

## Promotion de l'apprentissage des langues nationales chez les migrants

### Résumé

Eveline Hüttner et Jürg Guggisberg [Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS)], mandatés par l'Office fédéral des migrations (ODM), avril 2005

### Point de la situation et exposé du problème

Dans le cadre des efforts qu'elle déploie en vue de promouvoir l'intégration, la Confédération cofinance des cours de langue centrés sur le langage quotidien et destinés aux groupes qui ont difficilement accès aux offres habituelles. Afin de pouvoir fixer les priorités concernant l'orientation et le développement de la promotion des langues de faible niveau, il est nécessaire d'acquérir quelques connaissances relatives aux offres régulières existantes. La présente étude donne un aperçu des cours proposés aux adultes qui ne connaissent aucune langue nationale. Il s'agit essentiellement de cours de niveaux faible et moyen.

### Procédé

L'étude consiste en un recensement complet des cours proposés dans trois cantons, à savoir ceux de Bâle-Ville, Neuchâtel et Soleure. Les autorités compétentes étudient également les conditions juridiques relatives au soutien financier et les exigences de nature qualitative posées aux responsables des projets.

### Résultats

Les cours proposés dans les trois cantons aux migrants de langue étrangère sont très différents. En dépit de toutes ces différences, on relève toutefois des points communs, qui constituent la pierre angulaire du rapport.

### Structure de l'offre et lacunes

Tableau 1 : offre de cours par canton

Cantons	Cours jusqu'au niveau B1*		
	Total	Cours subventionnés	
		Nombre	en %
BS/BL	889	267	30%
Neuchâtel	255	30	13%
Soleure	284	33	12%

\*Niveau selon le cadre de référence du portfolio européen des langues

Source : sondage par écrit

Le sondage a mis l'accent sur les cours de langue proposés jusqu'au niveau B1 du portfolio européen des langues (PEL), document attestant les connaissances linguistiques acquises. Le niveau B1 correspond au troisième niveau et atteste la capacité de se faire comprendre dans la vie de tous les jours, certes avec quelques fautes.

Selon les cantons, de 12 à 30 pour cent des cours jusqu'au niveau B1 du PEL sont **subventionnés**. Ce pourcentage correspond à 25 pour cent (40 pour Bâle-Ville) de participants, les classes de cours subventionnés étant plus fréquentées.

La majorité des participants financent eux-mêmes leurs cours. Cinquante pour cent des cours non subventionnés coûtent entre 10 et 14 francs par leçon, environ quarante pour cent entre 15 et 20.

Parmi les participants qui financent eux-mêmes leurs cours, on compte également des sans emploi et des personnes qui ne sont pas habituées à suivre une formation. Le coût d'un degré d'apprentissage dépend des connaissances préalables et de l'expérience en matière d'apprentissage des langues. Les personnes peu habituées à suivre une formation doivent prévoir un minimum de 200 leçons. Pour le niveau B1, 600 leçons sont donc nécessaires. Dans le cas d'un cours coûtant, par exemple, 12 francs par leçon, le coût total revient ainsi à 7200 francs (ou 2400 par degré d'apprentissage).

La **répartition de l'offre** entre cours commerciaux et cours subventionnés dépend des niveaux d'apprentissage et non des groupes cibles : les cours subventionnés vont des cours de base aux cours de niveau moyen (B1 du PEL), tandis que les cours commerciaux concernent les niveaux d'apprentissage supérieurs. Il en résulte que les migrants qui nourrissent certaines ambitions doivent payer eux-mêmes leurs cours.

Ne pouvant estimer les besoins (selon la nécessité ou l'intérêt) ressentis au sein d'un canton, nous basons notre analyse de la **couverture des besoins selon les groupes cibles** (sans emploi, jeunes, femmes, groupes mixtes) sur les déclarations des représentants des instituts et considérons qu'il faut un minimum de deux prestataires par type de cours.

Dans les deux cantons qui mènent activement une politique d'intégration, les cours subventionnés sont d'un bon niveau pour de nombreux groupes cibles. Par contre, les activités communales proposées dans le cadre du programme mis sur pied par la Confédération en vue de promouvoir l'intégration démontrent généralement que le canton de Soleure manque de tels cours. En effet, les structures de l'habitat du monde rural entravent la mise en œuvre de me-

sures ciblées, les migrants n'étant souvent pas assez nombreux pour qu'un cours local soit organisé et étant généralement peu disposés à s'y rendre. Force est de constater qu'en général, les cours proposés notamment dans les villes et les agglomérations recensant une forte population de migrants satisfont aux besoins. Aussi des projets spéciaux, comme des cours dispensés dans la commune, des salles de cours mobiles ou des bus scolaires, sont-ils en cours de réflexion pour les régions rurales.

**Des lacunes** sont observées surtout dans les cours d'alphabétisation et dans les cours destinés aux jeunes. Selon les cantons, la proportion de cours subventionnés pour ces groupes de personnes est effectivement négligeable. Cependant, la problématique diffère d'un canton à l'autre : alors que Bâle manque de cours consacrés aux Secondos, c'est-à-dire aux personnes disposant de bonnes connaissances orales, mais présentant des lacunes aux niveaux de l'écriture et de la lecture, Neuchâtel ne propose aucun cours aux jeunes dénués de connaissances préalables. De même, les cours de langues payants de niveau supérieur (à partir de B2) sont rares.

**Aucun cours régulier** n'est proposé aux jeunes adultes qui arrivent en Suisse après avoir terminé leur scolarité obligatoire et qui ne suivent ou ne peuvent suivre aucun apprentissage : ni les autorités fédérales ni les autorités cantonales ne sont compétentes en la matière. Leur niveau en langues atteint au mieux le niveau B1 (mais, en règle générale, plutôt le niveau A2) au bout d'une année de cours d'intégration.

Le fait que la part des femmes suivant un cours soit particulièrement élevée démontre que les cours de langues sont surtout fréquentés par des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Les personnes actives auraient apparemment du mal à trouver le temps et l'énergie nécessaires.

### Exigences de nature qualitative

**Les projets, la teneur des cours et les objectifs en matière d'apprentissage** divergent non seulement d'un canton à l'autre, mais aussi au sein d'un même canton, selon les instituts et les types de cours. Si une multitude de méthodes et de teneurs enrichit l'offre, des objectifs et des tests non comparables font qu'il est difficile de contrôler les résultats et d'orienter les personnes désireuses de changer de cours ou d'institut.

Seuls les enseignants chargés des cours de langues dispensés dans le cadre de mesures relatives au marché du travail et des cours aboutissant à un diplôme sont en mesure de **vérifier si les objectifs en matière d'apprentissage ont été atteints** et d'**attester** le niveau de langue de chaque participant. Les cours de base et de

niveau moyen n'offrent effectivement pas cette possibilité.

Plusieurs autorités et services responsables ont reconnu le besoin d'une coordination des teneurs des cours d'allemand comme deuxième langue et de français langue étrangère (FLE), ainsi que de leurs objectifs en matière d'apprentissage. C'est pourquoi les services de logistique des mesures de marché du travail, les bureaux de l'intégration et les membres des directions de l'instruction publique s'efforcent de coordonner les objectifs en matière d'apprentissage et de parvenir à une certaine transparence et consistance dans ce domaine. Le cadre de référence du PEL joue un rôle clé dans la plupart des démarches entreprises.

■ Le canton de Bâle-Ville envisage d'harmoniser les critères relatifs aux exigences posées à tous les cours de perfectionnement cofinancés par des services cantonaux. Dans le cas des cours d'allemand comme deuxième langue et des cours d'intégration, des objectifs ont été fixés concernant la teneur des cours, la formulation des objectifs en matière d'apprentissage et le contrôle de ces objectifs. En outre, il s'agit de clarifier la question de savoir si ces cours d'allemand doivent généralement être du ressort du département de l'instruction publique.

■ A Neuchâtel, aussi bien les responsables de l'intégration que le centre de logistique accomplissent des tâches semblables. En effet, le bureau de l'intégration élabore actuellement un projet cantonal lié à l'apprentissage des langues : il doit garantir que les personnes de langue étrangère acquièrent les mêmes compétences dans la langue locale que celles dont les écoliers disposent à la fin de l'école primaire. De plus, il développe un système de cours modulaire permettant aux migrants intéressés d'atteindre cet objectif. Quant au centre de logistique, il est en train de mettre au point un système d'appréciation pour les cours basé sur le portfolio.

■ Le Secrétariat d'Etat à l'économie s'emploie à développer, pour les cours d'allemand comme deuxième langue et FLE, un projet-cadre à l'échelle de la Suisse. La loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité prévoyant que l'exécution incombe aux cantons, un tel projet-cadre ne pourra toutefois revêtir qu'un caractère de recommandation.

### L'utilité d'acquérir des compétences dans la langue locale

Sept pour cent des migrants exerçant une activité lucrative n'utilisent pas régulièrement, ni sur leur lieu de travail ni à domicile, la langue natio-

nale de la région dans laquelle ils vivent. Sur un bon million de personnes actives, ce pourcentage représente au total 63 000 migrants.

Il équivaut également à douze pour cent de titulaires d'une autorisation de séjour à l'année. La part des femmes de langue albanaise (un tiers) ou turque (un quart) exerçant une activité lucrative est encore plus élevée. En revanche, les proportions concernant toutes les autres cultures sont comparables et ne varient pas non plus en fonction du sexe. Ce constat souligne que la ségrégation linguistique observée sur le marché du travail n'est pas forcément liée aux compétences des migrants en matière de langage courant. Hormis pour les migrants d'origine latine, les divergences sont également faibles entre les différentes parties du territoire.

Si sept pour cent des migrants ne font ou ne peuvent faire usage de la langue locale, et ce, même après un séjour prolongé en Suisse (personnes établies), on peut douter du bien-fondé de la promotion de l'apprentissage des langues comme mesure d'intégration. Cette mesure ne peut pas être considérée séparément. Si tous les migrants devaient apprendre la langue de la région dans laquelle ils vivent, il faudrait pouvoir s'assurer qu'ils ont l'occasion de mettre en pratique ces connaissances.

### Recommandations

■ Les trois cas de figure analysés ici ne permettent pas de tirer des conclusions sur la situation générale en Suisse. Par conséquent, nous serions prêts à proposer, au cas par cas et sur le plan qualitatif, un complément d'enquête dans d'autres cantons à condition que les autorités cantonales planifient la coordination des cours. Chaque canton dispose de ses compétences et de ses institutions. Comblar les lacunes constatées au niveau des cours n'est qu'une question de financement et d'intérêt.

■ Dans les **cantons proposant peu de cours d'intégration spécifiques**, il y a lieu d'inclure les prestataires commerciaux dans la stratégie relative à la promotion de l'apprentissage des langues. Cette mesure implique l'abandon du mode de financement actuel basé sur le subventionnement de l'objet. Il faudrait savoir si le système de forfaits mis en place à l'attention des réfugiés dans le cadre de l'apprentissage des langues peut être appliqué aux autres migrants et comment les dépenses doivent être réparties entre la Confédération et les cantons.

■ Si la fréquentation des cours de langue reste facultative, il y a lieu de débattre du problème du passage du financement de l'objet au financement du sujet. Accorder des **bons pour cours de langue** (forfaits) aux personnes immigrant

en Suisse et d'autres à celles ayant atteint les objectifs en matière d'apprentissage qui leur avaient été fixés prouverait aux nouveaux immigrants que l'apprentissage de la langue locale est souhaitable et pourrait avoir un effet incitatif.

■ L'objectif correspondant **au niveau A1 du PEL**, qui tient lieu de référence de portée générale, doit être remis en question. Si être intégré signifie également être disposé à accepter un travail convenable, ce niveau ne représente pas un objectif suffisant. Même le niveau B1 est considéré par de nombreux responsables des services de logistiques des mesures relatives au marché du travail comme étant trop faible pour des migrants plus qualifiés. Le certificat « L'allemand professionnel » équivaut au niveau B2 et constitue l'aboutissement des cours d'intégration en allemand. Une référence de portée générale trop modeste peut aussi, à notre avis, poser problème pour une autre raison : l'assurance-chômage prescrit qu'un cours de langue ne doit être financé que jusqu'à ce que le participant acquière un minimum de connaissances, et ce, pour une période limitée. Si la Confédération définit des références inférieures au niveau B1 tel qu'il est admis aujourd'hui, il pourrait en résulter des conséquences négatives en matière d'attribution des prestations de l'assurance-chômage.

Dans la mesure où **les objectifs en matière d'apprentissage sont fixés sur la base de critères politiques**, ils doivent être différenciés selon le groupe cible et le but de l'intégration (gestion du quotidien, intégration professionnelle, etc.).

■ Il y a lieu de recourir, dans le cadre de la promotion de l'apprentissage des langues chez les migrants, au **perfectionnement à des fins professionnelles**, pour lequel des moyens sont prévus dans la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr). Il importe de savoir quel niveau de langue est nécessaire pour exercer telle ou telle activité professionnelle et de développer différentes formations qui répondent aux exigences de la LFPr.

■ La **structuration des cours** en fonction des objectifs en matière d'apprentissage (niveaux) révèle un besoin de mesures, à savoir en premier lieu documenter les étapes d'apprentissage en vue d'évaluer le processus d'apprentissage, de motiver les participants et de fixer les objectifs individuels à atteindre dans un avenir proche.

■ Moins le groupe cible dispose de connaissances préalables et est habitué à suivre une formation, plus le cours doit être conçu sur la longueur. A notre avis, un cours composé de peu de modules n'est effectivement pas suffisam-

ment contraignant et continu, en particulier si l'on pense au nombre de leçons nécessaire pour atteindre un niveau. C'est pourquoi nous estimons qu'il convient de se baser sur une **unité de cours par étape** pour structurer les formations et contrôler les objectifs en matière d'apprentissage.

■ Nous avons constaté un **besoin urgent dans le domaine de la coordination** des offres, notamment concernant les activités intercantionales. En effet, il conviendrait d'harmoniser les exigences de nature qualitative posées aux services cantonaux et communaux chargés d'accomplir des mandats de prestations. Nous partons du principe que, dans d'autres cantons que ceux présentés ici, des travaux sont également en cours en vue de coordonner les offres et de formuler des objectifs en matière d'apprentissage. Il pourrait donc être utile pour tous les participants de disposer d'un aperçu de ces propositions et des normes définies. Il serait également judicieux de mettre en place une coordination intercantonale.

■ Le cadre de référence du PEL permet d'estimer les niveaux de langue et propose différents tests sur le marché. Parmi les projets financés au moyen du crédit accordé par la Confédération dans le cadre de la promotion de l'apprentissage des langues, certains pourraient porter sur le contrôle des objectifs en matière d'apprentissage. Il serait possible de recourir à cette procédure et de l'analyser dans le cadre de projets pilotes.