

Compétences linguistiques et droit au séjour : dans la fabrique d'une politique linguistique d'immigration

CORALINE PRADEAU

ERALO, Université de la Nouvelle-Calédonie
(Nouvelle-Calédonie)

Résumé : L'article propose une analyse de la planification et de l'aménagement d'une politique linguistique d'immigration (PLM). Il s'appuie sur une enquête réalisée auprès de hauts fonctionnaires, de formateurs et de bénévoles associatifs œuvrant à la formation linguistique d'adultes migrants sur le territoire français. Le principal enjeu de cette politique réside dans les compétences linguistiques exigées de certains ressortissants pour un séjour durable sur le territoire. Sont mis en lumière les positionnements idéologiques des témoins sur la question de la « maîtrise de la langue » et de l'« intégration ». L'article offre à voir l'éthos professionnel de formateurs chargés de l'évaluation linguistique pour l'octroi d'un titre de séjour et de la nationalité. Les conséquences glottopolitiques de cette responsabilisation sont soulignées. Enfin, l'analyse présente quelques processus à l'œuvre dans la phase d'aménagement des formations linguistiques destinées à un public ciblé de primo-arrivants. Plusieurs limites d'une planification linguistique descendante sont identifiées.

Mots-clés : approches ascendante et descendante ; éthos professionnel ; évaluation linguistique ; glottopolitique ; immigration ; intégration ; politique linguistique.

Abstract: This paper offers an analysis of the planning and development of an immigration language policy. It is based on a survey of senior officials of the Ministry of Immigration, teachers and community volunteers who contribute to the language training of adult immigrants in France. The main policy issue is the language skills required of some foreign nationals for long-term residency within the territory. The witnesses' ideological positions on "language proficiency" and "integration" are highlighted. The paper offers a view into the professional ethos of trainers in charge of language assessment. The glottopolitical consequences of this accountability are pointed out. Finally, the paper illustrates some processes in the implementation of language training for newly arrived immigrants. Several limits of top-down language planning are identified.

Keywords: bottom-up and top-down approaches; glottopolitics; immigration; integration; language assessment; language policy; professional ethos.

Introduction

L'article propose une analyse de la planification et de l'aménagement d'une politique linguistique d'immigration (PLM)¹. Il s'appuie sur une enquête réalisée auprès de hauts fonctionnaires, de formateurs et de bénévoles associatifs œuvrant à la formation linguistique d'adultes migrants sur le territoire français. Cette recherche est le prolongement d'un travail sur les PLM institutionnelles où il a été question, entre autres, d'identifier le tournant à partir duquel la « maîtrise » de la langue par les populations migrantes est devenue un enjeu politique. L'objectif fut d'identifier les idéologies linguistiques dont la langue française est parée lorsque des politiques publiques la lient à des enjeux de maîtrise de flux migratoires². Je travaille depuis à la mise en œuvre de ces politiques par des acteurs sociaux, afin de questionner les modalités de réception et de mise en œuvre d'une politique linguistique institutionnelle, en tentant un « grand écart » entre plusieurs échelles d'analyse³.

L'article propose d'analyser les processus en œuvre dans la construction de stratégies et de moyens concourant à la réalisation des objectifs planifiés d'une PLM. L'enquête s'inscrit dans la question centrale des compétences linguistiques requises pour

¹ Par politique linguistique d'immigration, j'entends une politique agencée autour de la promotion de la connaissance de la/d'une langue nationale auprès de ressortissants étrangers, qui ne possèdent pas la citoyenneté de leur « pays d'accueil ». Je préfère le terme « politique linguistique d'immigration » à celui de « politique linguistique d'intégration » ou de « politique d'intégration linguistique/par la langue », car je rejoins Hans Mahnig lorsqu'il écrit que : « Parler de "politiques d'intégration" impose [...] *a priori* une certaine interprétation des politiques à l'égard des immigrés, qui ne pourrait être que le résultat *a posteriori* d'une analyse » (Hans Mahnig, « La question de "l'intégration" ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 16).

² Coraline Pradeau, *Politiques linguistiques d'immigration et didactique du français : regards croisés sur la France, la Belgique, la Suisse et le Québec*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2021.

³ Michel Wieviorka, « Le grand écart », dans Sophie Babault, Margaret Bento et Valérie Spaëth (dir.), *Tensions en didactique des langues. Entre enjeu global et enjeux locaux*, Bruxelles, Peter Lang, 2017, p. 15-25.

un séjour durable sur le territoire, alors que le droit des étrangers confère à cette « maîtrise » des effets juridiques et symboliques sur les parcours migratoires de certains ressortissants étrangers⁴. L'analyse est déclinée en quatre parties. Le cadre pluridisciplinaire de la recherche est présenté, ainsi que l'échantillon de témoins interrogés pour l'enquête. Sont ensuite analysés les positionnements idéologiques des témoins sur la question de la « maîtrise de la langue » et de l'« intégration » de ressortissants étrangers sur le territoire français. Ce travail d'analyse est poursuivi en se centrant sur un point particulier d'aménagement politique : l'évaluation des compétences linguistiques pour l'octroi d'un titre de séjour et de la nationalité. L'éthos professionnel des formateurs chargés de l'évaluation et les conséquences glottopolitiques de cette responsabilisation sont mis en lumière. Enfin, l'analyse donne à voir la marge de manœuvre dont disposent les témoins de l'enquête dans la mise en œuvre des formations linguistiques destinées à un public ciblé de primo-arrivants.

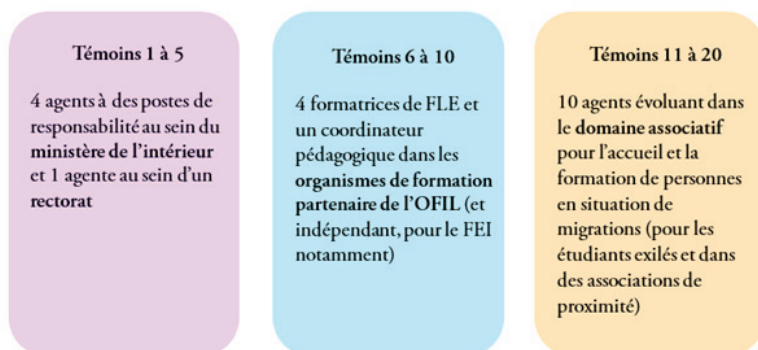
1. Dynamiques glottopolitiques dans la mise en œuvre d'une PLM : une recherche pluridisciplinaire

Cette recherche repose sur un corpus de vingt entretiens, conduits et transcrits entre février 2020 et avril 2021. Différents secteurs sont ciblés pour donner à voir un panorama d'acteurs œuvrant à la formation linguistique de personnes en situation de migration sur le territoire français. Les témoins sont issus d'instances variées : ministère de l'Intérieur, rectorat, associations, organismes de formation partenaire du marché de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Ils occupent des positions professionnelles différentes, avec des intitulés de poste variés tels que coordinateur pédagogique, formateur de français langue étrangère (FLE),

⁴ En France, les différents niveaux de langue demandés pour le droit au séjour et la nationalité sont adossés à l'échelle de niveaux du cadre européen de référence pour les langues (CECRL) : niveaux A1 pour le renouvellement du titre de séjour (ou progression vers le niveau A1, sous preuve d'une attestation de suivi et de sérieux de la formation linguistique prescrite dans le contrat d'intégration républicaine), A2 oral et écrit pour la résidence permanente, et B1 oral et écrit pour l'accès à la nationalité.

enseignant-chercheur, directeur, sous-directeur, chef de projet, chef de section ou de bureau. Enfin, le corpus regroupe des statuts professionnels différents : haut fonctionnaire et fonctionnaire, salarié, travailleur indépendant ou bénévole.

Figure 1. Profils et secteurs professionnels des vingt témoins de l'enquête



Trois secteurs professionnels sont ciblés. Les témoins 1 à 5 sont rattachés à des institutions (ministère de l'Intérieur et rectorat). Les témoins 6 à 10 travaillent dans l'enseignement/apprentissage du FLE : quatre évoluent dans des organismes de formation partenaires de l'OFII, une formatrice exerce comme travailleuse indépendante (pour France Éducation internationale, notamment). Les entretiens semi-directifs et compréhensifs⁵ abordaient les thématiques suivantes : le récit de leurs pratiques professionnelles, leurs représentations autour de la langue et de l'intégration et, enfin, leur positionnement face au cadre professionnel, institutionnel ou associatif dans lequel ils évoluent.

Cette recherche est ancrée dans une perspective pluridisciplinaire. Le premier apport est puisé de la sociolinguistique, particulièrement de la notion de glottopolitique, empruntée aux sociolinguistes rouennais Louis Guespin et Jean-Baptiste Marcellesi⁶. Celle-ci per-

⁵ Jean-Claude Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 1996.

⁶ Louis Guespin, « Matériaux pour une glottopolitique », *Problèmes de Glottopolitique*, Winther, vol. 1 (pré-publications) : textes soumis à la discussion par les groupes

met l'analyse d'un maillage d'actions menées au nom d'un gouvernement, d'un ministère, d'institutions, d'associations ou par des acteurs individuels. Guespin et Marcellesi proposent une distinction entre les instances glottopolitiques et les agents glottopolitiques. Thierry Bulot et Philippe Blanchet⁷ ont intégré l'héritage rouennais dans leurs recherches sociolinguistiques. Selon eux, pour qu'une mesure glottopolitique puisse être efficace, il faut que des individus (les *agents*) acceptent de la mettre en œuvre. Ainsi, « les instances glottopolitiques peuvent décider toute forme d'actions mais celles-ci n'ont d'efficience que dans l'acceptation – voire la soumission à ces mesures – des *agents*⁸ ». Et, en effet, cette distinction entre instances et agents permet d'appréhender la marge de manœuvre dont disposent les agents dans la mise en œuvre des injonctions qui leur sont faites dans leur cadre professionnel, et de saisir leur positionnement dans la mise en œuvre et la construction des politiques.

Cette recherche s'inscrit aussi dans la lignée de travaux en science politique qui s'intéressent aux réactions de groupes sociaux face aux facteurs coercitifs des politiques, et aux effets que ces groupes produisent en retour sur le contenu des politiques. On sait de la sociologie « qu'aucune institution, aussi contraignante soit-elle, ne peut obliger à ce que les usages institutionnellement prescrits soient effectivement réalisés, ni empêcher que des usages non prévus se déploient⁹ ». L'ouvrage de Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*¹⁰, montre que les actions des agents d'exécution (les « *street-level bureaucrats* », c'est-à-dire ceux qui ont des relations constantes

coorganisateur, Université de Haute-Normandie, 1984, p. 1-23 ; Louis Guespin et Jean-Baptiste Marcellesi, « Pour la glottopolitique », *Langages*, n° 83, 1986, p. 5-34.

⁷ Thierry Bulot, *La langue vivante : l'identité sociolinguistique des Cauchois*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; Thierry Bulot et Philippe Blanchet, *Une introduction à la sociolinguistique : pour l'étude des dynamiques de la langue française dans le monde*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2013.

⁸ Thierry Bulot et Philippe Blanchet, *ibid.*, p. 78.

⁹ Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010 [1999], p. 5.

¹⁰ Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New-York, 1980.

avec le public dans leur travail quotidien : enseignants, juges, policiers, travailleurs sociaux, etc.), sont déterminantes dans le fonctionnement des services publics. Ce sont, selon lui, de véritables *policy-makers*, avec un *policy making role* :

*I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out. I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers*¹¹.

Dans la sociologie française et selon cette même approche *bottom-up* pour une analyse critique de l'action publique, Vincent Dubois a pu montrer combien les relations sont complexes entre « les fonctions d'une institution et les rôles sociaux qui la font exister¹² ». À partir d'une observation ethnographique prolongée auprès de guichetiers des caisses d'allocations familiales, il montre combien la latitude donnée à la définition du rôle des agents d'accueil offre « une latitude où interviennent très directement les dispositions personnelles les plus diverses (expériences, âge, préceptes moraux, etc.)¹³ ». Ainsi, leur identité administrative (inscrite dans le cadre de règles administratives détaillées) peut entrer en conflit avec des pratiques de contrôle susceptibles de varier en fonction des parcours individuels des agents. Dans le champ de l'immigration, les recherches du sociologue Alexis Spire¹⁴ illustrent également combien les agents de préfecture disposent d'une marge d'appré-

¹¹ Ma traduction : Je défends que les décisions des « bureaucrates de la rue », les routines qu'ils établissent et les dispositifs qu'ils élaborent pour gérer les incertitudes et les pressions professionnelles deviennent véritablement les politiques publiques qu'ils exercent. Je défends que les politiques publiques ne peuvent pas être totalement appréhendées à travers les assemblées législatives ou au dernier étage des suites des administrateurs de haut rang, car, en de nombreuses façons, ces politiques sont en fait construites dans les bureaux encombrés et au fil des échanges quotidiens des « bureaucrates de la rue ». (*Ibid.*, p. xii).

¹² Vincent Dubois, *op. cit.*, p. x.

¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴ Alexis Spire, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005 ; Alexis Spire, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.

ciation importante pour prendre des décisions ayant trait au droit au séjour, à l'accès au marché du travail et à l'acquisition de la nationalité française. Ici aussi, l'enjeu de la recherche est de défendre que les politiques linguistiques d'immigration ne s'appréhendent pas seulement au travers d'une législation linguistique et de discours institutionnels. Elles s'actualisent dans les pratiques professionnelles des acteurs chargés de leur mise en œuvre. Étudier les représentations et les pratiques déclarées des professionnels vise à offrir une description compréhensive des processus en œuvre et de leur interprétation.

Enfin, l'analyse est enrichie des apports en sociologie des récits de vie professionnelle, une démarche qui offre une vision foisonnante sur une situation ou plus largement une branche, un secteur professionnel¹⁵. Ces récits permettent aussi de faire émerger l'éthos professionnel, une notion qui renvoie à l'ensemble de valeurs intériorisées par un acteur et qui se concrétisent dans son activité professionnelle¹⁶. Cette notion entre en résonnance avec celles de « genre professionnel » ou de « répertoire didactique » proposées en didactique des langues par Francine Cicurel¹⁷. Sur l'exemple du sociologue Alexis Spire qui a interrogé les dimensions de l'« éthos préfectoral » dans son enquête sur les guichets de l'immigration¹⁸, la recherche interroge les contours de l'éthos professionnel et didactique des acteurs de la formation linguistique de personnes en situation de migration.

¹⁵ Daniel Bertaux, *L'enquête et ses méthodes. Le récit de vie*, Paris, Armand Colin, 2005.

¹⁶ Bernard Fusulier, « Le concept d'éthos », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 42, n° 1, 2011, p. 97-109 ; Anne Jorro, « Éthos professionnel », dans Anne Jorro (dir.), *Dictionnaire des concepts de la professionnalisation*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2013, p. 109-112.

¹⁷ Francine Cicurel, « La classe de langue un lieu ordinaire, une interaction complexe », *Acquisition et interaction en langue étrangère*, n° 16, 2005, p. 145-164 ; Francine Cicurel, « L'agir professoral entre genre professionnel, cultures éducatives et expression du "soi" », *Synergies Pays Scandinaves*, n° 8, 2013, p. 19-33.

¹⁸ Alexis Spire, *Étrangers à la carte... op. cit.*

2. Langue et territoire : des positionnements idéologiques différenciés

Les entretiens montrent combien le lien entre langue, droit au séjour durable sur le territoire et intégration des ressortissants est investi différemment dans la mise en œuvre d'une politique linguistique d'immigration. Cette partie donne à voir les idéologies linguistiques quant au rôle que doit jouer la langue française dans le processus d'intégration de ressortissants étrangers sur le territoire français. Sont présentés des éléments du système de croyances de différents acteurs, qu'ils vont chercher à traduire en politique publique : « L'action publique est le produit de conflits entre des systèmes de croyances défendues par des coalitions d'acteurs multiples¹⁹ ».

Tous les agents (1 à 5) évoluant dans des instances glottopolitiques, occupant des postes à responsabilité et avec un certain pouvoir d'orientation dans la mise en œuvre des politiques, sont en accord avec le cadre législatif prévoyant des prérequis linguistiques pour le droit au séjour et la nationalité, ainsi que deux formatrices intervenant dans le dispositif de l'OFII (témoins 6 et 8). Parmi les arguments justifiant le bien-fondé de cette législation linguistique, on peut noter une certaine méconnaissance des efforts à fournir pour atteindre les compétences linguistiques requises aux différents niveaux du CECRL. Depuis 2020, les candidats à la nationalité doivent justifier d'un niveau B1 oral et écrit, quand un niveau B1 oral était auparavant exigé. La témoin 4 argumente en faveur de cette réforme, qui facilite – selon elle – les démarches des candidats à la nationalité ; il serait plus aisé de valider le niveau B1 à la fois à l'oral et à l'écrit :

Témoin 4 : Pour moi c'était une bonne chose d'avoir un niveau écrit et oral équivalent. Alors je pense que c'était exigé à oral qu'historiquement mais je ne me l'expliquais pas beaucoup en fait. Ça me semble logique en tout cas qu'on demande le B1, *c'est plus simple en plus pour les étrangers je pense*²⁰, euh, pourquoi demander que l'oral, bon je...

¹⁹ Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 [2008], p. 121.

²⁰ La mise en italique souligne les passages saillants de l'entretien.

Une minoration des exigences linguistiques demandées est également avancée, comme on peut le voir dans les discours des témoins 2 et 4 défendant les prérequis pour la carte de séjour pluriannuelle et la carte de résident :

Témoin 2 : Bon après si on connaît un peu les niveaux A1 et A2, c'est vraiment, *c'est assez light quand même*. A1 c'est vraiment faire quelques phrases, pouvoir se débrouiller dans la vie courante, donc ça ne me paraît pas abusif d'exiger ce niveau minimal de maîtrise de la langue.

Témoin 4 : Mais pour moi si au bout de 5 ans, une personne atteint à peine le niveau A2, c'est que finalement bon on n'a pas été assez présents pour l'accompagner pour l'intégration, parce que *le niveau A2 c'est pas très élevé*, voilà.

Enfin, un amoindrissement de l'impact des prérequis linguistiques sur le parcours migratoire des ressortissants étrangers est avancé. Ainsi, le témoin 3 met en doute la probabilité que le droit au séjour sur le territoire puisse être refusé en raison d'un défaut de langue française. La témoin 6 considère que les attestations de langue demandées pour le droit au séjour n'ont pas un grand enjeu pour les candidats à la carte de séjour pluriannuelle :

Témoin 6 : [...] *ça a pas tant d'enjeu que ça*. En fait, normalement, selon euh, je sais pas si c'est la loi, mais dans tous les cas, sur toutes les affiches qu'on a il y a écrit niveau A1, oui après si on veut la carte de 10 ans, niveau A2, mais je suis pas sûre que la préfecture fait à chaque fois le contrôle.

Des formateurs travaillant dans le marché OFII (7 et 8) ne se positionnent pas sur la question, bien que les évaluations qu'ils mettent en œuvre ont un impact sur les parcours migratoires de leurs apprenants – question qui, je l'espère, a posé une première pierre dans une réflexivité professionnelle à construire sur ce sujet. Enfin, les agents s'opposant aux prérequis linguistiques pour le droit au séjour et plus particulièrement pour la nationalité évoluent dans le domaine associatif (témoins 11, 12, 13 et 14). Une formatrice de l'OFII s'y oppose également (témoin 9) mais elle a derrière elle un long parcours dans l'associatif et dans l'animation d'ateliers sociolinguistiques. Les représentations font partie intégrante de l'éthos professionnel des différents témoins interviewés, représentations qui vont se concrétiser dans leurs pratiques déclarées.

Entre les agents glottopolitiques rattachés aux instances décisionnaires du ministère et les militants associatifs, deux bords idéologiques sont ici représentés. Dans leur mise en discours, les agents se font parfois « locuteurs-collectifs ». Cette formule est issue de la « linguistique sociale » de Jean-Baptiste Marcellesi et Bernard Gardin²¹. Ce dernier définit les locuteurs collectifs comme les « auteurs des discours émanant de partis, syndicats ou autres groupes organisés dont le chercheur pose, sous certaines conditions de production, qu'ils sont représentatifs du groupe²² ». Les agents se font alors porte-parole de la structure de sociabilité auxquels ils appartiennent. Leurs « nous » apparaît comme un « corps unifié²³ ». Dans le secteur professionnel représenté par les agents travaillant au ministère de l'Intérieur et au rectorat, le « nous » fait directement écho au cadre législatif et institutionnel dans lequel les agents évoluent, comme on peut le voir dans cet extrait :

Témoignage 1 : Or avec une carte de résident qui exigeait un niveau A2 oral et écrit, la nationalité avec le niveau B1 seulement oral pouvait être une solution de facilité. Or, dans *notre* esprit, où la nationalité française doit correspondre à une adhésion réelle à un système de valeurs, la nationalité française doit pas être une solution de facilité.

Ce positionnement idéologique est loin de celui partagé par les membres d'associations militantes, illustrées notamment par le témoignage 14, membre actif d'un centre social organisant des actions pour l'apprentissage du français et d'un réseau inter-associatif « Le Français pour tous » :

Témoignage 14 : *Nous*, dans le collectif du Français pour tous, c'est un collectif national [...], on est contre le linguistique comme critères d'attribution de papier quels qu'ils soient parce que la langue ça doit être un moyen d'intégration et pas un moyen de sélection, de ségrégation.

²¹ Jean-Baptiste Marcellesi et Bernard Gardin, *Introduction à la sociolinguistique : la linguistique sociale*, Paris, Larousse, 1974.

²² Bernard Gardin, « Locuteur collectif », dans Patrick Charaudeau et Dominique Maingueneau (dir.), *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2002, p. 352.

²³ Ruth Amossy, *La présentation de soi*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, p. 165.

Ces deux extraits du corpus montrent combien l'intégration est un « concept-horizon » et ne renvoie à aucune réalité²⁴. Le terme est, encore, un « lieu discursif²⁵ ». La langue et l'intégration sur le territoire sont alors un « point d'ancrage » que les agents glottopolitiques partagent avec d'autres agents, mais qu'ils investissent d'une manière qui leur est propre, ce qui fait la spécificité de leur position politico-idéologique. Spire a pu montrer combien les pratiques des agents de préfecture instruisant les dossiers de titres de séjour de 1945 à 1975 et croyant défendre les « intérêts de l'État » diffèrent, car ils agissent en référence à « un principe à la fois flou et consensuel qui, comme tous les concepts à géométrie variable, doit son efficacité symbolique au fait que chacun peut l'ajuster à ses préjugés et à ses représentations²⁶ ».

3. Évaluer la « maîtrise » de la langue : impact glottopolitique sur les pratiques des formateurs

3.1. Une délégation de responsabilité vers les formateurs

Le cadre législatif instaurant des prérequis linguistiques pour le droit au séjour et à la nationalité a eu une répercussion glottopolitique sur le secteur professionnel des formateurs de FLE : désormais, c'est à eux qu'incombe la responsabilité d'évaluer les niveaux de langue des requérants et les résultats sont pris en compte dans l'appréciation des dossiers administratifs en préfecture.

L'enjeu est de donner à voir les représentations et les pratiques déclarées des acteurs chargés de l'évaluation des compétences linguistiques des ressortissants étrangers, lorsque celle-ci a une conséquence administrative en préfecture. Des travaux montrent combien les pratiques d'évaluation linguistique pour la demande

²⁴ Claude Lévis-Strauss (1977) cité dans Dominique Schnapper, « Penser l'intégration », dans James Archibald et Stéphanie Galligani (dir.), *Langue(s) et immigration(s) : société, école, travail*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 22.

²⁵ Alice Krieg-Planque, « “Formules” et “lieux discursifs” : propositions pour l'analyse du discours politique », *Semen*, n° 21, 2006.

²⁶ Alexis Spire, *Étrangers à la carte... op. cit.*, p. 173.

de nationalité étaient variables lorsque l'assimilation linguistique était évaluée par des agents administratifs en préfecture. Le travail d'enquête du sociologue Abdellali Hajjat a ainsi fait état des différences de traitement quant à l'appréciation de l'assimilation linguistique, alors exigée uniquement à l'oral :

les indicateurs d'une bonne assimilation linguistique sont considérablement variables d'un bureau à l'autre, et même d'un agent à l'autre. Certains sont très « libéraux » et n'exigent pas beaucoup des candidats : une simple conversation sous forme de questions-réponses est suffisante pour valider le test. D'autres sont beaucoup plus exigeants et conçoivent l'entretien comme une véritable mise à l'épreuve psychologique. Alors que la loi prévoit que l'assimilation linguistique doit être évaluée selon la « condition » du candidat et que l'on ne prend en compte que la langue, certains chefs de bureau ou agents introduisent l'exigence de la lecture et de l'écriture²⁷.

Depuis le rehaussement du niveau pour la nationalité au B1 oral et écrit en 2020, l'évaluation de l'« assimilation linguistique » des candidats n'est plus réalisée en préfecture. Seules les évaluations standardisées sont acceptées. À ma question de savoir le ressenti des agents administratifs face à cette réforme, voici la réponse de la témoin 1 qui occupe, rappelons-le, un poste de direction au sein du ministère de l'Intérieur :

Témoin 1 : Ils sont tout contents de plus avoir à le faire. Ça fait une tâche en moins, ce que les agents sont toujours prompts à faire. *Et puis voilà ça mettait un peu l'agent en difficulté par rapport à la personne. Une personne, on est toujours bien porté vers elle, on a envie de l'aider et en même temps on n'a pas envie d'admettre la personne si elle n'a pas un niveau de langue suffisant. Ça pouvait mettre les gens un peu en conflit de loyauté.* C'était finalement leur donner un pouvoir de décision avec lequel ils étaient pas forcément à l'aise, et puis on avait aussi pas de garantie. *Les agents étaient mal à l'aise avec le fait d'avoir pas de garantie sur la façon dont c'était apprécié d'un point à l'autre du territoire, parce qu'il n'y avait pas d'instruction sur l'appréciation, sur l'appréciation du niveau B1 oral, [...], alors que dès lors qu'on passe par des tests qui sont conçus par les certificateurs, qui sont ensuite déployés par les centres de tests d'une manière uniforme entre les régions, ça nous donne quand même une garantie d'égalité de traitement.*

²⁷ Abdellali Hajjat, « Entraves invisibles à la naturalisation », *Plein droit*, vol. 4, n° 79, 2008, p. 9.

Cet extrait véhicule plusieurs représentations autour de l'évaluation des compétences linguistiques qui demandent à être discutées. Il met en lumière la délégation de la responsabilité de l'évaluation linguistique vers les organismes certificateurs et les formateurs de FLE. Plus globalement, une responsabilisation accrue des agents administratifs dans la mise en œuvre des politiques publiques est observable. Cette responsabilisation offre un double mouvement car elle conduit à confier aux agents davantage de responsabilités, mais aussi à les rendre responsables de l'action menée²⁸. Ce sont ici les formateurs qui délivrent la bonne ou la mauvaise nouvelle de la validation du niveau de langue, et donc indirectement du refus potentiel de l'octroi d'un titre de séjour permanent ou de la nationalité.

Un autre imaginaire convoqué porte sur l'objectivité du contrôle linguistique²⁹, sur la figure d'un évaluateur-expert neutre et surplombant dont l'activité d'évaluation n'induirait pas de biais³⁰. Cet imaginaire est contrecarré par les témoignages issus de formateurs confrontés à l'évaluation des corrections des épreuves standardisées et acceptées en préfecture. La témoin 7, évaluatrice indépendante pour France Éducation International, évoque ses difficultés lors des corrections des épreuves du « test de connaissance du français pour la carte de résident en France » (TCF CRF) :

Témoin 7 : Ben oui, évaluer sur trente mots pour des situations finalement importantes des fois, *ça met un peu la pression*, moi au début j'avais l'impression de pas être... de pas vraiment réussir à corriger ce type de copie, où tout est écrit par exemple en phonétique. Ok, ça a du sens mais tout est écrit en phonétique, comment je me débrouille avec ça, comment je note ça.

²⁸ Vincent Dubois, *op. cit.*

²⁹ Emmanuel Huver, « L'évaluation linguistique des adultes migrants : contrôle, preuve, technicisation », dans Fabienne Leconte (dir.), *Adultes migrants, langues et insertions sociales : dynamiques d'apprentissage et de formations*, Paris, Riveneuve Éditions, 2016, p. 191-224.

³⁰ Emmanuel Huver et Claude Springer, *L'évaluation en langues : nouveaux enjeux et perspectives*, Paris, Didier, 2011, p. 30.

Ou encore :

Témoign 7 : Ce qui est très compliqué par contre pour les correcteurs, c'est que les personnes peuvent écrire minimum trente mots pour chaque tâche et du coup ça, c'est *une grosse difficulté* que j'ai, puisqu'on nous donne moins de temps pour corriger ces tâches-là, ces examens-là, dans ce cadre-là, parce que c'est jugé plus court. C'est vrai, mais à côté de ça, *c'est des grosses prises de tête*, parce que sur 30 mots, on se dit il y a un mot qui est correctement ... Enfin, je sais pas, le vocabulaire est un peu au-dessus. Est-ce que je mets un niveau un peu au-dessus juste pour un mot ? Nan, mais avec trente mots parfois *c'est très complexe la question*.

Les pratiques d'évaluation mises en discours par les formateurs de FLE montrent combien cette responsabilité peut être difficile à vivre, lorsque celle-ci se heurte à la représentation qu'ils se font de leur répertoire didactique et de leur soi enseignant.

3.2. *Conflit de loyauté et débordement social*

Le « conflit de loyauté » évoqué en entretien par la témoin 1 a été travaillé en sociologie. Lipsky note que les « bureaucrates de la rue », y compris les enseignants, sont confrontés à un conflit dans leurs interactions avec les citoyens (« *conflit over interactions with Citizens* ») : « *In another sense, in delivering policy street-level bureaucrats make decisions about people that affect their life chances*³¹ ». De fait, ces bureaucrates représentent l'espoir d'un traitement juste et efficace, mais ceux-ci sont conscients des limites de leur intervention et du délai de réactivité des services dans le traitement des dossiers³². Le constat est partagé par Dubois qui propose la formule « les deux corps du guichetier³³ ». Elle illustre la double attitude des employés de guichet des caisses d'allocations familiales, pris dans un mouvement de balancier entre une posture administrative « neutre » et des formes d'empathie pour les usagers. Un dédoublement professionnel est aussi observable chez les formateurs amenés à évaluer des niveaux de

³¹ Ma traduction : D'un autre côté, les « bureaucrates de la rue », en mettant en œuvre les politiques, prennent des décisions sur les usagers qui impactent leurs chances dans la vie. (Michael Lipsky, *op. cit.*, p. 9.)

³² *Ibid.*, p. 12.

³³ Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 81.

langue de candidats qui demandent à rester durablement sur le territoire ou qui demandent la nationalité. On en trouve un exemple dans les pratiques déclarées de la témoin 6, formatrice dans un organisme de formation de l'OFII :

Témoin 6 : *Mais il faut essayer justement de pas être dans l'affect ou d'avoir une distance. C'est un examen, il faut qu'il soit le même pour tout le monde, il faut être juste, il faut... Mais c'est parfois difficile. C'est vrai, effectivement, hein, heu... Moi ça m'est arrivé, les examens OFII, pour leur permettre de rentrer en formation, il leur manque, un, deux points, bah je te mets un, deux points de plus.*

La témoin 7 exprime également un conflit professionnel lors des corrections des épreuves du TCF ou des diplômes d'études en langue française (DELF) :

Témoin 7 : *Des fois je me dis oh là là j'espère qu'il y a pas des personnes qui vont être renvoyées à cause de moi ou ... [...] Jamais je me suis dit je vais mettre une meilleure note parce que lui dans son pays c'est la guerre ou des choses comme ça, mais c'est vrai que parfois ça fait bizarre.*

Ces formatrices tiennent un double positionnement : la projection assumée d'une certaine distance et d'une neutralité face aux enjeux de l'évaluation, et une difficulté à tenir cette posture professionnelle lorsque sont pris en compte les enjeux que peut revêtir l'évaluation pour certains candidats. Deux loyautés sont mises en concurrence. D'un côté, les formateurs éprouvent une loyauté à l'égard de leur éthos professionnel enseignant – qui requiert *a priori* l'assurance d'un traitement équitable de tous les apprenants – et à l'égard de l'institution, qui attend une conduite exemplaire des formateurs qu'elle emploie. De l'autre côté, les formateurs sont tiraillés par une loyauté envers les apprenants qu'ils côtoient au quotidien. Les entretiens montrent qu'il s'agit alors d'aider ceux qui ont des situations de vie difficiles, en « gonflant » leurs notes pour entrer en formation ou en les aidant dans leurs démarches administratives quitte à « dépasser » la fonction attendue d'un formateur en langue. Le conflit concerne aussi les candidats aux évaluations OFII ou standardisées (DELF, TCF), lorsque le résultat reçu aux épreuves impacte le parcours de vie de personnes immigrées sur le territoire. La résolution du

conflit passe, par exemple, par une compensation de la note reçue à l'écrit par une meilleure note accordée à l'oral. Ces conflits peuvent être vécus de façon plus ou moins douloureuse dans les entretiens recueillis.

Ces témoignages font écho à la notion de « débordement du social » proposée par le sociologue Philippe Warin pour étudier les relations de service, dans son ouvrage au titre évocateur *Les dépanneurs de justice* (2002). Son enquête montre combien les pratiques professionnelles des fonctionnaires sont impactées par les conditions de vie précarisées des usagers avec lesquels ils sont en contact : « Les services qui n'avaient pas ou peu à se préoccuper de questions liées à la pauvreté, à l'exclusion ou à la tension entre populations sont amenés à s'engager plus directement dans le traitement des demandes et des situations sociales³⁴ ». Les fonctionnaires sont alors amenés à « faire acte non seulement de *bonne volonté administrative* mais aussi de *bonne volonté sociale*³⁵ ». Cette notion de « débordement du social », empruntée à la sociologie, est utile pour étudier les discours de formateurs qui sont impliqués de façon indirecte dans les décisions administratives et pré-fectorales impactant le parcours migratoire de leurs apprenants.

3.3. *Intransigeance ou compassion : quelle éthique dans l'évaluation ?*

La témoin 10, formatrice dans un organisme partenaire de l'OFII, défend un positionnement intransigeant face à l'évaluation :

Témoin 10 : Parce que parfois on peut faire un stagiaire... s'il a un problème, il peut sortir, il passe son éval' en utilisant son téléphone portable, hop, il peut sortir même s'il n'est pas A1 acquis [...] Oui c'est ça, c'est ça, c'est qu'on permet en fait d'utiliser, c'est ça parfois "oui *** [le prénom du témoin 10] *il a un problème parce qu'il n'a pas de ... il a plus d'appartement etc., il doit partir à Paris tu peux passer son éval ?*" bah non ! c'est pas, c'est pas ça, en fait le... *c'est pas ça mon travail !*

³⁴ Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice : les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002, p. 109.

³⁵ *Ibid.*, p. 111.

La formatrice dénonce des situations où des candidats bénéficient de conditions d'examen facilitées lors des évaluations linguistiques, dont les résultats sont pris en compte pour l'octroi de la carte de séjour pluriannuelle. Une de ses collègues permettait d'utiliser un téléphone portable ou encore laissait les évaluations sur la table dans une salle, à la vue de tous. Deux constructions du genre professionnel, deux représentations du répertoire didactique sont ici en conflit. Face aux pratiques quasi-militantes de sa collègue, la témoin 10 se pose comme garante éthique du respect de conditions d'administration et de passation des tests équitables. Un parallèle peut être dressé avec l'étude sociologique de Philippe Warin sur l'agir en équité des « petits fonctionnaires » :

ce comportement typique peut être qualifié d'éthique si l'on veut bien considérer l'éthique comme le souhait d'agir – avec et pour les autres – dans des institutions justes. À un premier niveau, l'obéissance aux règles est déjà elle-même une éthique, dont la principale composante est le respect des garanties assurées à la personne par la loi ou par un ensemble réglementaire³⁶.

Au contraire, d'autres pourraient considérer éthique la position de sa collègue, si l'on considère qu'il n'est pas éthique de demander en amont un certain niveau de langue pour séjourner durablement sur le territoire ou pour rejoindre la communauté nationale, à l'instar de la sociolinguiste militante Elena Shohamy, ou de la sociologue Dominique Schnapper pour qui la citoyenneté devrait être dissociée de la nationalité³⁷.

³⁶ *Ibid.*, p. 93.

³⁷ Voir Elena Shohamy, « Language tests for immigrants: Why language? Why tests? Why citizenship? », dans Gabrielle Hogan-Brun, Clare Mar-Molinero et Patrick Stevenson (dir.), *Discourses on Language and Integration: Critical perspectives on language testing regimes in Europe*, Amsterdam, Philadelphia, John Benjamins Publishing Company, 2009, p. 45-59 ou Dominique Schnapper, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2000.

4. La mise en œuvre des PLM : quelle marge de manœuvre ?

4.1. *Un investissement dans l'apprentissage linguistique des migrants proportionnel à la probabilité qu'ils ont de rester durablement sur le territoire*

Un autre enjeu traverse l'éthos professionnel des acteurs de la formation linguistique aux adultes migrants : la définition des contours du public qui peut bénéficier de cours de français financés par le ministère de l'Intérieur. En effet, les formations linguistiques organisées par le ministère s'adressent exclusivement (et *a priori*) aux ressortissants étrangers primo-arrivants séjournant légalement sur le territoire depuis moins de cinq ans et destinés à y séjourner durablement. Selon ce principe, les formations linguistiques du contrat d'intégration républicaine (CIR) ne sont pas accessibles aux personnes qui ont immigré sur le territoire il y a plus de cinq ans, aux demandeurs d'asile, aux ressortissants européens, aux « déboutés » du droit d'asile et aux personnes sans titre de séjour. Un autre financement est accordé par le ministère de l'Intérieur pour des actions associatives au titre de l'« accompagnement des étrangers en situation régulière », dans un marché public intitulé « BOP³⁸ 104 : Intégration et accès à la nationalité française ». De même, elles s'adressent *a priori* exclusivement à des primo-arrivants (signataires du CIR depuis moins de cinq ans).

Les témoins rattachés au ministère, et qui défendent ce principe, se font le relais des argumentaires politiques institutionnels. Un premier argument est que les demandeurs d'asile ne sont pas censés rester sur le territoire et que la majorité d'entre eux ne voient pas leur demande aboutir :

Coraline Pradeau : [...] les demandeurs d'asile ne peuvent pas accéder au contrat d'intégration républicaine, que pensez-vous de cette distinction qui est faite ?

Témoignage 1 : Elle nous est très reprochée par les associations, pour autant je la soutiens. Le demandeur d'asile n'a pas une vocation évidente à résider en France. Il a un peu plus d'une chance sur trois de voir sa

³⁸ Budget opérationnel de programme

demande déboucher positivement. C'est inversement, ça fait deux sur trois qui ne l'auront pas. Donc le demandeur d'asile n'a pas une vocation certaine, immédiate à demeurer en France.

Offrir des cours de langue à des demandeurs d'asile leur enverrait alors un message ambigu, en les encourageant à débiter leur « intégration » et à rester sur le territoire alors que leur demande n'a pas été encore instruite. Quant aux déboutés du droit d'asile, ils sont appelés à quitter le territoire et ne sont pas concernés par les appels d'offres institutionnels :

Témoïn 2 : Moi à titre personnel, bon je suis assez partagée, c'est-à-dire que je pense que pour anticiper l'intégration des réfugiés, il serait vraiment de bon ton de leur permettre d'accéder à des cours de français dès la phase de demande d'asile [hum hum]. En même temps, c'est sûr qu'on ne peut pas accueillir tous les demandeurs d'asile, et seulement un sur trois obtient la protection, alors si on commence à donner des cours de français à tous, c'est aussi faire un pas vers l'intégration et ne plus vouloir quitter le pays. [Oui] Voilà, ça c'est un peu le pragmatisme, euh...

Les revendications militantes portant sur la remise en cause des pré-requis linguistiques pour le droit au séjour ou la nationalité ne sont pas entendues par les instances, car trop éloignées de la ligne politique poursuivie. Pour autant, la définition du public-cible des cours de français constitue un lieu de négociations politiques. En effet, à l'autre bord de la mise en œuvre des politiques, s'organisent des actions glottopolitiques associatives qui défendent un droit à la formation linguistique pour tous. Les témoins 11 à 14 sont investis dans des structures associatives partenaires du collectif « Le Français pour tous ». Leur objectif est de promouvoir l'accès à l'apprentissage du français pour tout adulte, notamment migrant, qui le souhaite sans condition de niveau, de durée, de parcours ou de statut.

Les témoins 15 à 20 sont engagés dans des actions militantes au sein d'universités françaises pour l'accueil des étudiants et des chercheurs exilés, terme qui neutralise volontairement la distinction entre les réfugiés, les personnes sous protection subsidiaire, les demandeurs d'asile ou encore les « sans-papiers », les déboutés du droit d'asile. Un réseau « Migrants dans l'Enseignement Supérieur »

(MEnS) s'est constitué en 2017 en ce sens³⁹. L'analyse donne ici à voir les contournements, négociations et compromis entre ces deux bords idéologiques dans la mise en œuvre et la construction des politiques linguistiques.

4.2. Contournements, négociations et compromis

Des actions de contournement sont entreprises dans le milieu associatif pour pratiquer un accueil inconditionnel au sein des formations linguistiques, malgré les différentes pressions coercitives exercées par les institutions pour financer des formations exclusivement destinées aux primo-arrivants signataires du CIR. Plusieurs réponses sont faites par des agents associatifs : ne pas remplir les listes d'émargement demandant le numéro CIR des apprenants et trouver d'autres financements leur permettant de ne pas dépendre exclusivement de ce marché public. Par exemple, la témoin 11, co-fondatrice d'une association qui délivre des formations linguistiques, développe une stratégie d'indépendance financière face aux appel d'offres du ministère de l'Intérieur pour se tourner plus globalement vers la politique de la ville. Une même stratégie d'adaptation est développée par le centre social où évolue le témoin 14. Le succès de l'organisation d'un « stage jeunes », financé sur la politique de la ville, permet de contrebalancer la baisse des financements accordés aux ateliers sociolinguistiques *via* le BOP 104. Ces pratiques glottopolitiques confirment que certaines mesures coercitives peuvent être contournées⁴⁰.

Des négociations menées pour faciliter la reprise d'études des personnes exilées dans l'enseignement supérieur, notamment par des cours de FLE, ont eu des répercussions institutionnelles. Un diplôme d'université intitulé « DU Passerelle – Étudiants en

³⁹ Fabienne Leconte et Coraline Pradeau, « Glottopolitiques vis-à-vis des exilés et des mineurs non accompagnés en France », *Études de linguistique appliquée*, n° 203, 2022, p. 309-325.

⁴⁰ Coraline Pradeau, « Actions glottopolitiques pour les oubliés des politiques linguistiques et éducatives : accueil et formation des personnes exilées et sans-papiers », *Glottopol*, n° 36, 2022, p. 239-258.

exil », habilité par le MESRI⁴¹ avec l'aide du réseau MENs a été créé. Le MESRI a ouvert les droits aux logements et aux bourses sur critères sociaux aux étudiants réfugiés ou sous protection subsidiaire inscrits dans ces DU Passerelles⁴².

Enfin, les instances font preuve aussi de compromis face aux demandes associatives. L'instance s'oppose officiellement à ce que les étudiants exilés puissent obtenir ces aides, et s'aligne sur le positionnement du ministère de l'Intérieur. De façon non officielle, le cabinet ministériel tolère que des fonds leur soient versés pour leur formation et leur accompagnement dans la reprise d'études. Le témoin 20, membre actif du réseau MENs déclare ainsi :

Témoin 20 : En gros, le gouvernement nous a dit, on écrira jamais rien sur les demandeurs d'asile, en tout cas Vidal, elle l'a dit. [...] Mais vous pouvez faire tout ce que vous voulez, les accueillir etc., même leur trouver des bourses par le CROUS⁴³, pas des bourses officielles, pas les bourses sur critère social, ça on peut pas, parce que ça il faut l'inscrire dans la loi, dans la réglementation.

Les témoignages mettent en avant les deux approches *top-down* et *bottom-up* traditionnellement mobilisées dans l'analyse des politiques publiques⁴⁴. Le modèle descendant (*top-down*) prend comme point de départ les aménagements politiques planifiés par les instances, ou la législation linguistique qui permet leur mise en vigueur. L'approche poursuivie vise alors à déterminer comment les ressortissants des politiques publiques appliquent les mesures pour atteindre les objectifs exprimés par les décideurs. Nous entendons ici par « ressortissants » des politiques publiques « les individus, les groupes socio-professionnels et les institutions à qui les politiques sont destinées⁴⁵ ». L'analyse *top-down* vise à

⁴¹ Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation.

⁴² Fabienne Leconte et Coraline Pradeau, *op. cit.*

⁴³ Un CROUS est un « centre régional des œuvres universitaires et scolaires ». Sa mission est de favoriser l'égalité des chances et de réussite des étudiants dans l'enseignement supérieur.

⁴⁴ Jacques de Maillard et Daniel Kübler, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2015 [2009], p. 79-107.

⁴⁵ Philippe Warin, « Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49^e année, n° 1, 1999, p. 103.

évaluer l'efficacité des politiques et les facteurs qui ont contribué à leur réussite ou à leur échec. En politique linguistique, on se situe du côté d'une évaluation de type classique⁴⁶ ; le chercheur « se contentera de vérifier que les objectifs ont été atteints, et fera une analyse du rapport "qualité-prix", ou du retour sur investissements⁴⁷ ». Louis-Jean Calvet ajoute : « il s'agit de savoir dans quelle mesure la planification a atteint les buts que lui fixait la politique, et si le prix de cette opération est compatible avec ses résultats⁴⁸ ».

Le modèle ascendant (*bottom-up*) identifie les acteurs impliqués dans la mise en œuvre d'un problème particulier de politique publique. Les *bottom-uppers* analysent alors les objectifs que ces acteurs poursuivent, les stratégies mobilisées pour y parvenir et leur réseau professionnel. D'autres acteurs œuvrant à l'implantation du problème particulier sont identifiés à travers les instances locales, régionales ou nationales mobilisées dans la planification, le financement, la mise en œuvre du point investigué : « En termes prescriptifs, cela conduit les *bottom-uppers* à se démarquer d'une perspective de contrôle. La mise en œuvre requiert au contraire de favoriser les échanges, de permettre les compromis entre les différents protagonistes⁴⁹ ».

À ma question d'identifier ses principales missions au sein de la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, la témoin 4 donne à voir une vision très descendante de la politique d'intégration, au sein de laquelle vont être planifiées les actions touchant à la langue et à la formation :

Témoin 4 : Donc tous les ans sont diffusés deux grands textes, on va dire un peu emblématiques, qui sont l'instruction aux préfets sur la politique d'intégration et dans laquelle le ministre va définir quelles vont être les priorités pour l'année à venir en matière d'intégration des

⁴⁶ En opposition à une évaluation politologique qui « tente [...] d'évaluer non seulement leurs résultats mais surtout leurs présupposés, leurs soubassements idéologiques » (Louis-Jean Calvet, *Le marché aux langues, les effets linguistiques de la mondialisation*, Villeneuve d'Ascq, Plon, 2002, p. 23).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Jacques de Maillard et Daniel Kübler, *op. cit.*, p. 92.

étrangers. Donc, avec ça, on va pouvoir orienter la manière dont on souhaite que les terrains mettent en œuvre la politique d'intégration. Et ensuite l'appel à projet national qui lui aussi va définir quels projets associatifs vont pouvoir être financés au titre de la politique d'intégration.

En répondant à cette même question, la témoin 1 – qui évolue à la Direction générale des étrangers en France – apporte un élément de précision. Le modèle politique poursuivi s'avère particulièrement descendant dans sa phase de planification⁵⁰. La planification des actions de formation suit ici un mouvement « impulsé » par le décideur politique :

Témoin 1 : [...] notre travail est un travail d'impulsion. Il faut définir les tâches de l'OFII, définir quelles seront les formations civiques et linguistiques et ensuite s'assurer que l'OFII les met bien en œuvre, en contrôlant le cahier des charges et puis ensuite en contrôlant sur le terrain que les formations sont bien faites. Avec les associations, nous avons un travail d'appel d'offres, c'est-à-dire que nous définissons des objectifs et les associations nous soumettent des projets qui correspondent à ces objectifs. Avec les territoires, on leur délègue des crédits et on leur donne des priorités et ensuite on voit avec eux comment ça se passe sur le terrain, quels sont les problèmes qu'ils rencontrent sur le terrain pour les aider à les résoudre. [...] Donc voilà, par rapport à ce travail d'intégration, mon travail est un travail de définition.

Mais ce modèle idéal d'implantation est mis à mal dans sa phase d'exécution, soit dans la phase d'aménagement linguistique⁵¹. Pour le témoin 3, œuvrant à la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité, l'exécution du projet politique est complexifiée par la multiplicité des acteurs intermédiaires chargés de sa mise en œuvre :

⁵⁰ La planification linguistique « implique la définition précise des modalités et délais de réalisation des objectifs définis par la politique en fonction des réalités et moyens économiques et humains dont on peut effectivement disposer » (Robert Chaudenson, « Politique et aménagement linguistiques », dans Caroline Juillard et Louis-Jean Calvet (dir.), *Les politiques linguistiques, mythes et réalités*, Beyrouth, Montréal, FMA, AUPELF-UREF, 1996, p. 116).

⁵¹ L'aménagement linguistique « est la mise en œuvre concrète, nécessairement différenciée et adaptée, des actions définies dans le cadre de la politique et programmées dans celui de la planification » (*Ibid.*).

Témoign 3 : Et puis on a cette relation plus classique qu'on peut déployer notamment dans le cadre des formations du CIR mais c'est une relation qui, vue du ministère, est assez médiée puisque vous avez une cascade en fait de relations de sous-traitance, en quelque sorte. Le ministère de l'Intérieur fixe ses orientations à son opérateur l'OFII, qui les met en œuvre dans des marchés publics. Ces marchés publics sont attribués à des opérateurs de formation, qui eux-mêmes font appel à de la cotraitance ou de la sous-traitance. Donc, il y a toute une cascade de relations qui fait qu'en fait l'enjeu, il sert dans la conception du marché public mais aussi beaucoup dans l'attention portée à son exécution. Euh et ça c'est le rôle premier de l'OFII, de veiller à ce que le marché, les projections du marché soient correctement exécutées. Voilà, donc ça, c'est l'écart souvent, voilà l'écart entre le modèle et la réalité, il y a toujours un petit écart qu'on essaie de réduire.

Dans leur ouvrage de référence, Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky⁵² ont travaillé, dans une approche *top-down*, sur l'écart entre la décision et la mise en œuvre d'une action publique. Il ressort de leur recherche que plus la distance entre le niveau d'autorité où la décision a été prise et les niveaux d'exécution est grande, plus les niveaux d'exécution sont nombreux et imbriqués et plus l'application de la décision s'avère difficile.

Un autre facteur induisant une mise en œuvre différenciée des objectifs est que l'implantation des mesures se fait localement, selon les besoins et les priorités des territoires. On passe donc d'une planification politique centralisée à une phase d'aménagement mise en œuvre sur le plan local par des services déconcentrés de l'État, chargés d'assurer au niveau départemental ou régional le relais des décisions prises par l'administration centrale (les directions ministérielles) :

Témoign 2 : Donc ce travail-là, il est complexe parce qu'il est vraiment territorial, donc ça se tient vraiment à l'analyse que va faire chaque territoire de son offre, de la manière dont... des attentes des publics. Donc, nous, au niveau national, on pourra avoir des indications, donner des outils, donner des orientations mais finalement c'est un travail vraiment local.

⁵² Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1973.

Enfin, les décideurs comprennent bien les limites d'un modèle entièrement descendant, du fait de la place importante que les associations occupent dans la formation linguistique des personnes migrantes, et ce, depuis les années 1960⁵³. C'est une chose que les décideurs politiques s'accordent sur des actions à mettre en œuvre, il faut ensuite que les ressortissants de ces politiques les mettent en œuvre. De fait, et pour rappel en référence au début de l'article, « les instances glottopolitiques peuvent décider toute forme d'actions mais celles-ci n'ont d'efficience que dans l'acceptation – voire la soumission à ces mesures – des *agents*⁵⁴ ». En ce sens,

[l]es actions des instances et des agents glottopolitiques sont parfois convergentes ou complémentaires, parfois divergentes ou contradictoires. Des phénomènes de domination, d'hégémonie, de dirigisme, de laisser-faire, de résistance ou d'autogestion critiques y sont notamment à l'œuvre⁵⁵.

Nous l'avons vu, des agents du secteur associatif ont, en effet, déployé des stratégies de résistance pour que la formation linguistique soit accessible à toute personne migrante, quel que soit son statut administratif, et ce, malgré les différentes pressions coercitives exercées par les institutions. De nécessaires compromis sont tolérés par les instances. Ainsi la témoin 4 reconnaît que le ministère n'a finalement pas d'autre choix que d'accepter les revendications militantes des associations, sur qui repose grandement la mise en œuvre des formations linguistiques sur le territoire :

⁵³ Hervé Adami, « La formation linguistique des migrants adultes », *Savoirs*, vol. 2, n° 29, 2012, p. 9-44 ; Véronique Leclercq, « La formation linguistique des migrants des années 1960 aux années 1980 », *Éducation Permanente*, n° 183, 2010, p. 173-188 ; Véronique Leclercq, « La formation des migrants en France depuis l'alphabétisation des années 60 », dans Hervé Adami et Véronique Leclercq (dir.), *Les migrants face aux langues des pays d'accueil : acquisition en milieu naturel et formation*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2012, p. 173-196.

⁵⁴ Thierry Bulot et Philippe Blanchet, *op. cit.*, p. 78.

⁵⁵ Philippe Blanchet, « Les apports d'une perspective glottopolitique en didactique du français », dans Philippe Blanchet (dir.), *Politiques linguistiques et enseignement-apprentissage de français : quelles perspectives pour la pluralité linguistique ?*, Louvain-la-Neuve, EME Éditions, 2016, p. 14.

Témoign 4 : Donc effectivement nous on travaille avec des réseaux associatifs et des associations qui peuvent être militantes et qui, à des moments, vont accueillir des personnes déboutées, des sans-papiers. C'est comme ça, le fait de travailler avec des associations induit finalement que l'on va avoir des publics qui ne vont pas être forcément les nôtres. En tout cas, les actions, quand nous on les finance, elles ne sont pas pour ces publics. [...] On ne peut pas, à partir du moment où ce sont des associations, ce ne sont pas des services déconcentrés de l'État. Et par ailleurs, on ne peut pas demander à l'association de fermer sa porte à la personne qui va se présenter. Donc, il me semblerait compliqué de dire à l'association, ah bah telle personne, vous ne la laissez pas rentrer, et telle personne vous la laissez rentrer. C'est un petit peu... ça me semble illusoire en tout cas.

Trois grands facteurs expliquent donc l'écart entre la planification souhaitée et la mise en œuvre de la politique linguistique d'immigration. En premier lieu, la multiplicité des acteurs œuvrant à l'implantation des aménagements est mise en cause. Ils poursuivent éventuellement, selon leur éthos professionnel, des objectifs différents que ceux définis par les instances politiques. En deuxième lieu, est convoquée la territorialisation de l'action publique. La mise en œuvre des politiques est adaptée aux besoins et aux priorités des territoires, dimension qui échappe en partie à la planification centralisée des politiques. Enfin, une grande partie de la phase d'implantation des actions de formation repose sur les associations. Les instances politiques n'ont d'autres choix que d'accepter certains compromis, reposant sur des objectifs différents de ceux initialement projetés dans la phase de planification.

Conclusion

L'article visait l'analyse de la planification et de l'aménagement d'une politique linguistique d'immigration (PLM). La recherche est ancrée dans un cadre de recherche pluridisciplinaire : en sociolinguistique pour donner à voir le feuilletage complexe des échelles d'actions sur la langue, en science politique dans le domaine de l'analyse des politiques publiques, et en sociologie des récits de vie professionnelle pour donner à voir un réseau

d'acteurs œuvrant à la formation linguistique de personnes en situation de migration sur le territoire français. Plusieurs secteurs professionnels sont représentés : diverses directions du ministère de l'Intérieur, organismes de formation et associations. L'étude a été déclinée en trois points d'analyse : les idéologies linguistiques quant au rôle que doit jouer la langue française dans le processus d'intégration des ressortissants étrangers, les pratiques d'évaluations linguistiques pour le droit au séjour et à la nationalité, et les forces en présence dans la phase d'aménagement.

Les entretiens montrent combien le lien entre langue, droit au séjour durable sur le territoire et intégration est investi différemment dans la mise en œuvre d'une politique linguistique d'immigration. Deux tendances idéologiques sont représentées, entre les agents qui défendent les prérequis linguistiques pour le droit au séjour et la nationalité (majoritairement au sein du ministère et des organismes de formation) et les agents qui s'y opposent (œuvrant tous dans le domaine associatif). Les agents se font parfois locuteurs-collectifs et défendent le positionnement tenu à l'échelle des instances politiques ou de la structure associative dans laquelle ils évoluent. Ainsi, l'analyse a montré combien l'intégration est un « concept-horizon⁵⁶ » ou encore un « point d'ancrage⁵⁷ » que les agents investissent d'une manière qui leur est propre.

L'évaluation des compétences linguistiques des ressortissants étrangers est un enjeu central des PLM. Cette orientation politique met en évidence une délégation de la responsabilité de l'évaluation linguistique vers les organismes certificateurs et les formateurs de FLE. Elle repose en partie sur l'imaginaire d'un contrôle linguistique neutre et objectif. Pourtant, les entretiens ont pu montrer que ces évaluations sont le lieu de tensions professionnelles, dont l'une des manifestations visibles est un « conflit de loyauté » des formateurs. Ceux-ci peuvent être tiraillés entre une loyauté à l'égard de leur éthos professionnel

⁵⁶ Claude Lévi-Strauss (1977) cité dans Dominique Schnapper, « Penser l'intégration », *op. cit.*

⁵⁷ Alice Krieg-Planque, *op. cit.*

enseignant et de l'institution, d'une part, et, d'autre part, une loyauté à l'égard des candidats pour qui les enjeux évaluatifs revêtent une importance déterminante dans la poursuite de leur parcours migratoire. Les formateurs sont alors confrontés dans leurs pratiques professionnelles à un « débordement du social⁵⁸ ».

Enfin, les processus à l'œuvre dans l'exécution d'une PLM ont été analysés en prenant le problème de la définition du public-cible des formations linguistiques financées par le ministère de l'Intérieur. L'argumentaire politique – qui justifie que ces formations soient proposées à un public de primo-arrivants séjournant légalement sur le territoire – est relayé par les agents du ministère. Les acteurs associatifs interviewés défendent au contraire un accueil inconditionnel au sein des formations linguistiques. Pour mettre en œuvre ce dernier principe face aux pressions coercitives des instances glotto-politiques, les associations rencontrées dans le cadre de l'enquête recourent à des actions de contournement, de négociation et de résistance. Les témoignages recueillis permettent de confronter les deux approches *top-down* et *bottom-up* mobilisées dans l'analyse des politiques publiques. Le projet politique pensé selon une approche *top-down* se heurte à trois facteurs dans son exécution : la multiplicité des acteurs chargés de l'exécution, la territorialisation de l'action publique et, enfin, le positionnement des acteurs qui peuvent s'opposer à des points particuliers du projet.

⁵⁸ Philippe Warin, *Les dépanneurs de justice ...*, op. cit.

Références

- Adami, Hervé, « La formation linguistique des migrants adultes », *Savoirs*, vol. 2, n° 29, 2012, p. 9-44.
- Amossy, Ruth, *La présentation de soi*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.
- Bertaux, Daniel, *L'enquête et ses méthodes. Le récit de vie*, Paris, Armand Colin, 2005.
- Blanchet, Philippe, « Les apports d'une perspective glottopolitique en didactique du français », dans Philippe Blanchet (dir.), *Politiques linguistiques et enseignement-apprentissage de français : quelles perspectives pour la pluralité linguistique ?* Louvain-la-Neuve, EME Éditions, 2016, p. 11-18.
- Bulot, Thierry, *La langue vivante : l'identité sociolinguistique des Cauchois*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- Bulot, Thierry et Philippe Blanchet, *Une introduction à la sociolinguistique : pour l'étude des dynamiques de la langue française dans le monde*, Paris, Éditions des archives contemporaines, 2013.
- Calvet, Louis-Jean, *Le marché aux langues, les effets linguistiques de la mondialisation*, Villeneuve d'Ascq, Plon, 2002.
- Chaudenson, Robert, « Politique et aménagement linguistiques », dans Caroline Juillard et Louis-Jean Calvet (dir.), *Les politiques linguistiques, mythes et réalités*, Beyrouth, Montréal, FMA, AUPELF-UREF, 1996, p. 115-126.
- Cicurel, Francine, « La classe de langue un lieu ordinaire, une interaction complexe », *Acquisition et interaction en langue étrangère*, n° 16, 2005, p. 145-164.
- Cicurel, Francine, « L'agir professoral entre genre professionnel, cultures éducatives et expression du "soi" », *Synergies Pays Scandinaves*, n° 8, 2013, p. 19-33.
- Dubois, Vincent, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010 [1999].
- Fusulier, Bernard, « Le concept d'éthos », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, vol. 42, n° 1, 2011, p. 97-109.
- Gardin, Bernard, « Locuteur collectif », dans Patrick Charaudeau et Dominique Mainueneau (dir.), *Dictionnaire d'analyse du discours*, Paris, Seuil, 2002, p. 352-353.
- Guespin, Louis, « Matériaux pour une glottopolitique », *Problèmes de Glottopolitique*, Winther, vol. 1, Prépublications : textes soumis à la

- discussion par les groupes coorganisateurs, Université de Haute-Normandie, 1984, p. 1-23.
- Guespin, Louis et Jean-Basptiste Marcellesi, « Pour la glottopolitique », *Langages*, n° 83, 1986, p. 5-34.
- Hajjat, Abdellali, « Entraves invisibles à la naturalisation », *Plein droit*, vol. 4, n° 79, 2008, p. 7-10.
- Hassenteufel, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 [2008].
- Huver, Emmanuel, « L'évaluation linguistique des adultes migrants : contrôle, preuve, technicisation », dans Fabienne Leconte (dir.), *Adultes migrants, langues et insertions sociales : dynamiques d'apprentissage et de formations*, Paris, Riveneuve Éditions, 2016, p. 191-224.
- Huver, Emmanuelle et Claude Springer, *L'évaluation en langues : nouveaux enjeux et perspectives*, Paris, Didier, 2011.
- Jorro, Anne, « Éthos professionnel », dans Anne Jorro (dir.), *Dictionnaire des concepts de la professionnalisation*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2013, p. 109-112.
- Kaufmann, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Paris, Armand Colin, 1996.
- Krieg-Planque, Alice, « “Formules” et “lieux discursifs” : propositions pour l'analyse du discours politique », *Semen*, n° 21, 2006.
- Leclercq, Véronique, « La formation linguistique des migrants des années 1960 aux années 1980 », *Éducation Permanente*, n° 183, 2010, p. 173-188.
- Leclercq, Véronique, « La formation des migrants en France depuis l'alphabétisation des années 60 », dans Hervé Adami et Véronique Leclercq (dir.), *Les migrants face aux langues des pays d'accueil : acquisition en milieu naturel et formation*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2012, p. 173-196.
- Leconte, Fabienne et Coraline Pradeau, « Glottopolitiques vis-à-vis des exilés et des mineurs non accompagnés en France », *Études de linguistique appliquée*, n° 203, 2022, p. 309-325.
- Lipsky, Michael, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation, New-York, 1980.
- Mahnig, Hans, « La question de “l'intégration” ou comment les immigrés deviennent un enjeu politique. Une comparaison entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suisse », *Sociétés contemporaines*, n° 33-34, 1999, p. 15-38.
- Maillard, Jacques de et Daniel Kübler, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2015 [2009].

- Marcellesi, Jean-Baptiste et Bernard Gardin, *Introduction à la sociolinguistique : la linguistique sociale*, Paris, Larousse, 1974.
- Pradeau, Coraline, *Politiques linguistiques d'immigration et didactique du français : regards croisés sur la France, la Belgique, la Suisse et le Québec*, Paris, Presses Sorbonne Nouvelle, 2021.
- Pradeau, Coraline, « Actions glottopolitiques pour les oubliés des politiques linguistiques et éducatives : accueil et formation des personnes exilées et sans-papiers », *Glottopol*, n° 36, 2022, p. 239-258.
- Pressman, Jeffrey L. et Aaron B. Wildawsky, *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all this being a saga of the economic development administration*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1973.
- Schnapper, Dominique, *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Paris, Gallimard, 2000.
- Schnapper, Dominique, « Penser l'intégration », dans James Archibald et Stéphanie Galligani (dir.), *Langue(s) et immigration(s) : société, école, travail*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 19-31.
- Shohamy Elena, « Language tests for immigrants: Why language? Why tests? Why citizenship? », dans Gabrielle Hogan-Brun, Clare Mar-Molinero et Patrick Stevenson (dir.), *Discourses on Language and Integration: Critical perspectives on language testing regimes in Europe*, Amsterdam, Philadelphia, John Benjamins Publishing Company, 2009, p. 45-59.
- Spire, Alexis, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset, 2005.
- Spire, Alexis, *Accueillir ou reconduire : enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir, 2008.
- Warin, Philippe, « Les "ressortissants" dans les analyses des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 49^e année, n° 1, 1999, p. 103-121.
- Warin, Philippe, *Les dépanneurs de justice : les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002.
- Wieviorka, Michel, « Le grand écart », dans Sophie Babault, Margaret Bento et Valérie Spaëth (dir.), *Tensions en didactique des langues. Entre enjeu global et enjeux locaux*, Bruxelles, Peter Lang, 2017, p. 15-25.