

# JOURNEES DE SEVRES

## *L'intégration linguistique des adultes migrants en Europe*

28-29 juin 2004



*Ministère de l'emploi, du travail  
et de la cohésion sociale  
Direction de la population et des migrations  
Contact : [julia.capel.dunn@sante.gouv.fr](mailto:julia.capel.dunn@sante.gouv.fr)*

*Ministère de la culture et de la communication  
Délégation générale à la langue française et  
aux langues de France  
Contact : [michel.rabaud@culture.gouv.fr](mailto:michel.rabaud@culture.gouv.fr)*



Ces deux journées de travail ont réuni des spécialistes de six pays d'Europe, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, venus confronter leur législation et leurs pratiques de formation linguistique pour les migrants avec celles de la France. Ces questions sont en effet soumises à des évolutions récentes dans les sept pays considérés, notamment pour les migrants primo-arrivants.

Les communications des différents experts ont été particulièrement riches et ont donné lieu à des débats qui ont permis de mesurer un certain nombre d'enjeux liés à la question de l'intégration linguistique des migrants.

Les lignes qui suivent n'ont pas pour but de rendre compte de la totalité de ces interventions et de ces débats, mais de mettre en valeur les éléments les plus remarquables qui ont été identifiés au cours de ces deux journées et susceptibles d'orienter la réflexion et l'action. Un ensemble de fiches analytiques, pays par pays, vient compléter ce compte rendu synthétique.

## 1) Philosophie de l'action et dispositions légales

En dépit de la construction de l'espace Schengen, la compétence nationale sur les questions d'immigration est nettement revendiquée par tous les pays, et le principe de subsidiarité s'applique. Il faut en effet observer que les phénomènes migratoires sont variables selon les pays, et que les réponses apportées aux questions qu'ils soulèvent diffèrent. Par ailleurs, les dispositions prises dans un pays peuvent avoir une incidence forte sur les pays voisins. Au titre des évolutions récentes on donnera deux exemples. L'immigration en France a concerné naguère des hommes peu ou non francophones, de qualification professionnelle relativement faible : elle concerne aujourd'hui une population plutôt féminine, bénéficiant du regroupement familial, souvent peu scolarisée dans le pays d'origine. Au Danemark le nombre de demandeurs d'asile et de migrants bénéficiant du regroupement familial est en baisse, tandis que celui des autres catégories de migrants a augmenté.

### *Les textes*

L'Espagne s'appuie sur une loi de 1985 ; l'Allemagne devait faire voter une nouvelle loi le 9 juillet 2004 ; aux Pays-Bas, la loi de 1998 sur l'intégration se trouve actuellement en réflexion ; le Danemark dispose, outre la loi sur l'intégration de 1999, d'une loi sur la formation linguistique de 2004 ; la Grande-Bretagne s'appuie sur les dispositions de la loi sur l'immigration de 2002 ; l'Autriche a instauré un contrat d'intégration en janvier 2003, tandis que la France met progressivement en place un contrat d'accueil et d'intégration qui sera généralisé en 2006. Les dispositions relatives à la langue ont un caractère contraignant pour les migrants en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark ainsi qu'en Autriche. Lorsqu'un niveau de langue est requis par le pays d'accueil, la maîtrise de la langue est une obligation qui conditionne le séjour. En France la signature du contrat d'accueil et d'intégration par le migrant primo-arrivant ne revêt pas pour le moment de caractère obligatoire, mais le respect des engagements contractés conditionne l'obtention de la carte de résident. Seules l'Espagne et la Grande-Bretagne proposent des formations aux migrants non candidats à la naturalisation sans leur imposer de contrainte particulière.

Les textes sont donc récents, la réflexion encore en mouvement, les choix politiques connaissent des évolutions, parfois s'inversent. En Angleterre, le rapport Crick est en attente de validation et de mise en œuvre par les pouvoirs publics. Le gouvernement allemand se montre opposé à l'immigration peu qualifiée, à l'encontre des conceptions de la Commission européenne. Le traitement des flux migratoires est à l'évidence, dans l'espace européen, une question sensible de l'actualité politique. Enfin le niveau de langue requis est le corollaire des choix politiques qui président aux questions d'intégration.

### *Le niveau de langue requis dans le cadre de l'obligation*

Les niveaux exigibles pour les migrants varient considérablement sur l'échelle de six niveaux du *Cadre européen commun de référence pour les langues*. Les extrêmes sont représentés par l'Allemagne et le Danemark, où le niveau B1, relativement élevé, est exigé à l'oral comme à l'écrit, et la France, où un niveau inférieur à A1, à l'oral seulement, est demandé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Les Pays-Bas orientent les formations vers la maîtrise du niveau A2 ; les autres pays vers le niveau A1. À l'évidence, le niveau de langue exigé apparaît comme une barrière plus ou moins haute à franchir et, corrélativement, comme un frein possible à l'accueil de migrants analphabètes ou de faible qualification.

## *Les conceptions de l'intégration*

Tous les pays représentés semblent s'orienter vers une politique d'*intégration* des migrants : il semble que le modèle communautariste soit abandonné là où il prévalait, alors même que le modèle intégrationniste, plus exigeant, connaît ici ou là des difficultés.

Le terme d'*intégration*, commun à toutes les langues des pays représentés, est sujet à des variations d'interprétation. Ainsi, en Allemagne et aux Pays-Bas, le mot se rapproche du sens ancien d'*assimilation*, impliquant que le migrant est invité à se fondre dans la culture de son pays d'accueil. À l'opposé, l'objectif d'intégration sera entendu par d'autres comme respectant pleinement les cultures d'origine des migrants et visera le renforcement de leurs droits. Cette variation de sens et d'objectifs se traduit dans la diversité des solutions politiques et des formations requises selon les pays.

Il apparaît ainsi que la formation linguistique est considérée par certains pays comme un droit du migrant et par d'autres comme une obligation, ce qui a une incidence directe sur la prise de responsabilité des pouvoirs publics. Ceux-ci peuvent prendre en charge tout ou partie de la formation linguistique, ou au contraire en laisser l'initiative au migrant.

Les exigences et les performances attendues dans le modèle intégrationniste varient également selon les enjeux soulevés : obtention d'un statut de réfugié, demande d'un permis de séjour de longue durée, ou naturalisation. Dans la plupart des pays, les demandeurs d'asile ne sont pas astreints aux procédures d'intégration linguistique.

Enfin, dans tous les pays considérés, et malgré la variabilité du niveau requis, la compétence linguistique est reconnue comme une compétence nécessaire à l'intégration. Presque tous constatent d'autre part qu'un niveau de langue insuffisant conduit à la marginalisation socio-professionnelle.

## *Pouvoirs publics concernés et partages de compétences*

On observe de grandes variations entre les pays et des évolutions dans l'organisation administrative de certains pays. Ainsi le Danemark s'est doté en 2001 d'un ministère de l'intégration, tandis que les Pays-Bas ont transféré la compétence de l'immigration au ministère de la justice, tout en laissant les anciens immigrés à la charge du ministère des affaires sociales et du travail.

En Allemagne et en France, la responsabilité du système et de ses financements sont entièrement à la charge de l'Etat. Ailleurs, les collectivités locales participent de manière variable à la responsabilité et au financement des actions. En Autriche, la formation des primo-arrivants est du ressort du *Bund*, les régions pouvant, à leur initiative propre, financer des actions pour d'autres catégories de migrants (anciens immigrés, femmes, publics peu scolarisés).

## *Catégorisation et traitement des publics concernés*

Tous les pays, sauf l'Espagne, segmentent, de manière variable, les populations de migrants éligibles à une formation linguistique. On distingue généralement trois grands groupes qui peuvent être traités de manière différente : les réfugiés (et parfois demandeurs d'asile) ; les candidats à la naturalisation ; les primo-arrivants (potentiellement demandeurs de séjour de longue durée). Ces groupes sont de dimensions et de proportions très inégales selon les pays. L'Allemagne note ainsi que si les flux sont constants, leur répartition numérique change : on y est ainsi passé en quelques années de 400 000 à 40 000 demandeurs d'asile.

Par ailleurs, certains pays mettent à part la situation des analphabètes et distinguent les procédures d'alphabétisation de celles de l'apprentissage de la langue. On signale pour

mémoire que la France distingue en outre les analphabètes, qui n'ont jamais été scolarisés, des *illettrés* qui, malgré un parcours scolaire, ne maîtrisent pas les compétences de base. L'obligation de la formation linguistique porte de manière variable sur les différentes catégories de migrants. En Grande-Bretagne, si les recommandations du rapport Crick étaient retenues, l'obligation concernerait les candidats à la naturalisation, au nombre important (4 500 000), mais non les personnes en situation de regroupement familial. En France, au contraire, elle porte sur les personnes éligibles au contrat d'accueil et d'intégration, dont la plupart sont des membres étrangers de familles de Français ou des bénéficiaires du regroupement familial.

#### *La question des anciens immigrés*

Les dispositifs s'adressent en priorité, voire en exclusivité, aux nouveaux arrivants. Les besoins de formation linguistique des immigrés de plus longue date sont très inégalement recensés et satisfaits selon les pays. Aux Pays-Bas, c'est le ministère des affaires sociales et du travail qui en a la responsabilité dans la perspective de la réinsertion. En France, une enquête de 1995 révélait que 1 400 000 personnes immigrées (hors primo-arrivants) avaient des besoins potentiels d'apprentissage du français, dont 1 056 000 en ce qui concerne à la fois l'écrit et l'oral. Ces chiffres sont à mettre en regard des 100 000 primo-arrivants annuels éligibles au contrat d'accueil et d'intégration, dont 40 000 sont en besoin de formation linguistique.

#### *La question de l'alphabétisation*

En France, le nombre encore important, bien que décroissant, de primo-arrivants analphabètes les rend éligibles aux formations linguistiques obligatoires, ce qui explique en partie le niveau extrêmement bas (infra A1 à l'oral uniquement) de la compétence actuellement exigée dans le contrat d'accueil et d'intégration. Dans certains pays la question de l'alphabétisation n'est pas prise en compte par l'offre de formation publique. En Allemagne, les analphabètes peuvent repasser l'examen autant de fois que nécessaire, dans un délai de 5 ans pour pouvoir obtenir le permis de séjour.

#### *Responsabilité du migrant, contractualisation, contrainte et sanctions*

La responsabilité des pouvoirs publics s'articule nécessairement autour de la responsabilité personnelle du migrant dans son parcours d'intégration. Or on constate que, pour des causes multiples et variables, les migrants ont des difficultés à suivre régulièrement une formation. Pour que le migrant se sente pleinement responsable de sa formation, différentes solutions sont mises en œuvre, allant de l'incitation à la contrainte.

Il peut s'agir, comme en Autriche et en France, d'un véritable contrat d'intégration, porteur de droits et d'obligations, signé par le migrant et les autorités de son pays d'accueil : ce contrat est obligatoire en Autriche mais non en France. Le contrat peut porter, comme au Royaume-Uni et au Danemark, sur le parcours individualisé de formation.

La gratuité des cours pour le bénéficiaire est la règle en France, en Espagne, au Danemark et au Royaume-Uni.

En revanche, le migrant est obligé dans les autres pays de contribuer financièrement à sa formation. Des délais plus ou moins courts peuvent lui être imposés pour suivre cette formation.

Des sanctions ou des incitations peuvent être proposées : aux Pays-Bas, la formation linguistique est de la responsabilité exclusive du migrant et les frais de formation sont à sa

charge ; ils lui sont partiellement remboursés par l'Etat en cas de réussite à l' « examen d'intégration » ; en Autriche, le remboursement au migrant d'une partie des frais de sa formation est dégressif au-delà de 18 mois de formation ; le Danemark offre de raccourcir de deux ans le délai d'obtention du permis de séjour à ceux qui auront passé avec succès l'examen linguistique.

## **2) L'organisation de la formation linguistique**

### *Les finalités et les contenus de la formation*

Deux finalités principales sont évoquées par tous les pays, même si leur importance relative varie.

La première finalité de la formation linguistique est bien, pour tous les pays, l'intégration sociale, voire l'assimilation des migrants. Au Danemark, un ministère spécifique de l'intégration a été créé avec la compétence de l'accueil des migrants et de leur formation linguistique. En Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et au Danemark, le cours de langue est obligatoirement associé à un cours de civilisation et de culture (30 heures en Allemagne). Au Danemark, une place importante est accordée à la formation civique. En Grande-Bretagne, le rapport Crick a fait des propositions dans ce sens en 2003, mais attend d'être validé par des textes législatifs ou réglementaires. Seules l'Espagne et la France ne lient pas formellement l'apprentissage linguistique à l'instruction civique : dans le contrat d'accueil et d'intégration français, une seule journée de formation civique obligatoire est prévue, mais dissociée de la formation linguistique.

La deuxième finalité est l'accès à l'emploi. Elle est plus ou moins étroitement liée à la précédente. Le lien est peu explicite en France et en Espagne. Il est plus nettement exprimé en Allemagne. Il est explicite au Danemark. Il est recommandé en Grande-Bretagne par le rapport Crick.

### *L'offre de formation*

L'idéologie libérale, qui prévaut à des degrés divers dans la plupart des pays d'Europe, invite à sélectionner les organismes de formation par appel d'offres et attribution de marchés publics. Seule l'Espagne semble à l'écart de ce mouvement.

Là où l'intégration des migrants par la langue, voire la formation tout au long de la vie, sont une priorité des politiques publiques, on trouve des opérateurs publics à caractère non lucratif présents à grande échelle sur le territoire national : universités populaires en Allemagne, organismes de formation continue en Autriche, écoles d'Etat et universités régionales en Espagne. Le tissu associatif représente un réseau d'offre de formation parallèle à ce réseau.

La dénomination de réseau associatif regroupe une palette d'organismes diversement professionnalisés. Un troisième cas de figure est celui des organismes de formation privés à but lucratif (Autriche, Pays Bas).

La plupart des pays jugent que les procédures d'accueil, le bilan linguistique et les formations prescrites doivent être liés. En France, l'instauration prochaine d'une Agence nationale de l'accueil et des migrations va dans ce sens.

### *Volume horaire, coût et financement des formations obligatoires*

La liaison des niveaux à atteindre et des volumes horaires nécessaires est d'une disparité déroutante. En Autriche, on compte 100 heures pour atteindre le niveau A1 ; en Allemagne, 630 heures pour atteindre B1 ; au Danemark, le nombre d'heures est déterminé par les besoins du migrant, soit de 340 à 2 000 heures annuelles pour atteindre un niveau équivalent à B1 écrit et B2 oral ; en France, 500 heures maximum pour atteindre un niveau inférieur à A1. L'Espagne et la Grande-Bretagne n'ont pas actuellement fixé de niveau obligatoire à atteindre ni limité le volume horaire des formations.

L'évaluation du coût par personne en formation varie également beaucoup, en fonction du volume horaire, de la rémunération des enseignants, de l'ouverture au marché et de la participation financière des migrants à leur formation. En Autriche, l'État rembourse 50% des frais de formation au cours des 18 premiers mois dans la limite de 182 € par personne, pour des cours dont les tarifs sont compris entre 200 € et 1 000 €; il n'y a plus de remboursement au bout de deux ans. En Allemagne, les cours reviennent à 1 600 € par personne, dont une partie est financée par les migrants, dans une limite de 630 €. Au Danemark, le coût moyen annuel est d'environ 18 000 € par personne et il est entièrement à la charge de l'État. Aux Pays-Bas, l'État rembourse au migrant une partie de ses frais de formation quand celui-ci réussit l'examen de langue dit d'intégration.

### *Les tests et la certification*

Là encore, on observe une variété de situations. En France la certification, en cours d'élaboration, est sous la responsabilité de l'État. En Allemagne, c'est l'Institut Goethe qui en a la charge. En Autriche, où il n'y a pas de test national ni d'examen, c'est l'enseignant qui détermine le niveau atteint par le migrant. En Grande-Bretagne, on s'achemine vers une standardisation de la certification. Aux Pays-Bas, l'examen est centralisé ; une commission nationale est chargée de la conception des épreuves.

### *Le lien de la formation linguistique avec la formation professionnelle*

L'accès à l'emploi apparaît partout comme un objectif essentiel ; toutefois, le lien de la formation linguistique avec la formation professionnelle initiale ou continue pour adultes est très inégalement construit dans les différents pays. En Allemagne, l'insertion professionnelle est présentée comme un objectif et une motivation pour la formation linguistique, mais sans liaison particulière avec les agences pour l'emploi : il n'y a pas non plus d'offre de perfectionnement linguistique sur le marché du travail. Au Danemark, 15 à 18 établissements de formation professionnelle sont chargés de formation linguistique ; par ailleurs, la formation linguistique peut faire partie de la formation continue. Au Tyrol, mais non au niveau fédéral autrichien, des cours d'allemand peuvent faire partie de la formation continue. En Espagne, 1215 écoles d'enseignement professionnel pour adultes sont habilitées à donner des cours d'espagnol pour étrangers, voire d'alphabétisation. C'est en Grande-Bretagne que le lien semble le plus développé : l'apprentissage de la langue peut faire partie d'une formation professionnelle qualifiante ; les instituts de formation continue sont largement impliqués dans la formation linguistique ; et surtout, les centres de langues sont obligatoirement évalués et notés par un corps d'inspecteurs de l'enseignement pour adultes. En France, l'apprentissage de la langue figure explicitement, depuis la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, parmi les types d'actions de formation entrant dans le champ de la formation professionnelle continue au titre de l'éducation permanente.

### 3) Les questions pédagogiques

#### *La spécificité de l'enseignement « langue étrangère »*

Malgré des débats anciens, il semble acquis pour tous que l'enseignement de la langue du pays d'accueil doit suivre des méthodes spécifiques distinctes de celles de l'enseignement de la langue maternelle dans les écoles. Les enseignants doivent donc suivre une formation appropriée dans la plupart des pays. Mais cette formation ne conditionne pas encore partout l'aptitude d'enseigner dans les centres de langues pour migrants.

#### *Méthodes et outils*

L'approche communicative semble prévaloir sur les approches traditionnelles dans la plupart des pays. Au Danemark les orientations retiennent : l'abandon de l'enseignement frontal (« talk and chalk »), l'apprentissage par objectifs, l'évaluation formative, la bonne articulation entre apprentissage collectif et parcours individualisé, et le recours aux technologies de l'information et de la communication.

La production d'outils pédagogiques pour migrants se développe en raison de la reconnaissance de la didactique en langue étrangère et seconde. Le ministère de l'éducation espagnol a produit un ensemble d'outils didactiques spécifiques qu'il met à la disposition des organismes de formation sans obligation d'utilisation. Ce matériel couvre aussi le champ de l'alphabétisation. Une place importante est faite à l'approche interculturelle. Au Royaume-Uni, la production d'outils est devenue un enjeu pour les pouvoirs publics dans le cadre d'une stratégie nationale de développement des compétences de bases (« skills for life »). Afin d'améliorer la qualité de la formation, le « Department for Education and Skills » a publié un guide pratique qui s'adresse à l'ensemble des acteurs de la formation linguistique pour les réfugiés et les demandeurs d'asile.

#### *Les parcours de formation*

Le rythme d'acquisition dépendant du niveau de scolarisation de l'apprenant, certains pays ont mis en place des parcours différenciés. En Allemagne, on prévoit des groupes de niveaux correspondants à trois profils d'apprenants : lent, moyen, rapide. Le Danemark a mis en place trois cursus selon : un très faible niveau de scolarisation, une scolarité courte, une scolarité longue. En France, le parcours est déterminé par l'organisme de prescription : le critère premier est la maîtrise de l'oral.

Au Danemark, les migrants bénéficient de parcours différenciés dans le même volume horaire : l'organisation prévoit un tronc commun aux trois cursus menant au niveau B1 auquel s'ajoutent des modules supplémentaires menant à B1-B2 pour les apprenants de scolarité moyenne et à C1 pour les apprenants ayant suivi une scolarité longue.

#### *La formation des formateurs*

Là où la formation linguistique est une condition de séjour qui la rend obligatoire pour le migrant et quand elle est mise en œuvre par les pouvoirs publics, on constate un effort de professionnalisation des formateurs. La formation initiale des formateurs devient une exigence. Idéalement, la possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur est complétée par une formation spécifique en didactique des langues étrangères et secondes.

Au Danemark, une formation en danois langue étrangère et seconde d'un an est obligatoire.

En France, un dispositif national de formation est à la disposition des formateurs. En Allemagne, 140 heures de formation continue sont offertes aux formateurs expérimentés sans formation spécifique en allemand langue étrangère. La Grande-Bretagne a créé un référentiel pour l'apprentissage de la langue en trois niveaux (oral + écrit), utilisé sur l'ensemble du territoire (National Curriculum for English Language). À ce jour, 6 000 enseignants ont été initiés à l'utilisation de ce référentiel. Une politique de formation des formateurs très active y est mise en place pour une professionnalisation du secteur.

### **Remarques et recommandations**

Les situations rencontrées dans plusieurs pays sont en cours d'évolution. En Allemagne, l'application de la loi du 9 juillet 2004 va sans doute entraîner des changements. En France, le contrat d'accueil et d'intégration ne sera généralisé qu'à l'horizon 2006. La Grande-Bretagne attend de connaître le sort des recommandations du rapport Crick. Il y a lieu d'attendre enfin du nouveau gouvernement espagnol qu'il précise ses orientations. C'est pourquoi les participants à ces journées de travail ont souhaité qu'un nouveau rendez-vous soit pris en juin 2005 pour confronter ces évolutions attendues.

On ne fait ci-après que signaler quelques éléments qui devraient améliorer les convergences et mutualiser les bonnes pratiques.

#### *1) Le niveau de langue*

Il s'agit là d'une question cruciale, qui conditionne l'ensemble des systèmes. Il semble que le niveau B1 exigé par l'Allemagne soit très élevé et quasiment inaccessible en 630 heures pour des migrants ne possédant pas une bonne connaissance de leur propre langue. À l'inverse, le niveau français (A1.1) semble trop bas pour permettre un usage fonctionnel du français de la vie quotidienne. Par ailleurs, la validation de la seule compétence orale de la langue n'offre pas de garantie d'autonomie dans le monde contemporain, et ne semble pas correspondre aux exigences d'une intégration réussie. Il apparaît que le niveau minimum pour cette formation linguistique obligatoire est le niveau A1, évalué à l'écrit et à l'oral, nécessaire pour les situations de la vie quotidienne et l'accès à l'autonomie.

#### *2) Le partage des compétences administratives*

Il est la règle dans plusieurs pays mais peut soulever des difficultés s'il n'est pas clairement spécifié par des textes législatifs ou réglementaires.

Le partage de compétences peut se situer au niveau des administrations de l'État comme entre l'État et les autorités locales.

Ainsi l'attribution de la compétence au ministère de la justice aux Pays-Bas rencontre la difficulté que ce ministère n'a pas de coordination statutaire avec les autorités locales. En France, la compétence de l'immigration et celle de l'emploi ressortissent à deux directions distinctes du ministère des affaires sociales, tandis que la compétence générale sur la langue française est partagée entre le ministère de l'éducation et celui de la culture.

### 3) *La formation des formateurs*

La qualité et l'économie générale des formations dispensées sont directement conditionnées par la professionnalisation des acteurs et en particulier des formateurs. Pour cela le développement des formations initiales spécifiques de formateurs (didactique en langue étrangère et seconde) est une nécessité, en même temps que la diversification de la formation continue de ces mêmes acteurs.

### 4) *Le contrôle de qualité*

Sans aller nécessairement vers une normalisation et une standardisation complètes des formations et des examens, il s'agit de réduire les disparités de coût, de volumes horaires et de financements constatés pendant ces deux jours. Actuellement, peu de pays sont en mesure d'évaluer avec une précision minimale leur système de formation linguistique pour migrants. Seule la Grande-Bretagne dispose, dans le cadre de l'inspection des centres de formation continue (Adult Learning Inspectors), d'une équipe d'inspecteurs spécialisés dans les formations linguistiques. Les centres de langues sont inspectés tous les trois ans, notamment sur la qualité de leur enseignement, et sont notés sur une échelle de 1 à 5. Un centre ayant reçu deux mauvaises notes peut être disqualifié. Cette procédure d'évaluation semble devoir accompagner le recours au marché, qui se généralise dans la plupart des pays.

## *Situation de chaque pays*

Adoption le 9 juillet 2004 de la nouvelle **loi sur l'immigration** :

- immigration du travail : privilégier l'immigration d'étrangers « **hautement qualifiés** » ; maintien du gel de l'immigration pour le personnel non qualifié et peu qualifié ;
- asile : statut de réfugié sera aussi accordé aux victimes de persécutions non étatiques ;
- sécurité : faciliter les expulsions pour les terroristes présumés ou en cas d'apologie de la violence ;
- intégration : obligation de suivre un programme.

La loi prévoit la création d'une **agence fédérale** pour la migration et les réfugiés (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) pour la mise en œuvre du programme d'intégration.

L'Allemagne compte 8,9 % d'étrangers. Le programme d'intégration vise les publics qui s'installent durablement sur le territoire, à savoir les travailleurs permanents, les réfugiés, les migrants entrant au titre du regroupement familial (80 000 /an), les *Aussiedler*<sup>1</sup> (50 000 / an), et les Juifs russes (20 000 /an). Les étrangers déjà installés en Allemagne pourront également recevoir des cours en fonction des disponibilités, au rythme de 50 000 à 60 000 personnes par an.

Les *Aussiedler* doivent se soumettre, dans leur pays d'origine, à un test de connaissances en langue allemande pour obtenir leur autorisation de séjour.

Une fois installés sur le territoire allemand, les nouveaux arrivants doivent suivre un **programme d'intégration** comprenant un **module linguistique de 300 h** (renouvelable une fois → **600 h** maxi) et **30 h d'instruction civique et sociale** (culture, droit et civilisation de l'Allemagne). La formation linguistique est sanctionnée par un **examen final** qui doit valider l'acquisition du niveau **B1** (oral + écrit) du *Cadre européen commun de référence pour les langues*. Dans la mesure du possible, le programme d'intégration doit pouvoir être suivi dans l'année suivant l'entrée sur le territoire, mais les droits restent ouverts pendant une durée de **2 ans**.

L'absence aux cours sera **sanctionnée** pour les nouveaux immigrants : elle pourra entraîner une réduction de 10 % de l'aide sociale sur la durée de l'absence et sera prise en considération lors de la prolongation du permis de séjour. Par ailleurs, la réussite à l'examen final permettra au migrant de déposer une demande de **naturalisation** un an plus tôt que le délai prévu par la loi (8 ans).

Ce programme est mis en œuvre par l'agence fédérale pour les réfugiés et les immigrés, sous la responsabilité et avec le financement (**230 M€**) de l'Etat fédéral (**ministère de l'Intérieur**). Les migrants contribuent, si leurs moyens le leur permettent, au financement de la formation suivie, à hauteur de 1 €/ h maxi.

A l'entrée (légale) sur le territoire, les primo-arrivants sont soumis à un **test d'orientation** (élaboré par l'Institut Goethe) qui vise à définir le niveau de compétence initial en langue

---

<sup>1</sup> Allemands de souche venus de l'Est (Etats de l'ancienne Union Soviétique et autres Etats de l'Europe communiste). Les *Aussiedler* ont le droit, tout comme leurs conjoint et enfants, d'être naturalisés allemands. Depuis 1990, près de 2 M d'*Aussiedler* sont venus en Allemagne.

puis à déterminer les besoins linguistiques. Un entretien individuel permet en outre de déterminer le profil d'apprentissage de la personne primo-arrivante (3 profils de progression lente à progression rapide). Si les connaissances sont suffisantes (supérieures au niveau B1), le migrant n'est pas orienté vers une formation linguistique. Le parcours linguistique doit être déterminé de manière individualisée ; l'enseignant doit pouvoir adapter sa pédagogie à chaque profil spécifique. Il est prévu que des **tests intermédiaires** (respectivement pour les niveaux A1 et A2) jalonnent le parcours linguistique jusqu'à l'examen final ; l'ensemble des compétences linguistiques (expression, compréhension, lecture, écriture) sera évalué.

Issus de la formation continue, les organismes de formation linguistique sont sélectionnés puis agréés sur le fondement d'un **appel d'offres** : il s'agit souvent de structures reconnues d'utilité publique (organismes liés aux Eglises, aux syndicats, Universités populaires), mais des organismes privés se sont également positionnés sur le marché de l'apprentissage de la langue. Des mesures sont mises en place pour garantir la qualité des formations : un corps de **contrôle** organise des visites d'inspecteurs dans les organismes et veille à l'homogénéité des cours et des normes d'examen.

La **formation des formateurs** est prévue et organisée, d'autant plus que les formateurs n'ont pas tous une formation initiale adaptée : les formateurs ont accès à une formation supplémentaire de 140 h. Une procédure d'agrément des formateurs est en cours d'expérimentation. Par ailleurs, une réflexion sur la rémunération des formateurs est conduite afin d'homogénéiser les pratiques et d'attirer de nouveaux salariés dans la profession.

Les employeurs sont très peu impliqués dans la formation linguistique de leurs salariés ; peu de cours de perfectionnement linguistique au sein des entreprises.

L'Allemagne ne veut plus d'une immigration peu qualifiée car elle en juge les conséquences sociales désastreuses ; par conséquent, le programme d'intégration, qui se veut plus rigoureux que dans d'autres pays de l'Europe (Allemagne : atteindre le niveau B1 en 630 h maxi ; France : atteindre le niveau A1.1 oral en 500 h maxi), est un instrument de la politique migratoire.

## AUTRICHE

En janvier 2003, entrée en vigueur des « Accords sur l'intégration ». Le Gouvernement fédéral autrichien (Ministère de l'Intérieur) a mis en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2003, un **contrat d'intégration**, obligatoire. La mise en place de cette mesure a suscité des débats très vifs en Autriche, les associations lui reprochant de promouvoir la seule assimilation linguistique au détriment d'une intégration globale, passant notamment par la promotion professionnelle. L'objectif principal du dispositif est, en effet, l'acquisition d'un niveau de langue allemande de base permettant au migrant une participation à la vie sociale, économique et culturelle du pays d'accueil. Le programme d'intégration s'adresse aux ressortissants des pays tiers entrant légalement sur le territoire autrichien à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour s'y installer de manière durable, ainsi qu'à toute personne étrangère établie en Autriche après le 1<sup>er</sup> janvier 1998 et ne disposant pas encore d'un titre de résident permanent. Ne sont pas visés par ce contrat les publics suivants :

- ressortissants de l'Union européenne, ressortissants de pays avec lesquels l'Autriche a conclu des conventions spécifiques ;
- personnes qui peuvent produire un diplôme d'études de la langue allemande (niveau A1 du *Cadre européen commun de référence pour les langues*) ou justifier d'une connaissance convenable de la langue allemande ;
- enfants en bas âge ou en âge scolaire ;
- personne âgées ou dont l'état de santé le justifie ;
- travailleurs hautement qualifiés établis en Autriche pour moins de 2 ans.

Lors de la délivrance des permis de séjour les nouveaux arrivants reçoivent les informations nécessaires sur le contrat d'intégration (brochure). En signant la demande d'autorisation de séjour, le nouvel arrivant déclare qu'il accepte le contrat d'intégration. L'autorisation de séjour ne peut être délivrée sans cette déclaration.

Le nouvel arrivant s'engage à suivre un cours de langue et civilisation allemande, d'une durée totale de 100 unités de 45 minutes, soit **75 heures**. Ce cours comporte 3 modules : la vie de tous les jours ; l'administration ; une introduction au pays et à l'Etat autrichien (valeurs européennes, valeurs démocratiques). L'objectif linguistique à atteindre est le niveau **A1**. La formation n'est pas sanctionnée par un examen final ; l'évaluation des compétences acquises est réalisée par les formateurs tout au long du parcours d'apprentissage. Si les compétences sont jugées satisfaisantes, le stagiaire se voit remettre un diplôme. Les organismes de formation sont des prestataires privés ; ils doivent être agréés par le Fonds autrichien pour l'intégration (Österreichischer Integrationsfonds). Aucune formation spécifique n'est demandée aux enseignants, qui sont souvent des bénévoles.

Le nouvel arrivant peut également remplir les engagements souscrits en se soumettant à un test de langue d'une durée d'environ 20 minutes qui le dispensera, en cas de réussite, de suivre les cours.

Le coût du programme est évalué à environ 350 €/ personne mais chaque organisme de formation est libre de fixer ses coûts. L'Etat fédéral contribue à hauteur de 50 % du coût du programme (avec un maximum de 182 €/ personne), si les engagements sont remplis dans une période de 18 mois suivant la signature du contrat. La seconde partie du financement de la formation est à la charge du bénéficiaire. Toutefois, les collectivités locales ou les associations peuvent contribuer à cette prise en charge si la situation économique du nouvel

arrivant le justifie, si bien que la somme résiduelle à la charge du stagiaire est comprise, en moyenne, entre 80 et 100 €/ personne.

Le contrat d'intégration a une durée de **1 an**. Si le nouvel arrivant refuse de participer au programme d'intégration, ses allocations chômage peuvent être interrompues pour une période comprise entre 6 et 14 semaines. A l'issue de la période d'un an, l'autorisation de séjour de l'intéressé n'est renouvelée que pour une année (au lieu de 2). Si le contrat est réalisé en moins de 18 mois, le nouvel arrivant obtient le remboursement de 50 % du coût des cours par l'Etat (182 €maxi) ; si le contrat est réalisé en 18 à 24 mois, le remboursement ne s'élève qu'à 25 % du coût des cours.

Si le nouvel arrivant n'a pas commencé ses cours de langue 3 ans après son arrivée en Autriche, il doit verser à l'Etat la somme de 200 € A l'issue d'une durée de 4 ans, si les engagements du contrat ne sont toujours pas remplis sans qu'aucune justification valable soit présentée, l'Etat engage une procédure pour mettre fin à l'autorisation de séjour. Toutefois, cette mesure stricte peut être assouplie dans certains cas, notamment pour raisons familiales.

Premiers éléments de bilan :

- 15 à 20 % des personnes ciblées doivent suivre les cours, les autres justifiant de connaissances suffisantes en allemand ;
- 9 000 personnes ont suivi le contrat en 2003 ;
- 75 h de cours de langue suffisent à 90 % des participants pour atteindre le niveau A1 ;
- en juin 2004, 2 000 personnes ont rempli les engagements du contrat, soit en suivant des cours, soit en présentant un test positif ;
- problèmes de garde d'enfants, qui induisent une participation médiocre des femmes, en particulier des femmes analphabètes.

A l'échelon régional, d'autres catégories de migrants que les primo-arrivants peuvent être concernées par des actions de formation linguistique. Par exemple, le Tyrol finance la formation des migrants installés depuis longtemps. Les communes subventionnent également ce type d'actions. Il s'agit là d'initiatives dans un domaine où les compétences des collectivités territoriales ne sont pas fixées.

L'agence pour l'emploi s'occupe très peu d'intégration mais prend en charge la formation linguistique des migrants demandeurs d'emploi. Beaucoup de migrants sont conduits à accepter des postes peu qualifiés. Les cours d'allemand sont considérés comme de la formation professionnelle continue et sont subventionnés en tant que tels dans certaines régions à leur initiative propre. Les régions financent l'aide sociale.

Pour les publics peu ou non scolarisés dans leur langue d'origine (en particulier les femmes), il existe un réseau de formation linguistique de base ; ce réseau est constitué par les associations, notamment de parents d'élèves, ou à caractère social marqué, les mosquées, etc.

## DANEMARK

Adoption en 1998 de la **loi sur l'intégration**, qui confie la responsabilité de l'intégration aux **municipalités** (orientation et coordination du **ministère de l'Intégration et de l'Immigration**). Les municipalités ont la charge :

- du logement des réfugiés : les réfugiés sont répartis sur le territoire à leur arrivée au Danemark ;
- du programme d'accueil en faveur des nouveaux arrivants et des réfugiés ;
- de l'octroi d'une allocation d'accueil.

Le programme d'accueil concerne les réfugiés et les migrants entrant sur le territoire au titre du regroupement familial. Un amendement à la loi de 1998 a été apporté en juillet 2003 pour inclure les demandeurs d'asile dans le programme d'accueil.

Les municipalités sont dans l'obligation de proposer des programmes d'accueil à tous les primo-arrivants (ci-dessus) âgés de plus de 18 ans dans le mois qui suit leur installation. D'une durée maximum de **3 ans**, le programme est basé sur un **contrat individuel** conclu entre le migrant et la municipalité dans le **mois** suivant l'entrée sur le territoire. Les migrants qui suivent un programme d'accueil ne sont pas autorisés, sauf cas particulier, à déménager pendant une période de 3 ans.

Le programme est modulable en fonction des besoins du migrant ; il est **gratuit** pour les bénéficiaires et comprend une formation linguistique, des sessions de formation, des cours sur la société danoise, etc, l'objectif très explicite étant l'intégration sociale et l'**accès au marché du travail**. Le migrant doit suivre les cours à raison de **30 h par semaine pendant six mois** dans la formule la plus complète. Toutefois, s'il travaille, les municipalités sont tenues de proposer des cours du soir ou du week-end. Par ailleurs, l'offre de formation doit être flexible (durée, rythme, etc).

Le dispositif en faveur des demandeurs d'asile est un peu différent : ils doivent suivre un programme d'accueil comprenant notamment des cours de danois, d'anglais et de culture danoise. Tout demandeur d'asile âgé de 17 à 25 ans doit suivre entre 5 et 10 h de cours par semaine ; les enfants de 7 à 16 ans reçoivent ces cours dans les centres pour demandeurs d'asile. Le respect du programme permet aux demandeurs d'asile de toucher l'intégralité de leur allocation.

Le ministère de l'Intégration et de l'Immigration définit les orientations et contenus des cours de danois. Depuis la loi relative à l'apprentissage de la langue danoise du 1<sup>er</sup> janvier 2004, le parcours linguistique comprend trois cursus, déterminés selon le niveau antérieur de scolarisation de l'apprenant : absence de scolarisation, scolarité courte, scolarité primaire au moins. Chaque cursus est sanctionné par un **examen**, organisé de manière centralisée deux fois par an par le ministère. Il est divisé en 6 modules de six mois chacun ; chaque module est validé par un test qui vise à encourager le migrant dans son parcours d'apprentissage. Le niveau de l'examen final n'est pas encore déterminé. Pour l'acquisition de la nationalité danoise, le migrant doit avoir un niveau compris entre B1 et B2 à l'oral et le niveau B1 à l'écrit.

Les municipalités peuvent réaliser elles-mêmes les formations linguistiques, ou sous-traiter les cours à des prestataires extérieurs publics ou privés. Dans tous les cas, elles sont responsables de la qualité des formations. Les formateurs doivent avoir des qualifications

professionnelles suffisantes en danois langue étrangère : ils doivent suivre une formation d'une durée d'un an, en plus de leur formation initiale.

Il existe environ 50 centres de langue, à côté d'un certain nombre d'opérateurs qui assurent des formations linguistiques. Environ 46 000 migrants ont été formés en 2003. Le nombre de formateurs s'élève à environ 1 600.

Le système est **obligatoire** ; il conditionne d'une part l'octroi d'**allocations sociales**, et d'autre part le **statut de résident permanent**. En revanche, la « bonne intégration » (3 ans d'emploi stable, et l'établissement d'un « lien significatif avec la société danoise ») du migrant lui permet de demander une autorisation de séjour permanent au bout de 5 ans au lieu de 7. Si le migrant n'a pu réussir son examen, le Gouvernement considère que les engagements souscrits sont remplis s'il a obtenu un certificat de participation active au programme (minimum de 85 % de taux de participation). Toutefois, le dispositif déplore un taux d'absence de l'ordre de 25 %. Par ailleurs, le migrant doit prouver qu'il cherche un emploi un an au maximum après son arrivée : l'allocation d'accueil ne peut être attribuée que lorsque le migrant ou son(sa) conjoint(e) ne trouve pas d'offre d'emploi convenable.

Le coût du programme d'accueil (environ **120 M€** pour la formation linguistique) est **pris en charge par l'Etat, qui finance les municipalités** sur la base de 1) une somme fixe par individu qui souscrit un contrat ; 2) une somme fonction du programme proposé (jusqu'à 1000 €mois pour le programme complet) ; 3) un bonus en fonction des résultats du programme : 2 500 €chaque fois qu'un nouvel arrivant réussit son examen de danois avant l'expiration des 3 ans, une somme supplémentaire si le migrant trouve un emploi, etc. Ce mode de financement incite les municipalités à fournir des efforts particuliers en matière d'intégration. Les collectivités locales peuvent se regrouper si elles le souhaitent pour la gestion des programmes d'accueil. Des **conseils locaux d'intégration** peuvent être créés par les municipalités (il en existe environ 70 aujourd'hui) : ils conseillent les municipalités et le Gouvernement en matière de politique d'intégration.

## ESPAGNE

Loi de 1985 relative au droit à l'éducation : les étudiants étrangers peuvent aller gratuitement à l'école comme les étudiants espagnols ; des enseignants spécifiques proposent des cours de langue aux publics qui en ont besoin. Puis loi de 2002 relative à la qualité de l'éducation.

Des cours de langue dont la durée n'est pas limitée, gratuits, sont offerts aux migrants. L'Etat (ministère de l'Intérieur, ministère de l'Education) finance cette mesure par le biais des gouvernements régionaux autonomes. Il existe en Espagne 1215 écoles d'Etat pour la formation des adultes, qui proposent des formations qualifiantes, des actions de lutte contre l'illettrisme, ainsi que des formations linguistiques. Des groupes de niveau sont constitués en fonction des connaissances des stagiaires. Le tissu associatif joue également un rôle très important dans le domaine de la formation linguistique des migrants.

Le ministère de l'Education propose aux formateurs des outils pédagogiques souvent élaborés en conformité avec le *Cadre européen commun de référence pour les langues*, mais leur utilisation n'est pas obligatoire.

La formation linguistique n'est pas obligatoire pour les migrants ; elle n'est par ailleurs pas systématiquement sanctionnée par un examen. Toutefois, la certification de l'Institut Cervantes, le DELE (Diplomas de Español como Lengua Extranjera) peut être proposée dans un parcours de formation.

L'implication des entreprises dans la formation linguistique des salariés est quasi inexistante.

Les formateurs d'espagnol langue étrangère ont accès à la formation de formateurs dans les centres régionaux de formation des enseignants ; il s'agit d'une formation spécifique, gratuite et rémunérée.

Il existe un corps d'inspecteurs pour l'ensemble du système de formation des adultes.

Le gouvernement français a souhaité marquer un tournant en matière de politique publique d'intégration dans la République : le **comité interministériel à l'intégration**, qui s'est réuni le 10 avril 2003, a défini un programme d'actions visant à favoriser d'une part l'accueil des nouveaux migrants en créant un service public de l'accueil à vocation d'universalité ainsi qu'un contrat d'accueil et d'intégration, d'autre part la promotion sociale et professionnelle des immigrés et de leurs descendants, et enfin la lutte contre les intolérances et pour l'égalité des droits. Dans ce contexte, une priorité ferme a été définie en matière d'apprentissage de la langue française par les publics migrants. En effet, les besoins potentiels sont très importants : selon une enquête réalisée en 1995, près de 1,4 million de personnes immigrées (hors primo-arrivants) avaient à cette date des besoins potentiels d'apprentissage du français. S'agissant des demandes de naturalisation, l'ajournement pour défaut d'assimilation linguistique, qui constitue un autre indicateur des besoins, représente plus de 18 % des décisions défavorables.

Ce programme d'intégration interministériel et pluriannuel, dont la préparation, la mise en œuvre et le suivi sont confiés au **ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale** (direction de la population et des migrations), prévoit notamment la mise en place d'un véritable service public de l'accueil des nouveaux migrants en France, dont l'objectif est la prise en charge, à l'horizon 2006, de l'ensemble de nouveaux arrivants (hors UE à 15 membres) . Les publics visés par cette politique d'accueil sont les étrangers admis pour la première fois en France en vue d'une installation durable : principalement, les bénéficiaires du regroupement familial, les membres étrangers de familles de Français, les réfugiés statutaires et leurs familles, les étrangers ayant fait l'objet d'une mesure de régularisation, et les travailleurs permanents, soit de 110 à 120 000 personnes par an. L'organisation du service public de l'accueil sera assurée par l'ANAM<sup>2</sup>, en cours de création.

L'instrument essentiel et novateur de cette politique d'accueil est le **contrat d'accueil et d'intégration**, mis en place sur une partie du territoire depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2003 et dont la généralisation à l'ensemble du pays est prévue à l'horizon 2006. Ce contrat **individuel**, d'une **durée d'un an renouvelable une fois**, comporte des engagements réciproques des parties qui impliquent pour le migrant, le respect des lois et des valeurs de la République, le suivi d'une formation civique et, si le besoin en est détecté, d'une formation linguistique ; et pour l'Etat français, l'organisation de l'accès aux droits individuels, à la connaissance des lois, principes et valeurs de la République et à l'apprentissage de la langue. La signature du contrat d'accueil et d'intégration intervient lors de l'accueil par l'Office des migrations internationales (OMI), au cours duquel chaque primo-arrivant, reçu individuellement, se voit proposer, outre les prestations de formation liées au contrat, la participation à des modules optionnels d'information sur la vie en France et en tant que de besoin, un bilan linguistique, un entretien avec un travailleur social, un suivi et un accompagnement social personnalisé. Le coût du programme d'accueil est intégralement **pris en charge par l'Etat**.

Le dispositif linguistique proposé dans le cadre du contrat vise à l'acquisition de compétences linguistiques orales de base (correspondant aujourd'hui au niveau **A1.1 oral** du *Cadre européen commun de référence pour les langues*). Les formations linguistiques sont

---

<sup>2</sup> L'Agence nationale de l'accueil et des migrations (ANAM) est un établissement public sous tutelle du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. L'ANAM sera créée par la fusion de l'Office des migrations internationales (OMI) et du Service social d'aide aux émigrants (SSAE).

organisées et financées par le FASILD<sup>3</sup>, leur durée est comprise entre 200 et 500 h. Chaque signataire du contrat d'accueil et d'intégration ayant le niveau linguistique exigé se voit remettre une attestation ministérielle de compétences linguistiques (AMCL), délivrée au nom du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, qu'il ait ou non suivi une formation. L'obtention de l'AMCL dispense les étrangers souhaitant acquérir la nationalité française de se soumettre à l'examen linguistique prévu dans la procédure. Les formations sont entièrement **gratuites** pour le migrant, et peuvent, sous certaines conditions, être rémunérées. Par ailleurs, l'offre de formation doit être flexible (proximité géographique, souplesse du rythme et des horaires, etc).

La signature du contrat d'accueil et d'intégration n'est pas obligatoire, mais dès lors que le contrat est signé, les formations prescrites (formation linguistique et formation civique) sont obligatoires. Par ailleurs, la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité prévoit que la délivrance d'une première carte de résident est subordonnée à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, appréciée en particulier au regard de sa connaissance suffisante de la langue française et des principes qui régissent la société française. Il sera donc clairement tenu compte, pour l'appréciation de cette condition d'intégration, de la signature du contrat et de son respect.

Le niveau élémentaire de maîtrise de la langue française, reconnu et valorisé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, constitue la première marche d'un parcours linguistique approfondi, intégrant à la fois une compétence orale et une compétence écrite, et permettant un accès effectif au droit commun de l'emploi et de la formation (formations pré-qualifiantes, formations qualifiantes, emploi), susceptible d'être proposé aux migrants souhaitant perfectionner leur maîtrise du français.

Par ailleurs, les pouvoirs publics français travaillent actuellement à la finalisation de la conception et de la mise au point d'un dispositif global d'évaluation et de validation des connaissances langagières, adapté à l'ensemble des publics migrants, depuis les non lecteurs / non scripteurs jusqu'aux lecteurs / scripteurs, et conduisant à une certification nationale dont le premier palier serait le niveau A1.1 exigé à l'oral dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration.

Enfin, ces travaux constituent l'occasion de s'interroger sur l'opportunité de relever le niveau d'exigence aujourd'hui retenu dans le cadre du contrat et sanctionné par l'AMCL, notamment en introduisant un objectif de maîtrise de compétences écrites, au minimum au niveau A1.1. Si cette option était retenue, la délivrance de l'AMCL serait remplacée par celle d'une certification élémentaire nationale en conformité avec le *Cadre européen commun de référence pour les langues*.

---

<sup>3</sup> Le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) est un établissement public sous tutelle du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

## PAYS-BAS

Les Pays-Bas comptent 16 M d'habitants, dont 10 % d'étrangers. Le taux de chômage des immigrés était de l'ordre de 10 % en 2002 (26 % en 1994). Le pays a connu d'importants changements politiques au cours des deux dernières années ; en particulier, le parti libéral et le parti démocrate chrétien ont dessiné les contours d'une nouvelle politique d'intégration, redéfinissant ainsi le système antérieur créé en 1997. Sur ces fondement, une loi sur l'intégration des nouveaux arrivants (**Integration of Newcomers Act**) devrait être adoptée dans les mois à venir, pour une mise en place du dispositif à l'horizon 2006.

Le nouveau système d'intégration (**Nouveau Programme d'accueil**) s'adresse aux étrangers s'installant de manière durable et régulière aux Pays-Bas, ainsi qu'aux demandeurs d'asile, soit environ **17 000 personnes par an**. Les étrangers présents sur le territoire depuis plus longtemps (environ 460 000 personnes) peuvent également en bénéficier, mais sans aucun caractère d'obligation. Le **ministère de la Justice** a la charge de la mise en place et de la coordination de la politique d'accueil. La nouvelle politique repose sur les grands principes suivants :

- la responsabilité individuelle du migrant, qui implique une **contribution financière** aux formations suivies (les collectivités locales ont la possibilité d'aider les publics qui ne peuvent faire face à ces frais) ;
- ouverture du marché de la formation linguistique : mise en concurrence des organismes (auparavant, seuls les centres de formation régionaux avaient compétence) ;
- évaluation des compétences linguistiques dès le **pays d'origine** : pour être autorisés à entrer aux Pays-Bas, les migrants souhaitant une autorisation de séjour au titre du regroupement familial doivent se soumettre, dans leur pays d'origine, à un test par lequel ils doivent justifier d'un niveau de langue équivalent au minimum au A1 oral du *Cadre européen commun de référence pour les langues*. Cet examen doit être passé dans l'ambassade du pays d'origine ; comme il ne repose sur aucun support écrit, un certain nombre de fraudes sont à déplorer dans ce dispositif ;
- le programme d'intégration a une durée de **3 ans** maximum ; il comprend une formation civique et une formation linguistique. Il se solde par un **examen obligatoire**. Le migrant doit avoir acquis un niveau de langue correspondant à **A2** ;
- les sanctions sont nécessaires à l'efficacité du dispositif : en cas de réussite, remboursement partiel (jusqu'à 50 %) par l'Etat des frais engagés par le migrant pour sa formation ; accès au statut de résident permanent. Lien avec certaines prestations sociales.

Une commission est chargée de fixer le niveau des examens et d'élaborer les sujets ; elle est composée de représentants des pouvoirs publics, des minorités, et du monde du travail. Les Pays-Bas souhaitent mettre en place un examen centralisé dont la portée dépassera les seules compétences linguistiques : quel usage est fait de la langue dans la vie quotidienne ? L'examen comportera 2 parties : une partie générale et identique sur tout le territoire (volet théorique) et une partie axée sur des compétences davantage pratiques, décentralisée dans les différentes écoles de langue, et se présentant sous forme d'un contrôle continu tout au long de la formation linguistique. L'échec à l'un de ces deux volets implique l'échec à l'examen. Toutefois, étant donné l'hétérogénéité des publics accueillis aux Pays-Bas, l'examen doit permettre de prendre en compte les différents profils des groupes cibles.

Par ailleurs, l'Etat a passé des accords avec des établissements de formation professionnelle (« instituts de réintégration ») pour permettre aux nouveaux arrivants chômeurs d'utiliser les compétences linguistiques acquises dans un contexte professionnel. La politique d'accueil et d'intégration se veut liée aux politiques d'emploi.

Les mesures d'accueil et d'intégration des immigrés par le vecteur de la langue ne font pas, à ce jour, l'objet d'une véritable politique nationale concertée et coordonnée. Toutefois, l'émergence d'une prise de conscience de l'importance de l'apprentissage de la langue commence à se faire jour en Grande-Bretagne. En particulier, la **loi relative à la nationalité, à l'immigration et à l'asile** (Nationality, Immigration and Asylum Act) de **2002** prévoit des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile nouvellement arrivés, une répartition de ces publics sur le territoire britannique, ainsi que des cours de langue facultatifs.

Cette loi prévoit également la mise en place d'un examen pour accéder à la naturalisation, fondé sur différentes compétences, dont la maîtrise de la langue anglaise. Le ministre de l'Intérieur, David BLUNKETT, a chargé Sir Bernard CRICK, conseiller au Home Office, de coordonner un groupe de réflexion visant à faire des propositions sur l'élaboration et la mise en œuvre de cet **examen de naturalisation** sur « *Vivre au Royaume-Uni* » (**Rapport Crick**, septembre 2003). Aucune orientation gouvernementale n'a, à ce jour, été prise sur les fondements de ces propositions (décision définitive prévue pour l'été 2004), mais les principes du programme sont les suivants :

- la nécessité de l'apprentissage de la langue pour progresser économiquement ;
- l'importance d'intégrer la personne dans la société (aspects sociaux, culturels, relationnels) ;
- respect du multiculturalisme.

Par conséquent, à l'heure actuelle, en Grande-Bretagne, la réflexion sur la politique d'intégration semble porter ses efforts davantage sur l'accueil dans la citoyenneté (environ 120 000 candidats à la naturalisation / an) que sur l'accueil sur le territoire. Le rapport Crick a établi le programme des compétences linguistiques à atteindre, de manière **intégrée** avec des thématiques telles que l'éducation, la santé, les droits et devoirs, le multiculturalisme, etc. L'objectif visé serait la progression individuelle des compétences plutôt que l'acquisition d'un niveau standardisé, mais l'enjeu final des pouvoirs publics est **l'accès à l'emploi**. Les cours seraient **gratuits** pour les migrants ; le coût des formations est estimé à 3 700 £ / personne. La formation serait sanctionnée par un examen, dont la réussite donnerait accès à la citoyenneté britannique. Le certificat délivré attesterait de la maîtrise de l'anglais, mais aussi de la connaissance des valeurs britanniques communes. La citoyenneté britannique ainsi acquise donnera lieu à une **cérémonie** officielle.

L'immigration britannique est majoritairement fondée sur la **demande d'asile**. La Grande-Bretagne compte 4,7 M d'étrangers dont 1 M ont des besoins linguistiques. Tous les publics concernés peuvent, théoriquement, accéder **gratuitement** à une formation linguistique. Toutefois, l'offre est largement inférieure à la demande. La formation peut être dispensée par différentes structures : associations nationales ; agences nationales pour les réfugiés ; bénévolat ; instituts de formation continue (Further Education Colleges, Adult Education Providers). Il existe également un certain nombre de structures spécialisées dans la détection des besoins linguistiques et l'orientation des publics vers les formations, en particulier JobcentrePlus (équivalent de l'ANPE française). Les employeurs commencent peu à peu à prendre conscience de leurs responsabilités en matière de formation linguistique des **salariés**. De même, il est possible de suivre une formation professionnelle qualifiante intégrant l'apprentissage de la langue. Enfin, certaines actions professionnalisantes peuvent être rémunérées.

La formation linguistique est financée par le **Home Office** au travers du programme en faveur des demandeurs d'asile (National Asylum Seekers Skills – NASS), par **JobcentrePlus**, et par les **agences de développement régionales**.

La Grande-Bretagne a créé un **référentiel** pour l'apprentissage de la langue en 3 niveaux (oral + écrit), utilisé sur l'ensemble du territoire (National Curriculum for English Language). A ce jour, 6 000 enseignants ont été formés à l'utilisation de ce référentiel. Une politique de formation des formateurs très active est mise en place pour une **professionnalisation** du secteur. Par ailleurs, le Gouvernement finance un corps officiel d'**inspecteurs** (Adult Learning Inspectorate<sup>4</sup>) qui contrôle de manière très rigoureuse les organismes de formation linguistique (une fois tous les 3 ans en moyenne). Les résultats des inspections sont publiés sur internet.

---

<sup>4</sup> [www.ali.gov.uk](http://www.ali.gov.uk)

Les politiques d'intégration par la langue des adultes migrants en Europe

	Population totale (% étrangers/ population totale)	Dispositif linguistique d'accueil et d'intégration des nouveaux migrants	Institution responsable Coût	Publics éligibles	Gratuité de la formation pour les migrants	Durée dispositif Durée de la formation	Objectif linguistique Examen	Sanctions	Lien langue / naturalisation
<b>FRANCE</b>	59,9 M (5,6 %)	Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) non obliga- toire (à ce jour) : formation linguis- tique + formation civique (1 journée)	Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Opérateurs : OMI + FASILD	Migrants venant s'installer légalement et durablement en France (regroupement familial, conjoints de Français, travailleurs perma- nents, réfugiés et leur famille) : 100 à 110 000 pers./an.	Oui + rémunération dans certains cas.	CAI : 1 an renouvela- ble une fois. Formation linguistique : 500 h maximum	Niveau A1.1 oral. Actuellement, évaluation finale et délivrance d'une attestation (AMCL). En projet : examen et délivrance d'un certificat.	Lien avec le statut de résident permanent.	Oui (niveau A1.1 oral).
<b>ESPAGNE</b>	40,7 M (2,3 %)	Non. Cours de langue gratuits. Pas de politique concertée.	Ministère de l'intérieur, ministère de l'éducation, par le biais des gouvernements régionaux autonomes.	Tous les publics.	Oui.	Durée non limitée.	Néant.	Néant.	Conditions requisies : bonne conduite + intégration suffisante.
<b>DANEMARK</b>	5,4 M (5,0 %)	Programme d'accueil obligatoire avec signature d'un contrat individuel : formation linguis- tique + formations diverses.	Ministère de l'intégration et de l'immigration. Opérateurs : municipalités. Coût : 120 M€	Migrants entrant sur le territoire au titre du regroupe- ment familial, réfugiés, deman- deurs d'asile.	Oui.	Programme: 3 ans. formation linguistique : 30 h/ semaine pendant 6 mois max.	Objectif pas encore fixé. Examen.	. allocations sociales . statut de résident permanent	Oui (niveau B1/B2 oral et B1 écrit).

<b>GRANDE-BRETAGNE</b>	59,3 M (4,1 %)	Non. Projet de mise en place d'un dispositif pour l'acquisition de la nationalité britannique (Rapport Crick).	Ministère de l'intérieur. Coût : 3 700 £/pers.	Candidats à la naturalisation (120 000 / an).	Oui.	Non défini.	Objectif de progression en fonction du niveau initial de la personne. Examen. Cérémonie officielle.	Accès à la citoyenneté britannique.	Oui.
<b>ALLEMAGNE</b>	82,5 M (8,9 %)	Programme d'intégration obligatoire : formation linguistique + instruction civique et sociale (30 h).	Ministère de l'intérieur. Projet de création d'une agence nationale pour mise en œuvre. Rôle des offices régionaux pour les réfugiés et les immigrés. Coût : 230 M€	Migrants qui s'installent durablement sur le territoire : travailleurs permanents, réfugiés, regroupement familial, <i>Aussiedler</i> , Juifs russes. Etrangers déjà installés : en fonction des places disponibles ( non obligatoire)	Non : migrants contribuent à hauteur de 1 €h maximum	2 ans maximum formation linguistique : 630 h maximum	Niveau B1 oral + écrit. Examen.	. aide sociale . statut de résident permanent . possibilité de déposer une demande de naturalisation après 7 ans au lieu de 8.	Oui.
<b>PAYS-BAS</b>	16,2 M (4,2 %)	Nouveau Programme d'Accueil (pas encore mis en place) : formation linguistique + formation civique. Examen d'intégration obligatoire.	Ministère de la justice.	Etrangers s'installant de manière durable et régulière + demandeurs d'asile : 17 000 pers./an.	Non. L'Etat peut rembourser jusqu'à 50 % du coût si réussite. Possibilité de soutien par les collectivités locales.	Programme : 3 ans maximum.	Niveau A2. Examen final.	. remboursement partiel du coût de la formation linguistique par l'Etat . statut de résident permanent . lien avec prestations sociales	?
<b>AUTRICHE</b>	8,2 M (9,4 %)	Contrat d'intégration : formation linguistique + cours de civilisation / culture.	Ministère de l'intérieur. Coût : 350 €/pers. pour la formation linguistique.	Ressortissants des pays tiers entrés légalement en Autriche depuis le 1/01/2003 pour s'y installer durablement.	Non. Contribution du migrant entre 80 et 100 €	Contrat : 1 an ; formation linguistique : 75 h (100 unités de 45 mn).	Niveau A1. Pas d'examen final (évaluation tout au long du parcours). Délivrance d'un diplôme.	. interruption des allocations chômage . autorisation de séjour . remboursement du coût des cours par l'Etat . sanction financière . expulsion du territoire	Oui. Niveau d'exigence en fonction du niveau socio-culturel.