

RÉSUMÉ

Contexte de l'étude

Le 4 septembre 2003, le Parlement européen a adopté une résolution contenant des recommandations à la Commission sur les langues européennes régionales et moins répandues – les langues des minorités dans l'Union européenne – dans le contexte de l'élargissement et de la diversité culturelle (2003/2057 (INI)).

Dans cette résolution, le Parlement européen invite la Commission à lui présenter une proposition d'acte juridique portant création d'une agence européenne pour la diversité linguistique et l'apprentissage des langues, en tenant dûment compte des langues régionales et minoritaires d'Europe.

La Commission s'est engagée à examiner cette possibilité en commandant une étude de faisabilité relative à la création éventuelle d'une agence, dont le présent document résume les conclusions.

Méthodologie de l'étude

Les principales actions entreprises dans le cadre de l'étude ont consisté en:

- une recherche documentaire comprenant le recensement et l'analyse des sources écrites qui traitent des questions relatives à l'objet de l'étude,¹
- un «exercice de cartographie» énumérant les acteurs du domaine de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues en Europe,
- des entretiens avec des décideurs et protagonistes du domaine aux niveaux régional, national, européen et international,
- un exercice de «groupe de réflexion» mené avec des experts,
- un forum de discussion virtuel, alimenté par cinq documents de travail accompagnés de questions.

La logique qui a présidé à la réalisation de l'étude a été la suivante :

- recenser les besoins existants en la matière qui ne sont pas satisfaits à l'heure actuelle ou qui le sont de façon inadéquate,
- vérifier auxquels de ces besoins des initiatives prises au niveau de l'UE pourraient répondre,
- définir les solutions les plus adéquates qui peuvent être apportées au niveau européen,
- déterminer les avantages et inconvénients de ces différentes options.

Besoins et lacunes dans le domaine de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues en Europe

L'étude a montré qu'il existe des besoins qu'une intervention au niveau de l'UE peut satisfaire, que ce soit en comblant des lacunes ou en répondant plus efficacement à ces besoins par une offre de solutions à l'échelle de l'Union.

Pour définir le mandat et le champ d'action éventuels d'une agence ou d'une autre option, il faut déterminer sur quel(s) besoin(s) recensé(s) il faut se concentrer. En effet, s'il est important de satisfaire les besoins les plus criants, il l'est tout autant d'éviter tout risque de faire double emploi avec le travail des acteurs existants. Les principaux besoins qu'une intervention à l'échelle de l'UE pourrait satisfaire de façon plus appropriée sont indiqués ci-dessous.

- Au stade de l'élaboration des politiques: le besoin le plus important exprimé par les parties prenantes pour ce qui concerne le soutien à apporter aux responsables de l'élaboration des politiques à tous les niveaux consiste en apport d'information de base et en sensibilisation au problème. Trop souvent, les acteurs politiques prennent des décisions sans disposer des connaissances ou des données de base.

¹ Les documents qui contiennent des références à l'éventuelle création d'une agence européenne pour la diversité linguistique et l'apprentissage des langues ou qui traitent d'activités d'acteurs de terrain existants, etc.

- **Connaissances:**
Plus que la création de nouveaux savoirs, les besoins prioritaires sont les suivants:
 1. la diffusion des connaissances existantes vers les groupes cibles appropriés,
 2. la collecte et la centralisation des informations et des connaissances,
 3. des recherches (transnationales) comparatives,
 4. de nouvelles recherches, particulièrement dans les nouveaux États membres.
- Sensibiliser et promouvoir «la diversité linguistique et l'apprentissage des langues» parmi tous les groupes cibles, en consacrant une attention particulière aux responsables de l'élaboration des politiques (voir ci-dessus) et au grand public.
- Il existe un sérieux «vide» en matière de suivi et d'appui à l'intégration de la diversité linguistique dans les différentes politiques de l'UE. Celle-ci forme un domaine horizontal, transversal à de nombreuses politiques. Dès lors, l'UE a adopté une démarche spécifique, appelée «intégration aux politiques». La plupart des observateurs privilégiés considèrent que cette intégration, lorsqu'elle existe, ne suffit pas.
- Si les protagonistes du secteur considèrent qu'il est très important d'accroître le soutien financier accordé aux actions concrètes, la gestion des programmes ne doit pas pour autant relever de la responsabilité d'une agence ou d'un réseau paneuropéen. Il est probable que le rôle potentiel d'une agence correspondrait mieux aux objectifs de celle-ci et à la nature horizontale du domaine visé si elle assurait les fonctions «expert = centre de savoir» et «intégration» pour les mettre au service des divers programmes gérés par la Commission européenne et qui régissent ou pourraient régir la diversité linguistique, le plurilinguisme et l'apprentissage des langues.

Adéquation des solutions proposées aux besoins perçus

L'étude a examiné différentes solutions qui peuvent être proposées au niveau européen pour satisfaire les besoins recensés.

Plusieurs solutions théoriques ont été soumises aux intervenants et praticiens du domaine de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues. La liste ci-dessous énumère ces différentes options dans l'ordre qui leur a été attribué par ces protagonistes en fonction de la capacité de celles-ci à satisfaire les besoins exprimés:

1. créer une (nouvelle) agence autonome;
2. développer les réseaux existants ou en créer de nouveaux;
3. étendre le rôle et les missions de la Commission européenne;
4. étendre les missions d'une institution existante;
5. créer une agence virtuelle (gérée comme un projet par des institutions existantes);
6. s'abstenir de toute action.

Les résultats de l'étude indiquent que les deux options les plus sérieuses sont la création d'une agence autonome et la mise en place d'un réseau. En fonction du mandat à définir en tout état de cause, ces deux options offrent la possibilité de satisfaire (en tout ou en partie) les besoins perçus, à des degrés divers toutefois.

Conclusions principales

- La création d'une agence européenne autonome dans le domaine de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues au sens large présente des avantages incontestables, principalement liés à l'importance croissante de ce champ d'action et aux possibilités d'améliorer grandement l'efficacité du secteur public et les effets induits par son action en prenant des initiatives à l'échelle de l'UE.

- La création d'une agence autonome n'est toutefois pas la seule solution qui permette de combler les lacunes et les besoins. L'autre solution la plus valable réside dans le modèle du réseau, qui pourrait fédérer et appuyer les efforts des différents types d'organisations actives en la matière. C'est la solution qui semble convenir si le mandat conféré se concentre sur la promotion de la diversité linguistique, le plurilinguisme et l'apprentissage des langues. C'est moins le cas s'il s'agit de couvrir l'ensemble des besoins recensés.
- Quelle que soit la solution choisie, les initiatives prises devraient s'appuyer sur les structures existantes et éviter les doubles emplois. L'importance de l'action du Conseil de l'Europe en la matière est largement reconnue. Pour des raisons d'efficacité et de crédibilité, il faudra établir un lien approprié entre la solution choisie et les initiatives du Conseil de l'Europe.

Une agence européenne pour la diversité linguistique et l'apprentissage des langues

L'étude enseigne que la création d'une agence autonome, organe indépendant de l'Union européenne, instituée pour promouvoir et renforcer la diversité linguistique en Europe, permettrait de combler les besoins et les lacunes les plus importants recensés. L'analyse apprend également que les conditions posées par la Commission à la création d'agences communautaires autonomes semblent bel et bien remplies dans le cas d'une agence européenne pour la diversité linguistique et l'apprentissage des langues. En outre, l'agence constitue l'option préférée des divers protagonistes et experts interrogés.

Sur la base d'un mandat conféré à une agence qui réponde aux besoins décrits ci-dessus, le coût annuel total s'élèverait, à son lancement, à onze millions d'euros environ. Cette proposition de budget constitue un minimum réaliste. Si l'enveloppe budgétaire accordée à une telle agence devait être inférieure, le champ d'action et les responsabilités de celle-ci devraient être réduits également.

Vu l'ampleur de ses responsabilités et de son mandat, il semble approprié de prévoir un minimum de 25 à 30 personnes de plusieurs niveaux de qualification pour constituer le personnel de l'agence. Il est important que ces personnels disposent d'une expérience professionnelle antérieure dans le domaine de la diversité linguistique et de l'apprentissage des langues.

La création d'une agence autonome présenterait les avantages et inconvénients suivants, recensés à travers l'étude:

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elle s’inscrit dans une perspective à long terme ▪ Elle rassemble les expertises (personnel expert) ▪ Elle contribue à l’élaboration et à l’application d’une macropolitique cohérente sur le terrain ▪ Cette forme juridique confère une certaine autorité ▪ Son statut et le savoir détenu lui confèrent un certain pouvoir, au plan normatif notamment ▪ Elle appuie la démarche d’intégration (intégration des questions liées au domaine dans d’autres champs d’action que les langues) ▪ Elle assure la mise en lumière de la question et en souligne l’importance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque de chevauchement/double emploi ▪ Coût institutionnel important (utilisation moins rationnelle des ressources ?) ▪ Délai nécessaire avant qu’un organe autonome ne soit opérationnel (processus décisionnel long) ▪ Risque que la création d’une agence ne soit qu’une opération «d’embellissement de façade» et ne débouche pas sur des actions concrètes ▪ Risque que la Commission ne réduise ses propres efforts en la matière en cas de création d’une agence

Autre option envisagée: un réseau européen de «centres pour la diversité linguistique»

L’option du réseau peut être envisagée comme la solution la plus valable après celle d’une agence autonome. Faute d’un réseau existant auquel les missions requises pourraient être assignées pour satisfaire les besoins exprimés à travers l’étude, un réseau ad hoc devrait être mis sur pied.

La base du concept de réseau est de créer un réseau formel d’organisations indépendantes dont les missions portent sur la diversité linguistique et l’apprentissage des langues.

L’étude a permis de recenser les avantages et inconvénients suivants présentés par la création d’un réseau européen de «centres pour la diversité linguistique»:

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Il permet d’englober toute la palette de protagonistes, chacun ayant des besoins différents ▪ Il permet des actions concrètes décentralisées, soutenues par l’UE ▪ Il permet d’intégrer les structures existantes (EBLUL, Mercator) qui peuvent devenir membres au service du réseau ▪ Il présente des effets multiplicateurs énormes ▪ L’apport des membres fait l’objet d’une évaluation et la qualité de membre peut être retirée ▪ Il peut entamer ses activités plus rapidement qu’une agence 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Infrastructure temporaire (absence de garantie de continuité) ▪ «Statut» inférieur à celui d’une agence ▪ Présence moins visible ▪ Absence d’autorité ▪ Cette structure ne permet pas de soutenir l’intégration de la question dans les politiques de la Commission européenne

Recommandations

Quelle option choisir?

La responsabilité finale du choix entre les deux options proposées relève du domaine politique. Bien qu'elles répondent aux besoins de façon différente, elles n'en constituent pas moins des solutions valables. Il est clair qu'il est exclu de s'abstenir de toute action, vu l'importance des besoins et les espoirs d'action des protagonistes rencontrés.

La force de la proposition de créer une agence réside dans la capacité qu'a une agence d'assurer la fonction de centre de connaissance et l'appui et le suivi nécessaires à l'intégration de la question dans les politiques de l'UE. L'avantage majeur de l'option du réseau est d'assurer les fonctions de promotion et de travail en réseau, fonctions pour lesquelles, à résultats égaux, un réseau mobilise probablement moins de moyens.

Quelle que soit l'option choisie en définitive, les **recommandations générales** sont les suivantes:

- adopter une stratégie fondée sur l'intégration est la seule voie à suivre: elle bénéficie d'un appui solide et a déjà été adoptée par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe;
- compléter les structures existantes et éviter les doubles emplois: l'ampleur de la tâche est telle qu'il faut éviter toute perte d'efficacité. L'effort doit être mené en complément de l'action menée par le Conseil de l'Europe, particulièrement sa division des politiques linguistiques et le CELV, sans la concurrencer. Le mandat et le champ d'action proposés pour chaque solution envisagée en tiennent compte.