



VERSION PROVISOIRE

Les tests d'intégration : aide ou entrave à l'intégration ?

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteuse : Mme Tineke Strik, Pays-Bas, SOC

Résumé

À n'en pas douter, la maîtrise de la langue contribue au succès de l'intégration. Forts de ce constat, un nombre croissant d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont introduit des tests d'intégration, fondés principalement sur la connaissance de la langue du pays d'accueil, mais parfois aussi sur des questions de « citoyenneté », dont l'histoire, les institutions politiques, la société et les valeurs démocratiques.

Cependant, d'aucuns craignent que ces tests ne fassent en réalité obstacle à l'intégration et ne conduisent à l'exclusion. La pratique de ces tests avant l'entrée sur le territoire posent des problèmes au regard des droits des familles et peuvent constituer un obstacle au regroupement familial. Inversement, soumettre les migrants à des tests d'intégration alors qu'ils sont dans le pays d'accueil risque de priver certains d'entre eux de droits de séjour sûrs. Ces effets pourraient engendrer une certaine rancœur au sein des communautés de migrants et une discrimination à l'égard de certains groupes (notamment des personnes illettrées ou peu instruites, qui sont dans l'incapacité de réussir ces tests).

Certains craignent également que, dans plusieurs Etats membres, l'objectif premier (ou du moins une conséquence prévisible) de ces tests ne soit de réduire le nombre de migrants arrivant ou restant dans les pays concernés. Si tel est le cas, ces tests ne sont pas des tests d'intégration et constituent une régression.

Pour que ces tests favorisent l'intégration, les Etats membres doivent veiller à ce qu'ils soient basés sur des niveaux de compétence accessibles et ne conduisent pas à l'exclusion, à ce que des aides financières soient prévues pour passer les tests et pour suivre les apprentissages nécessaires et à ce que d'autres options soient mises en place (afin de prendre en compte le fait que tout le monde n'a pas les mêmes capacités ou besoins linguistiques). Par ailleurs, le Comité des Ministres est invité à examiner comment adapter le « Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer » (CECR) du Conseil de l'Europe, qui est le principal référentiel de maîtrise de la langue employé par les Etats membres dans bon nombre de ces tests, mais qui n'a pas été conçu comme un instrument de mesure de l'intégration.

¹ Renvoi en commission : Doc. 12604, Renvoi 3784 du 20 juin 2011.

A. **Projet de résolution²**

1. La connaissance de la langue/des langues de la société d'accueil peut à l'évidence faciliter la bonne intégration des immigrants. C'est en partant de ce constat que les tests d'intégration ont été introduits dans quelques Etats membres, en vue au départ de l'obtention de la nationalité. Adoptés par un nombre croissant d'Etats, ils ne sont plus seulement appliqués à cette fin mais aussi pour l'obtention de titres de séjour, voire comme condition préalable à l'entrée dans le pays, principalement en cas de regroupement familial.

2. L'usage de ces tests s'est grandement développé, et le niveau d'exigence a lui aussi été relevé. Par ailleurs, parallèlement à la langue, une série de questions de « citoyenneté », par exemple l'histoire, la connaissance des institutions politiques, de la société et des valeurs démocratiques ont été introduites dans plusieurs pays.

3. Le recours à ces tests soulève essentiellement deux préoccupations. La première est de savoir s'ils favorisent l'intégration ou produisent l'effet contraire. La seconde est de savoir s'ils sont employés moins comme une mesure d'intégration que comme un mécanisme de gestion des migrations visant à limiter le nombre de migrants entrant et/ou restant dans le pays concerné. La baisse d'au moins 20 % des demandes de regroupement familial enregistrées dans un Etat membre et la diminution de 40 % du nombre de personnes demandant ou bénéficiant d'un titre de séjour permanent dans un autre donnent une indication claire de l'effet, intentionnel ou non, de l'introduction de ces mesures. Ces diminutions sont un motif d'inquiétude car le regroupement familial et une plus grande sécurité en ce qui concerne les droits de séjour sont des facteurs bénéfiques pour l'intégration des migrants. Les migrants particulièrement vulnérables ont besoin d'être soutenus dans le processus d'intégration, ce qui nécessite de leur accorder l'accès à ces droits, au lieu de les en exclure.

4. Encourager l'intégration par des tests linguistiques ou autres ne constitue pas un problème en soi ; il s'agit d'une mesure que beaucoup d'Etats membres conserveront probablement sous une forme ou une autre. Il est cependant important d'avoir conscience des limites de ces tests et de veiller à ce qu'ils contribuent à l'intégration plutôt que d'y faire obstacle. Plutôt que de développer la pratique de ces tests, proposer des cours de langue et, éventuellement, obliger les migrants à y participer pourrait produire des effets plus bénéfiques et favoriser l'acquisition de compétences linguistiques sans risquer d'exclure les migrants. Cette approche pourrait aussi favoriser l'intégration conçue comme un processus à double sens, qui nécessite un investissement à la fois de la part de la société et des migrants. En outre, le fait de tester les connaissances n'améliore pas, en soi, les compétences linguistiques et ne peut avoir d'efficacité que s'il intervient au stade final d'un cours de langue offert par le pays d'accueil.

5. L'Assemblée est préoccupée par l'efficacité des tests actuels d'intégration en Europe, qui n'est pas ce qu'elle devrait être. D'abord, les niveaux de connaissance requis dépassent parfois ce qui est raisonnablement accessible aux migrants ou aux candidats à l'immigration, d'où l'exclusion de nombreuses personnes qui n'auraient, hormis cela, pas rencontré de difficultés d'intégration. Ceci soulève des problèmes en matière de droits de l'homme, s'agissant notamment du droit à la vie familiale et de la protection contre la discrimination. Cette situation devient particulièrement problématique dans les cas de regroupement familial ou lorsque les intéressés sont des personnes illettrées ou peu instruites, des personnes âgées, des réfugiés ou autres. Par ailleurs, lorsque les tests d'intégration constituent une mesure à peine voilée de gestion des migrations, ils entravent l'intégration et la desservent et devraient être supprimés.

6. Les Etats membres du Conseil de l'Europe sont par conséquent invités à réexaminer leur approche des tests d'intégration en évaluant leur efficacité à long terme, en tant qu'outil propre à favoriser des mesures d'intégration efficaces, viables et accessibles, afin de garantir :

6.1. l'accessibilité des niveaux de compétence linguistique requis lors de ces tests. Ceci supposera :

6.1.1. de ne pas fixer de niveaux de langue trop élevés et de différencier les tests selon les attentes en matière d'expression et de compréhension orales (ne pas dépasser le niveau A2 du « Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner,

² Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2013.

évaluer » (CECR)), et de compréhension ou production écrites (rester au niveau élémentaire A1 du CECR) ;

6.1.2. d'éviter les effets discriminatoires des tests en privilégiant les échelles graduées de compétences traduisant davantage la reconnaissance des efforts que les résultats bruts. Par ailleurs, les tests doivent prendre en compte les besoins et les capacités de personnes présentant des niveaux de littératie et d'instruction différents ou de celles susceptibles de se trouver en situation de vulnérabilité ou de présenter d'autres difficultés, par exemple les personnes âgées ou les réfugiés ;

6.1.3. de ne pas recourir exclusivement aux tests. En remplacement ou en complément des tests, il conviendrait d'envisager d'autres options permettant de juger de la volonté d'intégration au moyen d'autres critères, par exemple l'engagement civique ou les progrès réalisés, ou en recourant à des mécanismes adoptés dans certains pays, tels que les entretiens avec un personnel qualifié afin de garantir l'équité ;

6.2. l'octroi par l'Etat d'une aide financière adéquate pour les cours préparatoires. Dans la mesure du possible, ces cours devraient être gratuits, l'expérience ayant montré que le fait de demander aux migrants de s'acquitter des frais de cette formation, qui peut s'échelonner sur 400 heures voire davantage, constitue un obstacle dissuasif majeur ;

6.3. la mise en place de mesures appropriées pour que l'échec aux tests (qui peut être élevé) n'ait pas d'effet discriminatoire et ne conduise pas à l'exclusion ou à une situation incertaine pour ceux qui échouent. L'échec pourrait avoir pour conséquence que des efforts supplémentaires soient exigés, mais il ne devrait pas déboucher sur le refus du droit au regroupement familial, des droits de séjour permanent ou à la nationalité.

6.4. un examen attentif des conditions préalables à l'entrée et de l'incidence qu'elles peuvent avoir sur le droit à la vie familiale, tel que consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et au regroupement familial, tel qu'établi par la Directive de l'Union européenne relative au droit au regroupement familial. À cet égard, l'échec au test ne devrait jamais être à lui seul un motif pour exclure des migrants du regroupement familial, dès lors qu'ils satisfont à tous les autres critères ;

6.5. l'étude, l'expérimentation et, le cas échéant, l'utilisation d'options autres que ces tests.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution2013 sur les tests d'intégration : aide ou entrave à l'intégration ?
2. L'Assemblée note que la connaissance de la ou des langues de la société d'accueil facilite la réussite de l'intégration des migrants. Forts de ce constat, quelques Etats membres ont commencé à introduire des tests d'intégration, adoptés depuis lors par un nombre croissant de pays. Ils sont désormais appliqués en vue de l'obtention de la nationalité, mais également d'un titre de séjour, voire comme condition préalable à l'entrée dans le pays, notamment à des fins de regroupement familial.
3. Des statistiques et des enquêtes d'évaluation montrent que les tests de langue et d'intégration ont entraîné une diminution du nombre de demandes de regroupement familial, de permis de séjour permanents et de naturalisation. Ces tests peuvent aussi avoir un impact discriminatoire en fonction du sexe, de l'âge, du niveau d'instruction et de la nationalité des personnes concernées. Il faut dès lors se demander si des tests dont la finalité concerne l'octroi de droits de séjour sont le bon instrument pour favoriser l'intégration des migrants, ce qui doit amener à reconsidérer sérieusement la politique consistant uniquement à faire passer des tests en exigeant un certain niveau de connaissances, au lieu de promouvoir les compétences linguistiques et l'intégration.
4. L'usage de ces tests s'est grandement développé, et les niveaux requis ont eux aussi été relevés, prenant comme principal référentiel le « Cadre européen commun de référence pour les langues : apprendre, enseigner, évaluer » (CECR).
5. L'Assemblée note que le CECR, l'une des nombreuses réussites du Conseil de l'Europe, propose des niveaux de référence largement utilisés pour évaluer les compétences linguistiques. Elle reconnaît cependant que cet instrument n'a pas été conçu comme un mécanisme permettant d'établir si un certain niveau de langue correspond ou non à un niveau d'intégration. Il s'agit uniquement d'une mesure des capacités linguistiques.
6. L'Assemblée note également les activités importantes menées par l'Unité des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, et en particulier ses travaux sur l'intégration linguistique des migrants adultes (ILMA).
7. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Comité des Ministres :
 - 7.1. à poursuivre ses travaux sur le CECR, par l'intermédiaire de son Unité des politiques linguistiques, afin de voir la manière dont il peut être utilisé pour le processus d'intégration. À cet égard, il pourrait juger judicieux d'élaborer des lignes directrices sur les modalités d'utilisation du CECR et les limites de son usage à des fins d'intégration ou d'envisager un autre outil fondé sur le CECR, mieux adapté à l'objectif visé que les niveaux de compétence linguistique ;
 - 7.2. à proposer des options autres que les tests de langue/d'intégration pour promouvoir et mesurer l'intégration et améliorer les perspectives d'intégration des migrants et des candidats à l'immigration ;
 - 7.3. à promouvoir davantage les travaux du Conseil de l'Europe sur l'intégration linguistique des migrants adultes.

³ Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2013.