

Libre circulation, capacités d'intégration et plurilinguisme: une impossible convergence?

Till Burckhardt | Genève

Die Kompetenzen in den Landessprachen werden in der Schweiz in erster Linie über den Fremdsprachenunterricht in der obligatorischen Schule vermittelt. Allerdings wird dadurch rund ein Viertel der aktiven Bevölkerung, das ausserhalb der Schweiz eingeschult wurde, von dieser sprachpolitischen Massnahme ausgeschlossen. Demzufolge wird das Potenzial einer auf den Landesprachen basierenden mehrsprachigen Kommunikation eingeschränkt. Um den freien Personenverkehr mit den EU-Staaten nicht einzuschränken und gleichzeitig die Integrationsfähigkeit der zugewanderten Bevölkerung zu fördern, könnten über eine „Sozialversicherung“ Anreize zur sprachlichen Integration der zugewanderten Bevölkerung geschaffen werden. Mangelnde Kompetenzen in der ortsüblichen und in einer zweiten Landessprache werden mit höheren Versicherungsbeiträgen ausgeglichen. Sobald die betroffenen Personen ein gewisses Sprachniveau nachweisen können, werden sie von der Einzahlung der Beiträge befreit. Der Ertrag des Programms wird in Integrationsprojekten investiert. Eine solche Lösung würde einerseits die sprachliche Integration der ausländischen Bevölkerung fördern, und andererseits würde sie die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Sprachenfreiheit, der sprachlichen Territorialität und der Verständigung zwischen Sprachgemeinschaften Rechnung tragen. Die Förderung der sprachlichen Integration ist grundsätzlich ebenfalls mit den Zielsetzungen des EU-Rechts vereinbar. Allerdings müssten die Umsetzungsbestimmungen in dieser Hinsicht geprüft werden, um sicher zu stellen, dass sich diese nicht über ihre Zielsetzungen hinaus diskriminierend auswirken. Der Teufel steckt – wie üblich – im Detail.



Mehr Beiträge zu diesem Thema:

www.babylonia.ch >

Thematisches Archiv > Themen 14 und 15

L'adoption par le peuple suisse de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» le 9 février 2014 implique la mise en place de politiques publiques visant à assurer une régulation quantitative et qualitative des flux migratoires. La recherche d'une quadrature du cercle permettant de combiner le nouvel article constitutionnel avec les engagements européens de la Suisse anime depuis un vif débat intellectuel. Le présent article vise à éclaircir dans quelle mesure les compétences linguistiques pourraient constituer un élément pour définir les capacités d'intégration, pour souligner ensuite les avantages d'une

solution fondée sur des incitations financières plutôt que sur des restrictions quantitatives et évaluer la compatibilité de ces mesures avec le droit de l'Union européenne.

1. La mobilité européenne et le plurilinguisme suisse

La mobilité européenne a comme conséquence qu'une partie de plus en plus importante des travailleurs présents sur le marché du travail suisse ont été éduqués dans des systèmes de formation dont les objectifs, en termes de compétences linguistiques, ne correspondent pas nécessairement au «système suisse» préconisé par les concordats intercantonaux. Ces derniers visent à promouvoir, à travers la scolarité obligatoire, le plurilinguisme personnel dans les langues nationales tout en respectant le principe de territorialité linguistique, mais ne tiennent pas compte de la mobilité internationale.

1.1 Compétences linguistiques, intégration et performance économique

La proposition de lier l'octroi d'une autorisation de travail à la maîtrise d'une langue nationale est souvent avancée comme une mesure favorisant l'intégration¹. Au lieu de préconiser les compétences linguistiques comme une *condicio sine qua non* pour accéder au marché du travail suisse, nous étudions une option fondée sur des incitations. En effet, il existe de bonnes raisons de considérer que des personnes qui ne parlent aucune langue nationale au moment de leur arrivée en Suisse puissent suivre des parcours d'intégration linguistique sur place². Par ailleurs, ces personnes occupent souvent des positions insubstituables dans le processus productif qui permettent de réaliser une forte valeur ajoutée³. En revanche, la présence de personnes dans le tissu et économique et social qui ne maîtrisent pas deux

[Une assurance de cohésion linguistique] impliquerait essentiellement que les résidants qui ont des compétences linguistiques insuffisantes ou incomplètes [...] versent une partie de leur revenu à un fonds destiné à adopter des mesures compensatoires.

langues nationales occasionne des externalités négatives pour la société. Elles constituent des barrières communicationnelles dans le processus productif qui entraîne des pertes d'efficacité. De plus, une fragmentation linguistique non gouvernée risque de se traduire par une dégradation de la qualité du gouvernement (Alesina *et al.*, 1999).

1.2 Vers des incitations financières pour la gestion des flux migratoires

L'idée de promouvoir une gestion des flux migratoires par un mécanisme financier plutôt que par des restrictions quantitatives a été lancé par le prix Nobel de l'économie Gary Becker (Becker & Coyle, 2011) et reprise dans le débat public suisse en vue d'une éventuelle libéralisation de l'immigration avec des États tiers (Stern *et al.*, 2014). Or, ces modèles ne tiennent pas compte des capacités d'intégration, notamment sur le plan linguistique.

L'efficacité de l'intégration de personnes n'ayant pas de compétences dans la langue locale peut être assurée si la plus-value qu'ils assurent par rapport à un locuteur de la langue nationale dépasse la moins-value correspondant aux externalités qu'ils provoquent⁴. Pour répondre à cette problématique, une solution pourrait être inspirée par le théorème de Coase (1960), fondé sur la compensation d'une externalité négative, en l'occurrence l'effort supplémentaire demandé à la population autochtone pour accommoder la population allophone, par une transaction compensatoire. Cette solution impliquerait essentiellement que les résidants qui ont des compétences linguistiques insuffisantes ou incomplètes pour participer aux conventions linguistiques préconisées par les conventions établies (bilinguisme réceptif et, éventuellement diglossie fonctionnelle) versent une partie de leur revenu à un fonds destiné à adopter des mesures compensatoires.

2. Définir une assurance de cohésion linguistique

Les primes de cette assurance de cohésion linguistique devrait être calculée en fonction des externalités causées par le fait de ne pas maîtriser la langue locale. Dans cet objectif, il serait nécessaire de comparer, par exemple, quel serait le coût pour la société pour compléter les compétences linguistiques des personnes formées à l'étranger qui ont des lacunes par rapport au profil linguistique préconisé par les accords intercantonaux dans le domaine de l'instruction publique.

2.1 Calculer les externalités

Pour calculer les externalités liées au fait de ne pas travailler dans sa propre langue maternelle, on pourrait préconiser plusieurs approches. Une solution relativement simple consiste en l'assimilation des externalités aux dépenses effectuées pour l'enseignement des langues étrangères au niveau obligatoire. En partant du principe que les dépenses pour l'enseignement des langues étrangères correspondent à 10% des dépenses totales de l'éducation (Grin & Sfreddo, 1997) et que le coût moyen par élève et par an dans l'enseignement obligatoire est de CHF 19'500⁵, il est possible de considérer que le coût pour l'enseignement des langues étrangères correspond à CHF 1950 par an sur une durée de douze ans, soit CHF 23'400 par élève. Si cette externalité est distribuée sur 40 ans d'activité professionnelle, cela aboutit à un coût annuel de CHF 585, soit CHF 48.75 par personne et par mois en moyenne, ce qui correspond à un taux d'environ 0,8% sur un salaire médian de CHF 6'000.

Une méthode de calcul alternative, plus complexe, pourrait se fonder sur les écarts de productivité en fonction du fait qu'une personne travaille dans sa langue maternelle ou non. À l'heure actuelle, l'absence de données empiriques représentatives à ce sujet ne permet pas de faire des estimations robustes dans ce sens.

Enfin, il serait possible d'internaliser dans le modèle des externalités qui ont lieu en dehors de l'activité professionnelle en raison de la valeur non-marchande attribuée au fait de pouvoir vivre dans une communauté linguistiquement homogène (Taylor, 1994) et des externalités qui émergent au niveau macroéconomique suite à une fragmentation ethnolinguistique non coordonnée (Alesina *et al.*, 1999).

2.2 Modalités de cotisation

Le montant des primes pourrait être modulé en fonction des compétences linguistiques dans deux langues nationales. Deux tiers du montant seraient déterminés en fonction des compétences dans la langue du lieu de travail, avec une éventuelle modulation par niveaux. L'autre tiers serait calculé en fonction des compétences dans une deuxième langue nationale. Le Conseil fédéral pourrait fixer une liste de certificats de compétences reconnus pour accorder une exemption partielle ou totale de la prime.

Compte tenu du fait que les contribuables visés par la prime seraient essentiellement des ressortissants étrangers qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), la solution la plus simple administrativement consisterait en une intégration de la contribution sous forme

de taxe dans le barème utilisé pour le calcul de l'impôt à la source sur les revenus des titulaires des permis de séjours de type B (résidence de longue durée), G (frontaliers) et L (séjour de courte durée).

En alternative, la contribution pourrait être considérée comme une *assurance sociale* destinée à financer mutuellement l'intégration des étrangers dans la société suisse. Dans ce cas, la cotisation serait distribuée entre les employeurs et les employés et gérée par une entité autonome. Ce modèle aurait l'avantage considérable d'engager les entreprises sur le plan du financement et de la gestion et d'assurer une participation directe des citoyens étrangers à la gestion du fond, ce qui ne serait pas possible dans le cas d'une taxe fédérale gérée par la Confédération.

En ce qui concerne le taux de la prime, plusieurs options sont envisageables: la *capitation*, c'est-à-dire un montant forfaitaire par tête, aurait l'avantage d'être transparente et d'encourager particulièrement l'intégration des faibles revenus mais pourrait être considérée comme socialement discriminatoire. Un *taux proportionnel* comme celui appliqué à la taxe d'exemption de l'obligation de servir (taux unique sans abattement) aurait l'avantage de frapper tous les revenus dans la même manière. Enfin, il serait également envisageable d'appliquer la prime par des centimes additionnels au *taux fortement progressif* de l'impôt fédéral direct (IFD). Cela donnerait une forte incitation aux personnes engagées dans des professions bien rémunérées qui impliquent généralement une responsabilité économique et sociale assez importante.

2.3 Rentrées attendues

Puisque l'enquête structurelle sur les langues n'indique pas les compétences linguistiques mais seulement les pratiques linguistiques de la population, il n'est pas possible de calculer exactement quelle part de la population actuellement résidante en Suisse serait touchée par la contribution. Environ 7% de la population résidente indique ne pas utiliser la langue locale au travail: la partie de la population n'ayant aucune compétence dans la langue locale devrait donc se situer en dessous de ce seuil. En revanche, l'enquête structurelle de l'OFS relève des écarts importants entre Suisses et étrangers concernant l'usage de la deuxième langue nationale enseignée à l'école dans la vie professionnelle (voir table 1).

En conséquence, on peut partir de l'hypothèse qu'une majorité de la population étrangère a des compétences absentes ou insuffisantes dans la maîtrise d'une deuxième langue nationale. Sur la base de ces estimations assez incomplètes, on peut estimer les recettes d'une prime à un taux de 0,8% à un ordre de grandeur situé entre 100 et 200 millions de francs.

2.4 Prestations remboursées

La théorie micro-économique offre deux options pour définir l'allocation de la contribution. Dans le modèle de Coase, le produit de la contribution devrait être reversé directement à la population touchée par les externalités, c'est-à-dire les indigènes. Dans ce cas, la taxe pourrait être allouée au budget général de la Confédération. En alternative, le produit des primes pourrait être affecté à des mesures visant à remédier à l'externalité négative, comme par exemple un fond pour la promotion des formations linguistiques ou de traductions de courtoisie. Une mesure envisageable serait d'allouer les primes aux programmes d'intégration cantonaux (PIC), coordonnés par l'Office fédéral des migrations (ODM).

3. Compatibilité juridique

Le principal enjeu politique de l'assurance consiste dans sa compatibilité avec les principes exprimés par la Constitution fédérale et avec les dispositions établies par le droit international, et en particulier dans l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP).

Table 1 – Langues au travail (2012). Source: OFS (2014).

	Allemand			Français			Italien			Anglais		
	Suisses	Étrangers	Ensemble de la population	Suisses	Étrangers	Ensemble de la population	Suisses	Étrangers	Ensemble de la population	Suisses	Étrangers	Ensemble de la population
Suisse alémanique	97.6	73.8	92.7	9.0	7.3	8.7	4.5	18.4	7.3	12.7	20.4	14.2
Suisse romande	11.7	4.3	9.6	97.6	84.0	93.8	4.2	12.1	6.5	11.9	21.6	14.6
Suisse italienne	19.2	7.4	16.0	10.9	5.4	9.4	95.5	91.2	94.4	7.5	11.9	8.6

3.1 Compatibilité avec le droit constitutionnel suisse

La Constitution fédérale affirme les principes de non-discrimination en fonction de l'origine de la langue⁶ et la liberté de la langue⁷. En même temps, elle désigne quatre langues nationales et donne mission à la Confédération et aux cantons de préserver l'harmonie entre communautés linguistiques en veillant à la répartition traditionnelle des langues et d'encourager la compréhension et les échanges entre communautés linguistiques. Par ailleurs, le nouvel art. 121a sur l'immigration mentionne la capacité d'intégration comme critère déterminant pour l'octroi des autorisations de séjour. Puisque la taxe ne discrimine pas directement en fonction de l'origine et de la langue, mais seulement en fonction de compétences considérées comme nécessaires aux finalités de la mise en œuvre d'autres articles constitutionnels, le dispositif pourrait être considéré comme une dérogation nécessaire au principe de la liberté de la langue. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral a déjà affirmé que la liberté de la langue, comme toutes les libertés, peut être limitée lorsqu'elle entrave l'exercice de la liberté d'autrui⁸. En conséquence, il serait possible d'affirmer que la connaissance des langues nationales est une condition nécessaire pour garantir les principes de territorialité et de paix linguistique et qu'un mécanisme d'incitations tarifaires serait plus respectueux des principes de liberté de la langue et de non-discrimination en fonction de la langue qu'une révocation de la liberté de circuler et séjourner librement fondée sur ces compétences.

3.2 Compatibilité avec le droit international

La conformité d'une telle loi avec l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'Union européenne et ses États-membres serait plus contestable. En effet, l'accord interdit tout d'abord une discrimination en raison de la nationalité (art. 2 ALCP). Malgré le fait qu'une discrimination en fonction de la langue ne constitue pas directement une discrimination en raison de la nationalité, cette disposition pourrait être vue comme une mesure indirecte pour introduire une discrimination visant les citoyens européens issus d'États membres n'ayant pas de langues en partage avec la Suisse.

Un deuxième article en situation de potentiel

conflit avec la proposition est «le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'accès à une activité économique et son exercice ainsi que les conditions de vie, d'emploi et de travail» (Art. 7 (a) ALCP). Or, le fait que cette disposition ne s'appliquerait qu'aux étrangers se trouverait en conflit direct avec cet article.

Des dispositions plus cohérentes avec les objectifs de la contribution d'intégration linguistique se trouvent dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* et dans le *Traité sur l'Union européenne*, notamment dans les dispositions concernant le respect de la richesse de la diversité culturelle et linguistique ainsi que de l'identité nationale⁹. Ces textes ne constituent pas une source de droit contraignante pour la Suisse, mais compte tenu du fait qu'il s'agit des textes de droit primaire sur lesquels les accords avec la Confédération ont été fondés, il est possible qu'ils soient utilisés pour justifier l'interprétation téléologique des textes. Dans un arrêt de 2013, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a affirmé que l'objectif visant à promouvoir et à stimuler l'emploi d'une langue officielle d'un État-membre constitue un intérêt qui justifie, en principe, une restriction du principe de libre circulation. Elle affirme néanmoins qu'une réglementation doit être proportionnée aux dits objectifs¹⁰. Il est donc possible d'affirmer qu'une contribution d'intégration linguistique ne serait pas fondamentalement opposée au principe de libre circulation, mais qu'il faut démontrer la proportionnalité de la mesure par rapport aux buts visés. Le diable est, comme toujours, dans les détails.

Conclusion

Dans cet article nous avons voulu aborder la faisabilité technique d'une contribution d'intégration linguistique et étudier sa compatibilité par rapport à la Constitution fédérale et au droit de l'Union européenne. Une contribution demandée aux citoyens étrangers souhaitant travailler en Suisse ou aux entreprises souhaitant les engager pourrait être justifiée si son but n'est pas de discriminer les étrangers, mais de poser des conditions pour que leur inclusion dans le marché du travail n'ait pas d'externalités négatives et pour faciliter leur intégration dans le tissu économique et social suisse. Dans la Constitution fédérale, tout comme dans les traités de l'Union européenne, il existe des dispositions qui pourraient constituer une base juridique pour légitimer la mesure.

Notes

¹ Voir p.ex. la motion «Renforcer le plurilinguisme en encadrant l'usage de l'anglais» (objet parlementaire 13.5335) présentée par M. Fathi Derder.

² Notons les efforts faites dans ce contexte par la Confédération et les cantons dans le cadre des plans d'intégrations cantonaux (PIC).

³ Pour une vision complète des enjeux des enjeux de compétences linguistiques dans l'activité professionnelle, voir: Grin, Sfreddo & Vaillancourt (2010).

⁴ D'après le principe de Kaldor-Hicks, une allocation entre deux agents A et B où, par rapport à une situation initiale A dispose plus de ressources et B en dispose moins, seulement si A arrive à compenser la perte de B tout en gardant une partie du surplus (cf. Kaldor, 1939; Hicks, 1939).

⁵ Estimation faite par rapport au coût par élève dans les cantons suisses (OFS, 2014).

⁶ Art. 8, al. 2, Cst.

⁷ Art. 18 Cst.

⁸ Affaire 2C_449/2011, arrêt du 26 avril 2012 (Tribunal fédéral).

⁹ Art. 3, par. 3, al. 4, et art. 4, par. 2, TUE; Art. 22 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁰ Affaire C-202/11, arrêt du 16 avril 2013.

Bibliographie

- Alesina, A., Baqir, R. & Easterly, W. (1999). Public Goods and Ethnic Divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 1243-1284.
- Becker, G. S. & Coyle, D. (2011). *The challenge of immigration: a radical solution*. Institute of Economic Affairs Monographs Occasional Paper.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Grin, F. & Sfreddo, C. (1997). *Dépenses publiques pour l'enseignement des langues secondes en Suisse*. Aarau: SKBF-CSRE.
- Grin, F., Sfreddo, C. & Vaillancourt, F. (2010). *The Economics of the Multilingual Workplace*. New York, NY: Routledge.
- Hicks, J. R. (1939). The Foundations of Welfare Economics. *The Economic Journal*, 49, 696-712.

Kaldor, N. (1939). Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *The Economic Journal*, 49, 549-552.

Stern, M., Forster, N. & Schlegel, S. (2014). Die Import-Risiko-Versicherung. *Abstrakt. Taschenlabor für Zukunftsfragen*, 7, 45-50.

Taylor, C. (1994). The Politics of Recognition. In: A. Gutman (dir.), *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 25-74.

Till Burckhardt

est doctorant en gestion de la communication multilingue à l'Université de Genève. Titulaire d'un diplôme en études politiques et d'un master-recherche en gouvernance économique de SciencesPo Paris, il est membre de l'Observatoire économie – langues – formation (élf), du Forum de politique étrangère (foraus) et de la direction du comité de recherche 50 «La politique des langues» de l'Association internationale de science politique (AISP).



La Grand Rue de Morat en carte postale, autour de 1915.