

FR

040827/EU XXIII.GP
Eingelangt am 08/07/08

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.7.2008
COM(2008) 423 final

LIVRE VERT

Migration et mobilité: enjeux et opportunités pour les systèmes éducatifs européens

{SEC(2008) 2173}

(présenté par la Commission)

1. INTRODUCTION

1. Le présent livre vert s'intéresse à une difficulté importante à laquelle les systèmes éducatifs sont aujourd'hui confrontés, à savoir la présence dans les écoles d'un nombre important d'enfants issus de l'immigration, qui se trouvent dans un environnement socioéconomique défavorable. Pour n'être pas nouveau, ce problème s'est intensifié et propagé ces dernières années.

2. Les termes «enfants issus de l'immigration», «enfants de migrants» et «élèves immigrants» seront utilisés aux fins spécifiques du présent livre vert pour désigner les enfants de toute personne vivant dans un pays de l'Union dans lequel elle n'est pas née, qu'elle soit originaire d'un pays tiers, citoyenne d'un autre État membre de l'UE, ou qu'elle ait acquis la nationalité du pays d'accueil depuis. Par ailleurs, la notion d'«immigration» est à entendre ici dans un sens large qui diffère de celui utilisé dans certains textes communautaires traitant de la politique de l'immigration¹. Bien que leur situation soit très différente de celle de ressortissants de pays tiers d'un point de vue juridique et pratique, les citoyens de l'Union qui résident dans un autre État membre ont été inclus dans le présent livre vert du fait que les problèmes éducationnels spécifiques qui y sont examinés peuvent également s'appliquer à un grand nombre d'entre eux. En témoigne aussi le fait que les sources de données sur lesquelles ce document s'appuie largement, à savoir les études PIRLS and PISA, n'établissent pas de distinction entre les pays d'origine selon qu'il s'agisse de citoyens de l'UE ou de ressortissants de pays tiers².

3. L'ampleur sans précédent de l'immigration en provenance de pays tiers, conjuguée à une forte mobilité intérieure à la suite des deux derniers élargissements ont eu pour effet de confronter les écoles d'un certain nombre de pays de l'Union à une progression soudaine et marquée du nombre d'enfants de migrants. L'étude PISA (2006)³ montre que les élèves nés à l'étranger ou dont les deux parents sont nés à l'étranger représentent au moins 10 % de la population scolaire âgée de 15 ans dans les pays de l'UE-15; ce chiffre atteint près de 15 % en quatrième année d'école primaire. Dans certains pays comme l'Irlande, l'Italie et l'Espagne, la proportion des élèves nés dans un autre pays a été multipliée par trois ou quatre depuis 2000. Au Royaume-Uni, où les élèves issus de l'immigration étaient déjà nombreux, le nombre des

¹ Dans ce contexte, il convient de rappeler que, contrairement aux ressortissants de pays tiers, les citoyens de l'Union jouissent d'un droit fondamental – que leur reconnaît le traité CE – de se déplacer librement sur le territoire de l'Union européenne, sans que leur résidence dans un autre État membre soit soumise à des exigences d'intégration particulières. Ce droit constitue une différence essentielle avec les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers en vertu des règles communautaires et nationales applicables en matière d'immigration avant de pouvoir résider dans un État membre de l'Union.

² Lorsqu'il est ici question de *communauté immigrée*, il faut y voir une référence au constat important établi au point 2.1, à savoir que les différences de niveau d'étude et les facteurs qui les déterminent peuvent aussi se retrouver dans les générations suivantes (que les enfants aient été naturalisés ou non), notamment lorsque cette communauté est isolée du reste de la société de l'État membre d'accueil. Enfin, le texte ne fait pas référence à des groupes de citoyens non migrants de l'Union appartenant à une ethnie ou ayant une identité culturelle spécifique, et qui sont souvent victimes d'exclusion sociale (les Roms, par exemple). De nombreux aspects de l'analyse et des enjeux éducationnels décrits ici peuvent cependant s'appliquer à ces groupes.

³ Le **Programme international pour le suivi des acquis des élèves** (PISA) est un test réalisé tous les trois ans, à l'échelle mondiale, pour mesurer les performances scolaires des élèves de 15 ans; sa réalisation est coordonnée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

enfants inscrits à l'école peu après leur arrivée dans le pays a progressé de 50 % en deux ans. De plus, les flux migratoires tendent à déboucher sur une concentration des élèves immigrants dans les zones urbaines et dans certaines villes; à Rotterdam, Birmingham ou Bruxelles, par exemple, la moitié environ de la population scolaire est issue de l'immigration⁴. À Madrid, la proportion d'élèves immigrants a été multipliée par dix depuis 1991.

4. La présence d'un grand nombre d'élèves immigrants a d'importantes répercussions sur les systèmes éducatifs. Les écoles doivent s'y adapter et intégrer les besoins spécifiques de ces enfants dans leur démarche traditionnellement axée sur une éducation de qualité et équitable. C'est l'éducation qui permet de garantir que ces élèves soient équipés pour devenir des citoyens intégrés, prospères et productifs du pays d'accueil; en d'autres termes, c'est grâce à l'éducation que la migration peut être positive et pour les immigrants et pour le pays d'accueil. L'école doit jouer un rôle de premier plan s'agissant de créer une société tournée vers l'inclusion, car elle est la principale occasion, pour les jeunes issus de l'immigration et ceux du pays d'accueil, d'apprendre à se connaître et à se respecter. La migration peut être enrichissante pour l'expérience éducationnelle de tous: la diversité linguistique et culturelle peut apporter aux écoles une ressource précieuse. Elle peut contribuer à approfondir et améliorer les pédagogies, les compétences et les connaissances elles-mêmes.

5. La migration influence l'éducation des enfants même lorsque leurs familles jouissent d'une bonne situation socioéconomique et d'un niveau d'étude élevé. Ces enfants peuvent souffrir, du moins à court terme, de l'interruption de leur scolarité ou des barrières linguistiques et culturelles auxquelles ils sont confrontés; toutefois, leurs perspectives de réussite scolaire sont bonnes à plus long terme et leur exposition à de nouvelles cultures et à de nouvelles langues est susceptible de constituer un enrichissement sur le plan humain. De toute évidence, de nombreux enfants de migrants, y compris parmi ceux issus des récentes vagues d'immigration, relèvent de cette catégorie. Cela étant, le présent livre vert se concentre sur la conjonction des différences linguistiques et culturelles et de handicaps socioéconomiques, ainsi que sur la tendance de ce phénomène à être plus marqué dans certaines zones et certaines écoles. Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'éducation, et la capacité des systèmes éducatifs à y répondre a des implications sociales importantes. Comme le montrent les données présentées plus avant, il existe des écarts importants et souvent durables entre les résultats scolaires des enfants issus de l'immigration et ceux des autres enfants. Dans un rapport publié en 1994, la Commission a souligné les risques pouvant émaner d'une absence d'amélioration des perspectives scolaires des enfants de migrants: l'aggravation des disparités sociales, qui se transmettent de génération en génération, la ségrégation culturelle, l'exclusion de communautés et les conflits interethniques. Ces risques restent d'actualité.

6. La responsabilité de la définition des politiques en matière d'éducation continue incontestablement d'incomber aux États membres. Toutefois, les enjeux décrits ici sont, de plus en plus, largement partagés. Le Conseil européen des 13 et 14 mars 2008 a appelé les États membres à favoriser l'amélioration des résultats scolaires des élèves issus de l'immigration. Le rapport conjoint 2008 sur la mise en œuvre du programme de travail «éducation et formation 2010» attire l'attention sur le handicap scolaire des élèves immigrants, qui requièrent davantage d'attention⁵. L'analyse ci-après montre que certains pays réussissent mieux que d'autres à atténuer l'écart entre les résultats scolaires des élèves immigrants et ceux des élèves originaires du pays d'accueil. De toute évidence, il existe un

⁴ Voir tableau en annexe.

⁵ Rapport conjoint 2008 du Conseil et de la Commission, *L'éducation et la formation tout au long de la vie au service de la connaissance, de la créativité et de l'innovation*, février 2008.

potentiel d'apprentissage mutuel quant aux facteurs qui déterminent le handicap scolaire et aux mesures qui peuvent contribuer à y faire face.

7. Avec la directive 77/486/CEE, l'Union a déjà tenté d'attirer l'attention des États membres sur l'éducation des enfants de travailleurs migrants. Cette directive s'applique aux enfants dont la scolarisation est obligatoire en vertu de la législation de l'État membre d'accueil et qui sont à la charge d'un travailleur ressortissant d'un autre État membre. Elle dispose que les États membres veillent:

- à ce que soit offert sur leur territoire un enseignement gratuit comportant notamment l'enseignement, adapté aux besoins spécifiques de ces enfants, de la langue officielle ou de l'une des langues officielles de l'État d'accueil; et
- à promouvoir, en coordination avec l'enseignement normal, un enseignement de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine, en coopération avec l'État membre d'origine.

8. Le livre vert invite à une réflexion sur le futur de cette directive et sur le rôle qu'elle pourrait jouer aujourd'hui eu égard à l'objectif qui a initialement motivé son adoption, à savoir d'améliorer l'enseignement dispensé aux enfants de travailleurs migrants originaires d'États membres de l'Union et de contribuer ainsi à assurer l'une des quatre libertés fondamentales garanties par le traité.

9. L'enjeu éducationnel auquel les systèmes scolaires sont confrontés a considérablement évolué depuis l'adoption de la directive 77/486/CEE. Du fait qu'elle ne traite que des enfants de migrants citoyens de l'Union, cette directive ne couvre pas une part importante de la problématique actuelle: l'éducation des enfants ressortissants de pays tiers⁶. Nous verrons que cette directive a été appliquée de manière inégale. La réflexion proposée doit permettre de déterminer si cette directive ajoute de la valeur à l'action des États membres dans ce domaine et si elle constitue le meilleur moyen pour l'Union d'y apporter son soutien.

10. Ce livre vert esquisse également un cadre pour examiner l'ensemble des enjeux relatifs à l'éducation des enfants de migrants; il invite les parties prenantes à réfléchir sur la façon dont l'Union pourrait, à l'avenir, aider les États membres dans l'élaboration de leurs politiques dans ce domaine, ainsi qu'à l'organisation et l'étendue d'un éventuel processus d'échange et d'apprentissage mutuel⁷.

⁶ Les enfants de ressortissants de pays tiers bénéficient de l'égalité de traitement avec les nationaux du pays d'accueil en ce qui concerne l'accès à l'éducation s'ils relèvent de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial (JO L 251 du 3 octobre 2003, p. 12) et/ou de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO L 16 du 23 janvier 2004, p. 44).

⁷ Le livre vert s'appuie sur un vaste travail de recherche et d'analyse documentaire (voir la bibliographie en annexe), à commencer par les travaux d'Eurydice et de l'OCDE sur l'éducation des élèves issus de l'immigration, ainsi qu'une importante étude bibliographique réalisée par le *European Forum for Migration Studies* de l'université de Bamberg. Ces problématiques ont été examinées avec le groupe d'apprentissage collégial (*peer learning cluster*) sur l'accès à l'éducation et l'inclusion sociale dans le cadre du programme de travail «éducation et formation 2010».

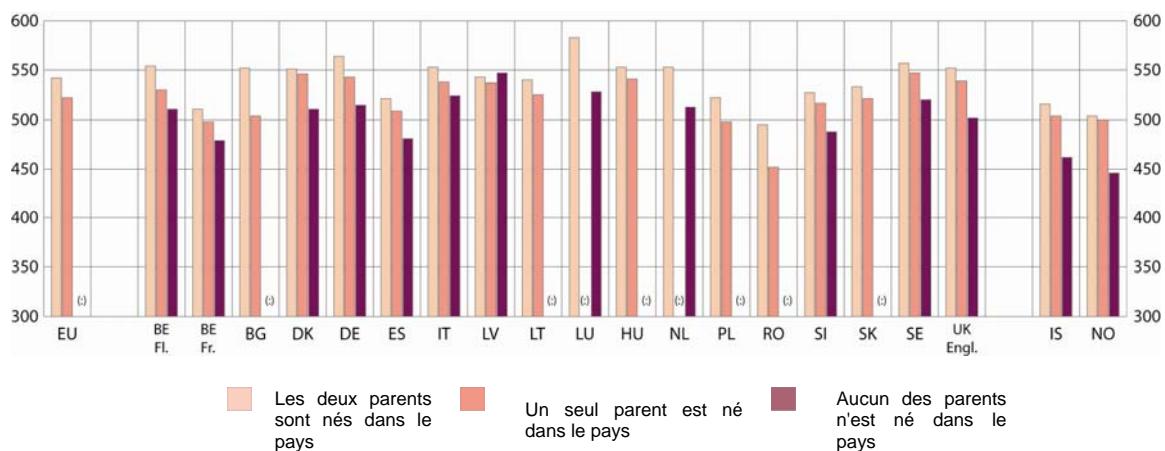
2. LA SITUATION SCOLAIRE DES ENFANTS ISSUS DE L'IMMIGRATION

2.1. De nombreux enfants de migrants souffrent d'un handicap scolaire

11. Des données claires et cohérentes montrent que les résultats scolaires de nombreux enfants de migrants sont inférieurs à ceux de leurs camarades. L'étude PIRLS sur la maîtrise de la lecture montre que les performances des élèves immigrants sont moins bonnes que celles des enfants non migrants à la fin de l'école primaire.

Figure 1 – Écart de performances en matière de lecture entre les élèves dont les deux parents sont nés dans le pays et ceux dont aucun parent n'est né dans le pays, 2006

(Score sur l'échelle PIRLS de performance en lecture – score moyen)

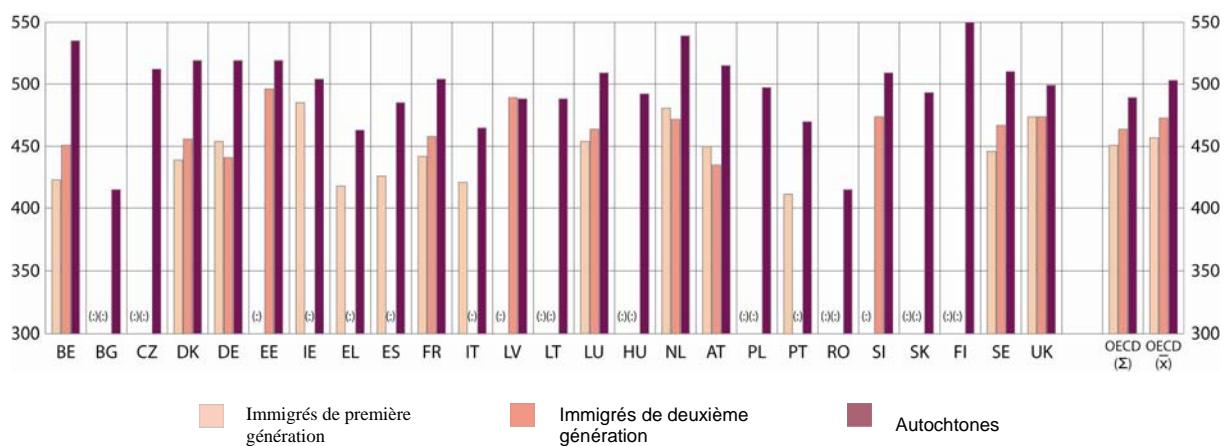


Source de données: PIRLS, 2006

12. L'enquête PISA de l'OCDE sur les aptitudes scolaires moyennes des jeunes de quinze ans confirme que les résultats des élèves immigrants dans cette tranche d'âge sont systématiquement moins bons que ceux des élèves originaires du pays d'accueil dans les matières testées, à savoir les sciences, les mathématiques et la lecture, domaine dans lequel l'écart est le plus marqué.

Figure 2 – Écart de performances des élèves en mathématiques selon le statut migratoire et le pays

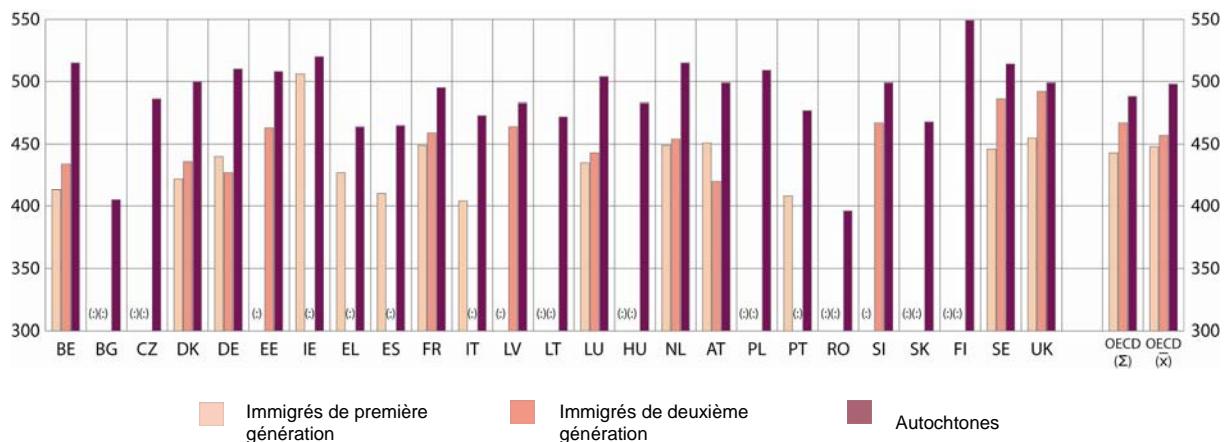
(Score sur l'échelle de performance en mathématiques – score moyen)



Source de données: OCDE, PISA 2006

Figure 3 - Écart de performances des élèves en lecture, selon le statut migratoire et le pays

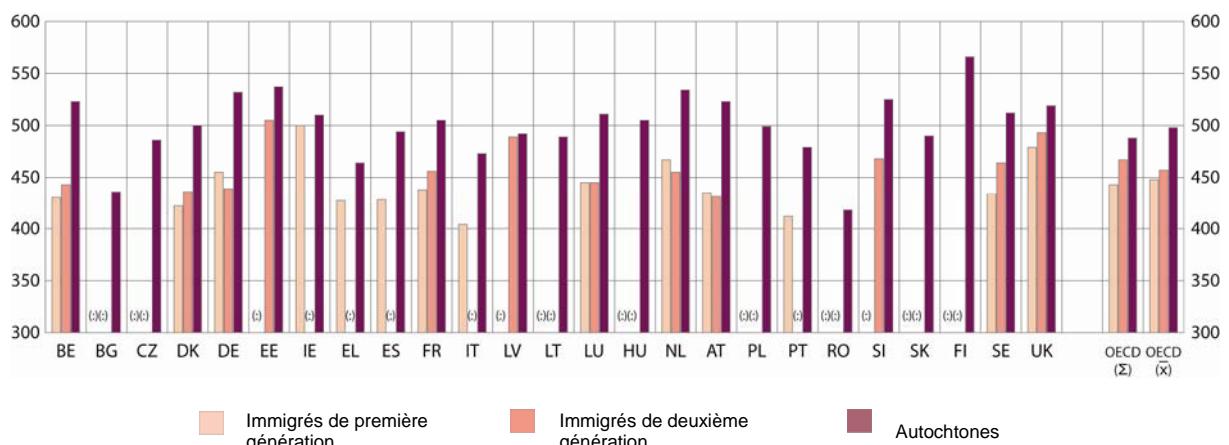
(Score sur l'échelle de performance en lecture – score moyen)



Source de données: OCDE, PISA 2006

Figure 4 - Écart de performances des élèves en sciences, selon le statut migratoire et le pays

(Score sur l'échelle de performance en sciences – score moyen)



Source de données: OCDE, PISA 2006

13. Les indicateurs nationaux confirment ces observations⁸.

14. Ce profil de performance inférieur à la moyenne trouve son pendant dans les données comparatives relatives à la scolarisation. Malgré l'amélioration constatée au fil des années, les enfants de migrants sont, dans la plupart des pays, plus rarement scolarisés dans

⁸

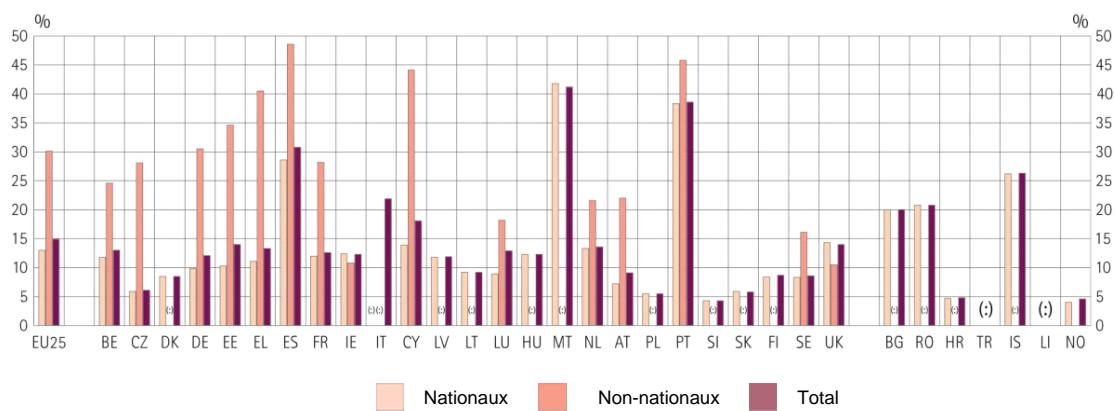
Voir Mikrozensus, 2005 (Allemagne); «Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5 – 16», 2006 (Royaume-Uni); «Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia», CENSIS 2007 (Italie).

l'enseignement pré primaire et ont tendance à y être scolarisés plus tard que les autres enfants. À l'école primaire, du fait de la scolarité obligatoire, il n'y a pas de différence entre les taux de scolarisation des enfants de migrants et des autres enfants. Dans le secondaire, on observe toutefois une divergence marquée du point de vue de la scolarisation, les élèves immigrants étant surreprésentés dans les établissements d'enseignement professionnel, qui ne permettent généralement pas d'accéder à l'enseignement supérieur. Et surtout, dans presque tous les pays, l'abandon scolaire est plus fréquent chez les élèves immigrants. La conjonction de tous ces facteurs fait que le nombre d'étudiants immigrants qui achèvent un cursus universitaire est relativement faible.

15. Enfin, l'enquête PISA fait un constat particulièrement alarmant pour les responsables de la politique de l'éducation: en fait, dans certains pays, l'écart de performances dans chacun des trois domaines évalués se creuse encore entre les immigrants de première génération et ceux de deuxième génération. Cela signifie non seulement qu'en l'espèce, le système scolaire n'a pas su être un facteur d'intégration des immigrants, mais que la détérioration du niveau d'éducation risque au contraire de pérenniser et d'accroître encore leur exclusion sociale.

Figure 5 – Proportion des jeunes quittant prématièrement l'école, par nationalité, 2005

(Pourcentage de la population de 18 à 24 ans n'ayant pas été au-delà du premier cycle de l'enseignement secondaire et ne suivant ni enseignement, ni formation, par nationalité, 2005)



Source de données: Eurostat (enquête sur les forces de travail), 2005

2.2. Incidences de la migration sur les systèmes éducatifs

16. L'adaptation au grand nombre d'élèves immigrants pose un certain nombre de difficultés au niveau de la classe, de l'école et des systèmes éducatifs.

17. Dans les classes et les écoles, il faut s'adapter à une diversité accrue de langues maternelles, de perspectives culturelles et de niveaux. De nouvelles compétences didactiques seront nécessaires et il faudra trouver de nouveaux moyens de créer des liens avec les familles et les communautés immigrées.

18. À l'échelle du système scolaire, la forte concentration d'élèves immigrants peut amplifier le phénomène – déjà présent, même dans les meilleurs systèmes – de ségrégation selon des critères socioéconomiques. Cette évolution peut prendre différentes formes, comme le départ des élèves issus de milieux sociaux favorisés des écoles où les élèves immigrants sont

nombreux⁹. Quel que soit le mécanisme qui entre en jeu, ce phénomène aggrave les inégalités entre les écoles et accroît encore nettement la difficulté de garantir l'équité dans l'éducation.

19. Les enjeux éducationnels doivent toujours être considérés dans le contexte plus large de la cohésion sociale: un échec de la pleine intégration des élèves immigrants dans les écoles est susceptible de se traduire, plus généralement, par l'échec de l'intégration sociale. La faiblesse du niveau d'étude, la faiblesse du taux d'achèvement de la scolarité et la fréquence des abandons scolaires sont, pour les élèves immigrants, autant d'entraves à la réussite de leur intégration, plus tard, dans le marché du travail. L'échec de l'intégration dans le système éducatif peut également gêner la création, entre les différents groupes, des interactions et des liens constructifs nécessaires à la cohésion de la société. Si la scolarité des enfants de migrants qui quittent l'école est marquée par l'échec et la ségrégation et que cette expérience se poursuit dans leur vie d'adulte, ce schéma risque de se reproduire dans la génération suivante également. Inversement, si les écoles répondent bien aux besoins des élèves immigrants, cela préparera la voie à leur intégration réussie dans le marché du travail et la société. Ainsi, une bonne scolarité des élèves immigrants répond à la fois à des objectifs d'équité et d'efficacité.

20. La migration peut apporter à l'école des éléments précieux sur les plans culturel et éducatif. Le contact avec d'autres points de vue et perspectives peut être enrichissant pour les élèves comme pour les enseignants. Les compétences interculturelles et la capacité à dialoguer dans la tolérance et le respect avec des personnes d'une autre culture sont des aptitudes qui doivent et peuvent être développées.

3. LES RAISONS DU HANDICAP SCOLAIRE DES ENFANTS ISSUS DE L'IMMIGRATION

21. De nombreux facteurs peuvent entrer en ligne de compte pour expliquer le handicap scolaire des enfants issus de l'immigration décrit ci-dessus.

3.1. La situation et l'environnement des enfants issus de l'immigration

22. Les résultats scolaires sont généralement en étroite corrélation avec les **conditions socioéconomiques**¹⁰. Ainsi, l'une des premières causes de difficultés pour les élèves immigrants est souvent l'environnement socioéconomique défavorable dont ils sont issus. Toutefois, la situation socioéconomique n'explique pas à elle seule le handicap scolaire de ces élèves: l'enquête PISA montre en effet qu'il arrive, et dans certains pays plus que dans d'autres, que leurs résultats scolaires soient inférieurs à ceux d'autres enfants issus d'un milieu socioéconomique similaire¹¹.

23. Les facteurs déterminants sont notamment les suivants:

⁹ Bloem et Diaz (2007) font état d'une école à Aarhus, au Danemark, qui ne compte pas un seul élève d'origine danoise; McGorman et al. (2007) décrivent la situation à Dublin 15; Burgess et al. (2006) indiquent qu'à Bradford (R-U), 59 % des enfants fréquentent des écoles homogènes du point de vue identitaire; Karsten et al. (2006) décrivent une évolution similaire aux Pays-Bas.

¹⁰ EU-SILC (Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie), 2005.

¹¹ Tableau en annexe et OCDE (2006). Cette conclusion est confirmée par des études comme celle de Jacobs, Hanquinet et Rea (2007), mais elle est démentie par d'autres: Kristen et Granato (2004), par exemple, ont conclu après une analyse comparative des statuts socioéconomiques, que les différences entre migrants et nationaux disparaissent dans une large mesure.

- Les migrants et leur famille voient se déprécier les **connaissances** qu'ils ont acquises, notamment de leur langue maternelle, mais également du fonctionnement des institutions, et en particulier du système scolaire. De plus, il est possible que leurs qualifications ne soient pas formellement reconnues ou qu'elles jouissent d'une considération moindre¹².
- La **langue** est un facteur essentiel. La maîtrise de la langue d'enseignement est une condition *sine qua non* de la réussite scolaire¹³. Même pour les enfants de migrants nés dans le pays d'accueil, le problème peut se poser lorsque la connaissance de la langue utilisée à l'école ne peut pas être consolidée à la maison. La langue peut aussi être un obstacle entre la famille et l'école, ce qui fait que les parents peuvent difficilement venir en aide à leurs enfants.
- Les **attentes** jouent un rôle considérable dans l'éducation. Les familles et les communautés qui attachent beaucoup d'importance à l'éducation tendent à soutenir davantage leurs enfants à l'école¹⁴. Les mères exercent une influence particulièrement marquée sur les résultats scolaires¹⁵. Le niveau d'éducation et d'autonomie des femmes ainsi que leur pouvoir de décision concernant leurs enfants dans une communauté donnée peuvent avoir une incidence sensible sur les résultats de leurs enfants. La scolarisation incomplète des filles peut non seulement avoir des répercussions pour elles-mêmes, mais transmettre un handicap à la génération suivante. Les enfants risquent d'avoir une attitude moins favorable vis-à-vis de l'éducation s'ils vivent dans un milieu où le chômage est élevé parmi les membres de leur communauté et où la réussite professionnelle est rare.
- Les **modèles** et les attitudes favorables au sein de la communauté peuvent jouer un rôle important, mais ils peuvent être absents si la situation socioéconomique de la communauté est précaire¹⁶. Certaines communautés de migrants fournissent une illustration positive à cet égard: au Royaume-Uni, des groupes d'origine asiatique qui sont comparativement défavorisés connaissent cependant un taux très élevé d'admission dans l'enseignement supérieur.

3.2. Le milieu scolaire

24. Même dans des situations similaires du point de vue migratoire, les résultats des élèves immigrants de même origine varient selon l'État membre¹⁷. Ce constat suggère que les mesures et les stratégies éducatives ont une incidence. La structure du système éducatif et la nature de la relation établie par l'école et les enseignants avec ces élèves peuvent avoir une grande influence sur les résultats de ces derniers. L'émulation aussi a des répercussions sur les résultats. Les élèves immigrants obtiennent généralement de meilleurs résultats lorsqu'ils sont

¹² Le Cadre européen des certifications constitue un cadre communautaire commun pour la mise en relation des systèmes de certification nationaux. Il devrait permettre d'améliorer la transparence et la reconnaissance des certifications acquises dans un autre État membre et contribuer à résoudre ce problème pour les citoyens de l'Union qui migrent.

¹³ Esser (2006).

¹⁴ De nombreuses études, menées notamment aux États-Unis, se sont intéressées à l'influence des attentes des parents et de la communauté sur les résultats scolaires de différents groupes ethniques. Une étude majeure à cet égard est celle d'Ogbu (1991).

¹⁵ *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*, 2007.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Voir *Where immigrant students succeed*, OCDE, 2006.

dans une classe avec des enfants qui maîtrisent bien la langue du pays d'accueil et qui sont très motivés sur le plan scolaire¹⁸.

25. Mais la tendance à la ségrégation est forte dans beaucoup de systèmes. Les élèves immigrants sont souvent concentrés dans des écoles qui sont *de facto isolées* par rapport au reste du système et dont la qualité ne cesse de se dégrader rapidement, comme en témoigne, par exemple, le fort taux de rotation des enseignants. L'étude PISA montre que les résultats scolaires sont moins bons dans les écoles où il y a une forte concentration d'élèves immigrants¹⁹. La ségrégation est aussi une réalité dans les écoles: on constate que les systèmes de **regroupement ou d'orientation (tracking) des élèves selon leurs aptitudes** ont pour effet d'orienter une proportion comparativement élevée d'enfants de migrants vers les filières exigeant des aptitudes moindres, ce qui pourrait témoigner d'un niveau scolaire et/ou d'aptitudes linguistiques inférieurs au départ²⁰. Enfin, la forte concentration d'élèves immigrants observée dans certains pays dans des écoles spécialisées pour élèves handicapés constitue un cas extrême de ségrégation²¹. Il est *a priori* peu probable que le niveau de handicap des enfants de migrants soit très différent selon le pays.

26. Quelle que soit sa forme, la ségrégation scolaire affaiblit la capacité du système éducatif à atteindre l'un de ses principaux objectifs, à savoir le développement de l'inclusion sociale, d'amitiés et de liens sociaux entre les enfants de migrants et les autres²². En règle générale, plus les politiques éducatives neutralisent la ségrégation de fait des élèves immigrants sous toutes ses formes, meilleure est l'expérience scolaire.

27. Les approches éducatives peuvent contribuer au problème des attentes trop faibles évoqué ci-dessus. Les attentes formulées, par exemple, à l'égard des élèves dont les aptitudes verbales sont moins développées (parmi lesquels on peut s'attendre à trouver, pour des raisons linguistiques, de nombreux élèves immigrants) peuvent sous-estimer leur potentiel.

3.3. Quelques mesures positives envisageables

28. La recherche et les échanges ont permis de définir des mesures et des approches susceptibles de favoriser la réussite scolaire des élèves immigrants. La recherche montre en général que les élèves immigrants ont de meilleurs résultats lorsque la corrélation entre la situation socioéconomique et les résultats scolaires est atténuée. En d'autres termes, les systèmes qui mettent fortement l'accent sur l'équité dans l'éducation devraient être mieux à même de répondre à leurs besoins particuliers. Les stratégies globales couvrant tous les niveaux et toutes les filières du système sont celles qui fonctionnent le mieux; les mesures

¹⁸ Une étude majeure à cet égard est celle de Coleman et al. (1966), qui démontre que les élèves issus de minorités qui fréquentent des écoles ségrégées n'exploitent pas pleinement leur potentiel. Farley (2005) a passé en revue des publications plus récentes sur l'influence des pairs et ses conclusions confortent, pour l'essentiel, les résultats des travaux antérieurs.

¹⁹ Voir tableau en annexe.

²⁰ Schofield (2006). Les conséquences de l'orientation précoce pour l'équité en matière d'éducation ont déjà été examinées dans la communication de la Commission sur l'efficacité et l'équité des systèmes européens d'éducation et de formation.

²¹ En Allemagne, par exemple, en 1999, les élèves immigrants représentaient 9,4 % de la population scolaire totale, mais 15 % de l'effectif des écoles spécialisées. Voir aussi Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (2004). L'Agence européenne de l'enseignement spécialisé (*European Agency for Special Needs Education*) réalise actuellement une analyse comparative de la situation des élèves immigrants dans l'éducation spécialisée dans 23 États membres. Les résultats devraient être publiés au début de 2009.

²² Rutter et al. (1979).

partielles ne font que déplacer les problèmes d'inégalité ou de mauvais résultats d'un pan du système vers un autre. De plus, les mesures en faveur de l'équité dans l'éducation doivent, pour donner leur plein effet, être intégrées dans le cadre plus large de la construction d'une société tournée vers l'inclusion.

29. Il existe également tout un ensemble de stratégies axées sur des aspects spécifiques de l'expérience scolaire des élèves immigrants.

- Tous les États membres voient dans l'acquisition de la **langue du pays d'accueil** une clé de l'intégration, et tous ont mis en place des mesures spécifiques à cet égard²³, comme par exemple des classes de langue pour les élèves immigrants nouvellement arrivés (qui sont aussi quelquefois proposées à des élèves issus de l'immigration, nés dans le pays d'accueil mais qui n'en maîtrisent pas encore la langue). D'autres pratiques favorisent la maîtrise de la langue le plus tôt possible: évaluation des compétences linguistiques pour tous les enfants, formation linguistique dès le cycle pré-primaire et formation des enseignants à l'enseignement de la langue du pays d'accueil en tant que seconde langue.
- Outre l'accent mis sur la langue du pays d'accueil, l'apprentissage de la **langue d'origine** a également été favorisé, quelquefois dans le cadre d'accords bilatéraux avec d'autres États membres au titre de la directive 77/486/CEE²⁴. Les perspectives d'apprentissage à cet égard sont élargies par de nouvelles possibilités de mobilité, les contacts avec le pays d'origine par les médias et l'internet, ainsi que le jumelage électronique entre des écoles du pays d'accueil et du pays d'origine. Des données indiquent que renforcer la langue d'origine peut avoir une incidence positive sur les résultats scolaires. La maîtrise de leur langue d'origine est précieuse pour le capital culturel et la confiance en soi des enfants de migrants et peut aussi représenter un atout important pour leur future employabilité. Par ailleurs, un retour dans le pays d'origine peut être une option souhaitable pour certaines familles migrantes; il sera facilité par la connaissance de la langue d'origine.
- De nombreux pays proposent une **aide ciblée** pour compenser le handicap scolaire. Bien que ces mesures ne s'adressent pas spécifiquement aux groupes de migrants, elles peuvent être particulièrement adaptées à leurs besoins. Elles peuvent être individuelles, comme les bourses ou les quotas pour accéder à des établissements prestigieux (les quotas sont souvent très controversés). D'autres mesures bénéficient aux familles, sous la forme de subventions conditionnées par la fréquentation ou les résultats scolaires; il apparaît que de telles mesures ont eu un certain succès. Des aides ciblées sont également accordées à des **écoles** qui comptent une forte proportion d'élèves immigrants, mais leur efficacité semble limitée du fait, peut-être, de l'absence de masse critique ou d'un mauvais ciblage²⁵.
- Il existe de nombreux programmes de **soutien scolaire en groupe, comme les centres d'aide à l'apprentissage et aux devoirs**; ces activités, qui ont lieu après les heures de classe normales, sont souvent organisées en collaboration avec la collectivité. Ces dispositifs recourent à **l'encadrement et au tutorat** d'enfants, par exemple par des étudiants. Ces mesures **se sont révélées particulièrement efficaces lorsqu'elles ont été mises en œuvre** par des personnes de la même origine et dans le cadre plus large d'un **partenariat avec des organisations de parents et d'institutions de la collectivité**,

²³ Voir le rapport d'Eurydice sur l'intégration scolaire des enfants immigrants en Europe (2004); ce rapport sera mis à jour en 2008.

²⁴ Rapport Eurydice sur l'intégration scolaire des enfants immigrants en Europe (2004).

²⁵ Voir les fondements de la réforme concernant les zones d'éducation prioritaire en France.

éventuellement conjugué à d'autres initiatives, comme la désignation d'un médiateur scolaire²⁶.

- **Les écoles de la seconde chance** ont également été utilisées dans certains systèmes, étant toutefois clairement entendu qu'elles ne doivent pas devenir une voie d'enseignement parallèle, ségrégée, pour les enfants en échec dans le cursus normal. **La formation des adultes**, et notamment l'apprentissage de langues, est largement encouragée dans les communautés de migrants pour aider à rompre la transmission intergénérationnelle des handicaps précédemment évoqués et pour faciliter la communication entre l'école et les familles.
- **L'enseignement préscolaire** a d'importantes retombées positives²⁷. En outre, lorsqu'il met l'accent sur le développement du langage, il peut sensiblement contribuer à doter les élèves immigrants des compétences nécessaires pour leur scolarité ultérieure²⁸. Or, comme on l'a vu au point 2.1, les enfants de migrants sont souvent ceux dont l'accès à ces structures d'enseignement est le plus faible; les systèmes qui prévoient des aides financières pour les familles socialement défavorisées pour leur permettre d'accéder à des services d'encadrement des enfants ont donné de bons résultats²⁹.
- **L'enseignement intégré**, qui neutralise les tendances à la ségrégation précédemment évoquées, est l'objectif explicite de certains systèmes. Dans la mesure où la ségrégation est difficile à éliminer une fois qu'elle s'est installée, les pays nouvellement confrontés à une forte immigration pourraient avoir intérêt à appliquer une **stratégie de prévention** pour veiller à ce que l'équilibre socioéconomique et ethnique soit maintenu dès le départ. Les écoles et les services peuvent travailler de concert pour répartir les élèves immigrants et éviter ainsi les phénomènes de concentration. Les mesures visant à rendre les écoles qui comptent une forte population d'enfants défavorisés, comme la **création des «écoles-aimants»**³⁰, ont donné des résultats encourageants.
- Garantir le respect de **normes de qualité** dans toutes les écoles constitue une mesure essentielle. Le développement de la qualité peut se concrétiser par des mesures de rapprochement des parents, d'amélioration des infrastructures, de renforcement des activités périscolaires et de création d'une culture du respect. Dans la pratique, la question de **l'enseignement et de la direction des écoles**³¹ tient une place importante. Certains systèmes ont cherché à résoudre le problème du fort taux de rotation des enseignants dans les écoles défavorisées grâce à des mesures d'incitation pour que les enseignants choisissent de telles écoles et y restent. **La formation et le développement de carrière**

²⁶ Voir les exemples en annexe.

²⁷ Voir la communication de la Commission sur l'efficacité et l'équité des systèmes européens d'éducation et de formation, COM(2006) 481 final, et la résolution du Conseil de novembre 2007 sur l'éducation et la formation comme moteur essentiel de la stratégie de Lisbonne.

²⁸ Spies, Büchel et Wagner (2003), par exemple, ont constaté, en Allemagne, que la fréquentation de l'école maternelle augmente fortement la probabilité que les enfants de migrants accèdent à l'enseignement secondaire supérieur.

²⁹ Un bon exemple, qui a fait ses preuves, est le programme HeadStart aux États-Unis (voir annexe).

³⁰ Ces écoles (*Magnet schools*) sont apparues aux États-Unis à la fin des années 70. L'idée est d'y attirer des élèves issus des quartiers de la zone urbaine où résident les classes moyennes en proposant des matières et des activités intéressantes et rares. Ce système peut permettre de rétablir l'équilibre socioéconomique dans les écoles, tout en améliorant les programmes scolaires dans les quartiers défavorisés. Il est également testé en Europe (voir <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>).

³¹ Rapport McKinsey (2007).

des enseignants sur les questions de gestion de la diversité et de motivation des enfants en situation précaire prennent de l'ampleur. Certains systèmes cherchent ouvertement à **accroître le nombre d'enseignants issus de l'immigration**.

- L'acquisition par les élèves d'une meilleure connaissance de leur propre culture et de la culture des autres peut permettre aux élèves immigrants de gagner en assurance et constitue un enrichissement pour tous les élèves. Un **enseignement interculturel** de ce type n'a absolument pas pour corollaire la remise en cause de la place centrale occupée par l'identité, les valeurs et les symboles du pays d'accueil. Il vise surtout à établir un lien de **respect mutuel**, à sensibiliser aux effets négatifs des préjugés et des stéréotypes et à développer la capacité à adopter différents points de vue³², tout en améliorant la connaissance et en incitant au respect des valeurs et des droits fondamentaux de la société d'accueil.

4. ABORDER LA PROBLEMATIQUE AU NIVEAU EUROPEEN

30. Le contenu et l'organisation de l'éducation et de la formation relèvent de la compétence des États membres. C'est au niveau national ou régional que les stratégies doivent être définies et appliquées. Les États membres ont fait part de leur intérêt pour une coopération en matière d'intégration des enfants de migrants. La Commission européenne peut faciliter une telle coopération. Le caractère commun des enjeux et des facteurs sous-jacents, conjugué à la diversité des approches mises en œuvre dans les États membres, les régions et les villes, laissent présager un dialogue fructueux.

31. L'Union européenne réalise déjà plusieurs types d'activités qui influent, directement ou indirectement, sur les politiques des États membres en la matière. Il convient en outre d'examiner le rôle de la directive 77/486/CEE dans l'élaboration des actions entreprises dans ce domaine.

4.1. Le rôle des programmes et des actions communautaires

32. La Commission européenne apporte déjà son concours à de nombreux programmes et actions relatifs, entre autres, à ce problème. En 2005, la Commission a proposé un «Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne»³³ composé de mesures pour mettre en pratique les principes de base commun en matière d'intégration³⁴, ainsi que divers mécanismes communautaires d'appui comme les points de contact nationaux sur l'intégration, le forum européen sur l'intégration et les rapports annuels sur la migration et l'intégration. En outre, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers facilite l'adoption de mesures d'intégration des jeunes et des enfants issus de l'immigration. La recommandation du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie énumère les attitudes, connaissances et aptitudes dont l'éducation devrait doter les individus pour favoriser leur intégration, leur épanouissement et leur développement personnels, la citoyenneté active, l'inclusion sociale et

³² Voir les recommandations du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, et notamment les compétences 6 (compétences sociales et civiques) et 8 (sensibilité et l'expression culturelles).

³³ COM(2005)389.

³⁴ Document 14615/04 du Conseil.

l'emploi dans l'Europe moderne. Les compétences numéros 6 (compétences sociales et civiques) et 8 (sensibilité et expression culturelles) sont particulièrement pertinentes dans le contexte d'une proportion élevée d'élèves immigrants, et elles pourraient utilement contribuer à l'élaboration de stratégies éducatives au niveau national.

33. Le programme «éducation et formation tout au long de la vie», et notamment les programmes Comenius (éducation scolaire), Leonardo da Vinci (formation professionnelle) et Grundtvig (formation des adultes), ainsi que le programme Jeunesse, soutiennent des projets d'enseignement interculturel, d'intégration scolaire d'élèves immigrants et d'intégration sociale de jeunes défavorisés. Des exemples figurent en annexe.

34. La politique de cohésion est en mesure, grâce aux Fonds structurels et en particulier au FSE et au FEDER, de soutenir des projets et des mesures d'inclusion sociale au niveau national et régional. L'initiative «Les régions, actrices du changement économique», dans le cadre du programme URBACT, favorisera la coopération transnationale et l'échange de pratiques exemplaires. L'intégration sociale des jeunes issus de l'immigration constitue une priorité majeure. Le Programme communautaire pour l'emploi et la solidarité (PROGRESS) offre également des possibilités de coopération transnationale.

35. L'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) et l'Année européenne du dialogue interculturel (2008) constituent un cadre propice à un débat européen sur l'intégration et les jeunes issus de l'immigration.

4.2. Échanges sur les politiques au niveau européen

36. La méthode ouverte de coordination pour l'éducation et la formation constitue une plate-forme de coopération et d'échange entre les États membres sur les problématiques communes en matière d'éducation. La Commission proposera pour ce processus, en décembre 2008, un nouveau cadre qui permettra, entre autres, de faciliter les échanges sur ce point. Elle envisage notamment l'élaboration d'indicateurs ou critères relatifs aux écarts dans les résultats scolaires et la scolarisation entre les élèves immigrants et les enfants originaires du pays d'accueil.

37. La Commission européenne collabore étroitement avec des organisations internationales travaillant également sur l'éducation et la migration, comme l'OCDE et le Conseil de l'Europe. Cette coopération demeurera une priorité.

4.3. Le rôle de la directive 77/486/CEE du Conseil visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants³⁵

38. Dans le contexte de la réflexion engagée par le présent document, on peut s'interroger sur le rôle que pourrait jouer la directive 77/486/CEE à l'avenir dans l'élaboration des politiques nationales.

39. La transposition, l'application et le suivi de cette directive se sont avérés difficiles³⁶; ces difficultés s'expliquent au moins en partie par le fait que le contexte de gestion de l'immigration au moyen d'accords bilatéraux entre les États membres dans lequel le texte a été élaboré n'était déjà plus d'actualité au moment de son adoption. Eu égard aux difficultés qu'a

³⁵ Directive 77/486/CEE du Conseil, du 25 juillet 1977, visant à la scolarisation des enfants des travailleurs migrants (JO n° L 199 du 6.8.1977, p. 32-33).

³⁶ Voir COM (94) 80 et le rapport Eurydice, 2004.

posé, alors que la Communauté ne comptait que neuf États membres, la mise en place de la coopération bilatérale nécessaire à l'application formelle de la directive, on voit mal comment sa mise en œuvre pourrait être sensiblement améliorée dans une Europe à 27.

40. Se pose ensuite la question du champ d'application de la directive. Les enjeux concernent aujourd'hui, dans une très large mesure, l'éducation des enfants originaires de pays tiers, qui ne relèvent pas de la directive.

41. Enfin, il y a lieu d'évaluer la valeur ajoutée par les dispositions de ce texte à l'élaboration des politiques en matière d'éducation. La disposition selon laquelle les États membres prennent «les mesures appropriées afin que soit offert sur leur territoire, en faveur des enfants [de travailleurs migrants], un enseignement d'accueil gratuit comportant notamment l'enseignement, adapté aux besoins spécifiques de ces enfants, de la langue officielle ou de l'une des langues officielles de l'État d'accueil» semble avoir eu peu d'incidence sur l'élaboration des politiques des États membres à l'égard des problématiques complexes exposées dans la directive. Tous ont élaboré leurs propres méthodes pour l'enseignement de la langue du pays d'accueil. Dans l'optique plus large de l'éducation des enfants issus de l'immigration, on peut se demander dans quelle mesure les États membres bénéficieraient davantage de la directive ou d'une combinaison d'échanges sur les politiques et d'aides à l'élaboration de mesures.

La deuxième disposition de la directive, selon laquelle les États membres prennent «en coopération avec les États d'origine, les mesures appropriées en vue de promouvoir, en coordination avec l'enseignement normal, un enseignement de la langue maternelle et de la culture du pays d'origine», laisse une marge de manœuvre importante quant à la manière de satisfaire à cette obligation. Son incidence a été inégale³⁷, mais dans les circonstances exposées au point 3.1, elle peut être considérée comme une approche valable. Par ailleurs, la mobilité intracommunautaire de travailleurs citoyens de l'Union a fortement progressé à la suite des élargissements de 2004 et 2007. Cette situation pourrait entraîner un regain d'intérêt pour l'action en faveur de l'enseignement de la langue d'origine parmi les enfants de migrants en général. Reste à savoir si le meilleur moyen de mise en œuvre réside dans des instruments législatifs fondés sur les régimes juridiques différents prévus par le traité pour les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers, ou dans des accords conclus sur une base volontaire (qui pourraient s'inscrire à l'intérieur ou hors du cadre formel du système scolaire). Conformément à l'exigence de la directive d'atteindre l'objectif qu'elle établit en coopération avec l'État membre d'origine, la création de réseaux et le jumelage d'écoles pourraient être utilisés pour mettre en place un enseignement de la langue d'origine, notamment dans certaines écoles ou collectivités avec le soutien du programme Éducation et formation tout au long de la vie. La formation des enseignants pourrait également être développée dans ce sens.

5. PROPOSITION DE CONSULTATION

42. De l'avis de la Commission, il serait utile de consulter les parties prenantes sur les stratégies d'éducation des enfants issus de l'immigration. Les parties prenantes sont invitées à faire part de leurs vues sur:

- les enjeux stratégiques,

³⁷

Rapport Eurydice, 2004.

- les mesures à même de répondre à ces enjeux,
- le soutien que l'Union européenne pourrait apporter aux États membres dans ce contexte, et
- le futur de la directive 77/486/CEE.

43. Les questions générales suivantes serviront de fil conducteur aux contributions qui seront apportées.

A. *Les enjeux stratégiques*

1. Quels sont les enjeux stratégiques majeurs liés à l'offre d'une bonne éducation aux enfants issus de l'immigration? Outre ceux qui ont été définis dans le présent document, convient-il d'en prendre d'autres en considération?

B. *Les mesures stratégiques*

2. Quelles sont les mesures stratégiques propres à répondre à ces enjeux? D'autres mesures et démarches outre celles exposées ici devraient-elles être envisagées?

C. *Le rôle de l'Union européenne*

3. Quelles actions peuvent être entreprises via les programmes communautaires pour influencer positivement l'éducation des enfants issus de l'immigration?

4. Comment convient-il de répondre à ces problématiques dans le cadre de la méthode ouverte de coordination pour l'éducation et la formation? Verriez-vous de l'intérêt à envisager d'éventuels indicateurs et/ou critères comme moyen de concentrer davantage l'action des pouvoirs publics sur l'atténuation des écarts de résultats?

D. *Le futur de la directive 77/486/CEE*

5. Eu égard à la façon dont elle a été appliquée par le passé et compte tenu de l'évolution de la nature des flux migratoires depuis son adoption, comment la directive 77/486/CEE peut-elle jouer un rôle d'appui dans les politiques des États membres sur ces questions? Recommanderiez-vous plutôt son maintien telle quelle, sa modification ou son abrogation? Avez-vous d'autres approches à proposer pour appuyer les politiques des États membres sur les questions qu'elle aborde?

44. La consultation sur les questions ci-dessus est ouverte jusqu'au 31 décembre 2008.

45. Les contributions peuvent être envoyées à l'adresse suivante:

Commission européenne
DG Éducation et culture
Consultation sur l'éducation et la migration
B-1049 Bruxelles
Courriel EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. La Commission européenne examinera les résultats de cette consultation et publiera ses conclusions au début de 2009. Veuillez noter que les contributions et le nom de leurs auteurs pourront être publiés, sauf si ces derniers s'y opposent explicitement lors de l'envoi de leur contribution.