

Je souhaite également indiquer, comme le relève le rapport de MM. Christian Janin et Yves Hinnekint remis à la ministre du travail en 2019, qu'il n'existe aucune définition harmonisée de l'illettrisme au niveau international. Il n'apparaît donc pas pertinent de comparer le périmètre de la définition de l'illettrisme entendue au sens national avec des standards internationaux trop inégaux selon les pays, et que la Cour ne définit d'ailleurs pas. La définition retenue au niveau national est en réalité la seule permettant d'écarter le risque de confusion des politiques publiques, en permettant de bien identifier le champ d'intervention des ministères. La convention constitutive de l'ANLCI traduit ce choix du Gouvernement. Elle précise ainsi dans le dernier alinéa de son article 2 que « *les missions du groupement sont complémentaires et ne se confondent pas avec celles mises en œuvre par le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de la culture et le ministère de l'intérieur en faveur de la maîtrise de la langue française* ». Il faut en effet souligner que, chaque fois qu'il y a eu confusion entre les situations d'illettrisme et celles portant sur l'acquisition du français par les migrants, aucun des deux problèmes n'a été traité efficacement.

Les chiffres confirment d'ailleurs que l'illettrisme n'est pas lié prioritairement à l'immigration. L'enquête conduite en 2012 par l'INSEE pour mesurer l'ampleur des besoins liés à l'illettrisme met en évidence que 71 % des 2.500.000 personnes concernées ont grandi dans des foyers où l'on parlait uniquement le français.

En outre, conformément aux orientations privilégiées par le Gouvernement, les outils de détection des situations d'illettrisme, bien que limités au champ de l'emploi et de la formation professionnelle, intègrent de fait les problématiques des populations allophones et analphabètes, qui peuvent ainsi être repérées et bénéficier ensuite de solutions d'accompagnement ou de formation adaptées. Pour bien respecter les compétences de chaque ministère dans la prévention et la lutte contre l'illettrisme, la convention constitutive prévoit d'ailleurs que tous les ministères disposent du même droit de vote, alors même que le ministère du travail contribue financièrement à plus des deux tiers des contributions ministérielles.

L'ensemble des publics souffrant d'illettrisme est donc bien intégré par l'action de l'Agence, qu'ils soient en sortie d'obligation scolaire dans notre pays ou allophones, tout en permettant la préservation des compétences de chacun des ministères en matière de réponse à apporter. Au demeurant, le critère de scolarisation qui caractérise les situations d'illettrisme et sur lequel reposent toutes les enquêtes nationales, telles celles conduites par le ministère de l'éducation nationale lors de la Journée défense citoyenneté, ne saurait être assimilé à une distinction fondée sur l'origine des personnes comme le laisse entendre la Cour.

Par ailleurs, si, à la suite de la remise du rapport de Christian Janin et Yves Hinnekint, la composante emploi-formation a été retenue par le Gouvernement comme la plus pertinente pour accompagner les publics en situation d'illettrisme, les enjeux de politiques sociales ne sont néanmoins pas oubliés. Ainsi, je souhaite rappeler que les ministères chargés des affaires sociales et de la ville sont membres du collège Etat de l'ANLCI. A titre d'illustration, parmi les bonnes pratiques présentées lors de la journée de bilan de l'action « Coopérative des solutions », en octobre 2021 figurent des solutions mises en place : pour des bénéficiaires du RSA en région Auvergne-Rhône Alpes avec plusieurs acteurs locaux dont un centre social ; pour les publics cumulant des difficultés sociales en Martinique avec « Cap emploi » et le réseau des centres communaux d'action sociale (CCAS) ; pour des personnes en situation de handicap dans la région Grand Est avec un établissement et service d'aide par le travail (ESAT). Les orientations adoptées par l'assemblée générale de l'ANLCI prennent ainsi en compte la réalité de l'illettrisme en France : plus de la moitié des personnes concernées sont en emploi, 90 % ne vivent pas dans les quartiers de la politique de la ville et la moitié a plus de 45 ans.

Je rejoins en revanche l'analyse de la Cour sur le positionnement de l'ANLCI comme institution de référence et experte sur le champ de l'illettrisme. Toutefois, l'agence dispose également d'un rôle d'opérateur, notamment dans le développement et l'utilisation d'outils dédiés, ainsi que dans l'organisation d'événements concourant à la diffusion de ces outils (par exemple Ev@gil, outil d'évaluation pour la gestion des situations d'illettrisme en milieu professionnel, ou la certification CléA, développée par les partenaires sociaux afin de reconnaître et évaluer les compétences sociales et ainsi déployer des actions de formation visant à lutter contre l'illettrisme). Mais il importe que l'agence ne se substitue pas aux acteurs compétents, notamment aux ministères dans la détermination et le déploiement opérationnel des dispositifs que chacun d'eux porte et qui concourent à la lutte contre l'illettrisme.

Il convient ensuite de signaler que la convention constitutive approuvée par arrêté du 17 décembre 2019 place clairement l'agence sous la tutelle du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion. Ce faisant, et dans le prolongement du plan d'action pluriannuel décidé en interministériel et arrêté par la ministre du travail, l'ANLCI a pour mission de développer les partenariats au sein du groupement d'intérêt public. A ce titre, elle a considérablement étendu son champ partenarial, en intégrant au sein du GIP un collège Etat étendu (ministère des outre-mer, ministère de la culture, ministère de l'éducation nationale, ministère de l'agriculture, ministère des armées, ministère chargé de la ville...) ainsi que de nombreux autres acteurs, tels les opérateurs de compétences et l'association Régions de France. Les actions partenariales entre l'ANLCI et le ministère de l'éducation nationale sont par exemple nombreuses et anciennes (à titre d'illustration : travaux communs sur les outils de mesure utilisés lors du repérage du service militaire adapté, des journées défense et citoyenneté, dans le module de l'ANLCI ou dans l'évaluation préalable CléA ...). Je ne partage donc pas l'analyse de la Cour sur l'absence d'instance de coordination en matière d'illettrisme. Je rappelle également que la coordination interministérielle relève, sur l'ensemble des politiques publiques, du Premier ministre.

De surcroît, afin de renforcer les partenariats territoriaux, comme cela est d'ailleurs préconisé par la Cour, l'ANLCI s'est dotée de chargés de mission régionaux répartis sur tout le territoire national. A partir des priorités définies par les orientations stratégiques de l'Agence arrêtées par la ministre du travail, qui ont donné lieu à l'établissement en 2020 d'un plan d'action pluriannuel décliné en plans d'actions annuels, ces chargés de mission animent un réseau de partenaires afin de mieux identifier les personnes concernées par l'illettrisme et d'apporter les réponses collectives à mettre en œuvre, en prêtant une attention particulière aux territoires urbains ou ruraux fragiles. Ils ont également pour mandat de travailler activement en collaboration avec les « centres de ressources illettrisme – analphabétisme » qui sont des partenaires cruciaux et dont l'action a toujours été reconnue par l'ANLCI (notamment en leur confiant la gestion des réponses au numéro vert illettrisme ou en accompagnant la création de nouveaux centres). La direction de l'ANLCI veillera à consolider ces pratiques et le ministère du travail sera très vigilant pour suivre les progrès accomplis en la matière. A cet égard, l'attention de la Cour doit être appelée sur la formulation relative à la deuxième mission de l'Agence telle qu'elle est présentée à la page 3 du référé¹ : en effet, la nouvelle convention constitutive de l'ANLCI intègre les centres de ressources illettrisme aux côtés de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises et de la société civile, en tant qu'acteurs à fédérer.

Enfin, s'agissant des moyens que la Cour qualifie de limités, il faut rappeler que la convention pluriannuelle 2021-2024 conclue avec le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion (MTEI) prévoit une subvention de 5,6 millions d'euros sur 4 ans. A cette contribution s'ajoutent les apports des autres membres, soit pour 2022, 0,7 million. Pour mémoire et illustration du changement d'échelle arbitré budgétairement en faveur du développement de l'Agence, la contribution du MTEI se limitait à un montant de 227 000 € en 2014, 2015 et 2016, 208 840 € en 2017 et 202 190 € en 2018 et 2019.

¹ Le référé mentionne : « Fédérer et optimiser les moyens affectés par l'Etat, les Collectivités territoriales, les entreprises et la société civile à la lutte contre l'illettrisme », alors même que la convention constitutive identifie bien les centres ressources illettrisme dans le libellé de cette mission.

2° Les données sur l'illettrisme

La nécessité de disposer de données plus récentes n'est pas niable. C'est la raison pour laquelle, afin de pallier ce manque, le programme annuel de l'ANLCI pour 2021 avait fixé l'objectif de mesurer plus régulièrement les situations d'illettrisme, notamment en renouvelant l'enquête de l'INSEE. A cette fin, le MTEI a conclu le 21 juillet 2021 une convention avec l'INSEE visant à inscrire un module « Compétences » développé par l'ANLCI dans le volet « Formation tout au long de la vie », dans le cadre de l'enquête européenne *Adults educational survey* (AES). Ce module dédié au niveau de compétences dans des situations de la vie courante permettra de mesurer l'illettrisme à travers des données nouvelles et actualisées. Les premiers résultats sont attendus pour la fin de l'année 2023. L'enquête représente un coût total de 6,4 M€. Le MTEI, suivant les recommandations du rapport Janin et Hinnekint de 2019, a ainsi déployé des efforts importants afin de disposer d'éléments statistiques fiables, nécessaires pour apprécier l'efficacité de la stratégie nationale de lutte contre l'illettrisme.

Ces décisions ont été prises en tenant compte des conclusions de l'Inspection générale de l'INSEE sur la comparaison entre les enquêtes OCDE et l'enquête spécifique sur l'illettrisme remis en décembre 2015 à la demande du directeur général de l'INSEE qui avait été saisi par l'ANLCI en décembre 2014. Après avoir rappelé que « *l'enquête IVQ [information et vie quotidienne, conduite par l'INSEE] a en effet été créée et réalisée en 2004 pour faire pièce à des résultats antérieurs issus d'un processus OCDE de comparaison internationale, largement défaillant sur l'illettrisme des adultes en France et les plus bas niveaux de compréhension de l'écrit* », l'inspection générale souligne que « *l'enquête PIAAC-OCDE coûte deux fois plus cher que l'enquête IVQ* » et que « *la France n'est pas le seul pays européen à avoir réalisé deux enquêtes, dont une à dimension strictement nationale en plus de PIAAC : le Royaume-Uni et l'Allemagne sont dans le même cas* ».

Le rôle de l'ANLCI est d'apporter ce qui manque dans les enquêtes internationales conduites par l'OCDE en France, c'est-à-dire une connaissance précise du nombre de personnes confrontées à l'illettrisme, de leur profil et des territoires qui sont plus durement touchés. Parce qu'elles permettent de mieux connaître les personnes confrontées à l'illettrisme, leur situation professionnelle et géographique, ainsi que leur âge, ces indications facilitent la mise en œuvre de solutions en faisant porter les efforts là où se trouvent les besoins. L'enquête IVQ s'est imposée progressivement comme une référence dont les résultats ont généré une forte mobilisation dans le domaine de la prévention du problème de l'illettrisme comme dans le domaine de la remédiation. C'est cette enquête qui permet aussi de voir si l'illettrisme recule ou progresse. Avec cette méthode, il a été possible d'évaluer pour la première fois l'illettrisme chez les adultes dans toutes les régions d'outre-mer et de comparer dans le temps et dans l'espace l'évolution de l'illettrisme dans notre pays, ce que ne permettent pas les enquêtes OCDE.

Abandonner ces enquêtes spécifiques pour n'utiliser que les enquêtes OCDE constituerait un recul considérable dans l'action publique et nous ne disposerions plus des instruments de pilotage et d'évaluation nécessaires à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme.

Par ailleurs, l'ANLCI n'est pas dépourvue d'instruments de mesure puisqu'elle s'appuie :

- sur les données annuelles de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, qui rendent compte du taux d'illettrisme des jeunes accueillis lors de la journée défense citoyenneté ;
- sur des enquêtes de l'INSEE sur l'usage des technologies de l'information et de la communication par les ménages, pour la connaissance de l'illectronisme ;

- ainsi que sur ses propres travaux, les membres de l'ANLCl ayant souhaité en 2020 que soit établie une liste de tous les indicateurs susceptibles de permettre un suivi plus régulier que l'enquête INSEE en vue de publier annuellement une géographie de l'illettrisme. *L'Atlas de l'illettrisme en France* a ainsi été publié en septembre 2021 lors des Journées nationales d'action contre l'illettrisme initiées et organisées par l'ANLCl.

S'agissant de la grande cause nationale « Illettrisme », je souligne que cette action date de 2013 et que le GIP a fédéré la candidature de plus d'une centaine d'organisations et obtenu, pour la première fois, que la lutte contre l'illettrisme soit déclarée grande cause nationale. Douze engagements avaient été inscrits dans le dossier de candidature du collectif fédéré par l'ANLCl et retenu par le Premier ministre de l'époque. Ils ont tous été tenus et le bilan a été présenté devant l'assemblée générale du GIP. Validé sans réserve, il a été très largement diffusé.

Par ailleurs, je ne partage pas l'analyse de la Cour sur l'absence d'évaluation des activités de l'ANLCl. Cette évaluation est bien prévue, d'une part au titre du contrôle exercé par le ministère de tutelle qui participe à toutes les instances de gouvernance, et d'autre part au titre du comité scientifique et de l'évaluation mis en place par la nouvelle convention constitutive et dont la mission est de veiller à la cohérence des outils statistiques sur l'illettrisme et de proposer à l'assemblée générale un programme annuel d'évaluation. Un premier bilan chiffré de la mise en œuvre du programme de l'ANLCl a été présenté et approuvé par son assemblée générale le 8 décembre 2021 et de nouvelles priorités ont été fixées, qui seront présentées à l'assemblée générale fin 2022. La création du comité constitue une avancée notable dans le sens de l'évaluation du GIP. Il réunit des représentants des membres du groupement, des praticiens dont une chargée de mission régionale « illettrisme » et des experts. Une première traduction concrète de cette nouvelle instance est la réalisation et la large diffusion en 2021 d'une première version de *l'Atlas de l'illettrisme*. Le comité a poursuivi ses travaux fin 2021 pour proposer un programme pluriannuel d'évaluation aux membres du GIP lors de l'assemblée générale qui se tiendra le 10 mars 2022.

3° Les recommandations de la Cour appellent les observations et réponses suivantes

La Cour critique le choix du Gouvernement, tel qu'il résulte de la nouvelle convention constitutive en 2019, de maintenir le GIP ANLCl en le renforçant par une large ouverture, avec le collège Etat de 12 ministères, un collège des opérateurs de compétence, un collège représentant les collectivités territoriales et un dernier collège représentant des acteurs du monde de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle. La circulaire du 5 juin 2019 du Premier ministre relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail demande que le maintien des instances et des commissions rattachées aux administrations centrales qui ne dépassent pas 100 ETP soit justifié, mais, en l'occurrence, il a été considéré que ce maintien était pertinent pour permettre une évolution vers un plus large partenariat, ainsi que le préconise la Cour, et qu'il était conforme au scénario arbitré par le Gouvernement lors du renouvellement du GIP qui, par ailleurs, est récent et n'a pas encore produit tous ses effets.

1-La Cour recommande en premier lieu de redéfinir le rôle de l'ANLCl pour favoriser l'accès de tous aux compétences linguistiques de base, sans se limiter aux personnes ayant été scolarisées en France.

Cette recommandation est déjà satisfaite puisque l'ensemble des publics est bien pris en compte dans le cadre des politiques de développement des compétences de base, auxquelles participe l'Agence.

Le choix du périmètre de l'ANLCI a donné lieu à une longue phase de concertation entre tous les ministères avant la refonte de sa convention constitutive en 2019. Les débats ont été inspirés par l'analyse de la Cour des comptes exprimée en mars 2016 : « *Il demeure nécessaire de ne pas sous-estimer les différences d'approche fondamentales qui caractérisent les actions en faveur des différents publics : si les migrants allophones ont essentiellement besoin d'apprendre le français, la complexité de l'illettrisme appelle des réponses pédagogiques spécifiques, qui ne peuvent se résumer à un apprentissage scolaire. Par ailleurs, il convient de ne pas négliger le risque de dilution de la question très spécifique de l'illettrisme au sein d'un organisme aux compétences élargies, la communication autour du sujet, et donc sa dédramatisation, étant considérées par tous les acteurs comme un facteur-clé de succès de la politique publique.* » L'action de l'Agence en ce sens fera en tout état de cause l'objet d'une attention particulière du collège Etat.

2-La Cour indique en second lieu que l'ampleur de l'illettrisme en France devrait être évaluée régulièrement selon les critères retenus par les études internationales.

Cette recommandation est également satisfaite puisque le MTEI et l'ANLCI ont engagé une collaboration avec l'INSEE (voir plus haut) qui débouchera dès 2022 sur une nouvelle enquête nationale. Le ministère veillera en outre à ce que le comité scientifique et d'évaluation de l'ANLCI évalue l'adéquation des actions de l'agence avec les besoins des personnes en situation d'illettrisme et l'efficacité de ces actions.

3-Enfin la Cour préconise de mettre en place une action territoriale effective de l'ANLCI en développant un partenariat systématique avec le réseau des centres ressources illettrisme et analphabétisme.

Cette recommandation est là aussi déjà satisfaite. Elle est prévue dans les missions confiées aux chargés de mission régionaux de l'ANLCI. Le MTEI sera très vigilant sur sa mise en œuvre.



Jean CASTEX