations plus anciennes des années 1950 à 1970, créent une certaine pression dans bon nombre d'Etats européens en termes de cohésion sociale, d'intégration, de citoyenneté, d'identité, de culture et de langue ; elles modifient également la perception de l'immigration et de l'intégration. L'insécurité que ressentent certaines personnes peut favoriser les comportements négatifs envers les groupes de migrants. A cet égard, l'on évoque parfois le « drame (ou l'expérience) multiculturel(le) » des années 1970 et 1980 en termes d'échec total. Les évolutions rapides de la société induisent chez bon nombre de personnes le sentiment que la « sécurité » de « leur » environnement quotidien, est en train de disparaître, ce qui peut entraîner des comportements hostiles envers l' « autre » (perçu comme un « dangereux étranger») et tout ce qui est inconnu et non familier.

Ces craintes peuvent aboutir à l'adoption de l'approche extrême de l'assimilation des migrants, pour garantir et préserver l'« homogénéité culturelle » ; elles risquent également de raviver certaines oppositions (« eux » contre « nous »). En conséquence, des propos du type « “ils” doivent “s'intégrer dans notre société”, “s'adapter à notre culture” ou “apprendre notre langue” » se font de plus en plus entendre.

Le discours politique sur l'intégration (et la citoyenneté) a changé. Ainsi, une analyse des politiques d'intégration révèle qu'en dix ans, on est passé de politiques qui reconnaissent le pluralisme culturel à des politiques axées sur une véritable assimilation dans le « pays d'accueil ». Aujourd'hui, la réalité multiculturelle des grandes villes européennes est indéniable.

L'intégration est toutefois un processus à double-sens⁷ qui doit cibler aussi bien les composantes majoritaires que minoritaires de la population. Le Conseil de l'Europe encourage une approche s'appuyant sur les droits de l'homme et la question est posée (notamment par l'ECRI⁸) quant à l'observation d'une tendance, dans certains contextes, d'un glissement du 'droit' à l'intégration vers une 'obligation' d'intégration pour les membres individuels de groupes minoritaires – avec pour corollaire le risque de privilégier l'intégration d'un groupe dans la société plutôt que d'encourager le concept d'une société intégrée dans laquelle le bien de tous serait recherché.

Les changements observés ces vingt dernières années dans le climat et les discours relatifs aux migrations ont eu d'importantes conséquences sur les politiques d'intégration de la plupart des pays européens⁹. Des études menées à différentes périodes ont révélé une émulation politique qui se traduit par une tendance à la multiplication des tests et des cours aux fins de l'intégration sur le continent. Ce phénomène a conduit la Division des Politiques linguistiques du Conseil de l'Europe à mettre en place un projet destiné à soutenir les Etats membres dans leurs initiatives en faveur de l'intégration linguistique des migrants adultes, prenant en compte des valeurs fondamentales et des principes partagés.

⁷ « Comme l'a souvent répété l'ECRI, l'intégration est un processus à double sens, fondé sur la reconnaissance mutuelle ; elle n'a rien à voir avec l'assimilation. » Par. 15 [Rapport annuel sur les activités de l'ECRI](#). 2010. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). www.coe.int/ECRI. Conseil de l'Europe

⁸ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (Conseil de l'Europe) - www.coe.int/ECRI

⁹ « L'ECRI reconnaît que parler la langue du pays d'accueil est un facteur d'intégration essentiel. Toutefois, les procédés tels que le recours à des tests de langue imposés aux candidats à l'immigration et employés comme un moyen de limiter cette dernière sont, pour l'ECRI, contre-productifs, en particulier dans le cas du regroupement familial » [Rapport annuel de l'ECRI 2010](#). (voir note 8)

Dans le contexte plus large de la mission du Conseil de l'Europe, le projet vise à contribuer de manière concrète à la mise en œuvre du *Livre blanc sur le dialogue interculturel*¹⁰ et à proposer un soutien pour des recommandations spécifiques contenues dans le récent rapport¹¹ du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe. Parmi elles, on soulignera en particulier les propositions encourageant l'élaboration de meilleurs indicateurs permettant de mesurer le succès des politiques d'intégration des Etats membres, ainsi qu'une étude comparative des conséquences des diverses lois relatives à la citoyenneté concernant l'intégration des immigrants, des personnes issues d'une immigration récente et des minorités.

Piet van Avermaet, Gand

Philia Thalgott
Division des Politiques linguistiques
Conseil de l'Europe

¹⁰ *Vivre ensemble dans une égale dignité*. Livre blanc sur le dialogue interculturel. Conseil de l'Europe. www.coe.int/dialogue

¹¹ *Vivre ensemble. Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXIe siècle*. [Rapport](#) du Groupe d'éminentes personnalités du Conseil de l'Europe. www.coe.int

1. Une enquête du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes

1.1 Le contexte de l'enquête

De nombreux pays européens ont fait de la connaissance de la langue nationale une condition pour l'obtention de la résidence permanente, l'entrée sur le territoire ou l'accès à la nationalité pour les migrants adultes. Conformément aux dispositions légales encadrant la connaissance de la langue du pays d'accueil, des cours de langue et le cas échéant de connaissance de la société d'accueil sont organisés pour ces personnes. L'apprentissage de la langue s'accompagne souvent d'une évaluation du niveau de langue rendu obligatoire par la loi dans certains cas. Il s'agit là d'un phénomène des années 2000 : comme condition d'intégration, la langue est devenue une donnée centrale des politiques d'immigration et d'intégration ; la notion d'intégration linguistique qui en résulte se rapporte à la maîtrise de la langue du pays d'accueil qui, de langue étrangère, devient langue seconde. Le Conseil de l'Europe a voulu en saisir la portée en organisant une réflexion en son sein dans l'objectif d'apporter un éclairage politique et de soutenir concrètement ses Etats membres.

Le thème de l'intégration linguistique des migrants adultes en Europe a ainsi fait l'objet de deux conférences en juin 2008 (26-27 juin) et 2010 (24-25 juin) au Conseil de l'Europe, dont on trouvera la présentation, les objectifs et les rapports sur le site de la Division des Politiques linguistiques (www.coe.int/lang/fr). Sous les auspices du Comité directeur de l'éducation (CDED) et du Comité européen sur les migrations (CDMG), ces conférences ont été organisées conjointement par la Division des Politiques linguistiques, Direction de l'éducation et des langues (DGIV) et par la Division des Migrations, Direction générale de la cohésion sociale (DGIII). La Conférence de juin 2008 avait mis l'accent sur les principes du Conseil de l'Europe et sur les instruments spécifiques conçus pour aider les États membres dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques dans ce domaine. Celle de juin 2010 s'est voulu un moment de discussion sur les conditions linguistiques liées à la résidence et à la citoyenneté, la qualité des cours de langue, les tests et les approches alternatives à ce type d'évaluation largement pratiqué.

L'enquête sur les politiques liées à l'intégration linguistique des migrants adultes a été conduite auprès des Etats membres du Conseil de l'Europe en amont des deux conférences de 2008 et 2010 afin de mesurer ce phénomène, le principe sous-tendant cette démarche étant de savoir de quoi l'on parle pour mieux en parler. Il importait en effet de savoir selon quels principes et modalités était appréhendée la question dans les politiques publiques. Réalisées à deux années d'intervalle, fin 2007 et 2009, les deux éditions de l'enquête mettent en évidence le caractère évolutif des politiques nationales.

Au début de l'année 2007, une petite étude visant à comparer les politiques relatives à l'intégration et à la citoyenneté en Europe avait été menée en coopération avec l'Association des centres d'évaluation en langues en Europe (*Association of Language Testers in Europe*, ou ALTE, www.alte.org), pour laquelle des données avaient été collectées par les membres de l'Association dans 18 pays. Selon une enquête antérieure d'ALTE, en 2002, l'obtention de la citoyenneté était subordonnée au respect de critères linguistiques dans 29% des pays considérés (4 sur 14). En 2007, soit cinq ans plus tard, ce chiffre était passé à 61% (11 pays sur 18). Les enquêtes du Conseil de l'Europe successivement réalisées en 2008 et 2010 auprès de ses Etats membres permettent d'affiner ce constat.

1.2 Le cadre de l'enquête

Pour les deux éditions, l'objectif de l'enquête comme la méthodologie adoptée pour l'exploitation des résultats ne diffèrent pas en dehors de quelques points mineurs. L'objectif est clairement énoncé : il s'agit de connaître les politiques mises en œuvre en observant leurs caractéristiques et

leurs effets. La démarche retenue induit certes une comparaison entre les Etats mais exclut délibérément tout jugement de valeur susceptible de déboucher sur un classement international. On se défend ici de produire un classement international en privilégiant l'identification des grandes tendances à l'œuvre. Par rapport à la première édition, la seconde édition de l'enquête présente un intérêt supplémentaire, celui de faire apparaître les évolutions enregistrées pour la période qui va de fin 2007 à fin 2009.

L'enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire fourni en annexe, adressé à l'automne 2007 et 2009 aux délégués du Comité européen pour les migrations (CDMG)¹² qui représente 44 Etats membres (les 3 autres Etats membres – Andorre, Malte et Monaco - n'ayant pas de délégué officiel). Les questionnaires retournés ont été dépouillés¹³ et les données ainsi produites ont ensuite été analysées par les auteurs du présent rapport en vue des conférences au cours desquelles elles ont été présentées.

Le questionnaire portait sur la connaissance de la langue du pays d'accueil dans trois situations administratives distinctes, à savoir :

- l'entrée sur le territoire (A),
- la résidence permanente (B),
- l'acquisition de la nationalité (C).

Cela concernait le cadre légal et réglementaire, le programme d'intégration, les cours de langue et de connaissance de la société d'accueil, les tests, les niveaux requis, les contenus des cours, le coût supporté par les migrants, les sanctions. Le regroupement familial et l'accès au marché du travail faisaient partie, en 2007 seulement, des situations administratives étudiées de manière spécifique. En effet, lorsqu'elle est obligatoire, la connaissance de la langue pour les personnes postulant au regroupement familial est exigée avant l'entrée sur le territoire du pays d'installation. S'agissant de l'accès au marché du travail, seule l'Italie avait déclaré fin 2007 des mesures facilitant l'apprentissage de l'italien pour les étrangers souhaitant immigrer vers l'Italie à des fins professionnelles. La nouveauté en 2009 était la démarche qualité pour les cours, de même que l'évaluation des formations et des programmes mis en place. Enfin, une question supplémentaire concernait l'usage des technologies de l'information et de la communication dans les cours de langue. Pour le détail on se reportera au questionnaire fourni en annexe. Voici les principaux indicateurs retenus :

Population totale et % d'étrangers
Test de langue avant l'arrivée dans le pays
Programme d'intégration optionnel/obligatoire
Cours de langue officiel optionnel/obligatoire
Niveau de langue (niveau du CECR)
Offre spécifique pour les non lecteurs non scripteurs
Coût pour le migrant
Sanctions en cas d'absence/ non assiduité
Qualité des cours
Cours de connaissance de la société optionnel/obligatoire

¹² Qui ne se réunit pas en 2011, une restructuration des travaux relatifs aux questions migratoires étant en cours au Conseil de l'Europe

¹³ Voir les rapports des conférences 2008 et 2010 pour d'autres détails

Test de langue + connaissance de la société optionnel/obligatoire Coût pour le candidat Sanctions en cas d'absence ou d'échec Programme pour les cours dispensés La mise en œuvre des programmes est-elle évaluée ? A-t-on recours aux technologies de l'information et de la communication ?
--

Document 1 : indicateurs retenus pour le questionnaire d'enquête

1.3 Les Etats ayant répondu

31 Etats sur 44 ont répondu à l'enquête début 2010, dont 8 qui n'avaient pas répondu début 2008. Ils étaient 27 sur 44 à avoir répondu début 2008. Au total, comme cela apparaît dans le tableau qui suit, 35 Etats sur 44 ont répondu au moins une fois à l'enquête. 23 Etats ont répondu successivement en 2008 et 2010. Par rapport à d'autres études ou enquêtes comparant les politiques d'intégration linguistique au cours de la même période, cette enquête est la plus couvrante puisqu'elle ne se limite pas à l'Europe de l'Ouest, appellation globale qui regroupe, outre certains Etats de l'Union européenne, des Etats de l'espace économique européen (Norvège et Liechtenstein) ainsi que la Suisse et Saint-Marin. Elle nous renseigne également sur un certain nombre d'Etats situés en Europe centrale et orientale et au-delà avec l'Arménie et la Géorgie (Caucase) et enfin la Turquie. Parmi les Etats d'Europe centrale et orientale issus du bloc socialiste à l'époque du Rideau de Fer, certains font partie de l'Union européenne. Nous désignons cette seconde catégorie d'Etats sous l'appellation Europe de l'Est pour simplifier, bien que cette appellation ne corresponde que partiellement aux pays considérés.

Allemagne	2008 et 2010
Arménie	2008 et 2010
Autriche	2008 et 2010
Belgique/ <i>Wallonie</i>	2008 et 2010
Belgique/ <i>Flandre</i>	2008
Chypre	2010
Croatie	2008
Danemark	2008 et 2010
Espagne	2008 et 2010
Estonie	2008 et 2010
Finlande	2010
France	2008 et 2010
Géorgie	2008
Grèce	2008 et 2010
Hongrie	2010
Irlande	2008 et 2010
Italie	2008 et 2010
Lettonie	2008
Lituanie	2010
Liechtenstein	2008 et 2010
Luxembourg	2008 et 2010
Malte	2010

Norvège	2008 et 2010
Pays-Bas	2008 et 2010
Pologne	2008 et 2010
République tchèque	2008 et 2010
République slovaque	2008 et 2010
Royaume-Uni	2008 et 2010
Saint-Marin	2008 et 2010
Serbie	2010
Slovénie	2010
Suède	2008 et 2010
Suisse	2008 et 2010
Turquie	2008 et 2010
Ukraine	2010

Document 2 : pays ayant répondu en 2008/2010

2. Analyse des données

2.1 Les grandes tendances

En 2008 27 Etats membres sur 45 avaient répondu. Sur ces 27 Etats, 21 faisaient de la maîtrise de leur langue une condition pour l'entrée sur le territoire, la résidence permanente ou l'acquisition de la nationalité. En 2010 31 Etats membres sur 47 ont répondu et ce sont 23 qui déclarent des mesures liées à la maîtrise de la langue ; parmi les 8 nouveaux Etats 5 sont concernés. Plus de la moitié des Etats concernés (17 pays) font partie de l'UE ; s'y ajoutent le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, l'Arménie, la Turquie et l'Ukraine. Pour 31 pays ayant répondu en 2010, 23 étaient concernés par au moins une des trois situations administratives retenues, à savoir l'entrée sur le territoire (A), la résidence permanente (B) et l'acquisition de la nationalité (C). Le tableau suivant distingue les Etats faisant de la connaissance de la langue une obligation de ceux pour lesquels ce n'est pas le cas, y compris lorsqu'ils proposent des cours de langue optionnels.

Connaissance de la langue <i>obligatoire</i> dans 23 Etats	Connaissance de la langue <i>non obligatoire</i> dans 8 Etats (** = cours de langue optionnels)
1. Allemagne A, B, C	1. Belgique/Wallonie**
2. Arménie C	2. Chypre
3. Autriche B, C	3. Espagne
4. Danemark A, B, C	4. Hongrie**
5. Estonie B,C	5. Irlande**
6. Finlande A (Ingriens russes), B	6. Malte
7. France A, B, C	7. Serbie**
8. Grèce B, C	8. Suède**
9. Italie B, C ??	
10. Lituanie B, C	
11. Liechtenstein A, B, C	
12. Luxembourg A, B, C	

13. Norvège B, C	
14. Pays-Bas A, B, C	
15. Pologne C (rapatriement)	
16. République tchèque B, C	
17. République slovaque C	
18. Royaume-Uni A, B, C	
19. Saint-Marin B	
20. Slovénie B, C	
21. Suisse (cantons) C	
22. Turquie C	
23. Ukraine C	

Document 3 : connaissance de la langue obligatoire ou non obligatoire en 2010

Deux tendances se dégagent à première vue. La première a trait aux situations administratives auxquelles s'appliquent les mesures. La seconde concerne le caractère obligatoire ou optionnel des dispositifs d'apprentissage et d'évaluation de la langue. Si l'on regarde les situations administratives, 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) et nous amènent à considérer ces pays séparément. En Europe de l'Ouest, les mesures liées à la maîtrise de la langue du pays d'accueil ciblent les étrangers venus s'installer durablement tandis qu'à l'Est c'est l'acquisition de la nationalité qui rend obligatoire la connaissance de la langue. Si l'on s'intéresse au caractère obligatoire ou optionnel des dispositifs d'apprentissage et d'évaluation de la langue, on observe en premier lieu que des cours de langue sont mis en place par les pouvoirs publics dans la majorité des pays ayant fait de la langue une condition de l'intégration. Ils sont couplés à des cours de connaissance de la société d'accueil et présentent un caractère obligatoire dans la moitié des cas pour la résidence permanente.

Autre tendance de fond, la généralisation des conditions liées à la langue dans le cadre de l'immigration et de l'intégration. Les enquêtes de 2008 et 2010 font état d'un nouveau renforcement des critères linguistiques pour l'intégration dans le pays d'accueil. Si le pourcentage de pays dont la réglementation relative à l'intégration prévoit des critères linguistiques n'a pas varié entre ces deux dates (75%), les Etats sont désormais plus nombreux à imposer de tels des critères avant l'entrée sur leur territoire (4 pays sur 21 en 2008, soit 19%, contre 6 pays sur 23 en 2010, soit 26%). De la même manière, alors qu'en 2008, ces critères conditionnaient l'obtention d'un titre de séjour permanent dans 57% des pays concernés (12/21), en 2010, c'était le cas dans 69% d'entre eux (16/23). S'agissant de l'obtention de la citoyenneté, en 2008, elle dépendait du respect de critères linguistiques dans 76% des Etats (16/21), tandis qu'en 2010, c'était le cas dans pratiquement tous les pays ayant déclaré avoir instauré des critères linguistiques sous une forme ou sous une autre (22 pays sur 23, soit 96%)¹⁴.

¹⁴ En 2008, 26 Etats avaient répondu au questionnaire, et 31 en 2010. Toutefois, dans cette section, seuls sont pris en compte ceux qui ont déclaré avoir instauré des critères linguistiques.

Ainsi, entre 2008 et 2010, près de la moitié des Etats participants ont modifié leur politique d'intégration. L'augmentation du nombre de pays s'étant dotés de critères portant sur la connaissance de langue et de la société, à remplir avant l'entrée dans le pays d'accueil, est à souligner (4 pays en 2008, contre 6 en 2010, plus deux autres prochainement ; en outre, d'autres Etats envisagent sérieusement cette possibilité et réalisent actuellement des études de faisabilité dans cette optique). Quelques pays ont élevé le niveau de compétences en langues requis (exprimé en termes de niveaux du CECR¹⁵). Autre fait mis en évidence par l'enquête 2010 : il existe encore des pays qui imposent des critères linguistiques sans proposer de cours de langue, ce qui oblige les candidats à recourir au secteur privé. En outre, bien qu'il soit reconnu que les migrants ont des besoins linguistiques spécifiques, bon nombre de pays ne proposent pas de cours adaptés à ces besoins fonctionnels, comme c'était déjà le cas en 2008. Par ailleurs, l'enquête 2010 a révélé que comme en 2008, les pays d'Europe occidentale imposent très souvent des critères linguistiques pour la résidence permanente et la citoyenneté, et ce, alors même que les conditions à remplir avant l'entrée dans le pays d'accueil gagnent en importance. Quant aux pays d'Europe de l'Est, en 2010, ils se sont surtout concentrés sur la citoyenneté. Géographiquement, tous les pays dotés de critères linguistiques sont situés en Europe occidentale. Près de la moitié d'entre eux (6/13) ont fixé de tels critères pour l'intégration. Aucun pays d'Europe de l'Est n'a instauré de critères linguistiques à remplir avant l'entrée sur le territoire national. Par ailleurs, le pourcentage de pays qui ont subordonné l'obtention d'un titre de séjour permanent au respect de critères linguistiques est plus de deux fois plus élevé en Europe de l'Ouest (84%) qu'en Europe de l'Est (30%). En revanche, s'agissant de l'obtention de la citoyenneté, la situation est différente. En effet, ces critères sont légèrement plus fréquents à l'Est, où tous les pays (100%) en sont dotés, qu'à l'Ouest, où seuls 84% en ont mis en place.

2.2 Les évolutions de 2008 à 2010

Pour la moitié des réponses il est fait état de changements effectifs ou à venir (12 Etats membres sur 23). Cela donne, dans le détail, pour A – l'entrée sur le territoire, B – la résidence permanente et C – l'acquisition de la nationalité :

- o Pour les 6 Etats membres ayant un programme lié à la maîtrise de la langue du pays d'accueil en 2008 :
 - le Danemark et le Royaume-Uni prévoyaient d'élargir leur dispositif relatif à la résidence permanente et à l'acquisition de la nationalité à l'entrée sur le territoire dans le cadre du regroupement familial ; c'est maintenant le cas pour le Danemark (A1- + connaissance de la société avec un test qui était prévu pour 2010) ; au Royaume-Uni la nouvelle mesure devait être reportée à 2011.
 - L'Estonie a mis en place le CECR, le niveau requis était alors B1 au lieu de A1-A2 (estimation d'un niveau réputé élémentaire) en 2007.
 - L'Autriche prévoyait d'élever en 2011 le niveau requis (à l'époque A2) à B1 pour la résidence permanente et l'acquisition de la nationalité.

¹⁵ Le [Cadre européen commun de référence pour les langues...](#) (CECR) définit des niveaux de compétences en langues qui permettent de mesurer les progrès effectués par les apprenants dans chaque phase de l'apprentissage, et ce, dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie (il existe 38 versions linguistiques de ce document, dont bon nombre sont disponibles sur le site Internet de la Division des Politiques linguistiques : www.coe.int/lang).

- Le Royaume-Uni prévoyait de nouvelles mesures en 2011 pour l'acquisition de la nationalité.
- La Norvège et la Finlande réfléchissaient à de nouvelles mesures pour la résidence permanente et l'acquisition de la nationalité.
- o Parmi les Etats qui n'avaient pas de programme obligatoire lié à la maîtrise de la langue en 2008 :
 - La République tchèque a, comme prévu, opté pour le niveau A1 pour la résidence permanente avec un test de langue ; pour l'acquisition de la nationalité, le niveau n'est plus spécifié alors qu'il était prévu d'introduire le niveau A2 en 2008.
 - 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 ayant été prévue en 2010.
 - L'Italie a promulgué en 2009 une loi relative à un test de langue et de connaissance de la société pour les niveaux A1 à B1, la mise en œuvre était 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.

Cadre légal et réglementaire : évolutions de fin 2007 à fin 2009

	Avant l'entrée sur le territoire		Dans le cadre de la résidence permanente		Pour l'acquisition de la nationalité	
	Fin 2007	fin 2009	fin 2007	fin 2009	fin 2007	fin 2009
Danemark	Prévu	A1 - + KOS 2010 test		Cours de langue Professionnelle		Proposition de réforme examinée au Parlement
Royaume-Uni	Prévu A1 Février 2008	2011 A1 regroup. familial				Changement prévu en 2011
Autriche			A2, test non obligatoire	Test A2 obligatoire 2011 avant résidence permanente A1 ; après résidence permanente B1 prévu	A2	test A2 langue + KOS 2011 B1 prévu
Norvège				Amendements en cours de discussion		Amendements en cours de discussion
Finlande				Nouvelles dispositions en cours de discussion		Nouvelles dispositions en cours de discussion
Estonie			A1-A2	Test B1, CECR utilisé depuis 2008	Test niveau élémentaire	Test B1, CECR utilisé depuis 2008
Pologne						Loi relative à la connaissance du polonais pour l'acquisition de la nationalité, niveaux B1/B2/C1
Rép. tchèque			A1 prévu 2010	Test A1	Entretien- A2 prévu 2009	Entretien niveau non spécifié, test KOS
Luxembourg		A1.1 prévu	A1.1 prévu	A1.1 lux. all. fr. prévu	envisagé	Test de langue Lëtzebuergesch EO A2, CO B1
Liechtenstein		A1		Test A2 langue +KOS		Test B1 + KOS Révisions en 2010
Italie				loi 2009 mise en œuvre en 2010 : test A1-B1 langue + KOS	B2 prévu	?
Slovénie						Test langue B1, test KOS optionnel

NB : pour faciliter la lisibilité, le sigle anglais « KOS » est utilisé dans les tableaux pour « *knowledge of society* » / connaissance de la société d'accueil

2.3 Les niveaux de langue requis

2.3.1 En Europe de l'Ouest

Pour les 13 pays d'Europe de l'Ouest recensés dans le tableau suivant, c'est la résidence permanente (B) qui constitue le noyau dur des différentes législations et qui fixe le niveau de langue requis. Et c'est dans le cadre de la résidence permanente que l'offre de cours mise en place par les pouvoirs publics – Etat, régions (cantons pour la Suisse) ou communes – est le plus souvent obligatoire. On observe de fait que la législation relative à la résidence permanente 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. Ainsi, au Danemark, les mesures relatives à la résidence permanente sont introduites en 2003, celles qui concernent la nationalité en 2006, l'entrée sur le territoire donne lieu à des mesures en 2010. En Allemagne, les mesures liées à l'entrée sur le territoire (2007) sont prises deux ans après celles qui concernent la résidence permanente (2005), l'acquisition de la nationalité faisant l'objet d'une loi en 2008.

Le niveau requis est plus élevé dans les pays du Nord de l'Europe qu'au Sud, ce qui va de pair avec une intervention des pouvoirs publics plus importante au Nord qu'au Sud. 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 de connaissance de la société d'accueil (« knowledge of society » KOS sous une forme abrégée « valeurs de la République » en France) comme pour la résidence permanente.

Le niveau requis pour l'acquisition de la nationalité (C), quand il est référé au CECR, est soit le même que pour la résidence permanente (B), soit plus élevé. Prenons l'exemple de la Finlande ou de l'Autriche : pour B et C niveau B1 et A2 (B1 en 2011) ; au Liechtenstein : pour A niveau A1, pour B niveau A2, pour C niveau B1.

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

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 (niveau A1/A2) et les anciens (niveau 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.

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.

Enquête 2008 : Niveau de langue requis et cours : Europe de l'ouest (UE et AELE)

13 Etats concernés	Entrée sur le territoire	Résidence permanente	Nationalité	Cours officiels
Allemagne	A1 (2007)	B1 (2005)	B1 (2008)	Obligatoires B, optionnels UE
Autriche		A2 (2006) / 2011 A1 et B1	A2 (2006) / 2011 B1	Obligatoires pour B
Danemark	A1 - + KOS (2010)	A2/ B1/B2 (2003)	B2 + test KOS (2006)	Obligatoires : B
France	A1.1 + KOS (2008)	A1.1 (2007)	Entretien (1993)	Obligatoires : A, B
Finlande	Ingriens russes	B1 (1999)	B1 (1999)	Obligatoires : A (Ingriens russes) B
Grèce		A1-A2 (2005)	Entretien (2004)	Optionnels : B
Italie		De A1 à B1, loi 2009 en 2010	?	Optionnels : B et dans le pays d'origine
Luxembourg	Prévu A1.1 optionnel lux. alld. fr.	Prévu A1.1 optionnel lux. alld. fr.	EO A2/CO B1 Lëtzebuergesch	Optionnels A, B, C
Pays-Bas	A1- + KOS (2006)	Anciens migrants A1/A2 Nouveaux migrants A2 (2007)	A2 (2007)	
Royaume-Uni	A1 prévu 2011 pour conjoints	Progression d'un niveau jusqu'à B1 (1971)	Progression d'un niveau jusqu'à B1 (2001)	Optionnels B, C
Liechtenstein	A1 (2009)	A2 (2009)	B1 (2008)	Optionnels C
Suisse			Cantons/communes	Optionnels B, C
Norvège		300h de cours (2005)	300h de cours (2005)	Obligatoires B, C, minimum 300h/300h
<i>Total</i>	<i>6 + 2 prévus</i>	<i>11 + 2 prévus</i>	<i>11</i>	<i>6/12 obligatoires pour B</i>

[Rappel : KOS est le sigle de *knowledge of society*, connaissance de la société d'accueil]

2.3.2 En Europe de l'Est

Ce n'est pas la résidence permanente mais l'acquisition de la nationalité qui prévaut, comme nous l'avons observé en 2008, 10 Etats ayant adopté des mesures liées à l'acquisition de la nationalité. Pour ces 10 Etats apparaissant sur le document 4, seulement trois conditionnent la résidence permanente à la maîtrise de la langue. Il s'agit de l'Estonie, qui exige depuis 1995 le niveau B1 de sa minorité russe ; de La Lituanie (2003) et de la République tchèque (2009).

La maîtrise de la langue est appréciée le plus souvent au cours d'un entretien administratif, ou au moyen d'un test sur la constitution (Hongrie, Arménie), la Turquie demandant un certificat de langue. 3 pays sur 10 vérifient le niveau de langue requis pour l'acquisition de la nationalité au

moyen d'un test : l'Estonie (niveau B1), la Pologne (niveau B1/B2/C1) et la Slovénie (niveau B1). Ajoutons que la Slovénie a un test sur les valeurs de la société.

Niveau de langue requis et cours : Europe de l'est

10 Etats concernés	Entrée sur le territoire	Résidence permanente	Nationalité	Cours officiels
Estonie		B1 (1993)	B1 (1995)	
Lituanie		A2/B1 pour travailler (2003)	A2/B1/B2 (2003)	Obligatoires B, C
Pologne			B1/B2/C1 (2009)	Optionnels rapatriement/obl. Réfugiés
Hongrie			'Basic constitutional' B1/B2 (1993)	Optionnels C
République slovaque			Entretien (2007)	Obligatoires C
République tchèque		A1 (2009)	Entretien (1993)	Optionnels B, C
Slovénie			B1 (2008)	Optionnels B, C
Ukraine			Entretien (2001)	Programme optionnel UE depuis 2009
Arménie			Test Constitution (2007)	
Turquie			Certificat de langue (1964/2009)	
<i>Total</i>		<i>3</i>	<i>10</i>	<i>5 cours optionnels</i>

2.4 Des cours de langue et des tests obligatoires ou optionnels

Pour ce point précis, on se reportera au tableau fourni en annexes sur les « cours et test de langue: obligation et coût en Europe de l'Ouest ».

Les cours de langue sont obligatoires en Europe de l'Ouest dans 8 cas sur 12. Le test de langue attestant l'obtention du niveau requis par la loi 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 non 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 en 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).

En Europe de l'Est, 3 Etats sur 10 ont une offre de cours obligatoire : la Lituanie (pour la résidence permanente et l'acquisition de la nationalité), la Pologne (pour les réfugiés), la République slovaque (pour la nationalité). Des cours optionnels sont offerts dans 5 Etats : la Hongrie (pour la nationalité), la Pologne (pour les rapatriés), la République tchèque et la Slovaquie (résidence permanente et nationalité) ; un programme financé par l'UE depuis 2009 est offert en Ukraine. 4 Etats sur 10 ont un test de langue pour la résidence permanente et/ou l'acquisition de la nationalité : ce sont la Lituanie (cours obligatoire) et l'Estonie (pas de cours), la République tchèque (cours optionnel) et la Slovaquie (pour la nationalité seulement, cours optionnel). Le coût du cours comme du test peuvent être à la charge du migrant.

Les sanctions et les avantages – ceci concerne l'assiduité aux cours et la réussite au test, valent 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.

Dernière remarque, là où la maîtrise de la langue ne constitue pas une obligation, on trouve souvent une offre de cours spécifique pour les migrants adultes qui est financée par les pouvoirs publics. Cela concerne en particulier :

- La Belgique/Wallonie : cours dits de promotion sociale, l'association Lire et Écrire joue un rôle prépondérant
- l'Irlande : cours pour réfugiés, un rapport est en cours pour développer une politique
- la Suède : municipalités et écoles privées dispensent des cours
- la Hongrie : l'École des langues internationales de Budapest est citée, un enseignement de l'anglais est dispensé aux immigrants résidents permanents
- Saint-Marin : le ministère de l'éducation et de la culture organise des cours
- la Serbie : cours pour demandeurs d'asile et travailleurs migrants

Parfois, les migrants ont accès à l'offre générale de cours, comme au Royaume-Uni ou en Espagne.

2.5 Démarche qualité et évaluation des programmes mis en place

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 inscrite dans la loi, 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 ou que les formations se déroulent dans un cadre associatif. Les questions qui en découlent ont à voir avec :

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

Tous les pays d'Europe de l'Ouest 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.

L'évaluation de l'organisme de formation peut être réalisée par :

- un organisme externe : c'est le cas de l'Institut national des langues au Luxembourg qui a recouru à une évaluation externe suivant un cahier des charges approuvé par le ministre.(art. 8 de la loi du 22 mai 2009) ;
- un corps d'inspection indépendant, comme au Royaume Uni ;
- les pouvoirs publics : c'est le cas en France où des contrôles dans les organismes de formation peuvent être organisés par le ministère chargé de l'intégration et par l'Office français de l'immigration et de l'intégration.

En ce qui concerne l'évaluation des programmes, il y a pu avoir une confusion visible dans certaines réponses avec l'évaluation propre à chaque cours, l'évaluation de l'organisme de formation voire l'évaluation des acquis des apprenants. Dans un même pays, quand elle est pratiquée, l'évaluation propre à chaque cours peut avoir un aspect occasionnel, ce qui veut dire qu'elle n'est pas pratiquée de manière systématique.

Quant à l'évaluation du programme dans sa globalité, des évaluations externes sont mises en place en Allemagne, au Danemark, en Grèce. Elles ont pour objet les statistiques sur le nombre de candidats au test et les résultats au test, mais aussi la satisfaction des apprenants et celle des employeurs. Au Danemark la mise en œuvre de la loi de 2003 a été évaluée en 2007 ; l'évaluation a démontré que les cours de langue avaient gagné en efficacité en raison notamment des mesures introduites par la loi de 2003. En outre, des statistiques annuelles sont produites sur le nombre de candidats à chacun des examens de langue danoise, sur les taux de progression, l'indice de satisfaction des apprenants, l'indice de satisfaction des employeurs interrogés sur le niveau de langue de leurs salariés, etc. En Italie le ministère du travail pilote des évaluations.

2.6 L'usage des nouvelles technologies

L'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans l'offre de cours concerne seulement cinq pays (le Danemark, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) pour les trois situations administratives que nous connaissons. Parmi les autres pays, certains envisagent de recourir aux TIC (Allemagne, France, Grèce, Norvège, République slovaque et Ukraine). Enfin, la Lituanie propose une version des tests en ligne.

3. Défis

Les données collectées dans le cadre des différentes enquêtes effectuées au fil des années ont permis d'identifier un ensemble de défis à relever qui pourraient contribuer à l'amélioration des politiques relatives à l'intégration linguistique.

Dans le présent rapport, nous décrivons brièvement les principaux défis présentés lors de la deuxième conférence internationale sur « L'intégration linguistique des migrants adultes : démarches pour l'évaluation des stratégies et des pratiques », tenue au Conseil de l'Europe (Strasbourg) les 24 et 25 juin 2010.

Défi n°1

Comment tenir compte de la diversité qui caractérise le bagage éducatif et les origines culturelles des migrants? Comment répondre aux besoins linguistiques spécifiques et fonctionnels des migrants et de la société?

La recherche a montré que les apprenants font preuve de davantage de motivation et d'engagement dans leur apprentissage d'une langue lorsque celui-ci se déroule dans un contexte formel (une salle de classe, par exemple) et que l'enseignement proposé répond à leurs besoins.

Les documents élaborés dans l'optique de la Conférence internationale de 2008 du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes (voir www.coe.int/lang/fr - section Événements) soulignent combien il importe de proposer des programmes linguistiques qui tiennent compte, autant que possible, des besoins en langues des groupes cibles et y répondent (cours « sur-mesure »). Pour ce faire, il est important de procéder à une analyse détaillée des besoins de ces groupes. Quels registres de la langue cible les apprenants souhaitent-ils apprendre à maîtriser, et pourquoi ? Le contenu des domaines sociétaux ainsi identifiés peut ensuite être décrit en des termes très concrets : quelles aptitudes les migrants doivent-ils posséder, et que doivent-ils être capables de faire sur le plan linguistique (quelles tâches ?) dans des contextes spécifiques à un domaine précis ?

La prise en compte de la diversité du bagage éducatif et des origines culturelles des migrants nécessite une réflexion critique sur les méthodes pédagogiques employées dans l'enseignement des langues. Certaines études ont permis d'établir que les approches pédagogiques de type constructiviste (c'est-à-dire l'enseignement fondé sur la réalisation de tâches, l'apprentissage coopératif et sur l'autonomie de l'apprenant) donnent généralement de très bons résultats.

Défi n°2

Comment encourager les apprenants migrants à suivre la formation linguistique jusqu'à son terme ?

Dans certains contextes, des sanctions d'ordre administratif ou juridique sont mises en place pour dissuader les migrants adultes d'abandonner les cours de langue. Toutefois, du point de vue de la motivation et l'engagement, ces pratiques sont discutables.

Des mesures positives pourraient s'avérer plus efficaces. Le fait de savoir que l'assiduité à un cours de langue visant l'intégration augmente directement ou indirectement leurs chances de trouver un emploi peut contribuer à réduire le taux d'abandon. Autre mesure susceptible d'avoir des retombées positives : la délivrance d'un certificat formellement reconnu aux migrants qui ont assisté à l'intégralité d'une formation linguistique et/ou réussi un examen de langue.

Mais il est également possible de favoriser la participation des migrants aux cours de langue en proposant des formations et des outils d'évaluation plus souples – que ce soit en termes de contenu (cours « sur mesure », voir *défi* précédent), d'emploi du temps (cours « de jour » ou cours du soir), de lieu (cours dispensés à proximité des lieux où vivent les migrants) ou de services (garde d'enfants pour les migrants qui ont des enfants en bas-âge, etc.).

La reconnaissance et la prise en compte du bagage linguistique et éducatif de la population cible permettent également de réduire considérablement le taux d'abandon. En effet, si les migrants ont le sentiment que les connaissances qu'ils ont acquises préalablement et leurs répertoires plurilingues sont considérés comme des atouts, valorisés et utilisés dans leur processus d'apprentissage, ils font preuve d'autant plus d'engagement et sont incités à poursuivre cet apprentissage.

Par ailleurs, les formes alternatives d'évaluation, telles que l'évaluation continue ou le *feedback* positif (*feed forward*) renforcent également leur motivation. De la même manière, il est important d'en appeler à leur responsabilité et de les faire participer activement au processus d'apprentissage.

En outre, les migrants sont plus enclins à poursuivre leur apprentissage lorsqu'ils savent que le processus d'intégration ne prend pas fin au terme de la formation linguistique ou après la réussite d'un examen de langue et qu'ils bénéficieront par la suite d'une assistance plus générale, notamment en matière d'emploi et de formation (cette assistance étant adaptée au parcours de chacun).

Enfin, le fait de prendre conscience que les formations linguistiques offrent de réelles possibilités de bâtir des réseaux sociaux contribue également à diminuer le taux d'abandon.

Défi n°3

Comment renforcer les compétences professionnelles des enseignants ?

Il est évident que les enseignants de langues qualifiés possèdent l'expertise de base nécessaire pour enseigner les langues dans des contextes formels. Mais, au vu de la spécificité de l'enseignement de la L2, il est vivement recommandé de proposer des formations complémentaires aux enseignants afin qu'ils puissent renforcer leurs compétences et enseigner cette langue dans divers contextes.

Ces formations peuvent être axées sur l'acquisition de connaissances relatives à l'enseignement de la L2 (nouvelles méthodes pédagogiques), de compétences pour faire face à la diversité (diversité culturelle, sociale, éducative, styles d'apprentissage, etc.), sur la formation et l'accompagnement des enseignants dans les salles de classe, l'amélioration des conditions de travail des enseignants, l'identification de bonnes pratiques (échantillons vidéo, par exemple), le soutien aux enseignants sur la manière d'identifier les besoins de chaque groupe, la formation des enseignants à l'utilisation des cadres (cadres nationaux ou CECR), le renforcement de leurs compétences en vue de l'introduction de nouvelles opportunités informelles d'apprentissage (réseaux sociaux, contacts avec les écoles des enfants, etc.) dans la salle de classe, ou encore sur la mise en place de dispositifs pour assurer des cours de manière plus souple et donc mieux adaptée aux besoins des apprenants, à leur lieu de résidence ou à leurs obligations (sociales, familiales ou professionnelles).

Défi n°4

Comment assurer la qualité des évaluations ?

Il va de soi que tous les tests de langue proposés aux migrants adultes doivent répondre à des critères de qualité très élevés. Les enjeux sont considérables : tout échec peut avoir des conséquences dramatiques. Les implications de la qualité dans l'évaluation des langues aux fins de l'intégration ont été précisées dans un document d'ALTE¹⁶, qui aborde des thèmes tels que la

¹⁶[Tests de langue en faveur de la cohésion sociale et de la citoyenneté : descriptif à l'intention des décideurs](#), Groupe d'auteurs d'ALTE (*Association des centres d'évaluation en langues en Europe*) – Conseil de l'Europe.

définition des objectifs des tests, des attentes réelles des candidats, de la demande linguistique et des niveaux ou profils pertinents, l'élaboration de spécifications pour les tests et la garantie du respect de ces spécifications dans la pratique (critères relatifs aux tests, pré-tests, administration, fiabilité, validité, etc.).

Il ressort des différentes enquêtes menées que dans le cadre de leur politique d'intégration, certains pays prévoient un test de langue standardisé et indépendant de la formation linguistique dispensée. D'autres pays, cependant, n'ont pas adopté de tests standardisés. Il existe d'ailleurs de nombreuses bonnes raisons de se doter d'outils d'évaluation plus informels et plus adaptés au contexte, notamment une meilleure prise en compte des conditions et du contenu de l'apprentissage, ainsi que de l'environnement des apprenants. Toutefois, les outils d'évaluation davantage intégrés dans les programmes d'apprentissage des langues doivent également respecter des normes de qualité très élevées.

Les outils de type portfolio¹⁷ (le Conseil de l'Europe élabore actuellement une maquette spécifiquement axée sur les migrants adultes), l'auto-évaluation, l'évaluation par les pairs et la co-évaluation, de même que les outils d'observation, sont autant d'instruments qui permettent une évaluation plus continue et pourraient constituer des alternatives aux tests de langue.

Défi n°5

Dans quelle mesure les politiques d'intégration peuvent-elles réellement faciliter ce processus, et non être uniquement axées sur le respect de certains critères ?

Toute politique visant prioritairement l'intégration dans certains domaines sociétaux aboutit à l'utilisation de la langue cible dans ces domaines. Aucune étude ne vient étayer les politiques inverses, c'est-à-dire celles qui font de l'utilisation de la langue par les migrants un critère d'intégration, et qui obligent par conséquent ces derniers à apprendre la langue cible (politiques « conditionnelles »). Par opposition, les politiques « facilitantes », qui ont pour objectif prioritaire l'intégration des migrants dans certains domaines sociétaux (le domaine professionnel, par exemple), aboutissent à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil. Elles reposent sur le principe selon lequel lorsqu'ils en ont besoin, les gens apprennent la langue de leur pays d'accueil. Mais si l'on fait de l'apprentissage de cette langue un critère d'intégration, l'on risque de priver les migrants de l'accès à des domaines où ils pourraient apprendre la langue d'une manière plus informelle et naturelle, par contact, et atteindre leurs objectifs. Le maintien des politiques conditionnelles, où la maîtrise de la langue conditionne la participation sociale et où les migrants sont tenus de suivre des cours de langue, risque par conséquent de renforcer la discrimination structurelle à l'encontre des groupes minoritaires, ce qui est précisément l'inverse de l'objectif visé.

Une autre étude, également publiée par le Conseil de l'Europe (Division des politiques linguistiques - www.coe.int/lang) s'avère pertinente dans ce contexte, à savoir : *L'assurance qualité dans l'offre d'enseignement et la formation linguistique des migrants adultes - lignes directrices et options*, Richard Rossner.

¹⁷ Portfolio européen des langues (<http://www.coe.int/portfolio>).

Les politiques de type conditionnel supposent la mise en place de cours et de tests les plus uniformes possible, ainsi que l'adoption d'un niveau de maîtrise fixe et universel. Cette approche risque de nuire à l'engagement des apprenants, qui pourraient adopter une attitude instrumentale vis-à-vis de la langue et se dire qu'ils suivent les cours uniquement dans l'objectif de réussir le test. En définitive, le principal danger est d'aboutir à un certain « filtrage » des migrants et donc, à l'exclusion de certains d'entre eux.

En revanche, les politiques « facilitantes » sont plus favorables à la flexibilité et à davantage de cours et tests « sur mesure » (en termes de format et de contenu). Le niveau de maîtrise requis peut varier en fonction des besoins des migrants et des critères spécifiques aux domaines sociétaux dans lesquels ceux-ci souhaitent évoluer. Ces politiques sont souvent plus axées sur l'encouragement que sur le découragement.

Défi n°6

Comment aider les migrants à surmonter les obstacles linguistiques auxquels ils sont encore confrontés après avoir suivi les cours officiels et réussi les tests nécessaires ?

Aucune étude approfondie n'a été consacrée à l'impact des politiques d'intégration, et, plus précisément, à celui des cours et tests de langues, sur l'intégration sociale. Cependant, d'après quelques études à petite échelle, cet impact serait plutôt limité. Ce qui est certain, c'est que bien que les cours de langue soient l'une des clés de l'intégration, ce processus semble stagner une fois la formation achevée, ou le test réussi. Par conséquent, il conviendrait de prolonger le soutien apporté aux migrants afin qu'ils puissent surmonter les obstacles linguistiques auxquels ils sont encore confrontés à l'issue des cours officiels, ou après avoir réussi les tests nécessaires.

Ainsi, pour éviter que ces personnes ne se retrouvent livrées à elles-mêmes une fois ce stade atteint, il serait bon d'établir des liens entre les compétences qu'elles ont acquises dans la L2, d'une part, et les formations complémentaires et le marché de l'emploi, d'autre part. Cette démarche aurait encore plus d'impact lorsque des trajectoires d'orientations personnalisées en matière d'emploi sont proposées aux migrants.

La recherche a permis d'établir que les réseaux sociaux jouent un rôle considérable dans les processus relatifs à la participation sociale, et, par conséquent, dans l'apprentissage de la langue. Il est donc recommandé d'encourager les migrants à construire des réseaux sociaux. Toutefois, il est rare que les réseaux interethniques voient le jour spontanément ; il est donc conseillé de concevoir des programmes de soutien à cette fin.

Bien que la reconnaissance formelle des certificats ou portfolios de L2 soit un sujet complexe, il serait bon de rechercher des moyens d'accorder davantage de valeur sociale aux attestations ou certificats de L2 obtenus par les migrants.

Parallèlement à cette reconnaissance formelle de leurs qualifications, il conviendrait d'œuvrer à la sensibilisation de tous les citoyens afin de favoriser les processus informels de cohésion sociale.

Défi n°7

Comment améliorer la « multi-littératie » chez les migrants ?

Les migrants présentent des profils socio-éducatifs très divers. Certains d'entre eux sont hautement qualifiés ; d'autres ont très peu de qualifications. De la même manière, certains ont d'excellentes compétences en littératie, et d'autres n'en ont pas du tout.

La littératie a pris une place très importante dans les sociétés actuelles. Il est donc vivement recommandé de favoriser le développement par les migrants des compétences qu'elle englobe, celles-ci allant au-delà des simples aptitudes à lire et à écrire. En effet, la littératie est multiple et multimodale. Les politiques d'intégration linguistique devraient donc également viser l'acquisition de compétences relatives aux TIC (aussi comme ressource pour l'enseignement et l'apprentissage).

Par ailleurs, il serait utile de renforcer les politiques linguistiques éducatives dans lesquelles les répertoires plurilingues des apprenants sont considérés comme des atouts pour l'apprentissage de la L2 et l'évaluation des compétences dans cette langue.

Défi n°8

Quel type de travaux de recherche convient-il de promouvoir ?

L'importance de proposer des cours de langue mieux adaptés aux besoins des migrants a déjà été soulignée. Pour ce faire, il convient de mener des travaux de recherche et des analyses relatifs à ces besoins.

En outre, pour améliorer/ajuster les politiques d'intégration, il serait important de conduire des travaux de recherche sur les causes de l'abandon des cours de L2 par les migrants et sur leur motivation.

Ces travaux permettraient, par la même occasion, d'évaluer l'efficacité et l'impact social de ces politiques.

Pour mesurer leur efficacité, l'on pourrait notamment considérer des aspects tels que les taux d'assiduité et de réussite aux examens, les types de programmes et les cadres ouverts, l'apprentissage adapté au contexte, le *feedback* des apprenants, l'acquisition de compétences relatives aux TIC et l'apprentissage des langues, et le *feedback* fourni par d'autres acteurs de la société.

Quant à des études d'impact, elles pourraient notamment se concentrer sur les bénéfices à long terme, pour les migrants, des politiques d'intégration ; sur les répercussions de celles-ci sur les politiques locales et l'opinion de la population majoritaire ; et sur la question de savoir si elles permettent d'atteindre les objectifs politiques fixés, à savoir le renforcement de l'inclusion sociale, le développement des réseaux sociaux multiculturels, la diminution de la discrimination et l'amélioration des perspectives d'emploi pour les migrants.

Remarques conclusives

On saisit mieux le lien qui est fait entre langue et intégration à la lecture du présent rapport d'enquête, à ceci près que les données disponibles comme l'analyse qu'elles induisent renvoient une image qui ne correspond que partiellement à la réalité du phénomène appréhendé, celui de l'intégration linguistique des migrants adultes. En effet, les données disponibles concernent des politiques nationales encadrées par des dispositions légales, mais tout reste à dire sur les initiatives des pouvoirs publics à l'échelon local comme sur les initiatives de la société civile, initiatives dont on sait qu'elles sont nombreuses.

Si l'on considère encore une fois les dispositifs légaux, la diversité des situations nationales constitue bien un fait marquant, qu'il s'agisse du niveau de langue requis ou des modalités de l'évaluation et de l'enseignement / apprentissage de la langue et des valeurs de la société d'accueil. Pour autant, la mise en oeuvre de politiques nationales soulève les mêmes interrogations ici et là, sur un plan politique et technique. Résumées en huit points, ces interrogations constituent bien des défis pour les Etats, le public cible des migrants, de même que le secteur de la formation (organismes de formation et formateurs).

Enfin, au vu du caractère évolutif de la question mis en évidence par les résultats enregistrés fin 2007 et 2009, le Conseil de l'Europe procèdera à une nouvelle édition de l'enquête pour une présentation en 2013.

ANNEXES

Annexe 1 - Questionnaire d'enquête

Annexe 2 - Cours et tests de langue : obligation et coût en Europe de l'Ouest

Annexe 1 : Questionnaire envoyé aux Etats membres en novembre 2009

Enquête du Conseil de l'Europe - Intégration linguistique des migrants adultes

PAYS :

--

Informations générales sur le pays :

Nombre annuel de migrants entrant dans le pays	
Pourcentage (en %) de migrants au sein de la population	

Personne répondant au questionnaire :

Nom	
e-mail	@
Fonction et Institution	

Informations générales sur la formation et l'évaluation des migrants (septembre 2008 > juin 2009)

Nombre de migrants suivant des cours	
% de migrants achevant un cours	
Nombre de migrants passant un examen	
% de migrants réussissant un examen	

Nota Bene

Ce questionnaire comporte 3 séries de questions identiques mais concernant 3 catégories de migrants différentes :

- a) [regroupement familial](#)
- b) [résidence permanente](#)
- c) [nationalité](#).

Veillez indiquer au début de chaque section (cases grises) si les réglementations sont identiques ou différentes (spécifier dans ce cas). Un ensemble de consignes sont données en annexe de ce questionnaire.



NB: Le questionnaire envoyé aux Etats membres contenait 3 séries de 19 questions pour chacune des 3 catégories

Catégorie A (ou B ou C)

(un tableau par catégorie)

	Non	Oui, voir ci-dessous	Oui, la même que pour la catégorie ...
Réglementation spécifique?			

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Formation / Examen de langue (avant l'arrivée dans le pays d'accueil)	Programme d'intégration	Cours de langue officiels Durée / Type d'institution	Offre spécifique pour les migrants illettrés ?	Niveau(x) visés par les cours proposés ?	Coût des cours pour les migrants	Assiduité : avantages	Sanctions en cas d'absence / manque d'assiduité	Cours : assurance qualité
	Formation : OUI/NON Examen : OUI / NON	NON ou FACULTATIF ou OBLIGATOIRE	NON ou FACULTATIFS ou OBLIGATOIRES	OUI / NON	A1 - C2	0,00 euros (environ)	OUI / NON	NON OUI, absence OUI, manque d'assiduité	a) cours labellisés: OUI/NON b) inspection : OUI/NON c) qualification des formateurs: OUI/NON
(Type de réponse – veuillez en choisir une seule parmi les options proposées)									
TOUS >									
<i>Uniquement les ressortissants de l'UE (à remplir selon pertinence)</i>									
COMMENTAIRES (description / détails)	<i>Oral ? Ecrit ? Objectifs ?</i> ...	<i>Domaines couverts ?</i> ...	<i>Groupes cibles ?</i> ...	<i>Spécifier si offre pour d'autres groupes à besoins spécifiques</i> ...			<i>Veuillez spécifier</i> ...	<i>Veuillez spécifier</i> ...	
COMMENTAIRES GENERAUX									

(Suite) Catégorie A (ou B ou C)

	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
	Programme de formation/ Orientations pour les cours	La mise en œuvre des programmes est-elle évaluée ?	Niveau(x) des examens de langue	Examen de langue (+ coût pour les candidats)	Avantages liés au passage ou à la réussite de l'examen	Sanctions en cas d'absence ou d'échec à l'examen	Cours sur la connaissance de la société	Examen de connaissance de la société et coût	Technologies de l'information	Date d'entrée en vigueur de la réglementation
	Oui / non		A1 > C2	NON ou FACULTATIF ou OBLIGATOIRE (0,00 € environ)		OUI, absence OUI, échec Non	OUI, absence OUI, échec Non	NON ou FACULTATIF ou OBLIGATOIRE (Dans quelle langue?) (0,00 € environ)	Voir les questions page 8	DATE
(Type de réponse -, veuillez choisir <i>une seule</i> réponse parmi les options proposées)										
TOUS >										
<i>Uniquement les ressortissants de l'UE (à remplir selon pertinence)</i>										
COMMENTAIRES	- Si 'non', comment les cours sont-ils conçus ? ...	Si 'oui', comment ? ...								
COMMENTAIRES GENERAUX										

Question 20

Des systèmes basés sur l'informatique (liés à Internet ou non) ou d'autres systèmes numériques sont-ils utilisés pour l'enseignement de la langue ou de la connaissance de la société ?

Veillez cocher la ou les case(s) appropriées. Des réponses 'oui' multiples sont possibles.

Veillez indiquer la ou les catégorie(s) pertinentes :

- A (Regroupement familial – avant l'entrée dans le pays)
- B (Résidence permanente)
- C (Nationalité)

x	A ou B ou C?	
		1 Non et il n'est pas prévu de les utiliser dans un avenir proche
		2 NON mais nous avons l'intention de les utiliser dans un avenir proche
		3 OUI pour l'examen de langue avant l'entrée sur le territoire
		4 OUI pour l'évaluation avant le début des cours de langues
		5 OUI dans le cadre de cours de langues (et/ou de connaissance de la société) à distance
		6 OUI dans le cadre de cours de langues (et/ou de connaissance de la société) en présentiel
		7 OUI dans le cadre d'un soutien aux apprenants en dehors des heures de cours
		8 OUI pour les tests de langue (et/ou de connaissance de la société) à la fin du cours
		9 OUI dans le cadre d'une formation spécifique et ou un soutien aux enseignants
		10 OUI pour d'autres objectifs. Veuillez spécifier :

Annexe 2 : Cours et test de langue : obligation et coût en Europe de l'ouest

13 pays concernés	Cours officiels	Coût pour le migrant	Test de langue	Coût pour le migrant
Allemagne	Obligatoires B, optionnels UE	B gratuit si obligatoire /1euro/heure	B C obligatoire	gratuit si obligatoire
Autriche	Obligatoires pour B	50% si cours suivi en 2 ans	B C Obligatoire	50% si test réussi
Danemark	Obligatoires B	A/B/C gratuit	B C Obligatoire	gratuit si cours / entre 0 et 133 euros
France	Obligatoires A B	gratuit	A B obligatoire	gratuit
Finlande	Obligatoires A (Ingriens) B	B gratuit	B obligatoire	95 euros
Grèce	Obligatoires B	B gratuit	B obligatoire	?
Italie	Optionnels : B et dans le pays d'origine	gratuit	B optionnel, 2010 obligatoire	gratuit
Luxembourg	Optionnels A B C	gratuit	C obligatoire	gratuit
Pays-Bas		à la charge du migrant	A B C obligatoire	à la charge du migrant
Royaume-Uni	Optionnels B C	B 250/1000 euros/C 0 à 250 euros	B C Obligatoire	B 50 euros, C 0 à 50 euros
Liechtenstein	Optionnels C	voucher	A B C obligatoire	
Suisse	Optionnels B C			
Norvège	Obligatoires B C	gratuit	B C optionnel	gratuit
Total	7/13 obligatoires pour B	8 cours gratuits sur 11	9/12 obligatoires pour B	6/9 tests gratuits