

Analyse critique des exigences linguistiques dans le cadre des politiques d'intégration, en Europe et plus particulièrement en Flandre

Résumé de la conférence donnée par Piet Van Avermaet, professeur à l'Université de Gand, lors du colloque « Nouveau Code de la nationalité : enjeux et conséquences pour le secteur de l'alpha » (colloque organisé par Lire et Ecrire, le 11 décembre 2013).

Changements des contextes migratoires

Les vagues migratoires en Europe de l'ouest depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 1990 se caractérisaient par une certaine homogénéité quant aux provenances géographiques (Europe du sud, Maghreb, Turquie) et quant aux caractéristiques socio-économiques et socioculturelles des migrants, qui correspondaient à un appel de main-d'œuvre peu qualifiée. Un autre trait commun est que, de temporaires au départ, elles sont rapidement devenues permanentes, les familles restées au pays rejoignant les migrants. Mais dès les années 90, l'immigration s'est considérablement diversifiée, avec la chute du rideau de fer, l'élargissement de l'Union Européenne et la globalisation économique qui laissait inchangées les situations de pauvreté, de guerre ou de conflit dans les régions moins développées.

Les grandes villes d'Europe sont ainsi devenues des sociétés hyperdiverses et multiculturelles. Bien que ces villes comportent très souvent des quartiers quasi monocommunautaires, leurs habitants, comme les habitants d'autres quartiers, ont des échanges non seulement entre eux mais avec l'ensemble de la ville et au-delà avec le reste du monde vu l'amplification des moyens de communication. Au point qu'on peut parler de sociétés *glocalisées*, par contraction de *global* et *local*. Par ailleurs les migrations récentes ne sont pas seulement plus diverses, elles sont aussi plus fluides, les migrants plus mobiles recherchant en divers lieux des opportunités favorables.

Changements dans les politiques

Les politiques publiques à l'égard de l'immigration ont elles aussi fortement évolué au cours des deux dernières décennies. La conception qui prévalait jusque dans les années 90 était que maximiser les chances d'accès au travail, au logement, à l'éducation constituait un levier suffisant pour l'intégration. La conception actuelle est diamétralement opposée : pour avoir une chance d'accéder au travail, au logement, à l'éducation... il faut d'abord faire preuve d'intégration, notamment en montrant une maîtrise suffisante de la langue majoritaire. Une telle condition peut même exister à l'égard des enfants : dans certaines communes flamandes, ils sont soumis à un test de langue avant de pouvoir entrer à l'école primaire, et ceux qui ne le réussissent pas doivent rester en maternelle le temps nécessaire à l'acquisition.

Ce changement se traduit dans le discours dominant, selon lequel il est maintenant indispensable :

- que le migrant apprenne, connaisse et utilise la langue majoritaire ;
- qu'il partage les normes et valeurs communes de la société d'accueil ;
- qu'il devienne un 'citoyen actif'.

Outre le fait que de telles exigences font porter exclusivement sur le migrant la responsabilité du processus d'intégration, elles soulèvent évidemment la question – probablement insoluble – de ce que sont les 'valeurs communes des Belges' et de ce que serait au juste un 'citoyen actif'. Ce paradoxe porte à penser que l'agenda officiel des politiques d'immigration masque un agenda caché.

Selon l'agenda officiel, ces politiques tendent à :

- « faciliter le processus d'intégration » ;
- « renforcer la cohésion sociale et la participation sociale »

- « favoriser l'accès au marché du travail et/ou à la formation continuée » ;
- « aider le migrant à devenir un citoyen » (le terme qui désigne cette politique en Flandre est *inburgering*, de *burger* c'est-à-dire citoyen).

Mais leur agenda caché serait en fait de contrôler l'immigration, de filtrer les migrants pour ne garder que ceux d'entre eux dont on estime qu'ils pourraient être directement utiles à la société d'accueil.¹ L'agenda caché serait également d'adresser un message à la population majoritaire, message ravivant la notion d'État-nation et sous-entendant que la langue nationale (ou dans notre cas régionale) est constitutive de la nation. Ceux qui ne la maîtrisent pas sont dès lors rejetés hors de la nation, mis sur le bas-côté de la société. A l'exception des migrants dont les compétences ou le statut permettent qu'ils communiquent en langue internationale avec les élites locales – auquel cas l'exigence linguistique disparaît comme par enchantement. Le caractère idéologique de la corrélation nation-langue est masqué : les politiques d'immigration présentent comme une évidence qu'il ne peut y avoir de participation à une société sans maîtrise de sa langue et de sa culture majoritaires.

Augmentation des exigences préalables à l'entrée ou à l'installation des migrants (tests de langue, de connaissance de la société, etc.)

Différentes enquêtes montrent la prolifération des tests et des cours de langue dans les pays d'Europe, et leur rôle croissant dans les politiques d'intégration et d'accès à la nationalité. Les données relevées par ALTE² dans 18 pays d'Europe montrent qu'en 2002, seuls 4 pays sur 14 (29%) faisaient de la langue une condition pour l'accès à la nationalité ; en 2007, les politiques d'intégration de 61% des pays (11 sur 18) comportaient des exigences linguistiques. D'autres enquêtes³ montrent que cette tendance s'accroît continuellement : en 2010 elle concerne 75% des pays (23 sur 31), et les tests de langue sont fréquemment obligatoires pour obtenir un droit de séjour permanent ou l'accès à la nationalité (c'est le cas dans 15 pays sur les 23 ayant participé à l'enquête en 2010, soit 65%). Les cours et tests relatifs à la connaissance de la société⁴ sont également devenus de plus en plus fréquents : en 2010, ils étaient pratiqués dans 87% des pays européens, et dans la moitié d'entre eux ils étaient obligatoires pour accéder à la nationalité.

Si les pays européens ont donc clairement opté pour des politiques d'immigration impliquant la connaissance de la langue et de la société, il n'existe par contre quasi pas d'études étayant le bien-fondé d'une telle option. Plus précisément, en se référant à l'agenda officiel de ces politiques tel que décrit plus haut, sait-on si des exigences préalables à l'entrée sur le territoire servent effectivement l'objectif d'intégration ? Sait-on si les politiques d'intégration (linguistiques etc.) augmentent les chances d'accès à l'emploi ou à la formation continuée ? Si elles contribuent à la participation sociale et à la cohésion ?

Les données manquent pour répondre à ces questions parce que les mesures d'impact des politiques existantes portent sur leur succès en termes de volume de participants, de nombre de personnes réussissant les tests, etc. – mais quasi jamais sur leurs effets sociaux réels.

Le rapport INTEC de 2010⁵ est une des rares études à s'être penchée sur les questions énoncées ci-dessus. Il s'agit d'une étude comparative menée auprès de 9 États membres (Allemagne,

¹ NDR : cet agenda n'est pas forcément aussi caché que ça – il est parfois explicitement déclaré, comme en témoignait le programme officiel de l'ex-président Sarkozy, qui entendait substituer l'immigration 'choisie' à l'immigration 'subie', selon ses propres termes.

² ALTE : Association of Language Testers in Europe.

³ Claire EXTRAMIANA, Piet VAN AVERMAET: *Language requirements for adult migrants in Council of Europe member states*, Council of Europe (Language Policy Division), Strasbourg, 2011 (32 p) http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/liam/Source/Events/2010/ReportSurvey2011_EN.pdf

⁴ Dits *KOS tests*, de KOS : *knowledge of society*.

Autriche, Belgique, Danemark, France, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni) ; sa méthode repose d'une part sur l'analyse des documents relatifs à ces politiques (débat, législation, réglementations, formulaires, tests...), d'autre part sur des interviews réalisés auprès de différents acteurs : des migrants, des enseignants ou formateurs dans des écoles de langue ou centres de formation, des responsables de ces politiques et des membres d'organisations non gouvernementales.

Or cette étude dûment documentée (et dont les auteurs, selon Piet Van Avermaet, pourraient difficilement être taxés de 'gauchistes') conclut de la manière suivante :

« Les répondants témoignent d'un large consensus quant aux effets limités des politiques linguistiques et d'intégration pour réellement intégrer les migrants. D'autres facteurs, tels qu'une société réceptive, un combat efficace contre les discriminations et pour l'égalité des chances d'accès au marché du travail, sont au moins aussi cruciaux sinon plus. Pour être efficaces, les politiques d'intégration devraient porter leur attention sur ces facteurs. »

L'étude d'impact menée en Flandre (en 2009 et 2012) selon la même méthodologie que l'étude INTEC (analyse du matériel documentaire et interviews semi-directifs de différents types d'acteurs) débouche sur les observations suivantes :

- les documents officiels relatifs à la politique d'intégration soulignent constamment la notion de réciprocité ;
- il est beaucoup moins évident de trouver comment, dans la mise en œuvre pratique de cette politique, la réciprocité se réalise concrètement ;
- l'accent est mis uniquement sur les obligations / conditions qui s'imposent au migrant
- tandis que rien n'apparaît quant au rôle de la « société d'accueil »
- les exigences d'intégration sont liées à la citoyenneté dans son aspect le plus formel (exigences différentes selon les étapes : à l'entrée, pour l'autorisation de séjour, pour le permis de travail, pour l'accès à la nationalité...).

Faible impact des tests de langue et autres prérequis par rapport aux chances réelles de participation sociale

Parmi les personnes interviewées dans cette étude, on relèvera plus particulièrement ce que disent les enseignants/formateurs d'une part, les employeurs d'autre part.

De nombreux enseignants estiment que le test n'est pas vraiment déterminant et soulignent l'importance d'autres aspects.

« Un test n'est jamais qu'un cliché au temps T. La participation et l'implication dans les cours, la motivation, sont aussi à prendre en compte. Actuellement, nous expérimentons des outils d'évaluation plus dynamiques (par exemple le portfolio qui permet d'observer le processus d'apprentissage). »

Les employeurs quant à eux déclarent ne pas demander de certificat de langue et ne pas tester de manière formelle la maîtrise du néerlandais. Un certificat d'intégration n'a quasi pas de valeur à leurs yeux et l'impact de la politique d'intégration est dès lors fort limité. L'intérêt économique des personnes à embaucher prime de loin sur des aspects tels que la langue ou une quelconque attestation 'd'intégration'.

« J'ai un entretien avec le candidat, et cela me suffit pour me faire une idée de son niveau en néerlandais, qu'il soit bas, moyen ou élevé. »

⁵ Tineke STRIK et al. : *INTEC Report 2010. Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship* (A Comparative study in nine Member States on the national policies concerning integration and naturalisation tests and their effects on integration), Étude financée par le Fonds Européen d'intégration, 2010, Université de Nijmegen, Pays-Bas (123 p.).
http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_21761_990694388.pdf

« Le plus important, ce sont les diplômés et les compétences pratiques ; s'il manque d'électriciens, de soudeurs... et qu'un immigré sait faire le job, la langue n'est pas un problème. »

Mais l'étude comportait également des interviews auprès d'agences pour l'emploi, qui sont évidemment bien placées pour observer que la langue peut être un prétexte pour discriminer le candidat : « Parfois on nous renvoie des travailleurs parce qu'ils ne seraient pas en mesure de communiquer au sein de l'atelier. J'ai l'impression que c'est un faux argument pour couvrir la discrimination à l'égard de travailleurs immigrés. »

L'apprentissage de la langue et les processus d'intégration prennent du temps

L'enquête PIAAC⁶ a mis en évidence l'écart quant au niveau de littératie (mesuré dans la langue du pays / de la région) selon que les adultes sont autochtones parlant au départ la langue du pays, ou nés à l'étranger et parlant à l'origine une langue étrangère. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats des premiers (en moyenne 276,4) sont supérieurs à ceux des seconds (239,6). Mais en ce qui concerne plus précisément la Flandre, cet écart est particulièrement élevé : les autochtones néerlandophones ont un score légèrement supérieur à la moyenne OCDE, tandis que les adultes nés à l'étranger et de langue maternelle étrangère ont en Flandre un score nettement inférieur à la moyenne OCDE, parmi les plus bas enregistrés dans les différents pays pour ces sous-groupes.

La différence s'atténue toutefois sur la durée : les immigrants présents depuis plus de 5 ans ont de meilleures compétences que ceux arrivés plus récemment. Et comme on peut le voir dans la 3^{ème} colonne du tableau ci-dessous, la différence disparaît quasi complètement en cas d'installation durable, puisque les adultes nés dans le pays mais dont la langue maternelle n'était pourtant pas le néerlandais (ce qui est fréquemment le cas de la 2^{ème}, voire de la 3^{ème} génération d'immigrés) rattrapent à peu de chose près le score des 'flamands de souche'.

Compétence moyenne en littératie			
Comparaison selon le pays de naissance et la langue maternelle			
	Nés dans le pays & langue maternelle = celle du pays	Nés à l'étranger & langue maternelle étrangère	Nés dans le pays & langue maternelle étrangère
	Score moyen	Score moyen	Score moyen
Flandre (Belgique)	278,5	220,8	272,4
Moyenne OCDE	276,4	239,6	263,5

Extrait du **Tableau A3.15 (L)** des résultats de l'enquête PIAAC

La généralisation des tests et l'augmentation des niveaux exigés comme signes d'une 'hypocondrie sociale'

Malgré cette observation encourageante – non pas en ce qui concerne les politiques censées favoriser l'apprentissage de la langue, mais bien quant à la capacité des migrants de s'adapter malgré tout – les exigences en matière d'intégration sont devenues de plus en plus strictes :

- de plus hauts niveaux de CEFR⁷ sont exigés ;
- toujours plus de pays introduisent des tests ;
- des compétences en lecture sont exigées antérieurement à l'entrée ;
- des systèmes de points sont progressivement introduits.

⁶ L'enquête PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies), la troisième des vastes enquêtes OCDE sur les compétences des adultes, a été menée en 2011-2012 dans 25 pays ou régions de l'OCDE, dont la Flandre. Le rapport de synthèse (*Des compétences pour la vie ? Principaux résultats de l'évaluation des compétences des adultes*) est téléchargeable sur le site de l'OCDE :

http://skills.oecd.org/SkillsOutlook_2013_KeyFindings_FR.pdf

⁷ CEFR : Common European Framework of Reference for Languages (Cadre européen commun de référence pour les langues).

Ces régimes de tests se répandent dans un contexte qu'on peut qualifier d'hypocondrie sociale. L'hypocondrie peut être définie comme la crainte d'être atteint d'une maladie grave alors que cette crainte se base sur une interprétation erronée des symptômes ressentis. De même, l'hypocondrie sociale peut être vue comme la crainte qu'un corps social donné (par ex. une école, un quartier, un lieu de travail, une région, un pays...) subisse un grave désordre, cette crainte se basant sur une interprétation erronée des symptômes apparaissant dans ce corps social. En l'occurrence, les craintes et les plaintes concernent ce qui menacerait la cohésion et l'intégration sociales ; selon Shinkel⁸, le corps social se sent constamment menacé par ceux qui n'appartiendraient pas à ce corps : par les non-natifs. Or si toutes les données empiriques montrent que le sentiment de menace n'est en rien imputable à la composition ethnique du corps social, à l'intégration de ses composantes et à sa cohésion, force est de dire que ce sentiment est une forme d'hypocondrie.

L'impact des tests – effets intentionnels et non-intentionnels

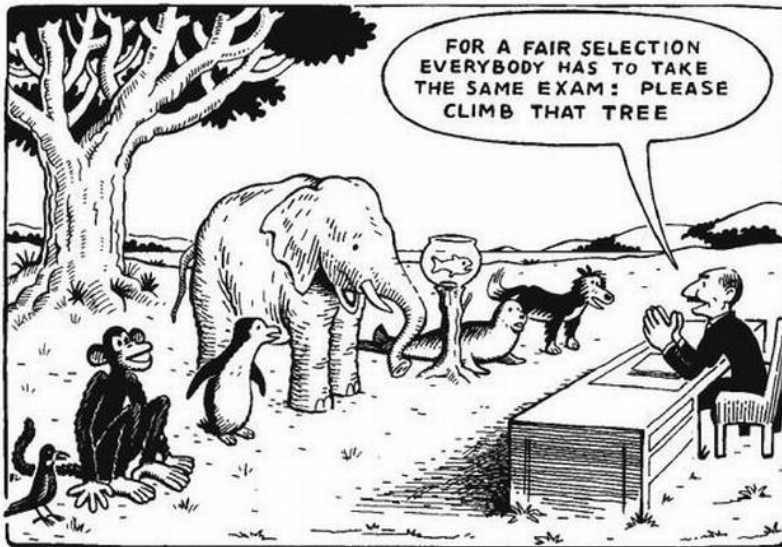
Les tests se présentent le plus souvent comme étant neutres, objectifs, c'est-à-dire dégagés des aspects éthiques. Ils ont pourtant des conséquences en termes d'éthique et d'équité, lesquelles peuvent être ou non intentionnelles. A cet égard, on notera que l'intention n'apparaît pas forcément de manière claire : les tests peuvent être présentés comme outils d'intégration alors qu'ils visent à sélectionner selon le degré d'assimilation. Mais plus généralement, les conséquences inéquitables des tests ne procèdent pas d'une intention déterminée, d'un agenda caché : elles ne sont tout simplement pas aperçues. Pourtant, ces tests n'auraient de réelle validité que si nous pouvions répondre aux questions suivantes :

- comment définissons-nous l'intégration, la citoyenneté, la maîtrise de la langue... ?
- quand une personne est-elle un bon citoyen ?
- quand une personne est-elle intégrée ? intégrée à quoi ?
- de quel niveau de langage avons-nous besoin pour connaître, comprendre, agir, ...et dans quelle langue ?
- une personne est-elle intégrée quand elle réussit un test linguistique A2 ?
- le cadre de référence CEFR est-il un outil adapté ?
- des adultes 'autochtones' ne maîtrisant pas complètement la langue ou qui sont analphabètes fonctionnels ne seraient-ils dès lors pas de vrais citoyens, pas vraiment intégrés ?

Bref :

- Quel est le lien entre cohésion sociale et connaissance de la langue nationale (ou régionale) ?
- Quels biais ces tests comportent-ils quant aux contextes éducatif, culturel, ethnique, social, économique, linguistique... ?

⁸ Willem SCHINKEL : *De gedroomde samenleving*, Kampen, Uitgeverij Klement, 2008.



Traduction du phylactère :
Pour que la sélection soit équitable, l'épreuve doit être la même pour tous : veuillez grimper à cet arbre.

C'est pourquoi Piet Van Avermaet affirme que la majeure partie des tests qui ont été développés dans le cadre des politiques d'intégration ne sont pas valides :

- parce que nous n'avons pas été en mesure de répondre à aucune des questions soulevées, ni de définir les concepts d'intégration ou de citoyenneté ;
- parce que le concept de langue utilisé est incorrect compte tenu du contexte ;
- parce que nous utilisons une définition statique et monolinguisque de la maîtrise du langage, non comme acte de communication mais comme objet d'évaluation, cette évaluation portant de plus généralement aussi sur l'écrit ;
- parce que nous n'avons pas été capables de fixer des objectifs clairs et d'élaborer des tests permettant de rencontrer ces objectifs ;
- parce que les tests induisent des effets pervers dans l'apprentissage de la langue (enseigner / apprendre ce qui est nécessaire pour réussir le test).

Pour toutes ces raisons, ces tests sont dépourvus de validité, sauf en regard d'un seul but : exclure ceux qui ne les réussissent pas, contrôler les migrations.

Les défis : reconstruire les concepts et les politiques

Dans un contexte où l'hyperdiversité est devenue la norme, il est crucial de réfléchir aux limites des politiques et des concepts utilisés jusqu'à présent pour « promouvoir et renforcer l'activité sociale et citoyenne ».

En ce qui concerne **les politiques**, les changements devraient être les suivants :

- développer des politiques effectives au niveau local (où le sentiment d'identité est fort, fonctionnel, contextualisé) ;
- remplacer le lien de causalité formaliste entre réussite de tests et intégration par une interaction fonctionnelle entre égalité des chances (à l'école, pour trouver un travail, un logement) et apprentissage formel et informel de la langue ;
- tenir compte du fait que l'acquisition de la langue et les processus d'intégration prennent du temps ;
- passer d'une politique conditionnelle à une politique d'incitation et de facilitation.

Une telle évolution ne se fera qu'en relevant de nombreux défis : prendre en compte la diversité des profils quant au niveau d'éducation et à la culture, rencontrer les besoins effectifs des migrants et de la société d'accueil en matière de langue, professionnaliser les enseignants/formateurs et garantir la qualité des évaluations (en remplaçant les tests par des

outils d'évaluation continue), aider les migrants à surmonter les barrières prétendument linguistiques, et plus largement encourager les processus d'intégration réciproques dans lesquels le pas vers l'autre n'incombe pas uniquement aux migrants.

En résumé, une politique contribuant à créer une société multiculturelle chaleureuse et ouverte suppose qu'on investisse dans la prise de conscience, la recherche, l'information et la communication entre les différents acteurs ; qu'on implique davantage la 'société réceptrice', en premier lieu en développant des actions au niveau local. Avec toujours pour perspective de garantir le respect des droits humains, notamment le droit d'apprendre, et de voir reconnaître ses acquis, selon les modalités les plus en prise avec les réalités vécues par chacun.

Piet.VanAvermaet@UGent.be
Universiteit Gent
Department of Linguistics
Blandijnberg 2
9000 Gent