

Assessing the European Union's support to Regional and Minority Languages

*10 years after the Alfonsi Resolution
(2013-2023)*

EXECUTIVE BRIEFING

With the support of

*François ALFONSI, Rasmus ANDRESEN, Izaskun BILBAO, Antoni COMIN, Clara
PONSATI, Carles PUIGDEMONT, Diana RIBA i GINER, Tatjana ZDANOKA*



1. Objectifs principaux du rapport

L'objectif de ce rapport est d'analyser le soutien de l'UE aux langues régionales ou minoritaires (RML) au cours de la décennie Europe 2020, et plus particulièrement après la résolution du Parlement européen de 2013 sur les langues européennes en danger et la diversité linguistique - la résolution dite Alfonsi. La résolution note que les langues européennes en danger ne reçoivent pas suffisamment d'attention spécifique dans le cadre de la politique de multilinguisme de la Commission et que le financement de ces langues a diminué au fil des ans, une situation qui ne devait pas se poursuivre dans le prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020).

Toutes les études réalisées montrent que les langues régionales et minoritaires sont gravement menacées d'extinction. L'une des principales menaces pour la diversité linguistique - et en particulier pour les RML - est que les nouvelles technologies se limitent à une poignée de grandes langues mondiales, soutenues par la traduction automatique et différents autres outils tels que l'apprentissage profond, au détriment de la grande majorité des langues plus petites. Le véritable danger vient d'une approche de la diversité linguistique qui inclut certaines langues dominantes mais exclut toutes les autres.

Ce rapport analyse l'évolution du soutien de l'UE aux RML au cours de cette période.

2. Approche analytique : analyse des politiques publiques

Le rapport s'inscrit dans une perspective **d'analyse des politiques publiques**. Cela signifie que toute politique publique doit être évaluée afin de vérifier si elle produit les résultats escomptés. Comme toute autre politique - environnement, énergie, éducation, etc. - la politique linguistique de l'UE, et plus particulièrement la politique linguistique appliquée aux RML, doit être évaluée afin de déterminer l'efficacité des mesures prises (ou non prises).

On peut se demander s'il est possible d'évaluer le soutien de l'UE aux RML étant donné que l'UE n'a pas de compétences législatives générales. Il faut dire que la Commission a le pouvoir d'initier des propositions et de faire des recommandations sur toute question jugée pertinente

au niveau de l'UE, y compris les questions linguistiques, et même si elle n'a pas de compétences dans ce domaine. Un exemple pratique : dans le domaine de l'éducation, l'article 165 du TFUE stipule que l'Union contribue au développement de la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'enseignement et la diffusion des langues des États membres. Les RML sont également des "langues des États membres", car l'article ne se limite pas aux langues officielles des États membres. Ce n'est qu'un exemple qui montre qu'il y a beaucoup de place pour l'action, si la volonté est là.

Par ailleurs, toutes les déclarations politiques affirment que les langues régionales et minoritaires font partie intégrante de la diversité de l'Europe. Voici quelques exemples des différents commissaires de la dernière décennie :

- « Les langues régionales et minoritaires font partie du paysage politique de l'Union européenne en matière d'apprentissage de la diversité et de l'apprentissage des langues », a répondu l'actuelle commissaire à l'innovation, à la recherche, à la culture, à l'éducation et à la jeunesse, Mariya Gabriel (2019-2024), lorsque le Parlement européen a interrogé la Commission sur le soutien apporté par l'UE aux langues régionales et minoritaires d'Europe en 2022¹.
- L'ancien commissaire en charge des langues, Tibor Navracsics (2014-2019), s'est engagé lors de son audition devant le PE en 2014 à promouvoir toutes les langues pendant son mandat, y compris les RML, dans les termes suivants : "J'espère que nous pourrions travailler ensemble pour tirer pleinement parti de cette grande opportunité de promouvoir toutes les langues de l'Europe, quel que soit le nombre de personnes qui les parlent [...] Nous ferons de notre mieux pour préserver et protéger les langues minoritaires [...]".²
- Dans le même ordre d'idées, la précédente commissaire en charge du multilinguisme, Androulla Vassiliou (2010-2014), a identifié les langues, y compris les RML, comme l'une des priorités politiques de son mandat dans les termes suivants : "L'apprentissage

¹ Parliamentary Question (PQ) [E-000590/2022](#) *EU support for the promotion of multilingual education with special regard to regional and minority languages* (February 2022).

² Commitments made at the hearing of Tibor Navracsics, Commissioner for Education, Culture, Youth and Sport. 1 October 2014. Available here: [IPOL BRI\(2014\)529090_EN.pdf \(europa.eu\)](#)

et l'utilisation des langues nous aident à la fois professionnellement et socialement, en ouvrant l'esprit des gens à la diversité culturelle qui fait partie intégrante de la richesse de l'UE. Nous devons soutenir non seulement les langues officielles de l'UE, mais aussi les langues régionales et minoritaires de l'Europe.”³.

Le présent rapport vise à analyser si et comment ces déclarations se traduisent en actions politiques.

L'analyse des politiques publiques comprend quatre étapes principales, qui ont été utilisées pour rendre l'analyse opérationnelle. C'est ce qu'on appelle le cycle des politiques publiques. Il s'agit d'un **modèle analytique axé sur les processus** qui considère l'élaboration des politiques comme une série d'activités divisées en quatre étapes différentes :



1. **Mise à l'agenda.** Cette section analyse si un sujet spécifique - les langues régionales ou minoritaires dans notre cas - est perçu par les autorités publiques comme un élément de préoccupation qui doit être inclus dans l'agenda public.
2. **Formulation des politiques.** Cette section analyse les politiques formulées en tenant compte d'un contexte plus large (contexte politique, économique et juridique). Le contexte politique influence les priorités et les objectifs politiques, le contexte institutionnel définit le cadre [juridique] dans lequel les objectifs peuvent être poursuivis, le contexte économique détermine les types, les structures ou les ressources allouées, tandis que le contexte social influence la perception et la définition des

³ *My Political Priorities (2010-2014)*, by Androulla Vassiliou. Available [here](#).

besoins. Cette section analysera donc si les langues, et les RML en particulier, constituent ou non une priorité politique pour l'UE.

3. **Mise en œuvre.** Cette section analyse **les politiques effectivement mises en œuvre.** Cette phase analyse les actions politiques réelles et la manière dont elles sont liées aux résultats escomptés, ainsi que les raisons pour lesquelles le décideur politique fait ce qu'il fait, compte tenu des objectifs formulés dans la phase deux. Cette section analyse les actions politiques concrètes développées par l'UE sur les RML.
4. **Évaluation des résultats.** La dernière étape du cycle politique se concentre sur l'évaluation finale et tourne autour de l'idée de l'efficacité des résultats.

3. Résultats

Résultats pour la phase 1 : Mise à l'agenda

L'analyse de la première phase - l'établissement de l'agenda - a montré que la décennie Europe 2020 a donné la **priorité aux langues d'un point de vue économique et a négligé les RML.** Les langues sont explicitement mentionnées **dans trois** de ses sept initiatives phares : a) *Jeunesse en mouvement*, qui associe les langues à la mobilité et à l'emploi des jeunes en Europe ; b) *l'Agenda numérique pour l'Europe*, qui évoque la nécessité de développer une nouvelle génération d'applications web, y compris pour les contenus et services multilingues ; et c) *l'Agenda pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois*, dans lequel les langues sont considérées comme un élément stratégique de la croissance économique et de l'emploi.

L'analyse a montré que les **RML ne sont mentionnées dans l'agenda de la Commission européenne dans aucune des trois priorités de la décennie Europe 2020.** Elles ne sont présentes que dans les discours politiques et dans la rhétorique de l'UE sur la diversité linguistique, mais sont absentes lorsqu'il s'agit de définir l'agenda de la décennie Europe 2020.

La décennie a également vu la consolidation de deux dimensions en ce qui concerne les langues : **une dimension utilitaire** et une *dimension sentimentale*. La dimension utilitaire a été entièrement privilégiée car elle s'est concentrée sur l'importance purement fonctionnelle des

compétences linguistiques et sur la valeur économique des langues pour l'économie, la croissance et l'emploi. La dimension sentimentale fait référence à la valeur symbolique de la diversité linguistique en tant que pierre angulaire du projet européen, qui est perçue comme un principe de gouvernance de l'UE, mais ne s'accompagne pas d'un cadre programmatique stratégique. Le terme multilinguisme est généralement utilisé pour désigner la dimension utilitaire des langues, tandis que la diversité linguistique semble souvent faire référence aux principes et aux valeurs de l'UE en matière de langues.

Par le biais d'initiatives constantes telles que des résolutions et des questions parlementaires, le Parlement européen a noté le rythme alarmant auquel les RML disparaissent et a demandé à plusieurs reprises à la Commission et au Conseil de prendre davantage de mesures dans le domaine des RML au cours de la décennie 2020. La Commission justifie le fait que les RML ne soient pas incluses dans l'agenda de l'UE par le fait qu'elle n'a pas de compétences en matière de langues et que cela relève de la seule responsabilité de ses États membres.

L'analyse nous a toutefois permis de constater que les États membres et la Commission ont coopéré dans le domaine de l'apprentissage des langues par le biais de la *méthode ouverte de coordination (MOC)*, l'instrument de l'UE utilisé pour identifier "les bonnes pratiques politiques parmi le grand réservoir d'approches politiques diverses dans l'arène européenne et proposer des actions communes". Dans le cadre de la MOC, différents groupes de travail ont été consolidés au cours de la décennie 2020 pour coopérer au niveau de l'UE dans le domaine de l'apprentissage des langues étrangères. Cependant, aucun groupe de travail n'a été proposé pour promouvoir les RML au niveau de l'UE, ce qui illustre le manque de volonté politique d'inclure les RML dans l'agenda politique de l'UE.

Du point de vue de la société civile, la *décennie Europe 2020* a été témoin de ce qui est probablement la **tentative la plus ambitieuse et la plus soutenue d'influencer l'agenda de l'UE sur les questions relatives aux RML : le *Minority SafePack***, une initiative qui comprend une série de recommandations politiques concrètes sur les RML adressées à la Commission européenne dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne. Au cours de la décennie, l'initiative s'est heurtée à une opposition politique et juridique : la Commission a refusé de prendre des mesures supplémentaires pour promouvoir les RML, un argument qui a été soutenu

par la Cour de justice de l'UE. Insatisfaite de la décision politique et juridique, la FUEN a récemment déposé un recours (2023) afin de réexaminer la décision de la Commission. Ce qui était une proposition politique de la société civile visant à inscrire les RML à l'ordre du jour de l'UE s'est transformé en une longue et épineuse bataille politique et juridique qui, au moment de la finalisation de ce rapport, n'est toujours pas terminée.

Résultats pour la phase 2 : formulation de la politique linguistique

L'analyse de la deuxième phase - **la formulation de la politique linguistique** - a montré que **l'éducation et les technologies linguistiques** ont été - et sont actuellement - les deux domaines politiques où les langues ont été prioritaires au cours de la décennie Europe 2020. La Commission européenne a entrepris une série de statistiques, de critères de référence, d'indicateurs et de lignes directrices sur les compétences linguistiques, tels que *l'enquête européenne sur les compétences linguistiques* (2012) ou *l'Eurobaromètre sur les Européens et leurs langues* (2012), qui ont compilé des données sur les compétences linguistiques pour la première fois au niveau de l'UE. Ces repères et statistiques ont fait naître la nécessité d'adopter un cadre politique européen visant à remédier au manque de compétences linguistiques des Européens : *La recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à une approche globale de l'enseignement et de l'apprentissage des langues*.

Le nouveau cadre dominant sur les langues a complètement négligé les RML. Aucun repère, statistique ou indicateur n'a été promu au niveau de l'UE pour suivre l'état actuel des RML, mesurer leur niveau d'extinction/mise en danger ou formuler des propositions ou des recommandations spécifiques.

Il y a également **un manque de données sur le financement spécifique des RML**, ce qui ne nous permet pas d'offrir une analyse détaillée et complète du nombre de projets de RML financés par l'UE. L'absence de chiffres facilement accessibles ne nous permet que de fournir des chiffres approximatifs. Les chiffres analysés dans ce rapport montrent que le financement des RML continue d'être irrationnel.

Le manque de soutien de l'UE aux RML ne correspond pas aux demandes croissantes d'une partie de la population de l'UE pour une action plus forte au niveau de l'UE. Outre *l'initiative*

Minority SafePack, les citoyens européens participant à la Conférence sur l'avenir de l'Europe (2022) ont demandé une protection supplémentaire pour les RML. À ces demandes s'ajoutent celles de nombreuses organisations de la société civile et gouvernementales telles que la FUEN, le NPLD et l'ELEN, qui demandent davantage d'actions au niveau de l'UE. Cela montre qu'alors que la société civile demande une implication plus forte de l'UE dans les RML, la Commission refuse de prendre des mesures supplémentaires pour les promouvoir et creuse le fossé entre la société et les institutions de l'UE.

Résultats de la phase 3 : exécution de la politique

La troisième phase analysée - **les politiques linguistiques effectivement mises en œuvre** - a fourni une analyse approfondie des politiques et initiatives de l'UE en matière de langues et a mis en évidence l'absence de RML dans les initiatives de la Commission. Dans le domaine de l'éducation, on peut citer le soutien linguistique en ligne, la plateforme d'apprentissage des langues, *OLS (Oline Linguistic Support)*, proposée pour les 24 langues officielles de l'UE ainsi que pour d'autres langues officielles non communautaires de l'UE telles que l'islandais, le norvégien, le turc, le macédonien ou le serbe ; *l'Europass*, proposé dans les 24 langues officielles ainsi que dans d'autres langues officielles non communautaires telles que le turc, le macédonien, le norvégien et l'islandais ; ou encore *le concours Juvenes Translatores*, disponible uniquement pour les 24 langues officielles.

En ce qui concerne les technologies linguistiques, aucun des produits et services proposés par la Commission n'est disponible pour les RML, alors que la plupart d'entre eux le sont pour un certain nombre de langues officielles non communautaires. Citons par exemple *le Connecting Europe Facility Automated Translation Building Block (CEF.AT)*, un service proposé par la Commission européenne pour aider les administrations publiques européennes et nationales à échanger des informations au-delà des barrières linguistiques dans l'UE (disponible dans les 24 langues officielles + l'islandais et le norvégien) ou *E-translation*, le service de traduction automatique de la Commission (disponible dans les 24 langues officielles + le norvégien, l'islandais, le turc, le chinois, le japonais, le russe, l'arabe et bientôt l'ukrainien) à la disposition des administrations publiques, des universités et des entreprises. Il est assez paradoxal de constater que tous les projets de traduction automatique financés par l'UE concluent que les RML (et les langues sous-dotées) doivent être incluses dans les nouvelles technologies et les

produits d'IA pour éviter leur extinction numérique, alors que la Commission les exclut de ses propres services de traduction automatique.

Résultat de la phase 4 : Résultats généraux

L'exclusion des RML dans les différentes initiatives de la Commission crée **un fossé grandissant entre les langues** jugées utiles et liées au progrès et à la croissance et celles perçues comme non pertinentes et non utiles. Cela crée à son tour une **hiérarchie artificielle** à travers laquelle les langues sont classées et perçues comme plus ou moins nécessaires. La Commission continue d'accroître les disparités linguistiques en excluant les RML dans tous ses outils de Technologies linguistiques.

Il est quelque peu surprenant de constater que, malgré l'exclusion des RML de ses propres initiatives politiques et les déclarations répétées sur le manque de compétences politiques en matière de RML, la Commission a récemment lancé une ligne d'action spécifique en 2022 sur *la Sauvegarde des langues en danger en Europe*, dans le cadre du programme-cadre Horizon Europe, visant à renforcer la coopération au niveau européen entre les acteurs clés et les parties prenantes au sein des communautés de langues en danger. Il s'agit là de la preuve la plus tangible qu'il est parfaitement possible, même dans le cadre politique actuel de l'UE, de développer des actions spécifiques visant à soutenir les RML. C'est une question de volonté politique.

4. Recommandations

Sur la base des résultats de cette étude, les recommandations suivantes sont proposées :

Recommandation 1 : poursuivre la ligne d'action initiée en 2022 sur la sauvegarde des langues en danger en Europe, visant à renforcer la coopération au niveau européen entre les acteurs clés et les parties prenantes au sein des communautés de langues en danger.

Cette initiative montre qu'il est parfaitement possible d'élaborer des propositions politiques concrètes visant à promouvoir les RML. Toutes les données disponibles montrent le rythme alarmant auquel les langues régionales ou minoritaires disparaissent dans le monde. Dans l'UE, 40 à 50 millions de personnes parlent l'une des 60 à 80 langues régionales ou minoritaires, dont

la plupart sont gravement menacées. La devise de l'UE "Unie dans la diversité" devrait s'accompagner d'un cadre programmatique et concret qui doit aller au-delà de la rhétorique.

Recommandation 2 : inclure les RML dans toutes les initiatives de la Commission visant à promouvoir les langues. Bon nombre des initiatives actuelles, telles que le soutien linguistique en ligne, l'Europass, la traduction électronique, Juvenes Traslatores, etc. sont disponibles non seulement pour les 24 langues officielles de l'UE, mais aussi pour d'autres langues non européennes telles que le turc, l'islandais, le norvégien, etc. La situation actuelle est discriminatoire pour les RML, qui ne sont pas autorisés à participer à ces initiatives. Cette décision a de graves conséquences pour les RML, car elles sont perçues comme inutiles par les citoyens, étant donné qu'elles ne sont pas autorisées à participer.

Recommandation 3 : Établir un ensemble d'études, de critères de référence, de statistiques et de lignes directrices à l'échelle de l'UE pour suivre la situation actuelle des RML en Europe. La décennie 2020 a vu la prolifération d'études, de rapports, de statistiques et de sondages relatifs aux compétences linguistiques des Européens. Ces informations ont été utiles pour recommander des actions politiques dans le domaine de l'apprentissage des langues étrangères. Cependant, aucune de ces initiatives ne s'est concentrée sur la RML. À l'heure actuelle, nous ne sommes pas en mesure d'avoir une perspective à l'échelle de l'UE sur le niveau actuel de mise en danger des RML de l'UE.

Recommandation 4 : Financement réservé aux RML. Les informations disponibles sur le financement montrent qu'il reste extrêmement faible. L'approche d'intégration du financement montre que les petites communautés linguistiques doivent rivaliser sur un pied d'égalité avec les grandes, ce qui accentue les disparités entre les grandes et les petites. Ce rapport recommande d'établir différents types de garde-fous tels que, par exemple, des mentions spécifiques de soutien aux RML dans les différents programmes de l'UE (Horizon, Erasmus+, Interreg, etc.). Ceci est parfaitement possible dans le cadre juridique actuel de l'UE et permettrait une plus grande participation, transparence et visibilité des RML dans les différents programmes de l'UE.

Recommandation 5 : Les demandes répétées de la société civile (CoFoE, Minority SafePack Initiative) pour plus d'action doivent être entendues et transformées en actions politiques concrètes. Le fossé entre les citoyens européens - qui ont demandé à l'UE de soutenir davantage les RML - et les institutions européennes se creuse. L'absence d'action pourrait renforcer le sentiment que l'UE est loin, distante et déconnectée de la vie des gens. L'accessibilité et la proximité avec les citoyens grâce à une approche plus ouverte du multilinguisme bénéficieraient grandement à la légitimité de l'UE.

