



Référence du dossier: H511-0225
Date / Notre référence: 15 juin 2009/Bbm

Information de l'Office fédéral des migrations concernant l'évolution actuelle dans le domaine de l'encouragement des connaissances linguistiques et de la vérification des compétences linguistiques des migrants (mandat du Conseil fédéral «Concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques»)

L'encouragement des connaissances linguistiques, partie intégrante de l'encouragement de l'intégration

L'encouragement de l'intégration des migrants constitue un objectif de la législature du Conseil fédéral. Il existe un vaste consensus sur le fait que les connaissances linguistiques jouent un rôle-clé dans l'intégration des étrangers dans notre pays. Si les compétences linguistiques ne constituent pas un objectif d'intégration en soi, en règle générale, elles sont une condition sine qua non à l'intégration professionnelle et sociale des migrants. Aussi l'Office fédéral des migrations (ODM) soutient-il les cantons – dans le cadre de l'encouragement de l'intégration – dans leurs efforts d'encouragement des connaissances linguistiques.

Plusieurs études scientifiques se sont penchées sur les facteurs de réussite de l'acquisition pilotée d'une langue, c'est-à-dire d'un apprentissage ciblé et systématique de la langue (par exemple, grâce à des cours de langue). Les conclusions de ces études s'accordent sur le fait que la situation personnelle de l'apprenant et les conditions-cadres structurelles constituent des facteurs-clé de l'acquisition de la langue. C'est pourquoi l'ODM attache beaucoup d'importance à contribuer à l'amélioration des conditions-cadres de l'acquisition pilotée d'une langue. Son objectif est d'assurer, à l'échelle nationale, la qualité de l'encouragement à l'acquisition des langues et son adéquation avec le but recherché.

Evaluation des compétences communicationnelles des immigrés

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 mentionne explicitement l'intégration en tant que critère pris en compte dans les décisions discrétionnaires des autorités compétentes. L'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) concrétise ces dispositions. Les dispositions de l'article 4 OIE mentionnent les critères suivants, en plus de l'apprentissage de la langue nationale parlée dans la région de domicile, pour déterminer l'intégration d'un individu: le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale, la connaissance du mode de vie en Suisse ainsi que la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation.

Pour le moment, la Suisse ne dispose pas encore d'instruments sophistiqués, adaptés à l'apprentissage d'une deuxième langue, permettant d'évaluer les compétences linguistiques. L'introduction des compétences linguistiques comme critère d'intégration dans le droit des étrangers et dans le droit de la nationalité s'est traduite par une plus forte fréquentation des cours de langue et par un recours accru aux tests linguistiques en vue d'obtenir une autorisation de séjour, une autorisation d'établissement ou une naturalisation. Voilà pourquoi tant les établissements de formation que les autorités cantonales et communales tiennent beaucoup à pouvoir s'appuyer sur des instruments d'évaluation fiables. Les offices des migrations et les autorités chargées de la naturalisation souhaitent utiliser des instruments

performants qui permettent de comparer les résultats lors des procédures. D'aucuns estiment cependant que les tests actuels fournissent déjà les instruments nécessaires pour permettre l'évaluation des connaissances linguistiques dans le domaine de l'intégration. Ils semblent faire peu de cas des limites des tests existants, pourtant développés dans d'autres buts (il s'agit notamment de tests de langues étrangères effectués à des fins touristiques et non d'évaluations de l'apprentissage d'une deuxième langue). Ces tests sont par conséquent peu appropriés pour l'évaluation des compétences communicatives spécifiques des migrants qui vivent et travaillent dans notre pays. Au demeurant, les tests linguistiques s'adressent en règle générale à des personnes disposant d'une formation classique d'Europe occidentale. Les procédures de test actuellement en place ne rendent pas bien compte des compétences communicationnelles des personnes ayant bénéficié d'une scolarité limitée.

Mandat du Conseil fédéral à l'ODM relatif au développement d'un concept-cadre en matière d'encouragement linguistique

Le Conseil fédéral a délégué à l'Office fédéral des migrations la responsabilité globale de développer un concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques des migrants en Suisse. (cf. Rapport relatif aux mesures d'intégration du 22 août 2007). L'objectif de ce concept-cadre est d'améliorer la coordination entre les offices, la Confédération et les cantons ainsi que de déterminer des standards dans les domaines de l'encouragement et de l'évaluation des connaissances linguistiques. Il s'agit aussi de vérifier comment et dans quels domaines les standards fixés peuvent être appliqués aux offres subventionnées par la Confédération. Ces standards peuvent aussi être compris comme une recommandation à l'intention des autorités cantonales et communales ainsi que d'autres institutions.

Primauté des critères de compétences linguistiques sur le développement de standards de vérification des compétences

Avant de pouvoir développer des instruments d'évaluation en vue de la vérification des compétences linguistiques (tests ou autres), il y a lieu de décrire, dans le cadre du concept de l'encouragement des connaissances linguistiques, les compétences que le candidat doit acquérir. Ces compétences dépendent du contenu de la matière à assimiler (curriculum-cadre). En d'autres termes, il s'agit en premier lieu d'élaborer, concernant les instruments d'évaluation, une valeur de référence qui permette des comparaisons qualitatives. Ce n'est que lorsqu'un tel curriculum-cadre aura été développé que des instruments adéquats de vérification des compétences de communication des migrants pourront être créés.

Organisation de projet largement étayée – Intégration des instruments préexistants

Les travaux réalisés dans le cadre du concept-cadre de l'encouragement linguistique destiné aux migrants sont effectués par un groupe de travail placé sous l'égide de l'ODM, composé de membres provenant de divers horizons. Y sont représentés les offices et services concernés de l'administration fédérale, des cantons et des communes ainsi que des institutions privées. Les travaux spécifiques du groupe de travail ad hoc se fondent sur un mandat conféré à l'Institut de plurilinguisme de l'Université de Fribourg, avec la participation d'autres milieux spécialisés. L'Institut de plurilinguisme de l'Université de Fribourg élabore actuellement un «curriculum-cadre pour offres d'apprentissage de langues destinés aux migrants (adultes et jeunes adultes)», ainsi qu'un «concept pour l'évaluation et la vérification des compétences linguistiques».

Les travaux entrepris dans le contexte du concept-cadre se fondent sur un vaste inventaire de standards et d'instruments préexistants à prendre en compte dans la mesure du possible.

Concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques – projets partiels

Des mandats de développement seront attribués dans le contexte du projet global intitulé «Concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques». Ils porteront sur l'élaboration de standards visant à garantir la qualité dans les domaines suivants:

- *standards concernant les objectifs, le contenu des offres de cours et les méthodes* (curriculum-cadre). Le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) constitue la base des directives curriculaires;
- *standards pour les prestataires d'offres d'apprentissage de langues* (infrastructures, qualifications du personnel enseignant);
- *standards concernant la vérification des compétences linguistiques*, notamment des tests ou des procédures d'évaluation.

Echéancier des travaux consacrés au concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques

Une première version du « curriculum-cadre pour les offres de cours destinés aux migrants » sera disponible en juillet 2009. Ce curriculum-cadre pour l'encouragement de l'acquisition de la deuxième langue tiendra compte de la situation spécifique de la Suisse. Il doit notamment permettre de fixer des critères concernant les objectifs de vérification et des standards permettant d'évaluer les compétences linguistiques. Un mandat subséquent portant sur l'élaboration d'un portfolio linguistique pour les migrants en Suisse est prévu pour le 3^e trimestre 2009. L'élaboration de standards pour les prestataires d'offres d'apprentissage de langues sera évaluée à la fin de ces travaux (à partir de 2010). Les travaux réalisés sur l'ensemble des projets partiels seront vraisemblablement terminés en 2011.

Réglementations en vigueur et recommandations de l'ODM

Les travaux qu'exigent les divers projets partiels relatifs au concept-cadre de l'encouragement des connaissances linguistiques destinés aux migrants prennent du temps. Au vu de l'actualité autour de cette thématique et des travaux effectués dans des domaines semblables à l'échelon cantonal, l'Office fédéral des migrations rappelle les réglementations en vigueur et émet des recommandations applicables comme solution provisoire jusqu'à la mise en œuvre du concept-cadre d'encouragement des connaissances linguistiques. Ces recommandations sont les suivantes:

Différence entre objectifs d'encouragement et objectifs de vérification

Les dispositions relatives aux compétences linguistiques requises doivent rester équitables. Mais il convient de faire la distinction entre les objectifs de l'encouragement et les objectifs de vérification.

Les objectifs relatifs à la vérification constituent des standards minimaux. Ils conviennent à une application pragmatique dans le contexte des décisions prises en matière de droit des étrangers ou de droit de cité. Ils tiennent compte des différentes situations des requérants et des situations décisionnelles.

Dans ce contexte-là, il s'agit notamment d'éviter la surévaluation des compétences linguistiques d'un requérant par rapport à d'autres qualifications nécessaires pour l'économie et la société civile.

En matière d'encouragement, il convient par contre de formuler d'autres objectifs, qui répondent aux exigences liées à la situation ainsi qu'aux besoins des individus (notamment, par exemple, apprentissage, études universitaires ou garde d'enfants, engagement dans la société civile). Du point de vue de l'encouragement et de la continuité du processus de l'apprentissage, il convient d'éviter de trop se focaliser sur les objectifs de vérification. Aussi y a-t-il lieu de distinguer les objectifs de vérification liés au droit des étrangers et au droit de cité (vérification des compétences linguistiques) des objectifs fixés dans le cadre de

l'encouragement de l'acquisition d'une deuxième langue.

Appréciation des profils de compétences en lieu et place des niveaux de compétences

Lors de la vérification des compétences linguistiques, il y a lieu de distinguer entre les quatre domaines de compétences « expression orale », « compréhension orale », « lecture » et « écriture ». Compte tenu des différentes situations des candidats et des différentes exigences posées quant à leurs capacités communicatives, il est important que les attentes soient formulées et contrôlées sous forme de *profils* de compétences linguistiques. En règle générale, exiger des candidats un niveau uniforme dans les divers domaines de compétences (expression orale, compréhension orale, lecture, écriture) n'a que peu de sens. En effet, d'après les recommandations du Conseil de l'Europe, les exigences concernant la lecture et l'écriture doivent se situer au moins un degré en-dessous de l'expression et de la compréhension orales. Dans de vastes régions de la Suisse, la cohabitation entre le dialecte local et la langue standard (Hochdeutsch) joue un rôle important. Ce phénomène doit être pris en considération. Il convient dès lors d'apprécier les connaissances du dialecte local sans donner trop de poids aux connaissances de la langue standard, à plus forte raison que les connaissances du dialecte démontrent une intégration remarquable. Pour ces raisons, l'ODM recommande, d'une manière générale, de donner la priorité à la vérification des compétences de communication orales par rapport à celle des connaissances écrites et d'opter pour des instruments de contrôle qui tiennent compte des diverses situations et conditions des candidats.

Des instruments alternatifs permettant d'évaluer les compétences linguistiques sont actuellement élaborés. Ils seront coordonnés avec les travaux réalisés sur le concept-cadre relatif à l'encouragement des connaissances linguistiques.

Appréciation des aptitudes en matière de communication linguistique dans le domaine du droit des étrangers

Dans l'appréciation des profils de compétences linguistiques, il est généralement recommandé de donner la priorité à la vérification des compétences de communication orales. Les bases actuelles d'évaluation des aptitudes en matière de communication linguistique dans le domaine de la nationalité apportent une solution provisoire en ce qui concerne la procédure de vérification.

Les dispositions en vigueur du droit des étrangers définissent les compétences linguistiques en fonction desquelles apprécier l'intégration des personnes concernées.

- Pour l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, il est demandé à l'étranger – aux termes de l'article 62 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) – de disposer de connaissances de la langue nationale parlée au lieu de domicile équivalant au moins au niveau de référence A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues publié par le Conseil de l'Europe. Les directives actuelles de l'ODM (directive IV, annexe 1; directive I, ch. 3.4.3.4.2) précisent les dispositions de ladite ordonnance en recommandant aux autorités compétentes de demander aux personnes concernées qu'elles justifient de ces compétences linguistiques par un certificat, ou toute autre attestation équivalente, délivré par un organisme de vérification reconnu.
- L'article 7 de l'ordonnance sur les étrangers (OIE) demande par ailleurs aux étrangers exerçant une activité d'encadrement ou d'enseignement (personnes qui assurent un encadrement religieux ou dispensent un cours de langue et de culture de leur pays d'origine) de disposer de connaissances de la langue nationale parlée sur le lieu de travail équivalant au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues

édicte par le Conseil de l'Europe (CECR).

- Conformément aux directives de l'ODM (I/5.6.4.1.2.), lors de l'octroi d'une autorisation de séjour délivrée pour cas de rigueur personnel grave, c'est le niveau linguistique A1 CECR qui doit être déterminant.

Appréciation des aptitudes en matière de communication linguistique dans le domaine du droit de la nationalité

Dans le domaine du droit de la nationalité, l'ODM recommande aux autorités et aux organes compétents de se fonder, dans l'esprit d'une solution transitoire, sur les travaux du professeur Günther Schneider et. al.¹ Le profil des compétences linguistiques dont il est fait mention est basé sur le CECR et sur le portfolio linguistique européen (PLE). Sur la question des conditions exigées pour la naturalisation, les auteurs qualifient de raisonnable un profil de vérification des compétences orales (expression et compréhension orales) situé entre B1.1 et A2.1. L'appréciation des compétences écrites (lecture, écriture) n'est en général pas recommandée. Lorsqu'un examen des compétences écrites est demandé, il est proposé que l'autorité compétente se fonde sur le niveau A2.2 pour la lecture et A2.1 pour l'écriture².

¹ Schneider, Günther et. al. Concept cadre sur l'évaluation des compétences linguistiques en vue de la naturalisation. Rapport sommaire réalisé sur mandat de la Commission fédérale des étrangers CFE, février 2006. http://www.ekm.admin.ch/fr/documentation/doku/Kurzbericht_f_web.pdf

² Voir Schneider, G. et al. (2006), annexe D, Profil de compétences linguistiques ; passage à une utilisation autonome de la langue, p. 36.