COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 18.9.2008
SEC(2008) 2445

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 566 final}
{SEC(2008) 2443}
{SEC(2008) 2444}

Le présent rapport n'engage que les services de la Commission ayant participé à son élaboration et ne préjuge pas de la forme finale d'une éventuelle décision de la Commission.

RÉSUMÉ

Le présent rapport d'analyse d'impact brosse un état des lieux de la politique du multilinguisme et propose de renforcer l'action dans ce domaine. Il est joint à la proposition de communication de la Commission «Multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun» (n° 2008/EAC/004 dans la liste des actions prévues pour adoption par la Commission).

La diversité linguistique est une caractéristique essentielle, de longue date, de l'Union européenne, dont les 500 millions de citoyens parlent 23 langues officielles différentes, auxquelles viennent s'ajouter 60 langues parlées uniquement dans certaines régions ou par des groupes spécifiques, sans mentionner les plus de 300 langues différentes apportées par les migrants. À l'heure actuelle, on estime à au moins 175 le nombre de nationalités présentes sur le territoire de l'Union européenne. Les flux migratoires ont renforcé la mosaïque de minorités nationales et culturelles existante. Dans un tel contexte, les contacts entre locuteurs de différentes langues n'ont cessé de croître ces dernières années, en raison de l'accroissement de la mobilité intra-européenne, des flux migratoires en provenance de pays tiers et de la mondialisation. Cette tendance devrait se poursuivre et prendre de l'ampleur au cours des années à venir. Sur cette toile de fond, les deux problèmes mis en évidence dans la présente analyse d'impact sont les suivants[1]:

(1) la connaissance des langues étrangères demeure insuffisante. L'objectif, fixé par le Conseil de Barcelone, prévoyant que les Européens acquièrent des compétences dans deux langues, outre leur langue maternelle, n'a toujours pas été atteint;

(2) les citoyens, entreprises et prestataires de services européens ne sont pas pleinement conscients des avantages ni des enjeux de la diversité linguistique en Europe.

La définition du problème s'appuie sur les données et les informations reçues dans le cadre du suivi de deux communications précédentes sur le multilinguisme[2] (2007) et du processus de consultation, qui s'est étalé sur neuf mois (2007-2008).

Les communications précédentes sur le thème du multilinguisme et de la diversité linguistique ont établi un programme des actions à mener jusqu'en 2006-2007 et préconisé un réexamen de la situation et l'adoption d'éventuelles nouvelles mesures. L'évaluation de l'avancement des travaux et de la mise en œuvre, réalisée en 2007, montre que, malgré des signes de progrès (particulièrement en matière d'apprentissage des langues dans l'enseignement primaire et secondaire), la mise en œuvre doit se poursuivre et devrait être renforcée dans une perspective d'éducation et de formation tout au long de la vie, en accordant une grande attention à l'apprentissage informel des langues et à la diversité linguistique dans l'environnement local.

---

[1] Le multilinguisme institutionnel (c.-à-d. l'utilisation des langues au sein de la Commission européenne pour la communication sur le plan interne et avec le citoyen: publications / traduction / interprétation) n'est pas couvert par la présente analyse d'impact ni par les initiatives connexes. Bien que le multilinguisme institutionnel s'inscrive dans la problématique des langues, les difficultés, les objectifs et les options qui le caractérisent sont différents, c'est pourquoi il a été décidé de ne pas aborder les deux aspects simultanément.

[2] COM(2003) 449 final, COM(2005) 596 final, COM(2007) 554 final/2.

Le **processus de consultation** a révélé que les États membres, les institutions européennes et les parties prenantes s'accordaient sur les points suivants:

En ce qui concerne le champ d'application de la politique du multilinguisme:

- La diversité linguistique et culturelle est perçue comme une caractéristique de longue date de la société européenne: la plupart des personnes l'apprécient à sa juste valeur, tout en reconnaissant la nécessité de la gérer de manière efficace et prudente. Pour la majorité des répondants, le passage à une langue unique n'est pas une solution envisageable.

- Une politique linguistique ne promouvant que l'apprentissage des langues officielles de l'UE est trop limitée dans la société actuelle, où les citoyens (et résidents) parlant de nombreuses langues différentes sont quotidiennement en contact.

- L'acquisition des langues devrait être placée dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie.

- Le multilinguisme est une question transversale qui a des incidences sur la compétitivité et la citoyenneté européenne et qui devrait être intégrée dans toute une série de politiques dépassant le cadre de l'enseignement.

- La promotion de la diversité linguistique ne devrait pas viser la préservation des langues comme une fin en soi. Au contraire, elle devrait renforcer le dialogue entre les langues et les communautés.

- Chaque citoyen a besoin d'un éventail de compétences linguistiques différent. Celui-ci varie en fonction de ses centres d'intérêt, de l'endroit où il vit, ainsi que de sa situation familiale et professionnelle.

En ce qui concerne les méthodes:

- Les États membres et la Commission devraient mettre au point une politique linguistique qui favorise la diversité linguistique et vise à créer un environnement favorable aux langues, tout en élargissant l'éventail des langues enseignées, en valorisant et en préservant les compétences linguistiques des citoyens et en les encourageant à en acquérir d'autres.

- L'apprentissage des langues tout au long de la vie joue un rôle essentiel dans l'acquisition de compétences linguistiques: il s'agit de commencer tôt, de conserver sa motivation pendant la scolarité et la formation initiale, et de continuer à apprendre des langues tout au long de la vie adulte.

- Il conviendrait de mieux exploiter l'apprentissage informel des langues, en élargissant l'accès aux multimédias, à la mobilité physique ou virtuelle et aux échanges culturels. Ce type d'apprentissage est efficace dans la mesure où chaque individu peut déterminer quand, où et comment il souhaite apprendre une langue et où il permet à des personnes de divers horizons de communiquer entre elles, ainsi que de découvrir et de comparer différentes mentalités.

- Les communautés locales, les prestataires de services et les entreprises devraient tenir compte du fait que les citoyens et clients faisant appel à eux parlent souvent différentes langues et devraient mettre au point des stratégies permettant de répondre à leurs besoins linguistiques.

La valeur ajoutée de la nouvelle communication consistera:

- à poursuivre les efforts en vue de la réalisation de l'objectif «langue maternelle plus deux autres langues», en donnant des indications claires sur les domaines et les groupes cibles à la traîne (étudiants suivant une formation professionnelle, adultes peu qualifiés et migrants) et ayant bénéficié d'une attention moindre dans les communications précédentes;

- à ancrer le multilinguisme dans le contexte plus général de la «stratégie pour la croissance et l'emploi» en sensibilisant l'opinion aux atouts de la diversité linguistique et à ses effets sur le dialogue interculturel. Dans ce contexte, le multilinguisme se dégage également comme une composante des politiques extérieures de l'UE, comme l'a récemment montré le sommet Euromed consacré à la culture[3];

- à intégrer le multilinguisme dans les politiques concernées à l'échelon européen et à travailler en partenariat avec les États membres et les parties prenantes afin de garantir la poursuite et la réalisation, au niveau le plus approprié, d'objectifs communs.

Par conséquent, les **deux objectifs généraux** de la politique du multilinguisme sont les suivants:

(1) permettre aux citoyens de maîtriser deux langues, outre leur langue maternelle (en bref: «langue maternelle plus deux autres langues»);

(2) sensibiliser l'opinion à la diversité linguistique de la société européenne et transformer cette diversité en un atout pour le dialogue interculturel et la compétitivité.

Sur le plan de la **mise en œuvre,** le premier objectif opérationnel consistera à faire en sorte que le multilinguisme soit systématiquement encouragé dans le cadre des politiques européennes susmentionnées, par l'application d'une **approche intégrée** et l'utilisation optimale des ressources financières disponibles au titre de programmes européens existants. Conformément au principe de subsidiarité, les États membres sont les principaux décideurs en ce qui concerne la politique des langues, tandis que plusieurs parties prenantes (prestataires de services éducatifs, partenaires sociaux, médias, autorités locales, etc.) jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cette politique. Par conséquent, le deuxième objectif opérationnel sera de **travailler en partenariat avec les États membres et les parties prenantes** et de les aider à atteindre les objectifs communs et à adopter une approche intégrée à leur niveau.

Différentes options ont été examinées en vue de la réalisation des objectifs précités:

---

[3] *Agreed Conclusions of the third Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Culture*, Athènes, 29-30 mai 2008; déclaration de la Présidence à l'occasion de la conférence *New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations*, Ljubljana, 13-14 mai, http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

(1) pas de nouvelle action conjointe avec les États membres et pas d'utilisation stratégique de programmes communautaires («mainstreaming»);

(2) utilisation d'instruments réglementaires (recommandation);

(3) recours à la méthode ouverte de coordination: publication, par la Commission, d'une communication qui serait approuvée par les autres institutions européennes et ouvrirait la voie à une coopération avec les États membres; intégration du multilinguisme dans les programmes et initiatives communautaires actuels.

Après avoir comparé les forces et les faiblesses des options ci-dessus, la DG Éducation et culture a choisi de proposer l'option 3, qui permettrait à la Commission, avec la coopération des États membres et des parties prenantes, de relever les défis identifiés dans le domaine du multilinguisme et de trouver des solutions appropriées. Cette option, qui est également celle correspondant le mieux aux attentes des États membres et des parties prenantes, respecte le principe de subsidiarité et constitue la meilleure base pour sensibiliser l'opinion aux défis et aux problèmes et pour accomplir de réels progrès dans la résolution de ceux-ci.

Quant la manière de promouvoir le multilinguisme à travers les politiques et programmes de la Commission, l'option d'un programme de dépenses en faveur du multilinguisme a été écartée, car le multilinguisme est un objectif transversal de politiques très différentes (éducation, culture, médias, emploi, inclusion sociale, recherche, etc.) et il ne semble ni opportun ni efficace de soutenir ces politiques en dehors du contexte qui leur est propre. Par conséquent, l'approche consistant à intégrer le multilinguisme dans les politiques et programmes concernés de la Commission s'est révélée une solution viable. Sont principalement concernés: tous les volets du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'aide en matière de formation linguistique accordée par les Fonds structurels, les cours d'intégration linguistique à l'intention des migrants soutenus par la DG JLS, les programmes «Jeunesse en action» et «Citoyens pour l'Europe», les traductions littéraires soutenues par le programme «Culture», le programme «Media», les programmes et initiatives dans les domaines de la recherche et des technologies de l'information.

À la lumière des observations formulées et compte tenu des possibilités limitées d'action directe dont dispose la Commission, les incidences économiques et sociales que l'option choisie est susceptible d'avoir sont les suivantes (elles dépendront de la détermination avec laquelle les États membres et les parties prenantes appliqueront la stratégie recommandée):

- Incidences économiques: grâce aux effets des compétences linguistiques sur l'employabilité et la compétitivité des citoyens, la nouvelle stratégie définie dans la communication est susceptible d'influencer favorablement les échanges internationaux et les investissements transfrontaliers, le développement technologique et l'innovation, le nombre d'emplois et leur qualité, les relations avec les pays tiers et les relations extérieures.

- Incidences sociales: les compétences linguistiques étant un préalable au dialogue interculturel, la stratégie devrait avoir des effets positifs sur l'inclusion sociale, ainsi que sur la gouvernance et la participation.

En matière de coûts: au niveau de la Commission, la mise en œuvre des actions recommandées dans la communication n'entraînera pas d'augmentation du budget. La communication vise à faire en sorte que les programmes existants soient utilisés de manière plus efficace à l'appui du multilinguisme, notamment en garantissant:

- une approche plus systématique (c.-à-d. faire passer un message cohérent en faveur de la diversité linguistique, tenir compte des aspects linguistiques dans le cadre des projets et initiatives);

- une plus grande synergie entre les États membres (c.-à-d. les aider à atteindre des objectifs communs, par des initiatives de la Commission et l'échange de bonnes pratiques).

En ce qui concerne les États membres, la communication, dans le droit fil des objectifs déjà définis à l'échelon de l'UE, tels que celui de Barcelone («langue maternelle plus deux autres langues»), recommandera des objectifs généraux et opérationnels et suggérera des moyens de les atteindre, la mise en œuvre demeurant toutefois de la compétence des États membres. La communication de la Commission recommandera l'application d'un grand principe, à savoir la nécessité de prendre les mesures au plus près des citoyens, en tenant compte des besoins linguistiques locaux et en mettant en commun les ressources des entreprises, de la société civile et des autorités locales, de manière à pouvoir les utiliser le plus efficacement possible.

Sur le plan du suivi, le groupe interservices sur le multilinguisme, déjà existant, pourrait assurer une approche coordonnée avec la Commission et veiller à ce que le multilinguisme soit intégré dans les programmes et initiatives européens concernés, par des interventions au niveau des programmes (priorités thématiques, budget pour la préparation linguistique et les activités linguistiques, surveillance appropriée, etc.). Le suivi avec les États membres sera assuré par un groupe de travail composé de représentants de haut niveau des États membres, s'appuyant sur l'actuel groupe de travail sur les langues. Pour maintenir la politique du multilinguisme au centre des préoccupations et garantir une analyse périodique de l'avancement des travaux, la Commission recommandera que les institutions européennes réservent chaque année un créneau dans leur emploi du temps à l'examen de cette politique. Vis-à-vis du Conseil, elle proposera que le multilinguisme soit inscrit dans le programme glissant du Conseil Éducation.

La Commission actualisera régulièrement les indicateurs disponibles et étudiera la possibilité de financer des enquêtes auprès des secteurs pour lesquels moins de données sont disponibles (tels que les entreprises et les prestataires de services). En matière de «mainstreaming», la Commission devrait s'assurer, lors de l'évaluation des programmes et politiques communautaires concernés, que les aspects linguistiques sont dûment pris en compte. La Commission encouragera les États membres et les parties prenantes à faire figurer les langues parmi les points à examiner lors de l'évaluation des politiques et des stratégies à leur niveau. Elle procédera, en 2012, à un examen global de l'avancement des travaux et fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'expérience acquise. Par conséquent, les États membres seront invités à rendre compte, avant fin 2011, des progrès qu'ils auront accomplis.