



Chapitre III

Des politiques publiques en mutation... Une place nouvelle pour l'apprentissage du français

Depuis 2002, on peut constater une forte préoccupation des pouvoirs publics sur la question de la formation linguistique des personnes immigrées, et notamment des primo-arrivants*. On assiste depuis à une redéfinition des politiques publiques en la matière, marquée par différentes évolutions législatives, administratives et institutionnelles.



POLITIQUES D'IMMIGRATION ET D'INTEGRATION

CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTEGRATION : UN ACCENT FORT SUR LA FORMATION LINGUISTIQUE

En 2002, le discours de Troyes, prononcé par Jacques Chirac, alors Président de la République vise à « refonder la politique d'intégration » sur la base des principes suivants :

- Une intégration fondée sur le contrat, le droit commun et s'inscrivant dans une logique de parcours,
- La promotion sociale, professionnelle et culturelle,
- La lutte contre les intolérances et les discriminations, le combat pour l'égalité des chances.

Cette refonte de la politique d'intégration va principalement mettre l'accent sur la phase d'accueil des personnes immigrées⁴⁶, grâce notamment à la mise en place progressive du Contrat d'Accueil et d'Intégration (CAI) sur le territoire français, dont un des axes forts est l'apprentissage de la langue française.

En effet, l'accueil des populations primo-arrivantes est souvent présenté comme la « condition première d'une intégration réussie ». Pour de nombreux acteurs, l'accueil est considéré comme la première étape (et l'une des plus importantes) du processus d'intégration. Les gouvernements successifs ont donc privilégié une intervention en direction du public « primo-arrivant » par la mise en place d'une politique d'accueil, consistant en un ensemble de mesures destinées à faciliter l'arrivée et l'installation en France de personnes étrangères en provenance de l'étranger amenées à s'installer durablement sur le territoire. Le contrat d'accueil et d'intégration a été une des mesures phare de cette nouvelle politique.

■ **Contrat d'Accueil ou d'Intégration (CAI)**

Le CAI consiste en un contrat personnalisé mettant en avant les intérêts réciproques (primo-arrivants et Etat français) dans une logique de droits et devoirs.

A noter : Cette idée de contractualisation entre l'Etat et le primo-arrivant trouve son origine dans un rapport publié par le Haut Conseil à l'Intégration en 2003. HCI, *Le contrat et l'intégration – Rapport à Monsieur le Ministre*, 2003, Paris, HCI, 164 p.

Par ce contrat, le nouvel arrivant s'engage à respecter les lois et valeurs de la République, à suivre une formation civique et une formation linguistique (si son niveau en français le requiert). L'Etat français s'engage à organiser l'accès aux droits individuels et l'apprentissage de la langue.

L'objectif de ce contrat est de systématiser l'offre de services aux primo-arrivants, notamment l'accès à une formation linguistique dès l'arrivée ou la régularisation de la personne.

Expérimenté en 2003, dans douze départements (dont le Bas-Rhin), il a été généralisé à l'ensemble du territoire français en 2006 et est devenu obligatoire en 2007, conformément à une des mesures phares du Comité Interministériel à l'Intégration d'avril 2006.

La loi du 24 juillet 2006 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers a introduit dans le CESEDA* (Code de l'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile) l'article L311-9 qui rend le CAI et le suivi de la formation civique et linguistique obligatoires pour tout étranger titulaire d'un premier titre de séjour qui souhaite s'intégrer durablement en France.

« L'étranger admis pour la première fois au séjour en France ou qui entre régulièrement en France entre l'âge de seize ans et l'âge de dix-huit ans, et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française.

A cette fin, il conclut avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration, traduit dans une langue qu'il comprend, par lequel il s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin en est établi, linguistique. L'étranger pour lequel l'évaluation du niveau de connaissance de la langue (...) n'a pas établi le besoin d'une formation est réputé ne pas avoir besoin d'une formation linguistique.

⁴⁶ Cet accueil a toujours été réservé aux personnes entrant légalement et s'installant durablement sur le territoire français.

La formation civique comporte une présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment l'égalité entre les hommes et les femmes et la laïcité. La formation linguistique est sanctionnée par un titre ou un diplôme reconnu par l'Etat. L'étranger bénéficie d'une session d'information sur la vie en France et d'un bilan de compétences professionnelles. Toutes ces formations et prestations sont dispensées gratuitement. (...)

Lors du premier renouvellement de la carte de séjour, l'autorité administrative tient compte du non-respect, manifesté par une volonté caractérisée, par l'étranger, des stipulations du contrat d'accueil et d'intégration. »

Un étranger qui ne respecte pas ses obligations peut se voir refuser le premier renouvellement de son titre de séjour.*

Toutes les personnes entrant légalement sur le territoire français, dans une logique de « durabilité » sont concernées par ce dispositif d'accueil et la signature du CAI. Il s'agit plus précisément des publics suivants :

- Personnes arrivant dans le cadre du regroupement familial,
- Travailleurs permanents,
- Membres de familles de français,
- Réfugiés et membres de familles de réfugiés,
- Personnes entrant dans le cadre de « liens personnels et familiaux ».

Le CAI est en priorité signé par des personnes primo-arrivantes. Mais depuis 2006, un étranger déjà titulaire d'un titre de séjour* n'ayant pas conclu de CAI lorsqu'il a été admis pour la première fois au séjour en France et un étranger* qui remplit les conditions pour se voir délivrer une carte de résident, peuvent également demander à souscrire un CAI⁴⁷.

Par ailleurs, ne sont pas concernés par le CAI :

- Les étrangers ressortissants d'un état membre de l'Union Européenne, d'un Etat partie à l'Espace Economique Européen (EEE)⁴⁸, ou de la confédération suisse,
- Les étrangers installés de manière temporaire en France comme les étudiants, les travailleurs saisonniers, les salariés en mission, les étrangers autorisés à séjourner pour raisons médicales,
- Les étrangers ayant effectué leur scolarité dans un établissement d'enseignement secondaire français à l'étranger pendant au moins trois ans.

En terme de politique publique d'accueil, ce contrat donne une place nouvelle et centrale à la formation linguistique. Le décret du 23 décembre 2006 détaille les modalités concrètes de signature du CAI ainsi que le déroulement de la formation linguistique (et celle des autres prestations liées au CAI). Concrètement, l'étranger, qui se voit délivrer un premier titre de séjour, est convoqué à une demi journée d'accueil, qui a lieu dans les plates formes des directions territoriales de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII anciennement ANAEM). En Alsace, il existe deux plates forme d'accueil : l'une créée en 2004 et située à Strasbourg pour le Bas-Rhin ; l'autre créée en 2005 à Mulhouse pour le Haut-Rhin.

Lors de cette demi journée, le contrat d'accueil et d'intégration ainsi qu'un film intitulé « Vivre ensemble en France » font l'objet d'une séance d'information collective. Ensuite chaque personne a un entretien individuel avec un auditeur social de la plate-forme d'accueil, qui permet à ce dernier « *de présenter en détail le contrat d'accueil et d'intégration ; d'établir un diagnostic personnalisé des besoins ; d'apprécier son niveau de connaissances orales et écrites du français à partir d'un test fixé par arrêté** ; *de prescrire, si nécessaire, une formation linguistique ; d'orienter, si nécessaire le migrant vers l'assistant social présent sur la plate-forme ; de fixer avec l'intéressé les dates des formations et des sessions (civique, linguistique et vivre en France) et le cas échéant, de délivrer l'attestation de dispense de formation linguistique (AMDFL).* »⁴⁹

Le niveau de français écrit et oral des étrangers convoqués sur la plate-forme pour signer le CAI est donc évalué par l'auditeur social qui les reçoit ou par un conseiller de positionnement⁵⁰.

⁴⁷ Article R311-19 du Décret du 23 décembre 2006 (Cf. Annexe 8 : Les dispositions législatives et réglementaires...)

⁴⁸ Les pays membres de l'EEE sont les états membres de l'Union Européenne, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège

⁴⁹ Source : site internet de l'OFII : www.ofii.fr

⁵⁰ En Alsace, l'évaluation est assurée par les deux centres de positionnement linguistique présents sur les plates formes d'accueil : Escal dans le Bas-Rhin, Papyrus dans le Haut-Rhin

Si la personne n'a pas besoin de cours de français, une attestation ministérielle de dispense de formation linguistique lui est délivrée (qu'elle pourra produire dans ses démarches ultérieures).

Si des besoins en français sont détectés, la personne est alors orientée vers un organisme de formation en fonction de son lieu d'habitation.

Le nombre d'heures à prescrire selon le niveau de la personne est évalué lors de l'entretien d'évaluation mené par un conseiller de positionnement. La formation ne peut excéder 400h et peut se faire selon un rythme intensif, semi intensif, extensif. Elle est gratuite et obligatoire.

D'après le décret du 23 décembre 2006, le contrat d'accueil et d'intégration est conclu pour une durée d'un an, renouvelable un an sous certaines conditions⁵¹. Il peut être reconduit tacitement pour une durée d'un an lorsque « la formation linguistique prescrite et dûment suivie est en cours d'exécution à l'échéance de la première année du contrat. » Le même article précise que le contrat peut également être prolongé « lorsque la formation a été différée pour un motif reconnu légitime ».

L'évaluation finale portera sur les compétences acquises à l'oral et à l'écrit qui seront validées par le Diplôme Initial de Langue Française (DILF). Le premier examen du DILF est gratuit. En cas d'échec, le deuxième passage est à la charge de l'étranger. Le premier passage du DILF a eu lieu en Alsace en juin 2007⁵².

■ Diplôme d'Initiation à la Langue Française (DILF)

Le DILF est un diplôme officiel du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, validant un premier niveau de maîtrise du français (niveau A1.1 du Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe – Cf. Annexe 1). Le DILF prend place dans la lignée des diplômes de langue française pour non francophones. Il constitue une première étape vers le Diplôme d'Étude en Langue Française (DELFF), qui sanctionne du niveau A1 au B2, et le Diplôme Approfondi de Langue Française (DALF), qui sanctionne les niveaux C1 et C2. Ce sont des diplômes officiels délivrés par le ministère français de l'Éducation nationale, pour certifier les compétences en français des candidats non francophones. Le DELF et le DALF se composent de 6 diplômes indépendants, correspondant aux six niveaux du Cadre européen de référence pour les langues.

La formation linguistique dans le cadre du CAI a pour objectif de donner aux publics concernés les bases et les rudiments de la langue française. Le niveau A1.1 sanctionné par le DILF est un niveau d'entrée, d'initiation à la langue qui permet les échanges dans la vie quotidienne et ne vise pas l'insertion professionnelle.

Certes ce niveau est bas, mais il présente deux avantages :

- Toute personne arrivant dans un pays peut en avoir besoin,
- Il n'exclut pas les personnes avec un plus bas niveau de qualification. Les publics les moins qualifiés, peu ou pas scolarisés ou en situation d'alphabétisation peuvent l'atteindre.

Il serait possible de mettre en place des pré-requis linguistiques plus élevés dans le cadre de cette politique d'accueil, mais une des conséquences serait d'exclure les personnes en situation d'analphabétisme. Si le niveau A2 du cadre européen commun de référence était requis, le parcours nécessaire pour l'atteindre serait plus long. Le choix du niveau A1.1 va ainsi dans le sens du droit à l'apprentissage pour tous les publics.

La mise en place du CAI traduit une reconnaissance et une prise en compte importante de la dimension linguistique : l'apprentissage de la langue est reconnu comme un élément capital du processus d'accueil et d'intégration. Il va également dans le sens d'une démocratisation de l'apprentissage du français. On peut y voir une prise de conscience de la part des institutions de la nécessité de dégager des moyens pour mettre en place des dispositifs et des professionnels pour assurer l'efficacité des formations linguistiques à destination des personnes immigrées.

⁵¹ Article R311-27, Décret n°2006-1791 du 23 décembre 2006 (Cf. Annexe 8 : Les dispositions législatives et réglementaires...)

⁵² En Alsace, sur l'ensemble des signataires du CAI en 2008, 80% des personnes qui s'étaient vues prescrire une formation linguistique l'ont finie au bout d'un an ; 15% se sont vues reconduire leur CAI pour des motifs reconnus comme légitimes ; 5% des personnes n'ont pas suivi les obligations prescrites. Le taux de réussite au DILF pour l'ensemble des personnes qui l'ont eu en 2008 est de 85 à 90%.

Mais, le CAI traduit également un durcissement des exigences concernant la connaissance de la langue française pour la délivrance et l'obtention des titres de séjour. Cette dernière devient une condition incontournable du droit au séjour, voir un instrument de contrôle des flux migratoires.

II

REFORMES RECENTES DU DROIT DES ETRANGERS : UNE EXIGENCE ACCRUE DE LA CONNAISSANCE DU FRANÇAIS

1. Ce que disent les textes

Depuis 2006, le contrat d'accueil et d'intégration et le suivi de la formation linguistique, sont devenus obligatoires pour tout migrant qui souhaite s'installer durablement en France.

Parallèlement, une succession de lois⁵³ a « durci » les conditions concernant la connaissance de la langue française et le suivi des formations linguistiques pour l'étranger, et ceci à tous les niveaux de son parcours administratif.

En effet, si traditionnellement la connaissance de la langue française était exigée pour l'obtention de la nationalité française⁵⁴, elle est devenue une condition pour l'obtention des différents titres de séjour (temporaire ou permanent) :

- Le renouvellement du premier titre de séjour d'un an peut être refusé si l'étranger n'a pas respecté les obligations du contrat d'accueil et d'intégration, et notamment le suivi de la formation linguistique⁵⁵,
- La délivrance de la carte de résident de 10 ans est soumise à une condition d'« intégration républicaine » appréciée notamment « *au regard de l'engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République Française, du respect effectif de ses principes et de la connaissance suffisante de la langue française* »⁵⁶,
- Enfin, la dernière loi en date du 20 novembre 2007 impose de nouvelles conditions aux conjoints étrangers de français et aux personnes souhaitant rejoindre la France dans le cadre du regroupement familial⁵⁷. Les ressortissants étrangers (âgés de plus de seize ans et de moins de soixante-cinq ans pour lesquels le regroupement familial est sollicité et les conjoints de français de moins de 65 ans) devront passer dans leurs pays une évaluation de leur niveau de connaissance de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, ils devront suivre une formation dans le pays d'origine. L'assiduité à cette formation conditionnera la délivrance du visa.

Le décret du 30 octobre 2008 sur la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement précise les conditions d'application du texte et de ce nouveau dispositif qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2008.

D'après ce décret, l'OFII, est en charge de mettre en œuvre ce nouveau dispositif de formation en français dispensée dans le pays d'origine pour les conjoints de français ou étrangers sollicitant le regroupement familial⁵⁸.

⁵³ Loi n° 2003-119 du 30 octobre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ; Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration ; Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile

⁵⁴ Article 21-24 du Code civil

⁵⁵ Article L 311-9 du CESEDA

⁵⁶ Article L 314-2 du CESEDA

⁵⁷ L'article L 211-2-1 du CESEDA concerne les conjoints de français, l'article L 411-8 les personnes bénéficiant du regroupement familial.

⁵⁸ Deux configurations se dessinent :

- dans les pays où l'OFII a une représentation (Mali, Turquie, Roumanie, Sénégal, Tunisie, Québec, Maroc, Algérie, Egypte), la mise en place du dispositif se réalise sans trop de difficultés,
- dans les pays où l'OFII ne dispose pas de représentations, la mise en place d'un tel dispositif s'avère plus compliquée, ce sont alors les ambassades et les consulats qui sont en charge de l'appliquer.

■ Décret d'application du 30 octobre 2008 concernant la formation linguistique dans le pays d'origine

Dans le cadre de l'instruction de la demande de visa, l'OFII ou l'organisme délégataire, évalue dans le pays où réside le conjoint de français ou le postulant au regroupement familial son degré de connaissance de la langue française. Cette évaluation s'accompagne d'un deuxième test sur la connaissance des valeurs de la République. Un arrêté du 1^{er} décembre 2008 précise les modalités et les contenus pour la passation de ces deux tests.

L'évaluation des connaissances de la langue française doit avoir lieu dans les 60 jours qui suivent le dépôt du dossier complet. Le degré de connaissance de la langue est apprécié au moyen du test de connaissances orales et écrites en langue française utilisé dans le cadre du CAI. L'étranger qui justifie avoir suivi au moins trois ans d'études secondaires dans un établissement scolaire français ou francophones à l'étranger ou au moins une année d'études supérieures en France peut, à sa demande, être dispensé de ce test par l'autorité diplomatique ou consulaire.

Les résultats de l'évaluation du degré de connaissances en langue française (ainsi que ceux relatifs aux connaissances des valeurs de la République) sont communiqués par l'OFII à l'étranger et à l'autorité diplomatique et consulaire dans les huit jours.

Lorsque l'étranger obtient à cette évaluation des résultats supérieurs ou égaux au barème fixé par arrêté, ainsi que dans le cas où il est dispensé du test de connaissance de la langue française, l'agence lui adresse une attestation mentionnant qu'il a satisfait à l'obligation d'évaluation. S'agissant du degré de connaissance linguistique, cette attestation dispense son bénéficiaire à son arrivée en France de l'évaluation et de la formation linguistique prévue par le CAI.

En cas de degré insuffisant de la connaissance de la langue française ou des valeurs de la République, l'étranger bénéficie d'une formation organisée par l'OFII. Elle doit débuter dans un délai maximum de deux mois après la notification des résultats. La durée de la formation linguistique prescrite ne peut être inférieure à 40 heures.

A l'issue de la ou des formations, l'OFII ou l'organisme délégataire, délivre, sans délais, une attestation de suivi des formations à l'étranger et en transmet un double à l'autorité diplomatique et consulaire pour l'instruction de la demande du visa. A l'issue de la formation, l'étranger fait l'objet d'une nouvelle évaluation de son degré de connaissance de langue française. Deux cas de figure peuvent se présenter :

- Si l'étranger atteint le niveau linguistique requis à l'issue de la seconde évaluation, il est dispensé de la formation linguistique à son arrivée en France. Il peut bénéficier à sa demande d'un accompagnement à la préparation du DILF.
- Si l'étranger n'atteint pas le niveau linguistique requis, l'évaluation permet de déterminer les caractéristiques de la formation qui lui sera prescrite dans le cadre du CAI à son arrivée en France.

Le décret prévoit des possibilités de dispense de formation : « en cas de troubles à l'ordre public, de faits de guerre, de catastrophe naturelle ou technologique dans le pays de résidence entraînant des difficultés importantes de déplacement ou mettant en danger la sécurité de l'étranger ou lorsque le suivi de la formation entraîne pour lui des contraintes incompatibles avec ses capacités physiques ou financières, ou ses obligations professionnelles ou sa sécurité, l'étranger peut être dispensé, à sa demande, de formation par l'autorité diplomatique ou consulaire qui en informe immédiatement l'OFII ou l'organisme délégataire. »

Source :

- *Bulletin du Dictionnaire permanent du droit des étrangers*, n° 173, décembre 2008, p. 5763
- Arrêté du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'évaluation dans leur pays de résidence du niveau de connaissances, par les étrangers, de la langue française et des valeurs de la République
- Le test relatif aux connaissances des valeurs de la République prend la forme de questions orales posées à la personne dans une langue qu'elle comprend. La formation aux valeurs de la République, dispensée en une demi-journée au moins, porte sur un ensemble de connaissances relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, le respect des droits individuels et collectifs, les libertés publiques, la sécurité...

2. Les enjeux posés par ces nouvelles dispositions

Toutes ces nouvelles mesures font l'objet d'analyses et d'interpellation politique de la part de différents acteurs intervenant dans les champs de l'immigration ou de l'intégration. Quels sont les interrogations et les débats suscités par ces nouvelles orientations ?

a. DU DROIT A LA LANGUE A L'OBLIGATION LINGUISTIQUE ?

Pour certains observateurs, ces réformes marquent le passage d'un « droit à la langue » à une « obligation linguistique ».

Le droit à la langue se définit comme un droit à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil pour la personne migrante et le droit d'accéder à une formation de qualité (Cf. chap 1). Une personne qui bénéficie d'un droit peut décider de ne pas s'en prévaloir, ce qui signifie que l'adulte migrant peut décider de ne pas bénéficier de l'offre de formation qui lui est proposée.

Mais, par ces exigences accrues en langue française dans les différentes étapes du parcours administratif, il s'agit pour l'Etat, dans une logique de droits et de devoirs, de mettre en place une stratégie incitative, voire contraignante, pour que l'étranger suive une formation linguistique. Les enjeux qui pèsent sur la formation linguistique des adultes étrangers vont bien au-delà de l'obligation de suivre une formation linguistique pour améliorer sa connaissance de la langue du pays d'accueil :

- L'assiduité à la formation dans le cadre du CAI conditionne le renouvellement du premier titre de séjour et a comme enjeu la continuité du droit au séjour,
- La connaissance suffisante de la langue française dans le cadre d'une demande de titre de résident ou de nationalité française intervient dans la stabilité du droit au séjour ou l'accès plein et entier à la citoyenneté (notamment l'octroi du droit de vote en accédant à la nationalité* française),
- Le suivi d'une formation linguistique dans le pays d'origine permet l'octroi d'un visa long séjour pour l'étranger bénéficiaire du regroupement familial ou l'étranger conjoint de français et conditionne son droit à une vie privée et familiale, reconnu notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Si l'importance de la langue est reconnue dans le processus d'intégration, ces réformes contiennent une injonction de la connaissance de la langue française, en faisant de cette connaissance une condition du droit au séjour. Si cette « obligation linguistique » n'est pas respectée, elle peut avoir des conséquences importantes sur le droit au séjour. Elle peut prendre plusieurs formes : obligation de suivre une formation linguistique, de passer un examen, ou encore d'attester d'un niveau de langue⁵⁹.

Pour certains observateurs, ces obligations traduisent un inversement du processus d'intégration : « *la langue est d'abord un droit, les états membres en font un devoir, renversant ainsi le processus d'intégration. La logique s'est inversée : le droit au séjour pérenne n'est plus pensé comme l'outil de l'intégration mais comme sa récompense. (...) La pression est ainsi mise sur l'apprentissage de la langue du pays d'accueil comme preuve de bonne volonté de s'intégrer, pour pouvoir bénéficier d'un droit au séjour stabilisé alors que c'est l'assurance d'une stabilité administrative qui permet aux adultes migrants d'apprendre la langue du pays d'accueil et de s'engager sur le chemin de l'intégration.* »⁶⁰

b. LA LANGUE COMME INSTRUMENT DE CONTROLE DES FLUX MIGRATOIRES ?

Ces réformes sont prises dans un contexte où le discours sur l'immigration a pris un tournant avec le concept d'immigration « choisie », et la volonté clairement affichée du gouvernement français d'encadrer plus fortement les flux de migrants. Il s'agit de limiter les entrées pour raisons familiales et de favoriser l'immigration professionnelle par différentes mesures, notamment celles répondant aux besoins de l'économie française. Dans ce contexte, le risque est que la connaissance attendue d'un certain niveau de langue devienne un instrument de sélection et de contrôle des flux migratoires.

Certains experts du Conseil de l'Europe attirent l'attention sur l'obligation pour la personne migrante d'attester d'un niveau de langue et sur une utilisation « erronée » du Cadre Européen Commun de Référence (CECR). Ce dernier est actuellement utilisé par les Etats européens pour définir le niveau en langue attendu de la part des migrants. Or, selon les recommandations du Conseil de l'Europe, « *il est fondamental de ne pas se*

⁵⁹ Collectif, Séminaire international sur l'intégration linguistique des migrants adultes, Journées de Sèvres, 26-27 septembre 2005, in *Notes et documents du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement*, n°55, juin 2006, p. 6

⁶⁰ Intervention de Véronique Laurens de la Cimade, lors du Colloque « Politiques européennes de formation linguistique pour les migrants », le jeudi 27 novembre 2008 organisé par la Fédération AEFTI à Paris (dossier du participant)

méprendre sur les fonctions du CECR dans ce domaine comme dans d'autres : il n'établit pas des « standards européens » uniques mais définit des points d'ancrage communs qui permettent de repérer les acquis en langue. La démarche n'est donc pas de choisir un niveau du CECR et d'organiser ensuite les formations correspondantes mais d'identifier les besoins langagiers au moyen, entre autres de celui-ci, pour les constituer en objectifs de formation. Fixer un niveau de compétence unique ou identique, surtout s'il est supérieur à un niveau A1.1 ou A1, reviendrait à établir une barrière linguistique arbitraire plus qu'à identifier un seuil de la connaissance linguistique « utile » puisque cette utilité est extrêmement variable. »⁶¹

Le nouveau dispositif d'apprentissage du français pour les personnes venant en France pour des raisons familiales (dispositif sur la préparation de l'intégration en France) a suscité de nombreux débats concernant les conditions de sa mise en œuvre dans le pays d'origine et la possibilité pour certaines personnes de pouvoir les suivre.

Pour l'Etat, il s'agit de préparer au mieux la venue et l'intégration de la personne migrante. Les représentants de l'Etat soulignent que le critère de délivrance du visa n'est pas la réussite à des tests, qui se révélerait une entrave au regroupement familial et au droit à la vie privée et familiale, mais l'assiduité à la formation.

Cependant, certaines associations, comme la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), s'inquiètent du fait que ce système permette, en définitive, « d'éliminer les ruraux, les habitants des petites villes, les pauvres, (...) ceux qui peu ou pas scolarisés s'estimeront eux-mêmes inaptes à l'épreuve (...). La mesure (...) vise essentiellement à freiner l'immigration familiale. »⁶²

Dans un avis rendu en 2007⁶³, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCNDH) estime que, non seulement, ce dispositif fait double emploi avec celui du CAI (obligatoire pour les personnes entrant dans le cadre du regroupement familial ou membres de familles de français) mais qu'il « s'avère irréaliste dans les faits et aurait, au contraire, pour conséquence d'exclure un nombre important de migrants. » La CNCNDH s'interroge ainsi sur les « modalités concrètes d'application de cette disposition », les moyens humains et matériels prévus pour l'appliquer, et la possibilité pour les personnes éloignées des grands centres urbains, où sont généralement localisés consulat, Alliance Française, représentation de l'OFII (...), de suivre ces formations.

C. UNE ATTEINTE EXCESSIVE A CERTAINS DROITS FONDAMENTAUX ?

Ce nouveau dispositif de formation dans le pays d'origine pose également la question de sa compatibilité avec le respect de certains droits fondamentaux, notamment le droit à une vie privée et familiale et le droit à l'égalité. La CNCNDH et la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (Halde) s'inquiètent ainsi que ces dispositions ne portent une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale et qu'elles entraînent une rupture de l'égalité entre les citoyens.

Pour la CNCNDH, « la procédure de regroupement familial ainsi régulée est soumise à des conditions qui rendent son application aléatoire voire discriminatoire. (...) La seule impossibilité de suivre une formation dans le pays d'origine en raison du coût et/ou des distances sera susceptible d'entraîner des refus de délivrance de visa, ce qui n'est pas acceptable au regard des contraintes disproportionnées que cela impose et de la discrimination qui sera nécessairement engendrée par des simples questions d'accès. »

La Halde, tout en étant plus nuancée, confirme cette position : « Cette formation, dont la durée ne peut excéder deux mois (...), constitue une contrainte importante au regard de la liberté d'aller et venir et surtout, du droit fondamental de mener une vie familiale normale, consacrée à l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) »⁶⁴. La Halde estime également que « cette contrainte, plus importante pour certains étrangers, non originaires des pays francophones, ne constitue pas de discrimination fondée sur la nationalité, prohibée par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, à la condition que cette clause soit bien appliquée à toutes les nationalités et que cette formation soit effectivement disponible partout à un coût accessible ». Il faut préciser que l'article 14 de la CEDH ne s'applique pas en matière de visas, matière qui se rattache à la souveraineté des Etats et à leur droit régalien de déterminer eux mêmes les conditions d'entrée des étrangers sur leur territoire.

⁶¹ Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, Les langues dans les politiques d'intégration de migrants adultes – Document d'orientation élaboré en vue du Séminaire « L'intégration linguistique des migrants adultes », les 26-27 juin 2008 à Strasbourg, 2008, p. 25

⁶² DUMONT Françoise, Apprendre le français : oui, mais où ? in *Hommes et Libertés*, n° 139, p. 22

⁶³ CNCNDH, Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, adopté par l'Assemblée plénière du 20 septembre 2007

⁶⁴ Halde, Délibération n°2007-370 du 17 décembre 2007, *Note sur la loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, 6 p.

Concernant les conjoints de français, la CNCDH rend également attentif au paradoxe suivant : dès lors qu'un ressortissant communautaire réside en France et remplit les conditions d'un séjour régulier, son conjoint étranger, originaire d'un pays tiers à l'Union Européenne, est « *autorisé de plein droit à séjourner en France, sans être soumis à l'obligation d'un visa de long séjour, ni même d'une entrée régulière, encore moins de la maîtrise du français, ou de quelque considération de cette nature. Ainsi un ressortissant d'un Etat tiers conjoint d'un ressortissant portugais résidant en France, par exemple, a un statut plus favorable qu'un ressortissant d'un Etat tiers conjoint d'un Français.* »

D'autre part, les autorités publiques doivent être vigilantes à ce que les conditions d'accès dans les dispositifs publics de formation linguistique respectent le principe d'égalité et n'engendrent pas de discrimination. En 2005, les autorités publiques françaises avaient mis en place, par l'intermédiaire d'un marché public*, un dispositif de formation linguistique destiné à faciliter l'intégration des personnes immigrées légalement et durablement installées en France. Ce dispositif, s'il s'adressait en priorité aux personnes déboutées de la naturalisation* pour « défaut d'assimilation linguistique », s'adressait à un public très large. Une jeune femme irlandaise, installée en France et voulant mettre à profit sa période de recherche d'emploi pour se perfectionner en langue française, avait été dirigée vers un centre de formation dispensant des cours de français langue étrangère dans le cadre de ce dispositif. Mais elle s'était vue refuser l'accès à cette formation en raison de son appartenance à l'un des Etats membres de l'Union Européenne. Le centre de formation avait appliqué les clauses du cahier des charges excluant les étrangers ressortissants de l'Union Européenne du bénéfice de cette formation. La jeune femme avait alors saisi la Halde de cette situation et s'était vue reconnaître gain de cause. Pour la Halde, « *la sélection des demandeurs d'emploi concernés par une formation à la langue française, fondée sur l'origine nationale des candidats présente un caractère discriminatoire contraire* »⁶⁵ à la loi. La Halde a alors demandé aux autorités concernées de réexaminer « *les conditions restrictives du cahier des charges et les conditions contractuelles relatives à la nationalité des bénéficiaires de ce dispositif d'apprentissage du français.* »

Cette décision peut alors questionner la mise en œuvre par les autorités publiques de la formation linguistique dispensée dans le cadre du CAI. Les prestations proposées dans le cadre du CAI, dont la formation linguistique, ne visent que les étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union Européenne et excluent les étrangers originaires d'un pays de l'Union Européenne de leur bénéfice.

Cette distinction est-elle justifiée ou s'agit-il d'une discrimination fondée sur l'origine nationale ? Le dispositif du CAI s'inscrit dans une politique régaliennne, à savoir l'entrée et le séjour des étrangers des ressortissants de pays tiers, politique qui reste du ressort de l'Etat. Les directives européennes, qui prohibent les discriminations fondées sur l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie, une nation ou une race dans différents domaines (emploi, éducation, accès aux biens et services...), précisent que « *l'interdiction des discriminations ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et est sans préjudice des dispositions régissant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers et leur accès à l'emploi et au travail* ». Il subsiste ainsi dans le droit français un grand nombre de dispositions qui prennent en compte le critère de nationalité ou un autre critère lié à celle-ci pour l'accès à certains droits ou emplois. Si ces différences de traitement sont au point de vue formel « légales », elles n'en constituent pas moins des discriminations liées à l'origine nationale de la personne. Ces discriminations sont alors des discriminations « institutionnelles » (en ce qu'elles proviennent des institutions publiques). Il est généralement reconnu que l'existence de discriminations « légales » émanant de l'appareil étatique entretient ou légitime la persistance des discriminations prohibées dans le secteur privé.

d. LA PERTE DU SENS ?

Ce qui donne sens à l'apprentissage d'une langue, c'est le besoin à l'origine de cet apprentissage. La motivation de la personne et son implication pour « entrer » dans une langue sont des leviers essentiels pour les formateurs dans le processus d'apprentissage.

La formation linguistique dispensée dans le cadre du CAI est obligatoire. Ce qui est perçu positivement pour certains bénéficiaires, mais d'autres vont suivre cette formation uniquement pour s'assurer de pouvoir renouveler leur titre de séjour. Ces cours ne prennent donc pas forcément sens dans les trajectoires des personnes et les acquis peuvent en être d'autant plus fragiles.

De façon générale, « *la fréquentation des cours de langues (...) est probablement fonction de l'utilité que les apprenants y trouvent : des cours fondés sur la réponse à des besoins langagiers effectifs des apprenants et*

⁶⁵ Halde, Délibération n°2007-79 du 12 mars 2007

réalisés au moyen des méthodologies d'enseignement qui tiennent compte des cultures éducatives et des représentations de l'enseignement des langues de ces adultes sont probablement plus motivants que d'autres.»⁶⁶

D'autre part, rendre obligatoire l'apprentissage de la langue du pays d'accueil peut aller à l'encontre des objectifs poursuivis, à savoir « une intégration réussie » et une meilleure cohésion sociale. « *Tout ensemble de dispositions tendant à faire de l'acquisition de la/d'une langue de la société d'accueil une obligation administrative, assortie de sanctions, peut produire des effets inverses à ceux recherchés et transformer un apprentissage linguistique indispensable en formalité à accomplir ou objet de conflictualité interculturelle.* »⁶⁷. Enfin, le risque peut également être que « *la bonne connaissance attendue de la/des langue/s officielle/s pour les adultes migrants ne soit pas d'ordre fonctionnel ou pratique mais de nature idéologique (...), et plus spécifiquement identitaire : on attend des nouveaux arrivants ou de ceux qui sont installés qu'ils parlent bien parce que cela est un signe de respect pour la/une langue/s de la société d'accueil et aussi une manifestation de leur assimilation, c'est-à-dire, dans ce cas présent, de leur nouvelle identité culturelle conforme à celle des nationaux* »⁶⁸.

e. « NIVEAU » EN LANGUE ET MESURE DE L'INTEGRATION

Dans le cadre d'une demande de carte de résident ou de nationalité française, en plus des autres conditions⁶⁹, la personne doit attester et justifier d'une connaissance suffisante de la langue française. Lors de la demande de carte de résident, l'étranger doit, en effet, être en mesure de produire tout document qui atteste de cette maîtrise suffisante (il peut notamment s'agir du DILF). Pour un étranger qui fait une demande de nationalité française, la procédure de naturalisation par décret⁷⁰ prévoit un entretien individuel avec un agent de l'Etat, généralement un agent préfectoral⁷¹. Cet entretien porte sur le « *degré d'assimilation du postulant des droits et devoirs conférés par la nationalité française et sur sa connaissance de la langue française* ». Il fait l'objet d'un « *procès verbal d'assimilation.* »

Implicite mettre en lien ces différents aspects, c'est considérer la connaissance de la langue, voire sa maîtrise, comme un facteur d'intégration ultime. Mais est-ce que la maîtrise de la langue du pays d'accueil dit toujours quelque chose de son intégration sociale? En effet, « *on juge souvent de l'insertion par la maîtrise d'une langue de la société d'accueil, mais il n'y a pas de relation directe et proportionnelle entre la maîtrise d'une langue et les attitudes positives par rapport à cette société : on peut être bien inséré et faire preuve d'une compétence linguistique limitée.* »⁷²

D'autre, part, il est nécessaire de rester vigilant au contenu et aux objectifs de ces évaluations des connaissances de la langue du pays d'accueil dans le cadre de démarches administratives.

En France, dans le cadre de la procédure de naturalisation par décret et de l'établissement du « *procès verbal d'assimilation* », la connaissance suffisante de la langue française est un des éléments essentiels pour apprécier la « *condition d'assimilation à la société française* » du postulant. D'après l'article 21-24 du code civil, elle doit être appréciée « *selon la condition* » de chaque postulant. Ce qui consiste pour les agents préfectoraux à évaluer cette connaissance « *en tenant compte de la qualification (et notamment du degré d'instruction reçue dans le pays d'origine), de la situation sociale et des possibilités de progrès rapide découlant d'un environnement favorable (enfants scolarisés, milieu francophone, cours de langue française...)* »⁷³. En principe, le procès verbal d'assimilation concerne les connaissances orales du postulant, et une grille élaborée par le ministre en charge de l'intégration devrait servir de support à l'évaluation.

⁶⁶ Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, *op. cit.* p. 26

⁶⁷ *Ibid.* p. 27

⁶⁸ *Ibid.* p. 25

⁶⁹ La délivrance d'une première carte de résident est soumise aux conditions suivantes : durée de résidence en France, nature du titre antérieurement détenu, intégration républicaine de l'étranger appréciée au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la république française et de respect effectif de ces principes, intention de s'établir durablement en France, moyens d'existence et attestation d'une assurance maladie. En ce qui concerne la procédure de naturalisation par décret, les conditions sont relatives à l'âge, à la résidence en France, aux bonnes mœurs et à l'assimilation à la société française

⁷⁰ Il existe plusieurs mécanismes d'acquisition de la nationalité française : par décision de l'autorité publique, mais également par la naissance et la résidence en France ou par déclaration (dans le cas du mariage ou d'une adoption par exemple). A chacun de ces mécanismes correspondent des règles particulières

⁷¹ Article 43 - Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française (Cf. Annexe 8 : Les dispositions législatives...)

⁷² Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, *op. cit.* p. 38

⁷³ Circulaire DPM n°2000-54 du 12 mai 2000

Cependant, les pratiques sont loin d'être uniformes. Les instructions de la circulaire* n'ont aucun caractère obligatoire. Or cette absence d'instructions claires et définies laisse une large place à la subjectivité des agents en charge de l'entretien et aux pratiques développées par les préfectures. C'est alors l'égalité de traitement entre les individus sur le territoire qui est compromise pour une condition présentée comme indispensable à l'obtention de la nationalité française.

Il faut effectivement veiller à ce que « *cette évaluation de la maîtrise de la langue, considérée comme un indispensable à l'exercice de la citoyenneté, [ne soit pas] parasitée par d'autres critères comme la correction, la fluidité ou l'absence d'accent, le respect d'une norme sociolinguistique dominante... caractéristiques qui n'empêchent nullement les locuteurs natifs qui ne respectent pas non plus nécessairement ces normes d'agir en tant que citoyens. Cette vérification doit avant tout démontrer impartialement que les demandeurs de citoyenneté sont en mesure de communiquer avec un minimum d'efficacité.* »⁷⁴

F. UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES POUVOIRS PUBLICS

Si les formations en langues du pays d'accueil sont posées comme une obligation, les autorités publiques ont alors la responsabilité de les organiser.

Ainsi conditionner le droit au séjour ou à la citoyenneté à un niveau attendu dans la langue du pays d'accueil interroge :

- La question du temps de formation,
- La nécessité de construire une offre publique de formation et de l'adapter aux caractéristiques des publics,
- La qualité de la formation, et par conséquent de la formation des formateurs,
- La qualité et l'équité des tests et examens mis en place⁷⁵.

POLITIQUES DE FORMATION LINGUISTIQUE A DESTINATION DES ADULTES MIGRANTS

I UNE EVOLUTION EUROPEENNE

Les évolutions des politiques publiques de formation linguistique à destination des migrants adultes et les exigences de la connaissance de la langue du pays d'accueil n'apparaissent pas seulement en France, mais elles s'inscrivent dans un mouvement européen.

Le terme d' « intégration linguistique » a fait son apparition dans la majorité des pays européens depuis la fin des années 90. En dépit du fait que ces réformes s'inscrivent dans des contextes nationaux différents sur le plan économique comme migratoire, des tendances se dégagent sur la base des textes qui organisent cette intégration linguistique. Pour autant les politiques nationales, notamment pour l'organisation de la formation linguistique, varient puisqu'elles sont fonction des cultures administratives, des conceptions de l'intégration, du contexte économique et migratoire...

Les actes d'un séminaire, qui a eu lieu les 26 et 27 septembre 2005 à Paris, permettent d'appréhender les « modèles d'intégration linguistique » des migrants adultes dans différents pays⁷⁶. Une enquête, menée en 2007, pour le Conseil de l'Europe, complète cette approche et permet de dégager les grandes tendances des politiques mises en œuvre pour la formation des migrants adultes⁷⁷. Cette enquête, réalisée au moyen d'un

⁷⁴ Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, op. cit. p. 38

⁷⁵ Sur la qualité et l'équité des tests et des examens : voir les recommandations du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des compétences en langues pour l'accès à la citoyenneté, le site de l'association ALTE (Association of language testers in Europe), et l'étude thématique suivante : KRUMM Hans-Jürgen, PLUTZAR Verena, *Adapter l'offre et les exigences en langues aux besoins et capacités des migrants adultes* in Conseil de l'Europe, *Etudes thématiques élaborées pour le séminaire L'intégration linguistique des migrants adultes*, pp. 77-92

⁷⁶ L'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Québec et le Royaume-Uni

⁷⁷ Les 44 états membres du Conseil de l'Europe ont été sollicités à travers leurs délégués du Comité européen sur les migrations. 26 pays sur 44 ont répondu aux questionnaires : la Belgique (deux questionnaires, l'un pour la Flandre, l'autre pour la Wallonie), 17 pays de l'UE, San Marino, Suisse, Norvège, Liechtenstein, Croatie, Arménie, Géorgie, Turquie

questionnaire, a porté sur la maîtrise de la langue du pays d'accueil comme condition d'entrée sur le territoire, condition de résidence et/ou d'acquisition de la citoyenneté. Les questions ont porté sur le cadre légal et la réglementation, l'existence d'un « programme d'intégration », les modalités retenues pour les cours de langue et de connaissance de la société d'accueil (contenus des cours, tests et sanctions éventuels, niveaux requis, évaluation des formations, coûts supportés par les migrants).

Il ressort de ces travaux les points suivants :

- L'apprentissage et la connaissance de la langue du pays d'accueil pour les immigrés font souvent l'objet d'une législation particulière. Les textes datent généralement de la fin des années 90 et du début des années 2000. Sur les 26 pays membres du Conseil de l'Europe ayant répondu au questionnaire en 2007, 21 avaient mis en place une réglementation sur cette question et certains prévoyaient de légiférer prochainement. Parmi les pays dotés d'une législation, 15 pays sont membres de l'Union européenne⁷⁸.
- Ces formations visent toujours le même public, à savoir les étrangers extra communautaires. Parmi ces derniers, les étrangers concernés sont généralement ceux demandant la résidence permanente, la nationalité et/ou les personnes entrant dans le cadre du regroupement familial.
- La première finalité poursuivie et affichée par ces politiques de formation linguistique est de favoriser le processus d'intégration sociale des migrants et, dans un deuxième temps, l'insertion professionnelle. Dans certains pays, l'articulation avec l'emploi est recherchée mais elle est encore balbutiante.
- Selon les pays, il est mis en avant, de façon plus ou moins marquée, l'idée d'une immigration choisie, « *la langue opérant, dans certains cas, une sélection (filtre linguistique) susceptible de décourager les migrants de faible qualification* »⁷⁹
- Ces travaux font état, pour plusieurs pays, du passage d'un droit à la langue à une obligation linguistique qui peut porter sur des réalités distinctes⁸⁰ : l'obligation de suivre une formation linguistique, celle de passer un examen ou encore celle d'attester d'un niveau de langue. Le plus souvent, les migrants doivent passer un examen ou pouvoir attester d'un niveau en langue. Mais les configurations diffèrent. Les cours peuvent ainsi être optionnels (par exemple en Allemagne ou au Royaume Uni) ou obligatoires (par exemple en France). En Norvège, la formation est obligatoire, mais il n'existe pas de tests. Il faut noter que tous les pays ne mettent pas forcément en place une offre publique de formation. Ainsi, aux Pays Bas, en 2007, le test était obligatoire et payant mais il n'y avait pas d'offre publique de formation proposée par les autorités.
- Les niveaux exigés varient de façon importante sur l'échelle du Cadre européen commun de référence, du niveau A1.1 (en France) au niveau B2 (par exemple en Allemagne ou au Danemark où ce niveau est exigé à l'oral comme à l'écrit pour les personnes demandant la résidence ou la nationalité). Concernant les primo-arrivants, la France exige un niveau « bas » par rapport aux autres pays (niveau A1.1). Les durées de la formation peuvent varier de 120 heures (en Belgique- Flandre) à 2000 heures (au Danemark qui exige un niveau élevé). Mais ces exigences pourront également apparaître comme une barrière pour les migrants ayant un bas niveau de qualification. Certains pays ne prennent pas en compte les publics en situation d'analphabétisme, contrairement à la France.
- Si la responsabilité de l'État dans l'organisation de l'obligation linguistique (mise en place d'un système de formation et d'évaluation des compétences linguistiques) est mise en exergue, il est constaté que la formation ou l'examen peuvent, selon les pays, être à la charge financière de l'État mais également du migrant.
- En dépit des attendus, ces travaux mettent en avant une augmentation non significative des moyens financiers accordés par les pouvoirs publics aux formations linguistiques des migrants.

⁷⁸ Allemagne, Autriche, Belgique (Flandre), Danemark, Estonie, France, Grèce, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays Bas, Pologne, République tchèque, République slovaque, Royaume-Uni.

⁷⁹ Collectif, Séminaire international sur l'intégration linguistique des migrants adultes, Journées de Sèvres, 26-27 septembre 2005, in *Notes et documents du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement*, n°55, juin 2006, p. 5

⁸⁰ Sur les 21 pays qui ont mis en place une législation spécifique, la langue est une des conditions pour obtenir la nationalité ou le statut de résident permanent dans 18 pays. Dans ces 18 états, huit états requièrent un niveau de langue qui peut aller d'un niveau élémentaire à un niveau relativement élevé sur l'échelle du Cadre européen commun de référence (par exemple, le niveau B2 du cadre européen de référence au Danemark).

- Des « programmes » liés à la citoyenneté peuvent être proposés en plus des cours de langue. Ainsi, en 2007, sept pays proposaient également des cours de connaissance de la société avec un test obligatoire pour la citoyenneté pour cinq d'entre eux⁸¹.

Les conclusions de l'enquête menée en 2007-2008 pour le Conseil de l'Europe sur les politiques de formation linguistique dans les Etats européens corroborent le risque d'utiliser la langue pour contrôler les flux migratoires et freiner l'immigration pour raisons familiales. Les auteurs émettent l'hypothèse que ce sont les caractéristiques des flux migratoires, à savoir le pourcentage d'étrangers dans la population totale, le ratio immigration de travail / immigration familiale, le caractère récent ou ancien de l'immigration (l'immigration familiale faisant suite à l'immigration de travail en général), la provenance de l'immigration (communautaire ou extra-communautaire) qui expliquent en partie les politiques nationales.

De ce fait, il apparaît que :

- Les pays qui ont mis en place une obligation linguistique ont en commun d'avoir une forte proportion d'étrangers vivant sur leur sol,
- Trois des pays, où l'immigration familiale est prépondérante par rapport à l'immigration de travail, à savoir la France, l'Allemagne et les Pays-Bas, ont décidé de mettre en place des tests avant l'entrée sur le territoire dans le cadre du regroupement familial,
- Les nouveaux pays d'immigration, qui sont parfois des anciens pays d'émigration (Italie, Espagne, Irlande, Norvège), n'ont pas ou peu d'exigence linguistique contrairement à des pays d'immigration plus ancienne (France, Allemagne).

Ainsi, la majorité des pays européens mettent en oeuvre des politiques d'intégration linguistique et investissent des moyens pour mettre en place et proposer aux migrants une offre publique de formation.

Toutefois l'organisation de la formation linguistique sera variable selon les pays : niveau de langue requis, volume horaire de cours, tests, accessibilité des programmes aux personnes non scolarisées, connaissance de la société d'accueil, sanctions, variation autour de la question de l'écrit, du niveau de langue requis, des volumes horaires.

Les questions, qui découlent de cette mise en oeuvre et auxquelles les autorités publiques doivent apporter des réponses, sont celles inhérentes à toute ingénierie de formation en langue : Quelles sont les finalités ? Quel public est concerné ? Qui finance ? Dans quel cadre ? Quel contenu pour les cours ? Quelle pédagogie ? Quelle formation pour les enseignants ? Quelles modalités (nombre d'heures, achevées en combien d'années, cours optionnels ou obligatoires) ? Les cours sont-ils à la charge du migrant, de l'Etat ? Faut-il atteindre un niveau de langue, lequel ? Quelle évaluation ?...

Mais « *si l'organisation de formation en langues, surtout celle de la société d'accueil, pour des publics d'adultes, relève de la problématique générale de l'ingénierie des formations en langues, du fait de la dimension fortement politique des questions de migration, les problèmes didactiques correspondants exigent de la part des institutions chargées de la formation linguistique une qualité et une transparence toutes particulières, dans l'intérêt des adultes concernés et dans celui de la société d'accueil, qui vise une intégration ou une insertion réussie de ces personnes.* »⁸²

Dans cette mouvance européenne, les autorités publiques françaises ne font pas exception. Le paysage institutionnel et politique de la formation linguistique et la structuration de l'offre publique de formation linguistique à destination des adultes migrants ont subi de nombreuses mutations suite aux nouvelles priorités politiques définies dans le champ de l'intégration depuis 2003.

⁸¹ Un test sur les connaissances de la société est obligatoire pour obtenir la nationalité en Allemagne, Estonie, République slovaque et Royaume Uni. Au Royaume Uni, ce test est également obligatoire pour les personnes qui font la demande du statut de résident.

⁸² Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, op. cit. p. 20

EN FRANCE : UNE MISE EN OEUVRE PARTICULIEREMENT COMPLEXE

Le début des années 2000 en France a été marqué par une volonté politique forte de travailler sur la question de l'apprentissage du français à destination des adultes migrants. Cette volonté politique s'est traduite par des orientations dont les caractéristiques principales sont, comme il a été évoqué précédemment :

- Une connaissance du français qui devient une condition pour le droit au séjour,
- Un accent sur la phase d'accueil et sur l'apprentissage du français à destination du public primo-arrivant.

Dans le même temps, ces nouvelles orientations politiques s'inscrivent dans un champ de la formation linguistique dont le cadre d'intervention a été renouvelé et marqué par :

- Le recours aux marchés publics pour désigner les organismes de formation en charge des cours de français,
- Des réformes successives du paysage institutionnel.

1. Le recours aux marchés publics et ses conséquences

L'application du code des marchés publics a été un changement important pour le secteur de la formation et a eu de nombreuses conséquences. Elle date de la mise en place du CAI en 2003, où il a été fait le choix de recourir aux marchés publics afin de désigner les organismes de formation en charge des actions de formation linguistique à destination des migrants primo-arrivants.

■ Qu'est-ce qu'un marché public ?

Les marchés publics correspondent à un mode particulier de financement. Ils se définissent comme « des contrats conclus à titre onéreux entre l'Etat ou les collectivités locales et des opérateurs économiques ou privés pour répondre à des besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. » Ces contrats ont « pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. » (Article 1 du code des marchés publics).

Les acteurs publics passent une commande qui correspond à ces besoins. Il s'agit donc d'un nouveau mode de contractualisation entre l'Etat et les associations ou autres structures privées.

L'introduction des marchés publics dans le champ de la formation linguistique s'est faite dans un souci de respect des principes suivants :

- La liberté d'accès à la commande publique,
- L'égalité de traitement des candidats,
- La transparence des procédures.

Elle peut se traduire par la professionnalisation des organismes de formation. En effet, les marchés publics amènent à monter des partenariats, et à dynamiser la qualité des formations pour permettre des échanges entre équipes pédagogiques sur des outils, des pratiques, la mutualisation des ressources... Ce mode de financement peut alors jouer un rôle de « stimulant » et pousser les structures d'un même secteur d'intervention et d'un même territoire à se fédérer pour proposer la meilleure offre possible. Il peut, au contraire, induire une marchandisation de cette offre, et créer un climat délétère en attisant les tensions entre structure par leur mise en concurrence. Il peut avoir pour conséquence qu'une structure non implantée sur un territoire puisse intervenir sans connaissance préalable du territoire. Ceci peut s'avérer un atout, en renouvelant les intervenants, mais également une limite, par la méconnaissance du territoire.

D'autre part, l'inscription dans des procédures et des logiques administratives, qu'une partie des structures ne peuvent gérer, a pour effet quasi-mécanique un renforcement des structures les plus importantes au

détriment d'associations plus modestes, souvent de proximité⁸³. Dans le domaine de l'apprentissage du français (tout comme dans d'autres domaines), plusieurs observateurs avaient mis en garde contre le risque de « *laminer un réseau de petites associations de proximité qui jouent un important rôle social pour l'intégration des migrants dans les quartiers et aussi de préparation en amont de la formation. (...) Ce qui serait une erreur, et il serait plus profitable et plus judicieux pour les publics eux-mêmes de rechercher une articulation entre ces associations bénévoles qui ont accumulé des savoirs faire et les organismes professionnels* »⁸⁴.

2. Des réformes successives du paysage institutionnel...

Traditionnellement, le Fonds d'Action Sociale (FAS), puis le Fond de Soutien à l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations (Fasild)⁸⁵, établissement public* administratif, ont été en charge du financement des formations linguistiques à destination des populations immigrées. Or le paysage institutionnel a été marqué, en 2003 et 2006, par sa disparition et la création de l'Agence Nationale pour l'Accueil des Etrangers et les Migrations (ANAEM) et l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances (ACSé). Il est à nouveau modifié en 2009 suite aux réformes de l'Etat, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)⁸⁶.

a. La période 2003-2008

En 2003, lors de la création du contrat d'accueil et d'intégration et du lancement des premiers marchés publics, le Fasild s'était vu confier l'organisation et le financement des prestations liées au CAI : formations civiques, formation vivre en France et formation linguistique. La disparition du Fasild et la création de l'ACSé, en 2006, ont donné lieu au transfert des missions relatives à l'accueil des populations immigrées, qui incombait au Fasild, à l'ANAEM.

A compter de 2006, et jusqu'en 2008, chacune des deux nouvelles agences s'était vue attribuer un « volet » des financements destinés à la formation linguistique des personnes immigrées :

- L'ANAEM, en charge de l'accueil, finançait les formations pour le public relevant du contrat d'accueil et d'intégration par le biais de marchés publics ;⁸⁷
- L'ACSé était en charge du financement pour les autres publics immigrés⁸⁸ au titre de sa mission générale de cohésion sociale et de sa compétence relative à l'intégration des populations immigrées.

Il y a donc eu une répartition des responsabilités entre les deux agences : l'une s'occupe des primo-arrivants spécifiquement visés par la politique d'accueil, l'autre des immigrés présents depuis plusieurs années en France.

Concernant les actions linguistiques destinées à ces derniers, l'ACSé avait, en 2007, procédé à une redéfinition de son cadre d'intervention avec une volonté de distinguer :

- Les actions de formation financées dans le cadre d'un marché public s'adressant à un public large : l'ensemble des personnes immigrées installées régulièrement et durablement en France depuis plusieurs années ayant besoin d'apprendre à parler et/ou à écrire la langue française. Une priorité d'accès est cependant donnée aux personnes qui se sont vues refusées la nationalité française pour « défaut d'assimilation linguistique ». Deux conditions sont posées pour pouvoir bénéficier de ces cours : avoir plus de 26 ans (seules les personnes ayant déposé un dossier de candidature à l'acquisition de la nationalité française peuvent accéder au dispositif dès leur majorité) et ne pas avoir été scolarisé en

⁸³ Par exemple, le marché public de la formation à destination des primo-arrivants, géré par l'OFII, est un appel d'offre régional qui concerne un flux important de personnes. Ainsi la taille des territoires couverts, qui peuvent être à l'échelle d'une région, est telle que seuls les organismes suffisamment importants peuvent y répondre.

⁸⁴ ADVICE Jacques, op. cit. p. 11

⁸⁵ Cf. Annexe 7 : Les acteurs au service de l'apprentissage de la langue

⁸⁶ La RGPP consiste en une réforme de l'Etat lancée par le Président de la République et son gouvernement. Il s'agit de « *conduire des réformes essentielles pour les citoyens, les fonctionnaires et les finances publiques.* » Le principal objectif affiché est « *de changer en profondeur l'organisation administrative française et le contenu de l'action publique [en modernisant et simplifiant l'Etat dans son organisation et ses processus et en améliorant les services pour les citoyens et les entreprises]* ». Pour plus d'informations, voir le site : www.rgpp.modernisation.gouv.fr

⁸⁷ Le décret d'application du 23 décembre 2006 précisait ainsi dans son article R-311-21 que « l'ANAEM organise et finance les formations et les prestations dispensées dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (...) à l'exception du bilan de compétences professionnelles. »

⁸⁸ Le Comité interministériel à l'intégration du 24 avril 2006 avait confirmé cette nouvelle répartition des financements pour la formation linguistique : « A compter de 2007, le financement de ces formations relèvera de l'ANAEM pour le public relevant du contrat d'accueil et d'intégration et de l'ACSé pour les autres publics ».

France⁸⁹. L'objectif de cette formation est de progresser dans l'apprentissage du français. La formation linguistique prescrite est comprise entre 100 et 200 heures avec des rythmes variables (cours du soir, du samedi, rythme intensif, semi intensif, extensif).

- Les actions de proximité financées par voie de subvention et intitulées « Ateliers de savoir sociolinguistique ». Ces actions devaient avoir pour objectif de favoriser la connaissance et l'appropriation des services et dispositifs publics et des règles et modes de fonctionnement de la société française, tout en offrant une première sensibilisation à la langue française orale. Ces ateliers ne devaient pas dépasser une durée de 6 heures par semaine.

b. 2009 : de nouveaux changements liés aux réformes de l'Etat

Ce paysage institutionnel connaît de nouvelles modifications suite à la création du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et du fait des réformes de l'Etat dans le cadre de la RGPP. Les objectifs affichés de cette réforme sont de « *mieux distinguer ce qui relève de la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et ce qui relève des questions de cohésion sociale, d'égalité des chances et de politique de la ville* »⁹⁰. Différents textes⁹¹ ont précisé les orientations pour « *la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière* ». Quelles en sont les lignes directrices ?

Un recentrage sur certains publics et une définition restrictive de l'intégration...

Une des nouvelles orientations de la politique d'intégration, précisée par une circulaire du 7 janvier 2009, est le « recentrage sur certains publics cibles ». L'action du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire porte désormais sur la prise en charge « *des étrangers primo-arrivants en situation régulière, pendant les cinq premières années suivant leur arrivée en France. (...) A l'issue de cette période de cinq ans les étrangers ont vocation à être pris en charge, au même titre que les Français d'origine étrangère ou non, par les dispositifs de droit commun pilotés par d'autres ministères et notamment ceux en charge de l'éducation nationale, de l'emploi, des affaires sociales, du logement et de la politique de la ville. L'action du ministère ira toutefois au-delà de cette période de cinq ans pour des publics confrontés à des problèmes spécifiques, tels que les femmes immigrées, les étrangers dont la naturalisation a été reportée pour insuffisance de connaissance linguistique ou les migrants âgés.* »⁹²

L'intégration se définit ainsi d'une façon très administrative comme la période du primo-accueil et les cinq années qui la suivent⁹³. Cette approche peut figer le processus d'intégration, qui est avant tout un processus dynamique dont la durée dépendra des individus, et risque d'introduire une nouvelle distinction entre personnes immigrées présentes depuis moins ou depuis plus de cinq ans.

Le risque est que « *la politique d'intégration (...) qui s'adressait jusqu'alors aux 5 millions d'immigrés (étrangers ou naturalisés) présents en France ne s'adresse plus qu'aux 110 000 migrants arrivant en France chaque année.* »⁹⁴

La création d'un nouvel opérateur et une nouvelle répartition des compétences...

Jusqu'en 2008, la mise en œuvre de la politique d'accueil, d'intégration et de formation linguistique à destination des adultes migrants s'est appuyée sur deux établissements publics : l'ANAEM et l'ACSé. Un nouvel opérateur dans le champ de l'immigration et de l'intégration a été créé en avril 2009⁹⁵ : l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII). Rassemblant les missions et les moyens de l'ANAEM et d'une partie de l'ACSé, ce nouvel établissement est désormais en charge du service public de l'accueil à destination des primo-arrivants. Il « *a pour mission de participer à toutes les actions administratives, sanitaires et sociales relatives : à l'intégration en France des étrangers, pendant une période de cinq années*

⁸⁹ Brochure de présentation de l'ACSé « Dispositif d'apprentissage du français », 2007

⁹⁰ Article publié sur le site internet de l'ACSé : Modification du périmètre d'interventions de l'ACSé : l'ACSé répond aux interrogations des associations, 16 janvier 2009

⁹¹ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Décret n° 2009-331 du 25 mars 2009, substituant la dénomination « Office français de l'immigration et de l'intégration » à la dénomination « Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations » ; Circulaire du 7 janvier 2009 sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière

⁹² Circulaire du 7 janvier 2009 sur la mise en place d'une nouvelle politique d'intégration des étrangers en situation régulière, p. 3

⁹³ Article L5223-1 du code du travail modifié par l'article 67 de la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

⁹⁴ VAN EECKHOUT Laetitia, Intégration des immigrés, une politique peau de chagrin, in *Le Monde*, 21 février 2009

⁹⁵ Loi du 25 mars 2009 et le décret du 25 mars 2009 (cf. note ci-dessus)

au plus à compter de la délivrance d'un premier titre de séjour les autorisant à séjourner durablement en France ou, pour la mise en œuvre des dispositifs d'apprentissage de la langue française adaptés à leurs besoins, le cas échéant en partenariat avec d'autres opérateurs, quelle que soit la durée de leur séjour. »⁹⁶ Chargé de renforcer les parcours d'intégration des personnes immigrées pendant les premières années de leur présence en France, il est placé sous la tutelle unique du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

La création de ce nouvel office entraîne une nouvelle répartition des compétences et des moyens :

- Le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et de développement solidaire et ce nouvel opérateur, l'OFII, sont responsables de l'intégration des étrangers en situation régulière, pendant les 5 années qui suivent leur arrivée en France ;
- Le ministère chargé de la Ville et son opérateur, l'ACSé, sont responsables de « l'insertion » des populations issues de l'immigration, de la lutte contre les discriminations et de la politique de la ville.

Désormais, l'ACSé n'a plus compétence pour intervenir en faveur de l'intégration des migrants. Ses domaines d'intervention sont la promotion de l'égalité et de la diversité (prévention des discriminations, actions culturelles, actions en faveur de la citoyenneté, accès aux droits et aux services, accès à la santé et aux soins) et les actions du ressort de la politique de la ville. Il découle de cette répartition une scission entre les actions qui concourent à l'intégration (définie comme la période du primo-accueil et les cinq années qui la suivent) et celles qui participent à la promotion de l'égalité.

Quelles conséquences concernant l'apprentissage du français ?

Pour le ministère de l'Intégration, l'apprentissage du français reste une des priorités du parcours d'intégration. Les compétences relatives aux actions d'apprentissage du français relèvent désormais du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et de l'OFII. D'après l'article L 5223-1 du code du travail, l'OFII a compétence pour organiser l'ensemble des actions d'apprentissage du français en faveur des immigrés, quel que soit leur temps de présence en France.

Le nouveau partage des responsabilités se traduira par les modifications suivantes :

- Les dispositifs de formation linguistique à destination des publics immigrés, pris en charge par l'ANAEM et l'ACSé, le seront par l'OFII. L'ACSé a procédé au transfert des formations linguistiques à destination des migrants installés durablement en France, financées par marchés publics, vers l'OFII au 1^{er} juillet 2009.
- Les actions dites « de proximité » devraient revenir au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Au sein du ministère, la Direction de l'Accueil, de l'Intégration et de la Citoyenneté (DAIC) gère les crédits consacrés à ces actions et les délèguera aux préfets de région qui seront désormais l'interlocuteur des acteurs associatifs et institutionnels⁹⁷. Parmi les actions de proximité, les ateliers de savoir sociolinguistique (ASL), jusqu'ici soutenus par voie de subvention par l'ACSé, devraient donc être transférés à la DAIC et aux préfets de région. Cependant, de manière exceptionnelle, l'ACSé pourra continuer à financer des Ateliers de savoir sociolinguistique dans le cadre de ses missions relatives à la politique de la ville dans la mesure où les actions financées contribuent à l'insertion et à la socialisation des populations immigrées.

Au-delà d'une volonté de clarification, ces transformations institutionnelles soulèvent un certain nombre d'enjeux pour les acteurs du champ de l'immigration et de l'intégration :

- **La catégorisation encore accrue des dispositifs et des publics concernant les actions d'apprentissage du français**

D'après les nouvelles dispositions législatives et la circulaire du 7 janvier 2009, le champ d'intervention du ministère en charge de l'Intégration et de l'OFII, sera avant tout la période de l'accueil et des cinq années qui la suivent. Il pourra être étendu au-delà des cinq ans pour des publics considérés prioritaires : femmes, personnes âgées et étrangers dont la nationalité française a été rejetée pour défaut d'assimilation linguistique. Mais quelle prise en compte des étrangers et/ou immigrés présents

⁹⁶ L'article L5223-1 du code du travail modifié par l'article 67 de la Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion cite également les domaines suivants : entrée et séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois des étrangers ; accueil des demandeurs d'asile ; introduction en France, au titre du regroupement familial, du mariage avec un Français ou en vue d'y effectuer un travail salarié, d'étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne ; contrôle médical des étrangers admis à séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois ; retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

⁹⁷ Cependant certaines actions de proximité, dont l'objectif est de favoriser l'insertion et la socialisation des personnes immigrées, pourront être financées dans le cadre de certains dispositifs contractuels (par exemple les CUCS).

depuis plus de 5 ans mais qui ne correspondent pas à ces publics ? Ils ont vocation, en principe, à intégrer des dispositifs de droit commun.

Mais ces nouvelles orientations institutionnelles ne vont-elles pas se traduire par l'apparition d'un nouveau critère d'accès à une formation linguistique, celui de la durée de présence en France ? Les dispositifs de droit commun vont-ils effectivement prendre la relève ? Seront-ils éventuellement en mesure de s'adapter afin de tenir compte des particularités de ces publics ? Il faut être effectivement vigilant à ce que ces nouvelles orientations institutionnelles ne signifient pas l'abandon du public étranger présent depuis plus de cinq en France et non identifié comme un public prioritaire.

■ **La continuité et la cohérence des actions menées**

La création de nouveaux établissements publics, la redéfinition des champs d'intervention impliquent des changements d'interlocuteurs et des sources de financement.

Toute réforme nécessite un temps d'adaptation et d'appropriation des nouvelles prérogatives par les différents acteurs concernés. La succession de réformes peut être un facteur de déstabilisation et entraîner un manque de continuité et de cohérence des actions menées. Les restrictions des moyens impliquées par ces réformes et les changements d'interlocuteurs peuvent avoir les conséquences suivantes : provoquer des ruptures dans les financements et la disparition d'actions menées par des acteurs de terrain, qui ne peuvent continuer à les proposer, faute de disposer des moyens nécessaires. En 2009 et 2010, les changements dans les domaines d'intervention de l'ACSé posent ainsi le devenir des actions de proximité qui, dans certaines régions, étaient principalement financées par l'intermédiaire des ASL.

3. Dans un contexte de déconcentration* et de décentralisation*

Ces réformes viennent s'ajouter à un paysage institutionnel déjà complexe car la politique de formation linguistique s'inscrit dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation. A ce titre, différents acteurs publics interviennent, rendant parfois opaque l'identification des interlocuteurs pertinents et une prise en charge « responsable ». Les compétences sur cette question se répartissent, à la fois, entre les administrations de l'Etat et entre l'Etat et les collectivités territoriales*. Ce partage ne facilite pas la prise de responsabilités politiques.

La politique de formation linguistique est une politique transversale, à la croisée de différentes politiques publiques. Au niveau des services de l'Etat, les compétences peuvent donc s'avérer multiples. En effet, la question linguistique peut relever de la responsabilité des ministères en charge de l'emploi, des affaires sociales, de l'éducation, de la culture, des affaires étrangères, de l'immigration, de l'intégration... Les différents dispositifs décidés dans le cadre de nouvelles politiques peuvent être portés soit par des services déconcentrés de l'Etat, soit par des établissements publics (ANAEM, ACSé, OFII).

Suite à la loi de décentralisation de 2003, les collectivités territoriales (Régions, départements, communes) ont vu leurs compétences obligatoires réaffirmées et renforcées, avec des conséquences dans le secteur de la formation professionnelle et de l'action sociale en particulier.

Les collectivités territoriales peuvent être amenées à financer des formations en français et à développer une politique locale concernant l'apprentissage du français au titre de leurs compétences obligatoires ou si elles inscrivent cette question dans leurs priorités et agendas politiques.

Ainsi les conseils régionaux peuvent décider de mettre en place une offre de formation linguistique au titre de leur compétence décentralisée dans le cadre de la formation professionnelle. Les conseils généraux peuvent être sollicités dans le cadre de leur mission relative à l'action sociale, pour les publics en insertion. Les communes peuvent l'être également au titre de leur proximité et de leur mission générale de cohésion sociale sur un territoire.

Les collectivités territoriales peuvent ainsi décider de financer des formations soit par le biais de marchés publics, soit par le biais de subvention. Peuvent coexister une offre de formation linguistique financée par le biais de marchés publics et des actions financées par subvention.

Ainsi, et à titre d'illustration, en 2008, l'offre publique de formation pour les migrants s'est structurée de la manière suivante, entre :

- Deux dispositifs nationaux financés dans le cadre de marchés publics et destinés à des publics bien ciblés qui se déclinent sur le territoire par le biais d'agences spécialisées,

- Une offre qui se construit sur les territoires en fonction de leurs spécificités, des orientations politiques locales et des prérogatives institutionnelles des acteurs publics. En effet, une offre de formation linguistique s'inscrit dans des réalités locales qui varient d'une région à l'autre, d'un département à l'autre, d'une ville à une autre. Elle répond à des besoins identifiés par différents acteurs.

L'offre publique de formation linguistique se décline ainsi à travers des actions multiples et hétérogènes dont les objectifs, les publics visés, les critères d'accès, les porteurs, les modes de financement et les acteurs publics en charge de son financement vont varier. Il apparaît nécessaire d'articuler l'intervention des différents acteurs publics entre eux, mais également celle des acteurs publics avec celle des acteurs de terrain afin d'améliorer l'offre de formation proposée aux publics concernés.