Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

L'AGENCE DE LA LANGUE FRANCAISE POUR LA COHESION SOCIALE

Agir pour la cohésion nationale
et le rayonnement du français dans le monde

Thierry LEPAON

Préfigurateur de l'Agence de la langue française

*****

Rapport au Premier ministre

28 novembre 2016

Avec la collaboration de :
Rémi INDART
membre des juridictions financières

Et le concours de :
Sylvie ROGER
Commissariat Général à l'Egalité des Territoires
Et Jean-Charles RISBEC

Table des matières

Préambule……...…7
Introduction 13
I. Des enjeux majeurs et de nouveaux défis à relever 17
1.1. Un enjeu majeur de cohésion sociale 17
1.1.1. Réduire la fracture linguistique et numérique 17
1.1.2. Lever un frein à l'emploi et aux évolutions professionnelles 18
1.1.3. Accompagner les mobilités professionnelles 19
1.1.4. Renforcer la formation linguistique des migrants 20
1.2. Un enjeu démocratique et culturel 21
1.2.1. Garantir un « droit au français » pour tous 21
1.2.2. Rendre plus accessible le langage administratif 21
1.2.3. Préserver la diversité linguistique 22
1.2.4. Contribuer à la diffusion et la promotion de la langue française 23
II. Les principaux constats de la mission de préfiguration 25
2.1. La diversité des publics et leur segmentation 25
2.1.1. La grande diversité des publics concernés 25
2.1.2. Une segmentation des publics qui pose question 27
2.1.3. Les « zones d'ombre » de la formation linguistique des migrants 31
2.2. Un bilan en demi-teinte de la lutte contre l'illettrisme 35
2.2.1. Un nombre de personnes en difficulté avec le français difficile à estimer 35
2.2.2. Des résultats contrastés au niveau national 36
2.2.3. Des comparaisons internationales inquiétantes pour notre pays 37
2.2.4. Des causes multiples et complexes 37
2.2.5. Un coût global difficile à évaluer 38
2.3. Un paysage institutionnel dispersé et cloisonné 39
2.3.1. Une multiplicité d'acteurs peu coordonnés 39
2.3.2. Les limites de la gouvernance du « GIP ANLCI » 42
2.3.3. Un réseau territorial faiblement structuré 44
2.4. Une politique linguistique insuffisamment intégrée 46
2.4.1. L'emploi et l'usage de la langue française 46
2.4.2. Le dispositif d'enrichissement de la langue française 47
2.4.3. Le dispositif de simplification du langage administratif 47
2.4.4. La diffusion et la promotion du français 50

III. La nouvelle Agence devra fédérer les moyens des structures existantes en se dotant d'une gouvernance adaptée 53

3.1. Un périmètre d'intervention relativement large 53

3.1.1. Les sept enjeux énumérés dans la lettre de mission 53

3.1.2. Un périmètre qui recoupe les missions actuelles de l'ANLCI 55

3.1.3. Un champ d'intervention qui couvre aussi celui de la DGLFLF 57

3.1.4. L'action internationale de la nouvelle Agence 58

3.1.5. Une Agence référente pour certains programmes européens 62

3.1.6. L'exemple éclairant de l'Office Québécois 65

3.2. Le rattachement progressif ou le regroupement de structures existantes 67

3.2.1. Le choix d'un établissement pivot avec une période d'expérimentation (scénario n°1) 67

3.2.2. Un premier niveau de regroupement institutionnel (scénario n°2) 69

3.2.3. Un regroupement institutionnel plus large (scénario n°3) 69

3.2.4. Une solution transitoire (scénario n°4) 70

3.3. Des complémentarités à développer 70

3.3.1. Les opérateurs publics rattachés à l'éducation nationale 70

3.3.2. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice 72

3.3.3. L'action du ministère de la Défense 73

3.4. Des financements pérennes et diversifiés 75

3.4.1. Le budget « consolidé » de l'Agence à périmètre constant 75

3.4.2. Des redéploiements de crédits ministériels 76

3.4.3. Les conventions financières avec des partenaires 78

3.4.4. L'apport des fondations et réseaux d'entreprises 79

3.5. La gouvernance de la nouvelle Agence 80

3.5.1. Une Agence dotée d'un statut d'établissement public (EPA) 80

3.5.2. Une Agence disposant d'une réelle capacité de pilotage stratégique 80

3.5.3. Le développement d'accords-cadres 81

3.5.4. Le soutien au réseau associatif 82

3.5.5. Une nouvelle organisation territoriale 84

IV. Le dispositif proposé pour l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale 87

4.1. Le choix du statut d'établissement public administratif 87

4.1.1. La formule du GIP doit être écartée 87

4.1.2. Les justifications du statut d'établissement public 87

4.1.3. L'affirmation du caractère interministériel 88

4.1.4. Un opérateur national de l'Etat 88
4.2. Le rattachement ou le regroupement de structures existantes 89
4.2.1. Le choix d'un établissement pivot avec une période d'expérimentation (scénario n°1) 89
4.2.2. Un premier niveau de regroupement institutionnel (scénario n°2) 91
4.2.3. Un regroupement institutionnel plus large (scénario n°3) 92
4.2.4. Une solution transitoire (scénario n°4) 92
4.3. L'impact juridique et budgétaire 94
4.3.1. La transformation d'un EPA par la voie réglementaire 94
4.3.2. Un débat démocratique pourtant nécessaire 94
4.3.3. Le budget consolidé à périmètre constant 95
4.3.4. Des redéploiements de crédits à hauteur de 16 M€ *a minima* 96
4.4. Une gouvernance renouvelée 98
4.4.1. La composition du conseil d'administration 98
4.4.2. La mise en place d'un conseil scientifique 98
4.4.3. Les conditions du rattachement du GIP-ANLCI (scénario n°2) 99
4.4.4. La place de la DGLFLF au sein de la nouvelle Agence (scénario n°3) 99
4.5. Les missions de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale 100
4.5.1. L'élargissement des missions du CIEP 100
4.5.2. Une action menée en complémentarité avec l'OFII 101
4.5.3. Une meilleure structuration de l'offre de formation linguistique 101
4.5.4. Une Agence référente pour certains programmes européens 102
4.5.5. Le pilotage du réseau territorial 102
4.5.6. Les outils de programmation stratégique 103
4.6. L'organisation administrative de l'Agence de la langue française 104
4.6.2. Les modalités de transfert des personnels (scénarios n°2 et n°3) 104
4.6.3. Une esquisse d'organigramme 105
Conclusion 107
Annexes 109

Préambule

Vous m'avez confié une mission de préfiguration de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, dans le prolongement des travaux conduits par Loïc DEPECKER (2015), Délégué général à la langue française et aux langues de France.

La tâche pouvait sembler insurmontable tant sont nombreuses les disciplines concernées et diverses les écoles de pensée sur les questions relatives à la langue, à ses apprentissages et à ses usages sociaux.

La question est éminemment politique, inscrite dans le temps long de notre histoire, dépassant les temporalités et régimes politiques. En même temps, elle échappe partiellement au politique. Les conditions socio-historiques ont institué des ensembles particuliers de pratiques linguistiques dont la pratique linguistique dominante, légitime et désormais officielle dans l'espace français.

Etrangement, ce constat est doublement libérateur pour notre mission. Son rôle et sa place peuvent sembler, en apparence, bien modestes : compiler et classer afin de dessiner les contours institutionnels d'une nouvelle Agence s'appuyant sur les structures existantes. Mais l'importance de l'enjeu nous contraint à prendre le risque de propositions qui ne satisferont personne en dépassant les considérations technocratiques ou corporatistes.

Notre propos s'efforce de partir des conditions socio-historiques de production et d'usage de la langue. L'attention particulière portée aux conditions spécifiques des usages sociaux de la langue dans les situations de communication vécues par nos concitoyens pourrait sembler bien ambitieuse. Elle est en réalité beaucoup plus facile pour moi et renvoie à mes premières rencontres conscientes avec les questions linguistiques dans le travail.

Comme des millions de personnes, j'ai vécu pendant plus de vingt ans avec des salariés en situation d'illettrisme sans le savoir, sans le voir. Il a fallu le dépôt de bilan du groupe Moulinex en 2001, la fermeture des sites de production, les licenciements, les très difficiles reconversions réussies ou non, pour que je prenne conscience de cette situation. Ce n'est qu'à partir de ce traumatisme que j'ai tenté de contribuer aux études du phénomène en région et en France.

Rapidement j'ai découvert que la question de la maîtrise de la langue dans le travail ne se limite pas aux situations d'illettrisme vécues par certains ouvriers et employés. Dans de trop nombreuses entreprises, l'insuffisante maîtrise de la langue se pose sur toute la chaîne hiérarchique. Le problème est d'autant plus grave pour le fonctionnement de l'entreprise que l'on s'élève dans la chaîne hiérarchique. Plus longtemps encore que les situations d'illettrisme, le phénomène est demeuré caché. Comme l'illettrisme, le plus difficile reste de le déceler et de le révéler au sein des entreprises.

C'est donc tardivement, par ces entrées par le travail que j'ai rencontré et essayé de réfléchir à la place de notre langue dans la société, ses différents groupes sociaux, les territoires de notre pays et à l'extérieur du territoire national.

La découverte presque simultanée des travaux de Josiane BOUTET m'a conforté dans mes convictions et intuitions. Son article « *La part langagière du travail, bilan et évolutions* »

est paru dans la revue *Langage et société*, en décembre 2001. A partir de points de vue totalement différents, de mon vécu de salarié et de syndicaliste dans l'entreprise j'étais pleinement en phase avec le mouvement d'une certaine recherche en sociolinguistique partant de l'analyse concrète du travail en entreprise, de ses évolutions et du vécu des salariés. Le numérique, les mutations technologiques, les modes de management modifiaient déjà complètement le travail dans les entreprises industrielles, la place et le rôle des langages dans le travail.

Peut-être existe-t-il, à partir de chemins très différents, un point de rencontre et d'équilibre permettant une approche de la réalité des phénomènes linguistiques dans nos sociétés.

Les rapports des pouvoirs avec la société

C'est une exigence du temps présent. Aujourd'hui les identités sont multiples, les facteurs de division nombreux, la défiance entre les divers groupes qui composent notre corps social tendent à se renforcer. Dans le même temps, le besoin d'unité est particulièrement fort, d'autant plus fort que les facteurs de division sont importants. Nous en voyons les manifestations, par exemple, lors de grands évènements sportifs où s'exprime le besoin de communion et où les grands symboles de notre République sont mobilisés.

Les réactions de notre peuple aux évènements tragiques vécus par le pays, en particulier le 7 janvier 2015, le 13 novembre 2015 et encore le 14 juillet dernier, sont d'autres manifestations paroxystiques de ce double mouvement.

Les pouvoirs politiques doivent être à la hauteur des attentes de la nation

Les vains appels à ce qui est souvent improprement appelé la citoyenneté, ne suffisent manifestement plus. L'expression souvent employée de « vivre ensemble » semble bien faible au regard des enjeux et attentes dans des sociétés qui se veulent démocratiques. Il faut beaucoup plus pour faire un corps politique.

Les langages et les usages sociaux de la langue, redoutables marqueurs sociaux, sont porteurs de fiertés aussi bien que de frustrations. Facteurs d'unité et d'intégration, par effet de retour, ils sont aussi facteurs de division, de différenciation à tous les échelons de la hiérarchie sociale. Les fractures de la société française remettent en cause l'unité de la nation. Fort heureusement, nous sommes encore très loin de phénomènes sécessionnistes mais, gardien de l'unité nationale, l'Etat doit toujours rester vigilant.

La dénomination choisie pour la future Agence, « Agence de la langue française pour la cohésion sociale » témoigne des défis devant lesquels se trouvent les responsables politiques. « Pour la cohésion sociale » donne le sens et la finalité de cette nouvelle Agence. L'emploi de l'expression est particulièrement révélateur. Il y a quelques décennies, à tort ou à raison, la cohésion sociale ne semblait pas remise en cause. Maintenir la cohésion sociale n'était vraisemblablement pas la préoccupation première de nos concitoyens et des responsables politiques. En période de croissance et d'augmentation du bien-être, elle ne le serait probablement pas davantage.

Les actions sont nombreuses dans un paysage particulièrement éclaté où agissent associations intervenant sur tous les territoires de la République et dans le monde, organismes privés, Etat, Régions et autres collectivités territoriales, partenaires sociaux. Cependant, nous ne pouvons plus nous contenter d'une construction empirique sans cohérence d'ensemble avec des chevauchements et beaucoup trop de manques ou de zones d'ombre. Coordonner, mettre en synergie, mettre en réseau ou en cohérence est nécessaire mais très loin d'être suffisant. Une addition ne peut pas faire sens et n'est pas une politique.

C'est pourquoi nous avons besoin, en nous appuyant sur les grandes réussites de l'existant, d'une impulsion nouvelle pour répondre aux défis des évolutions contemporaines sur le territoire national et hors la France.

La langue française et le rôle de l'Etat

Depuis très longtemps, nombre d'auteurs ont montré que la construction de l'Etat, en France, a partie liée avec la diffusion progressive de la langue française comme langue légitime, langue d'enseignement, langue officielle. La place de l'Etat est donc historiquement centrale.

L'ordonnance de Villers-Cotterêts, en 1539, la création de l'Académie française ou encore la loi du 2 thermidor an II témoignent de l'action volontariste de l'Etat. Les lois scolaires, la colonisation et les pratiques coloniales ont joué un rôle majeur pour la diffusion de la langue française. Après la deuxième guerre mondiale, dans les années soixante, le général De Gaulle et Georges Pompidou ont apporté des réponses politiques à la perception d'une menace due à l'usage jugé excessif de termes anglo-américains et d'une « dégradation » de la langue. Dans un contexte de décolonisation et d'émergence de la francophonie, ils ont initié une politique se revendiquant d'un nécessaire dirigisme politique.

La loi du 4 août 1994, dite loi TOUBON, relative à l'emploi de la langue française, est actuellement la clef de voûte législative qui encadre l'usage de la langue française sur le territoire national. Elle a partiellement été censurée par le Conseil constitutionnel et a pour unique objet les usages de la langue.

En effet, depuis plus de quarante ans maintenant, pour des raisons que nous n'avons pas à discuter dans le cadre de la présente mission, les pressions sont fortes pour redéfinir le rôle et la place de l'Etat dans nos sociétés. Les formules sont diverses, « moins d'Etat », « mieux d'Etat », les justifications et les modalités sont extrêmement variées. Le sens général ne fait cependant pas de doute. Il y a métamorphose de l'Etat.

Or, sur une question où la cohésion sociale et l'intérêt national sont en jeu, l'Etat, après plusieurs années de repli, doit prendre à nouveau toutes ses responsabilités. La constitution, la législation et le code de l'éducation, par exemple, lui en font d'ailleurs obligation. C'est à l'Etat, en tant que garant de l'égalité, qu'il revient d'assurer une formation au bon maniement de la langue française à tous ceux qui le demandent à tout âge de la vie.

Le naufrage de la parole publique

La tâche sera particulièrement ardue du fait de la complexité du problème, mais aussi à cause du naufrage de la parole publique. La vie démocratique suppose la possibilité de délibérer, de négocier, de dialoguer, d'échanger pour décider et faire. Elle s'oppose à l'impuissance supposée, acceptée et provoquée du politique. Le rôle et la place du politique dans la société, les rapports des pouvoirs avec la société sont donc à nouveau posés.

C'est un trait majeur de la situation de notre pays, pleinement pris en compte dès le 8 avril 2014, au début du discours de politique générale à l'Assemblée nationale du Premier ministre : « *Disons les choses simplement : beaucoup de nos compatriotes n'y croient plus. Ils ne nous entendent plus ; la parole publique est devenue pour eux une langue morte*. » La dernière phrase fait image et peut être comprise de l'immense majorité des français parce qu'elle renvoie à leur vécu. L'opposition entre « ils » et « nous » est particulièrement significative mais aussi inquiétante. L'emploi du verbe entendre peut ici être trompeur et faussement rassurant. Si nos concitoyens n'entendent plus, ce n'est pas parce que leurs trop faibles capacités linguistiques ne leur permettent pas de comprendre. Ils ont choisi de ne plus écouter une parole publique qu'ils considèrent parfaitement creuse et sans effet sur le réel. Cette question doit donc être analysée aussi et avant tout à partir de la parole publique elle-même, de son pouvoir d'agir ou de son impuissance à faire, des capacités linguistiques non seulement des récepteurs mais peut-être avant tout des émetteurs et de leur maîtrise de la langue dans des situations de communication.

Fierté de la langue pour contribuer à combattre le pessimisme collectif

Alors que les attentes sont importantes et peut-être à cause de la force de ces attentes, le sentiment d'une diminution de la place et du rôle du français dans le monde, d'un déclin de notre langue, participent du lancinant sentiment de déclassement de notre pays. Peu importe la réalité fantasmatique du phénomène, seule compte la perception. De manière récurrente, des sondages nous rappellent que la grande majorité de nos concitoyens pense que la situation de la France s'est dégradée et continuera de se dégrader. Pourtant, individuellement, ils se sentent heureux. C'est ce que l'on peut appeler le pessimisme français, très singulier à échelle mondiale.

Tentant de percer cet apparent mystère, Marcel GAUCHET écrit dans « Comprendre le malheur français » (2016) : « *Viennent à l'appui de ce sentiment de déclin économique deux autres facteurs : le déclin, sans cesse rappelé, du rôle du français dans le monde et le constat que nous n'avons pas les moyens politiques pour réagir contre cette situation »* ou encore *« les français voient bien que l'histoire récente s'écrit de moins en moins dans leur langue* ».

Pourtant, très modestement mais à sa place, une politique de la langue peut contribuer à combattre ce pessimisme par la fierté d'appartenir à notre large communauté de langue, riche de sa diversité linguistique.

Il n'y a aucune fatalité au déclin du rôle du français dans les institutions internationales. A l'inverse, il n'y a pas de caractère inéluctable à la progression du nombre de francophones dans le monde, malgré le dynamisme démographique du continent africain. Un possible échec des politiques éducatives et les progrès d'autres langues pourraient, au contraire, contribuer à faire diminuer le nombre de francophones dans le monde. Beaucoup dépend de décisions et d'actions de la puissance publique.

La langue est un des attributs de la puissance, au même titre que la monnaie, la production de biens matériels et de services ou encore la force militaire. Les anglophones en sont les premiers conscients et agissent pour défendre et développer la place de l'anglais dans la vie économique et sociale à échelle du monde.

La société demande des résultats. L'évaluation est un principe et une exigence des politiques publiques et de la plupart des organisations dans la société. Or, dans le domaine des représentations individuelles et collectives, la quantification est particulièrement difficile, voire impossible. Cependant, la difficulté de l'évaluation ou son impossibilité ne sont pas des raisons suffisantes pour renoncer à agir. Ce serait alors conforter, par les faits, les représentations actuelles. Une politique dynamique et ouverte de la langue, peut être un des éléments permettant de redonner confiance en l'avenir, en renouant avec une partie de l'histoire de notre pays.

Introduction

En mars 2015, la France a publié son plan « La République en actes », lequel affirme qu'il est « *impératif de rebâtir une véritable politique linguistique cohérente et capable de prendre en compte la grande diversité des besoins* ». Ce plan comprend sept mesures sur la langue, qui ciblent l'école et l'immigration, mais aussi l'ensemble des français, par la création d'une Agence de la langue française pour la cohésion sociale. Cette Agence se veut notamment une réponse aux problèmes d'analphabétisme et d'illettrisme que connaît notre pays.

Lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 13 avril dernier, le Premier ministre a réaffirmé la place de la maîtrise de la langue française dans notre pacte républicain.

La lettre de mission du 6 juin 2016 demande en particulier « *d'identifier de manière précise les périmètres des ministères concernés par cette problématique* », un examen des « *modalités administratives, juridiques et financières de cette agence* », de formuler des « *propositions concernant sa forme juridique* », de garantir « *une mise en œuvre rapide et progressive de cette grande ambition* » et, enfin, de définir « *la nature et le fonctionnement du réseau territorial de l'agence*. » L'objet du présent rapport est ainsi bien délimité.

Pour mener à bien ses travaux, la mission a procédé par entretiens et effectué quelques déplacements, dans des délais particulièrement resserrés[1]. Elle s'est surtout appuyée sur les nombreux travaux existants et notamment ceux de la mission conduite en 2015 par Loïc DEPECKER, Délégué général à la langue française et aux langues de France.

Dans une première partie sont mis en évidence les enjeux et les défis à relever. L'ambition portée par cette nouvelle Agence est bien de mettre la langue française au service de la cohésion sociale, considérant que la maîtrise de la langue française est une condition de l'épanouissement personnel, de l'insertion sociale et professionnelle, de l'accès au savoir et à la culture. Cette Agence devra aussi contribuer au rayonnement du français dans le monde (Partie I).

Dans ce contexte, les premiers constats de la mission de préfiguration tendent à montrer que les politiques publiques actuelles, dont la lutte contre l'illettrisme, n'ont pas produit tous les effets attendus : encore près de 6 millions de personnes vivant en France rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue. La segmentation des publics et les « zones d'ombre » de la formation linguistique des migrants posent également la question de l'efficacité de nos politiques publiques.

Certes, la diversité des profils des bénéficiaires et la complexité de leur accompagnement expliquent en partie l'éclatement du paysage institutionnel autour de l'enjeu d'une meilleure maîtrise de la langue française, enjeu porté par le projet de loi « Egalité et citoyenneté ». Cependant, notre dispositif institutionnel est trop dispersé et peu lisible. En élargissant notre réflexion à la question plus générale de la valorisation et de la diffusion de la langue française, le constat est encore plus patent (Partie II).

[1] La mission n'a été effectivement installée que le 16 août 2016.

Face à ces constats, la nouvelle Agence de la langue française devra d'abord fédérer les moyens des structures existantes. Pour cela, la mission de préfiguration a recherché les possibilités de regroupements qu'elle estime à la fois cohérents, compte tenu des objectifs poursuivis et nécessaires dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, mais en écartant d'emblée les hypothèses qui auraient impliqué un démantèlement de l'une ou l'autre des structures existantes. Pour intervenir de manière efficace, la nouvelle Agence devra disposer aussi d'un financement pérenne, en rapport avec les ambitions affichées, et se doter d'une gouvernance adaptée tant au niveau central que local (Partie III).

Dans une dernière partie, le présent rapport formule de manière synthétique plusieurs propositions opérationnelles et précise les modalités administratives, juridiques et financières de fonctionnement de la nouvelle Agence. En particulier, la mission recommande de s'appuyer sur un établissement public administratif (EPA) existant qui regrouperait les moyens et les missions de plusieurs services ou opérateurs publics (Partie IV).

Plus précisément, la mission de préfiguration a envisagé quatre scénarios qui feront ainsi de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale un acteur essentiel de la politique nationale de maîtrise et de la valorisation de la langue française. Ces différents scénarios peuvent être envisagés de manière alternative ou bien successive selon le rythme que l'on veut donner à cette réforme.

Le premier scénario consisterait à faire du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) – premier organisme public de certification en langue française – l'établissement pivot de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale, en prévoyant une expérimentation sur deux ou trois ans du rattachement progressif de structures ou d'opérateurs ayant des activités en lien avec la langue française et la lutte contre l'illettrisme. Cette expérimentation devrait être soutenue budgétairement par l'attribution d'une enveloppe spécifique.

Dans un deuxième scénario cible, la mission de préfiguration a envisagé un premier niveau de regroupement institutionnel qui consisterait à intégrer dès à présent un deuxième acteur, le GIP-ANLCI, dans la nouvelle Agence, dès lors qu'il apparaîtrait aux yeux des acteurs concernés que les conditions juridiques et organisationnelles seraient réunies.

Dans un troisième scénario cible, proposant un regroupement institutionnel plus large, la nouvelle Agence pourrait réunir en son sein le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le GIP-ANLCI et la direction ministérielle qui coordonne actuellement la politique linguistique de l'Etat, à savoir la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF).

Cependant, en dépit de la cohérence institutionnelle des trois scénarios cibles proposés, la mission de préfiguration mesure toutefois les résistances que ne manqueront pas de soulever les changements proposés. C'est la raison pour laquelle la mission de préfiguration s'est résolue à imaginer, en s'écartant sensiblement de la lettre de mission, un scénario transitoire laissant ainsi aux acteurs concernés le temps de se forger une culture professionnelle commune. Cette nouvelle Agence serait alors organisée sous la forme, soit d'une mission ou délégation interministérielle, soit d'un service rattaché au Premier ministre.

Par ailleurs, la création de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale doit s'inscrire dans la trajectoire de maîtrise des finances publiques. En conséquence, **la mise en place de cette nouvelle Agence devra s'opérer sans surcoût pour nos finances publiques**.

Au plan juridique, le projet de loi « égalité et citoyenneté », en cours de discussion au Parlement, peut offrir l'opportunité de jeter les bases de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, étant entendu que les conditions juridiques et budgétaires doivent donc être créées pour une mise en place effective de l'Agence au cours du premier trimestre 2017.

Surtout, il est indispensable que la stratégie et les modes d'action de la future Agence prennent en considération la diversité des réalités sociales et humaines des différents territoires et s'appuient sur la connaissance pratique de ces politiques publiques mises en œuvre par les acteurs de terrains. C'est pourquoi le ministre en charge de la politique de la ville a récemment sollicité la consultation des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER), afin en particulier, d'établir un diagnostic des politiques de maîtrise de la langue française au niveau territorial et d'apporter des préconisations visant à mieux prendre en charge collectivement les publics concernés. Parallèlement, le Conseil économique, social et environnemental (CESE)[2] a été saisi par le Premier ministre.

Par ailleurs, la mise en œuvre des propositions opérationnelles contenues dans ce rapport devra être précédée d'une large information et concertation sociale avec les acteurs et personnels directement impliqués dans les projets de regroupement, concertation sociale qui dépassait le cadre de la présente mission de préfiguration, mais qui constituera le cœur de la nouvelle mission d'accompagnement de la création opérationnelle de l'Agence[3].

En définitive, l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale permettra de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique nationale de maîtrise et de valorisation de la langue française, tout en contribuant au rayonnement du français dans le monde. Comme le souligne la lettre de mission, elle devra incarner une politique linguistique intégrée, c'est-à-dire le droit d'accéder à l'apprentissage du français, de disposer d'une langue claire et accessible à la compréhension de tous, d'un égal accès aux droits et de partage de la langue française comme bien commun. La langue française doit aussi être la langue de l'intégration sociale. Il s'agira de porter un message positif sur le français, langue de la modernité, et aussi de lutter contre les préjugés et toutes formes de stigmatisation.

[2] Le préfigurateur a rencontré M. Patrick BERNASCONI, Président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) le 4 juillet 2016.

[3] Nouvelle lettre de mission en date du 8 novembre 2016, Cabinet du Premier ministre (cf. annexes).

I. Des enjeux majeurs et de nouveaux défis à relever

Si les principaux enjeux d'une politique de la langue sont connus depuis de nombreuses années, ils se posent aujourd'hui dans des termes nouveaux. Nous devrons d'abord les identifier pour pouvoir apporter quelques réponses dans le contexte nouveau vécu par notre pays.

1.1. Un enjeu majeur de cohésion sociale

Langue de la République, **la langue française doit être la langue de l'intégration sociale.** En effet, la maîtrise de la langue française est un facteur essentiel de cohésion sociale. C'est par la connaissance et la maîtrise de la langue que tous les citoyens parviennent à s'intégrer à la vie sociale, tout particulièrement au monde du travail. C'est aussi par la maîtrise du français que passe la connaissance de la société française et la familiarisation avec ses valeurs essentielles et sa culture. A l'inverse, de faibles compétences linguistiques, en français oral et écrit, constituent un facteur d'exclusion.

La langue, les langues participent pleinement de la construction des identités donc de la construction d'un sentiment d'appartenance nationale. Les pratiques sociales de la langue, dans leur diversité, sont la manifestation d'un même sentiment d'appartenance à la communauté nationale. [4]

1.1.1. Réduire la fracture linguistique et numérique

Les fractures de la société française sont contradictoires avec l'unité de la nation. Les fractures se manifestent aussi dans la maîtrise de la langue, cause et conséquence de beaucoup d'inégalités sociales, territoriales et générationnelles. Les situations d'illettrisme vécues par 2 500 000 personnes âgées de 18 à 65 ans uniquement en France métropolitaine en témoignent. Près d'un jeune sur dix, lors des tests passés durant journées de défense et citoyenneté est en difficulté de lecture en métropole. C'est un jeune sur trois dans les territoires d'Outre-mer.

Les évolutions technologiques sont elles-mêmes porteuses de nouvelles inégalités, de nouvelles divisions du corps social, de nouvelles fractures. Ce qui devrait permettre de créer du lien, de relier peut en réalité diviser, exclure, rejeter. Le numérique joue actuellement ce rôle et l'on peut parler de fracture numérique. Elle ne se limite pas à la couverture du territoire national par le très haut débit. Elle traverse la société elle-même. Le numérique est désormais avant tout un « environnement numérique » qui interroge les rapports de toutes et de tous à l'espace et au temps. Ces nouveaux usages requièrent une maîtrise de la langue et doivent être accompagnés.

[4] M. Jean-Paul DELEVOYE, ancien Ministre et ancien Président du CESE, a été entendu par la mission le 29 septembre 2016.

1.1.2. Lever un frein à l'emploi et aux évolutions professionnelles

Un demandeur d'emploi sur dix est en situation d'illettrisme. L'illettrisme est évidemment un obstacle à l'accès à l'emploi et au maintien dans l'emploi.[5]

Mais plus de la moitié des personnes en situation d'illettrisme ont un emploi. C'est un obstacle à la progression professionnelle, à l'accès aux responsabilités, à la sécurisation des parcours professionnels pour ces salariés. C'est aussi un handicap majeur pour l'efficacité économique de l'entreprise. Transmission des consignes ou des ordres, changements dans l'organisation du travail, mutations technologiques, communication interne et externe de l'entreprise, requièrent une maîtrise de la langue. Dans nombre d'entreprises et de sites de production, l'illettrisme et les compétences en lecture-écriture de beaucoup de salariés posent des problèmes de sécurité.

La maîtrise de la langue n'est pas limitée aux situations d'illettrisme ou d'analphabétisme. Ce ne sont que des questions spécifiques, parmi d'autres, dans un ensemble beaucoup plus englobant. Il y a des paliers, des niveaux, une chaîne. Par exemple, les cours d'orthographe dispensés aux cadres dans certaines entreprises n'ont été qu'un autre révélateur de problèmes beaucoup plus généraux mais aussi masqués que l'illettrisme. Moins stigmatisant pour les salariés les plus fragiles, ce constat permet aussi de lever les tabous et de nommer les choses pour permettre une action globale et dynamique, économiquement et socialement efficace, au sein de chaque entreprise et à l'échelle du pays.

Cela nous renvoie à la part langagière dans le travail. Elle a toujours existé mais a encore beaucoup évolué durant ces dernières années. Progressivement ou plus brutalement, la globalisation de l'économie, la structuration des grands groupes et des entreprises, les mutations technologiques, les évolutions managériales et juridiques, l'organisation du travail ont beaucoup contribué à modifier le travail de chaque salarié et des collectifs de travail.

Les évolutions technologiques et techniques ont introduit de nouvelles formes dans la division sociale et technique du travail. Les machines informatisées ont pénétré profondément l'industrie durant les années 1980. Robots, écrans, claviers, graphiques, courbes, papiers, dessins, clignotants, calculs médiatisent de plus en plus les rapports à l'objet. Avec un décalage de 15 à 20 ans, les technologies de l'information et de la communication, avec les évolutions managériales et même comportementales induites, se sont diffusées largement dans le secteur des services.

Ces évolutions ont plusieurs conséquences. Le travail réel se fait de moins en moins sur la matière mais de plus en plus sur les représentations symboliques et sémiotiques des objets. Ensuite, la place de la communication est déterminante. Il est nécessaire de savoir parler, rendre compte, justifier, argumenter, transmettre, négocier. De plus, le respect des procédures et des normes a envahi l'univers professionnel. Cahier des charges, tableaux de bord, grilles d'évaluation et autres tableaux de bord synthétiques ont envahi le quotidien du travail. Enfin, le contrôle est maintenant intégré à la production quelle que soit cette production. Ce sont des fiches à remplir, des tableaux à renseigner, des objectifs à atteindre. Toutes ces évolutions et injonctions impliquent un travail de lecture et d'écriture de la part de l'opérateur-salarié.

[5] Voir « Illettrisme et emploi », COE 2010.

1.1.3. Accompagner les mobilités professionnelles

Les déplacements de travail se font maintenant à échelle des groupes présents sur l'ensemble de la planète. Les contrats commerciaux internationaux eux-mêmes impliquent souvent, avec la maintenance et les transferts de technologies, des déplacements de main-d'œuvre. La réalité est vécue dans les entreprises. Des travailleurs, salariés du groupe, viennent de tous les continents et à l'inverse des salariés des sites de production français partent dans des pays très différents au gré des contrats commerciaux ou des politiques du groupe.

A l'échelle des grands groupes, dans le contexte actuel de globalisation de l'économie, les transferts d'activités, des fermetures et ouvertures de sites, des réorganisations provoquent des déplacements de travail pour les salariés. Les mobilités au sein des grands groupes façonnent, pour partie, le monde. Des salariés français accompagnent l'action de leurs entreprises dans le monde et, dans le même temps, beaucoup de sites de production sur le territoire français accueillent et intègrent des salariés venus de partout dans le monde. L'accompagnement de ces déplacements de travail relève largement de la responsabilité des groupes dans le cadre des réglementations existantes. Dans le même temps, les compétences linguistiques acquises à l'occasion de ces déplacements de travail ne sont pas toujours valorisées et sont rarement mobilisées pour le rayonnement de notre langue.

Au niveau européen, l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne stipule que « *la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union* ». Cette mobilité est considérée comme volontaire et librement consentie. Elle n'est pas limitée dans le temps et s'accompagne d'égalité des droits avec les citoyens du pays d'accueil dans les professions et métiers qui leurs sont accessibles.

En revanche, les textes relatifs aux travailleurs dits détachés, la directive 96/71/CE complétée par le directive 2014/67/UE, organisent la mobilité dans un cadre différent, celui de la libre prestation de services. Ces salariés sont détachés par leur employeur dans un autre Etat de l'Union européenne pour y fournir un service à titre temporaire, sans bénéficier, par ailleurs, de tous les droits attachés à la relation de travail dans le pays d'accueil[6]. Pour ces salariés, il n'y a pas de réglementation en matière d'accompagnement des apprentissages et de maîtrise de la langue du pays d'accueil pour une compréhension de leurs droits, leur intégration dans le pays et leur travail. Il n'y a pas d'obligation des employeurs, des donneurs d'ordres, des pays d'accueil. Le grand vide juridique est à la fois révélateur et particulièrement préjudiciable au respect des droits des personnes. Il ne permet pas de promouvoir le plurilinguisme pourtant encouragé et valorisé, en apparence, par l'Union européenne. Certaines grandes entreprises ont lancé auprès de leurs sous-traitants un travail de recensement des compétences linguistiques auprès des travailleurs détachés au sein de leur groupe[7].

[6] Voir « les travailleurs détachés », Jean GROSSET et Bernard CIEUTAT (rapporteurs), avis du CESE 2015.
[7] La mission de préfiguration a rencontré M. Jean-Bernard LEVY, PDG d'EDF, le 21 juillet 2016.

1.1.4. Renforcer la formation linguistique des migrants

La question de la formation linguistique des migrants émerge du point de vue institutionnel au cœur de la guerre d'Algérie, avec la nécessité de former des travailleurs algériens appelés à travailler en métropole. En 1958, le Fonds d'action sociale (FAS) est créé afin de répondre aux besoins de logement et d'apprentissage du français des migrants[8]. Peu de temps après sa création, le FAS se voit confier des actions dites d'alphabétisation ou d'instruction générale, comprenant l'apprentissage de la langue.

Dans les années 60, les premières structures qui prennent en charge la formation linguistique des migrants sont des syndicats, notamment la CGT, ou des associations proches de ces syndicats.

La question de l'apprentissage du français s'intensifiera à partir de 1976, avec le regroupement familial. À partir des années 1980, on parle des « dispositifs d'adaptation linguistique » dont très tôt les pouvoirs publics vont se soucier de renforcer l'efficacité, avec un objectif ne se limitant pas à l'apprentissage linguistique, mais visant à répondre « aux situations dans lesquelles les intéressés auront à utiliser ce qu'ils apprennent » [9].

En 1995, le FAS met en place une vaste réforme de sa politique de formation linguistique. Il s'agit de passer de la situation existante, où les services de formation offerts aux usagers sont définis par l'offre des organismes de formation, à une situation où les services de formation offerts aux usagers seraient définis par la commande publique. En 2001, le FAS devient le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD). En 2003, le Comité interministériel à l'intégration décide de la création d'un Contrat d'accueil et d'intégration (CAI), signé entre l'Etat et l'immigrant pour favoriser l'intégration des personnes nouvellement installées sur le territoire français.

Si on veut bien considérer que la maîtrise du français est une condition nécessaire à une intégration réussie, il est indispensable de renforcer l'apprentissage du français aux étrangers non francophones, dans le sens de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France et comme le propose le rapport « *La francophonie et la francophilie* »[10].

---

[8] Créé par l'ordonnance du 29 décembre 1958, sous l'intitulé Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leurs familles, le FAS a alors pour mission « une action sociale familiale en faveur des salariés français musulmans travaillant en France métropolitaine ». Il inscrit son intervention dans le cadre du « Plan de développement économique et social en Algérie » (Plan de Constantine).

9 Note du ministère des Affaires sociales et de l'emploi, Direction de la population et des migrations, Sous-direction des communautés immigrées, relative à la rénovation du dispositif d'adaptation linguistique du 28 août 1987.

[10] Rapport « Francophonie et francophilie », Jacques Attali, 2014.

1.2. Un enjeu démocratique et culturel

L'enjeu social se double d'un enjeu démocratique et culturel.

1.2.1. Garantir un « droit au français » pour tous

Recevoir une information et s'exprimer dans sa langue est un droit garanti par la loi, qui vise à protéger la santé et la sécurité des consommateurs, des salaries et des usagers. L'application de ce droit fait l'objet d'un rapport annuel sur l'emploi du français que le gouvernement remet au Parlement.

De plus, dans le droit de la formation initiale et continue, de nombreux textes juridiques permettent l'action et font obligation à l'Etat et aux employeurs. Par exemple, l'article L111-1 du code de l'éducation précise que « l'*école garantit à tous les élèves l'apprentissage et la maîtrise de la langue française* ». L'article L122-2 du même code complète : « *Tout élève qui, à l'issue de la scolarité obligatoire, n'a pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au niveau V du répertoire national des certifications professionnelles doit pouvoir poursuivre des études afin d'acquérir ce diplôme ou ce titre. L'Etat prévoit les moyens nécessaires, dans l'exercice de ses compétences, à la prolongation de scolarité qui en découle.* »

L'article L.6321.1 du code du travail indique aussi : « *L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences, ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme, notamment des actions d'évaluation et de formation permettant l'accès au socle de connaissances et de compétences défini par décret* ».

L'Etat a donc l'impérieux devoir de faire en sorte que toute personne résidant sur le territoire puisse avoir accès à l'apprentissage du français et/ou à sa bonne appropriation pour participer pleinement à une société libre et démocratique.

1.2.2. Rendre plus accessible le langage administratif

L'usage administratif du français est devenu, au fil du temps, une langue de spécialité (comme celles des scientifiques ou des techniciens) qui n'est vraiment comprise que par ceux qui l'écrivent. Contrairement aux langues des scientifiques ou des techniciens, elle s'adresse pourtant à tous les citoyens, provoquant chez le commun des mortels à la fois une incompréhension et une anxiété qui vont croissant avec le degré d'éloignement du monde administratif.

Faut-il rappeler qu'environ 15% des personnes concernées, les plus vulnérables d'entre nous, ne touchent pas les diverses allocations auxquelles elles auraient droit parce qu'elles ne se sentent pas capables de remplir les formulaires de demandes qu'elles ne parviennent pas à déchiffrer. Et l'inégalité devant le langage de la justice est une des discriminations les plus criantes de notre pays.

Dans sa décision du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel a érigé comme objectif de valeur constitutionnelle « *l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi* ». L'Etat doit étendre cet objectif à tous ses rapports avec le citoyen.

Cette question se pose dans tous les pays ayant une longue tradition d'écriture. Dans l'ensemble de l'Europe et aux Etats-Unis, depuis maintenant une quarantaine d'années, la nécessité de rapprocher la langue administrative de celle des citoyens est devenue cruciale, le fossé linguistique aggravant le commun sentiment d'éloignement des citoyens à l'égard de l'Etat. La France n'a commencé à s'y attaquer qu'en 2001-2002 à l'instigation du ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative de l'époque, avec de réels résultats, et notamment la création d'un Lexique du vocabulaire administratif et d'un Guide de la rédaction administrative conçus pour proposer à l'administration des solutions alternatives à ses habitudes. Car il ne s'agit pas seulement de clarifier l'expression mais plus largement d'établir une tout autre relation de langage entre l'Etat et les citoyens traduisant une reconnaissance et une considération réciproques.

1.2.3. Préserver la diversité linguistique

Notre pays porte aussi, dans ce « laboratoire de la diversité linguistique » que sont les Outre-mer, l'ambition d'un plurilinguisme équilibré dans la mesure où le français n'y est pas toujours la langue maternelle. L'enseignement des langues dans cet ensemble y constitue aujourd'hui un enjeu majeur de société, à la fois éducatif, culturel et social. Cet enseignement des langues dans les Outre-mer est un défi à relever car il participe des échanges au sein de vastes bassins linguistiques, concourant au développement des relations économiques et commerciales. C'est là un formidable enjeu pour l'Europe et la francophonie.

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, signée par le gouvernement JOSPIN en 1999, n'a certes pas été ratifiée. Elle donne cependant de grandes orientations et des lignes directrices dont peut difficilement complètement s'affranchir notre pays, signataire de la Charte et acteur essentiel de l'Union européenne. Selon les critères du texte, Bernard CERQUIGLINI avait dressé une liste de 75 langues parlées traditionnellement sur le territoire national en 1999 et distinctes de la langue officielle[11]. Le processus de ratification de cette Charte a été récemment relancé.

[11] *Les langues de la France* Bernard Cerquiglini, rapport au Ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie et à la Ministre de la Culture et de la Communication, avril 1999.

1.2.4. Contribuer à la diffusion et la promotion de la langue française

La langue française est la sixième langue parlée dans le monde (avec 220 millions de francophones officiels) et la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais (avec plus de 116 millions d'apprenants). La France dispose déjà d'un réseau d'enseignement français à l'étranger unique au monde par son ampleur. Elle agit activement aussi pour la diffusion et la promotion du français dans le monde, notamment à travers la coopération éducative.

Une « diaspora francophilophone » contribue au rayonnement de la langue française dans le monde, largement associée à un patrimoine, une histoire, une culture, un art de vivre. Dans le cadre de ce rapport, la mission fait le choix de renvoyer aux rapports déjà publiés qui font le point de la situation de la francophonie et de la francophilie dans le monde et font des propositions[12].

[12] Voir en particulier :
- le rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information sur *la Francophonie: action culturelle, éducative et économique*, rapporteur Pouria Amirshahi, janvier 2014,
- le rapport; paru en octobre 2014, de l'Observatoire de la langue française de la Direction de la langue française et de la diversité linguistique de l'OIF;
- le rapport de Jacques Attali remis au Président de la République Française *La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable*, août 2014.

II. Les principaux constats de la mission de préfiguration

Les principaux constats de la mission de préfiguration tendent à montrer que les politiques publiques actuelles, notamment la politique de lutte contre l'illettrisme, n'ont pas produit tous les effets attendus. La diversité des profils des bénéficiaires et la complexité de leur accompagnement expliquent en partie l'éclatement du paysage institutionnel.

2.1. La diversité des publics et leur segmentation

Les difficultés dans la maîtrise de la langue française peuvent concerner tous les âges de la vie et des personnes dans des situations sociales, professionnelles et géographiques très différentes.[13] La segmentation des publics et les « zones d'ombre » de la formation linguistique des migrants posent également la question de l'efficacité de nos politiques publiques.

2.1.1. La grande diversité des publics concernés

2.1.1.1. Les jeunes en formation initiale

Un jeune français sur dix rencontre des difficultés de lecture et, selon les chiffres récents – à prendre avec prudence – de l'éducation nationale, environ 100 000 élèves de 16 à 25 ans, dits « décrocheurs », quittent chaque année le système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme[14]. Ils sont susceptibles de mal maîtriser les savoirs fondamentaux et de s'éloigner progressivement de la lecture et de l'écriture.

La lutte pour la maîtrise du français et contre l'illettrisme est une préoccupation ancienne du ministère de l'Education nationale, liée à sa mission fondamentale. Elle est inscrite dans le code de l'éducation (article L121-2). De même, « *la maîtrise de la langue française et la connaissance de deux autres langues* » font partie des objectifs fondamentaux de l'enseignement (article L121-3).

Dans les années 2000, l'éducation nationale a mis en place un dispositif spécifiquement consacré à la prévention de l'illettrisme, à savoir les « actions éducatives familiales » (AEF). Reposant sur l'idée selon laquelle l'illettrisme des parents constitue un facteur aggravant des difficultés d'apprentissage de leurs enfants, ce dispositif offre des formations dispensées par des partenaires associatifs ou au sein des GRETA de l'éducation nationale.

La prévention de l'illettrisme a fait l'objet en novembre 2013 d'une circulaire[15] qui est venue consolider le réseau « maîtrise de la langue » au niveau académique et départemental et placer la mission « maîtrise de la langue » de la Direction générale de l'enseignement scolaire comme interlocuteur référent.

---

[13] Voir « prévention et lutte contre l'illettrisme », rapport du CNFPTV, décembre 2013.
[14] Note de la DEPP, novembre 2016.
[15] *Prévenir l'illettrisme*, circulaire DGESCO n°2013-179 du 12 novembre 2013.

Par ailleurs, le ministère de l'Education nationale a développé des dispositifs spécifiques en direction des élèves allophones et des enfants du voyage. Ces actions sont du ressort des Centres académiques pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV).

A ce stade, la mission de préfiguration tient à souligner qu'un bon niveau de maîtrise de la langue française dès les premiers apprentissages scolaires peut contribuer efficacement à réduire le décrochage scolaire et contribuer au renforcement de la cohésion sociale.[16]

2.1.1.2. Les adultes et la reprise d'études générales

De nombreux adultes sont désireux de bénéficier à titre individuel de cours, souvent de français, ou d'avoir la possibilité de se réinsérer dans un cursus scolaire. Des dispositifs tels que les Cours municipaux d'adultes de la ville de Paris (CMA) répondent à ce type de besoin. Quelques chiffres sont à cet égard éloquents : ce sont ainsi près de 850 enseignants qui enseignent dans 138 écoles élémentaires de la ville de Paris.

D'ordre le plus souvent individuel, cette démarche de reprise d'études s'inscrit dans un souhait d'évolution professionnelle et d'acquisition de diplômes, sésame pour accéder notamment au monde de la formation professionnelle et aux études supérieures. L'intérêt d'une remise à niveau en français revêt ici une importance particulière pour des personnes ayant perdu le contact, parfois, avec les règles d'orthographe les plus élémentaires, mais surtout avec les processus d'écriture, de rédaction, d'expression inhérents au système scolaire, indispensables pour la poursuite des études.

L'extension de « pôles de reprise d'études » de ce type sur tout le territoire mérite aujourd'hui d'être étudiée, en s'inspirant de l'exemple de plusieurs pays européens (Allemagne, Autriche, Danemark, Suisse…).

La reprise possible des études est d'ailleurs prévue dans le code de l'éducation. Son article L122.2 stipule que *« tout jeune sortant du système éducatif sans diplôme bénéficie d'une durée complémentaire de formation qualifiante qu'il peut utiliser dans des conditions fixées par décret. Cette durée complémentaire de formation qualifiante peut consister en un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire* ».

2.1.1.3. Les salariés et les demandeurs d'emploi

Les actions de « lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage du français » relèvent aussi du champ de la formation professionnelle continue, comme le précise l'article L. 6313-1 (al° 13) du code du travail.

Cette question est d'autant plus importante que la difficulté avec la langue écrite reste un phénomène très présent dans le monde du travail et que les consignes écrites prennent une importance de plus en plus grande. Dans le même temps, les espaces d'échanges par le biais de la langue orale ont tendance à se rétrécir. L'identification de ces difficultés est peu aisée, car elles sont souvent passées sous silence.

[16] D'où l'intérêt de développer les mesures prises ces dernières années, en particulier le dédoublement des classes de CP ; des spécialistes ont aussi souligné l'importance de la langue orale dans l'échec scolaire.

La loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, prévoit que la Région « *contribue à la lutte contre l'illettrisme sur le territoire régional en organisant des actions de prévention et d'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences* » à compter du 1er janvier 2015. Il est à souligner que le concept de lutte contre l'illettrisme est donc élargi à celui de l'acquisition du « socle de connaissances et de compétences professionnelles ».

Le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) finançait, jusqu'en 2014, le programme « compétences-clés » piloté par les services publics de l'emploi au niveau local, pour un montant de 53 M €. Conformément à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, ce montant a été transféré en 2015 aux Régions.

Pôle emploi est l'opérateur du ministère chargé de l'emploi responsable, notamment, de la prescription ou de la mise en œuvre de formations au bénéfice des demandeurs d'emploi. Même s'il est sensibilisé à la question, il n'a pas de programme général de lutte contre l'illettrisme et plus généralement de la maîtrise de la langue. Il intervient essentiellement au niveau de ses agences locales et en partenariat avec les départements, au moyen de conventions d'accompagnement global des personnes en recherche d'emploi signées avec les départements. [17]

Enfin, l'AFPA est confrontée aussi à l'accueil de publics en difficulté avec la langue française. Cet opérateur a aussi pour objectif à moyen terme de développer une offre « FLE », ainsi qu'une action au service de la francophonie en proposant de former les formateurs dans des pays tels que l'Algérie, le Maroc, etc.[18]

2.1.2. Une segmentation des publics qui pose question

La définition de l'illettrisme n'a été véritablement stabilisée et partagée par l'ensemble des acteurs qu'en 2003, à la faveur de la création d'un « cadre national de référence » par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI).

Toutefois, selon certains experts, cette définition spécifique à la France peut contribuer, parmi d'autres facteurs, à une segmentation des publics en difficulté avec la langue française. De plus, il n'existe pas de référentiel strictement commun à l'ensemble des acteurs permettant notamment le repérage des personnes en difficulté avec les savoirs de base.

[17] Selon les termes du protocole d'accompagnement global signé entre Pôle emploi, l'Association des départements de France (ADF) et la DGEFP le 1er avril 2014. Les conventions s'appuient sur des cofinancements du Fonds social européen. Les conventions couvrent, en juillet 2015, 70 départements.

[18] La mission de préfiguration a rencontré M. Yves BAROU, Président de l'AFPA, le 22 novembre 2016.

2.1.2.1. Une définition de l'illettrisme propre à la France

L'illettrisme qualifie la situation de personnes âgées de plus de seize ans qui, bien qu'ayant été scolarisées en France, n'ont pas acquis une maîtrise suffisante de la lecture, de l'écriture, du calcul et des autres compétences de base pour être autonomes dans les situations simples de la vie courante. L'illettrisme est à distinguer de :

- l'analphabétisme, qui désigne la situation de personnes qui, n'ayant jamais été scolarisées, ne maîtrisent pas non plus les compétences de base ;

- la problématique dite du « Français langue étrangère » (FLE), c'est-à-dire le défaut de maîtrise de la langue française, écrite et orale, par la population des personnes allophones (primo-arrivants et personnes résidant depuis plus de cinq ans en France).

Le choix d'adopter une définition de l'illettrisme différenciée de celle de l'analphabétisme constitue une particularité française : les pays anglophones utilisent le terme « *literacy* », qui englobe toutes les problématiques liées à l'acquisition des compétences de base. L'UNESCO se fonde sur les termes d' « analphabétisme » et d' « analphabétisme fonctionnel », termes dont se sont saisis les autres pays francophones.

Mais cette notion, outre qu'elle génère un malaise voire une honte chez les personnes qu'elle désigne, tend à être dépassée. Aujourd'hui, l'éducation nationale et les acteurs de la formation professionnelle intègrent en effet la lutte contre l'illettrisme dans la notion plus globale de « socle de connaissances et de compétences ». Cette dernière notion, novatrice, est un pilier tant de la refondation de l'école que des actions en faveur de la maîtrise du français dans le monde du travail : elle a d'ailleurs été développée dans ces deux secteurs de façon parallèle.

2.1.2.2. La segmentation de l'approche des publics

Il est vrai aussi que cette segmentation des publics recouvre en réalité des différences d'approches fondamentales. Les migrants allophones ont essentiellement besoin d'apprendre le français, tandis que la lutte contre l'illettrisme appelle souvent des réponses pédagogiques spécifiques, qui ne peuvent se résumer à un apprentissage scolaire. Certains experts mettent en avant un risque qui serait « qu'un public chasse l'autre ».[19]

Cela a conduit à une différenciation des politiques publiques distinguant lutte contre l'illettrisme d'une part, et politique d'accueil et d'intégration compétente sur le champ de la formation des migrants (alphabétisation et « FLE ») d'autre part, et laissé une part importante de publics sans solution.

Pour autant cette segmentation des publics et des politiques publiques qui les prennent en charge pose aujourd'hui question. Plusieurs arguments plaident en faveur d'un élargissement des missions de l'Agence à la problématique générale de l'accès de tous aux compétences de base. Les différents bénéficiaires suivent souvent les mêmes formations et de nombreux organismes de formation déploient des méthodes similaires pour les publics confrontés à l'illettrisme et les publics des primo-arrivants ne maitrisant pas le français, ces derniers ayant souvent des besoins importants en compétences de base, que n'épuise pas

[19] Mme Anne VINERIER, Docteur en sciences de l'éducation et spécialiste des questions d'illettrisme, a été entendue par la mission le 23 septembre 2016.

l'apprentissage linguistique. De fait, plusieurs plans régionaux de lutte contre l'illettrisme portent déjà l'intitulé de « plan régional pour l'acquisition des compétences de base » et les acteurs de terrain font état de certains besoins similaires, notamment en matière de recensement et d'évaluation de l'offre de formation.

2.1.2.3. Plusieurs référentiels qui ne se recoupent que partiellement

La pédagogie et les finalités des apprentissages des langues ont aussi évolué et se sont enrichies des expériences étrangères. Progressivement, l'Unesco, l'Union européenne, l'OCDE et la plupart des pays ont tenté de définir un socle de compétences plus larges que la seule maîtrise de l'écrit[20]. Les approches sont aujourd'hui beaucoup plus fonctionnelles, replacées dans la vie quotidienne et dans les pratiques, avec une continuité, des niveaux et des degrés pour agir et vivre en société.

Il existe plusieurs référentiels d'identification des compétences ou des savoirs de base qui se recoupent partiellement[21].

- **Au niveau international**

A la fin des années 1990, l'OCDE effectue un premier travail d'identification des compétences de base, ou compétences-clés (« *key competences* », « *basic skills* ») supposées favoriser le développement économique et social des Etats. En 2006, l'Union européenne produit un cadre de référence pour les compétences-clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie[22], qui constitue le socle de son approche de la formation professionnelle.

Par ailleurs, il existe depuis 2001, un Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) du Conseil de l'Europe qui permet de repenser les objectifs et méthodes d'enseignement des langues avec des approches complètement nouvelles. Il donne aussi une base commune pour concevoir les programmes, les diplômes et les certificats.

- **Le référentiel de l'éducation nationale**

En 2006, l'éducation nationale adopte un « socle commun de connaissances et de compétences », devenu en 2013 « socle commun de connaissances, de compétences et de culture ». Il comprend cinq « domaines de formation »[23]. A chacun de ces domaines correspond des « objectifs de connaissances et de compétences ». Depuis 2011, la maîtrise du socle est nécessaire pour obtenir le diplôme national du brevet.

- **Le référentiel de l'ANLCI**

Contrairement à une idée reçue, la lutte contre l'illettrisme ne se résume pas à la lutte contre les difficultés de lecture et d'écriture. C'est ainsi que le cadre national de référence établi en 2003 par l'ANLCI se fonde sur une échelle de mesure comportant quatre degrés de maîtrise des « compétences de base. » Les cinq « compétences de base » recouvrent les

[20] Voir *standards, compétences de base et socle commun*, les dossiers de la veille de l'Institut national de la recherche pédagogique, décembre 2005.
[21] Voir le détail des référentiels en annexe.
[22] Recommandation 2006/962/CE 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.
[23] Décret n° 2015-372 du 31 mars 2015 relatif au socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

compétences linguistiques, mathématiques, cognitives, numériques et sociales[24]. L'agence a aussi produit, en 2009, un référentiel des compétences clés en situation professionnelle avec trois degrés. Il est largement reconnu mais il reste distinct de celui issu du décret du 13 février 2015 à visée professionnelle.

- **Le référentiel à visée professionnelle**

En 1998 se sont tenues les journées internationales de Deauville du MEDEF, immédiatement après sa création en remplacement du CNPF. Présentées comme la première étape dans la réflexion de la démarche compétences dans les entreprises et dans l'ensemble de la société, la réflexion était replacée dans le cadre international avec l'évaluation intégrée à la production et la formation des salariés.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale entérine le principe du financement, par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), d'actions visant l'acquisition d'un « socle de connaissances et de compétences » de nature à favoriser l'évolution et les transitions professionnelles tout au long de la vie.

Le décret n°2015-172 du 13 février 2015 relatif au socle de connaissances et de compétences professionnelles définit par ailleurs le socle comme « *l'ensemble des connaissances et compétences qu'il est utile pour un individu de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle* ».

Cette nouvelle terminologie est porteuse d'une nouvelle approche pédagogique. A l'approche traditionnelle fondée sur le réapprentissage « scolaire » de la lecture et de l'écriture se substitue une pédagogie axée sur l'acquisition rapide de compétences concrètes et situées dans le contexte professionnel. Ce référentiel de compétences peut faire l'objet d'une certification[25], éligible au compte personnel de formation (CPF).

Les personnes en situation d'illettrisme devraient pouvoir accéder à la certification « Cléa » afin de faciliter leur insertion professionnelle, mais cela peut s'avérer difficile en pratique. Pour autant, si aucun « niveau d'entrée » n'est exigé pour entrer dans la certification « Cléa », les publics les plus fragiles doivent être bien orientés et accompagnés en amont. Le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF)[26] réfléchit à une extension du dispositif à d'autres publics que les salariés et les demandeurs d'emploi (jeunes en SMA, E2C, détenus, RSA, etc.). Au niveau régional, certaines formations financées par les régions peuvent bénéficier d'un co-financement dès lors qu'elles sont reconnues éligibles à la procédure « Cléa ».

[24] Voir annexe.
[25] Ce diplôme est dénommé « Cléa ».
[26] La mission de préfiguration a entendu M. Christian JANIN, secrétaire confédéral de la CFDT et Président du COPANEF, le 22 novembre 2016.

2.1.3. Les « zones d'ombre » de la formation linguistique des migrants

La politique d'accueil des migrants a fait l'objet en 2013 d'une évaluation par l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale de l'administration[27]. Elle a été réformée par la loi récente du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.

2.1.3.1. La politique d'accueil : une construction récente

Si la politique française de migration remonte à 1945, avec la création de l'office des migrations internationales (OMI), la politique d'accueil telle qu'elle existe aujourd'hui est une construction récente. Elle est issue d'une réforme de 2007, qui s'est traduite par deux évolutions importantes à savoir :

- la généralisation du « contrat d'accueil et d'intégration » (CAI) en 2007, après une expérimentation dans quelques départements ;

- le transfert de la compétence en matière d'accueil et d'intégration du ministère chargé des Affaires sociales vers le ministère chargé de l'Immigration (2007), puis vers le ministère de l'Intérieur (2012), la direction des populations et des migrations devenant la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (2007), puis la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (2013).

Depuis lors, le ministère de l'Intérieur et son opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), portent l'essentiel de cette politique, qui est conçue comme un levier pour favoriser l'intégration à plus long terme des migrants. La loi n°2009-323 du 25 mars 2009 relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion transfère les actions mises en œuvre par l'Acsé au titre de compétence « intégration » au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

2.1.3.2. Une politique d'intégration centrée sur les primo-arrivants

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) a accueilli 110 000 nouveaux arrivants sur le territoire français en 2014. Les prestations qu'elle propose dans le cadre du contrat d'intégration s'adressent à des personnes installées régulièrement et durablement en France, hors ressortissants de l'Union européenne[28]. Au cours des 10 dernières années, l'Etat s'est progressivement désengagé de la politique d'intégration des populations immigrées pour se concentrer sur une politique d'accueil des primo-arrivants. En termes d'apprentissage du français, l'offre de formation linguistique portée par l'Office Français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour le compte du ministère de l'Intérieur est accessible aux signataires du Contrat d'intégration républicain (CIR) d'une durée de 5 ans.

L'étranger est soumis, sur la plateforme d'accueil de l'OFII, à un test de positionnement écrit et oral destiné à mesurer ses compétences linguistiques en français. En fonction des résultats et donc des besoins identifiés, 3 parcours de formation linguistique de 50 heures, 100 heures ou 200 heures peuvent être prescrits. Ce parcours vise une progression

---

[27] *Rapport sur l'évaluation de la politique d'accueil des étrangers primo-arrivants*, Rapport IGA N°013-062/13-034/01 IGAS, N°2013-066, Gagneron (Jean-Pierre), Cronel (Ariane), Bensussan (Constance), octobre 2013.

[28] La notion de primo-arrivants désigne, pendant les cinq premières années qui suivent leur admission au séjour, les étrangers qui ont vocation à demeurer durablement sur le territoire.

vers le niveau A1, supérieur au niveau A1.1 précédemment requis dans le cadre de l'ancien contrat d'accueil et d'intégration (CAI). Ce relèvement du niveau d'exigence en connaissance linguistique nous rapproche des autres pays européens conformément aux orientations de la feuille de route du 11 février 2014 relative à la politique d'égalité républicaine et d'intégration.

Il correspond en outre aux dispositions de la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France qui conditionne la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à l'assiduité aux formations prescrites par l'OFII. Son offre de formation doit donc être appréciée au regard de ces dispositions récentes qui porteraient le niveau requis pour l'obtention d'une carte de résident de 10 ans au niveau A2 et du niveau requis pour la naturalisation (B1).

Le nombre de migrants formés dans le cadre du CIR va doubler passant de 25 000 à plus de 50 000 par an, mais cette offre essentiellement concentrée sur le niveau A1[29], laisse plusieurs zones d'ombre.

En premier lieu, elle ne permettra pas aux publics non scolarisés dans leur pays d'origine, dits analphabètes, d'atteindre le niveau A1, les 200 heures de formations proposées étant insuffisantes pour acquérir la lecture et l'écriture en même temps qu'une langue étrangère.

En second lieu, elle n'est pas accessible aux publics ayant des besoins d'apprentissage du français proches de ceux des primo-arrivants. Il s'agit de personnes ayant terminé leur contrat d'intégration ou ne pouvant y accéder, comme les ressortissants européens, ou encore de jeunes français ayant suivi leur scolarité dans le pays d'origine de leurs parents, en difficulté avec le français à leur retour en France.

Enfin, elle suppose que les étrangers puissent accéder à une offre de formation linguistique complémentaire, très insuffisamment financée par l'Etat, pour atteindre les niveaux de français requis pour la délivrance de la carte de séjour de 10 ans ou la naturalisation, faute de quoi, leur séjour en France et leur perspective d'intégration demeureront précaires.

2.1.3.3. Les ateliers de savoirs sociolinguistiques (ASL) : un dispositif utile mais fragilisé

Les ateliers de savoirs sociolinguistiques (ASL), portés par le ministère de l'Intérieur[30], ont également été recentrés sur cet objectif de formation des primo-arrivants en 2016. Seule la politique de la ville soutient encore des ateliers de savoir sociolinguistiques ouverts à tous publics présentant un besoin d'apprentissage du français dans ses quartiers prioritaires. C'est aujourd'hui la seule offre disponible, co-financée par l'Etat en dehors des formations linguistiques portées par l'OFII.

[29] Les crédits consacrés à la formation sur le niveau A2 sont faibles et il manquerait 18 M€.

[30] Le montant des crédits pour le financement des ateliers sociolinguistiques sont estimés à environ 8 M€ par la DGEF et sont inscrits à l'action 12 du programme 104.

Tableau n° 1 : les ateliers de savoirs sociolinguistiques

Les ateliers de savoirs sociolinguistiques sont des actions de proximité favorisant la connaissance des droits et l'appropriation des services et dispositifs publics, des règles et modes de fonctionnement de la société française, tout en offrant une première sensibilisation à la langue française orale.

La note de la direction générale du FASILD du 4 mars 2004, en précise les caractéristiques :

- la structure porteuse de l'action n'est pas un organisme de formation (association ou collectivité) ;
- l'action porte sur la socialisation de proximité, en direction des publics les plus éloignés de la langue ;
- les bénéficiaires ne sont pas orientés par les prescripteurs de formation, ils sont recrutés directement par l'association ;
- les actions sont animées par le personnel de la structure, sans recours à un prestataire extérieur.

Les ASL sont spécifiques aux centres sociaux et aux associations qui ne sont pas des organismes de formation linguistique. Ces ateliers sont parfois critiqués en raison de l'hétérogénéité des publics accueillis et du niveau d'exigence de la formation linguistique[31] dispensée, pour l'essentiel, par des bénévoles. Un projet de charte de qualité avait été envisagé par le ministère de l'Intérieur en 2014 mais a été abandonné. Les centres sociaux et les associations s'inquiètent d'une possible remise en cause du principe de l'accueil universel par des projets visant à davantage cibler les publics migrants qu'ils accueillent dans ces structures.

Pour autant, les ASL méritent d'être soutenus car de nombreux professionnels dans les territoires considèrent que « *les difficultés de maîtrise de la langue française constituent un obstacle majeur dans le parcours des populations vers l'emploi, l'éducation, la santé ou encore la citoyenneté.* »[32]

2.1.3.4. La non-reconduction du DILF dans le cadre du contrat d'intégration

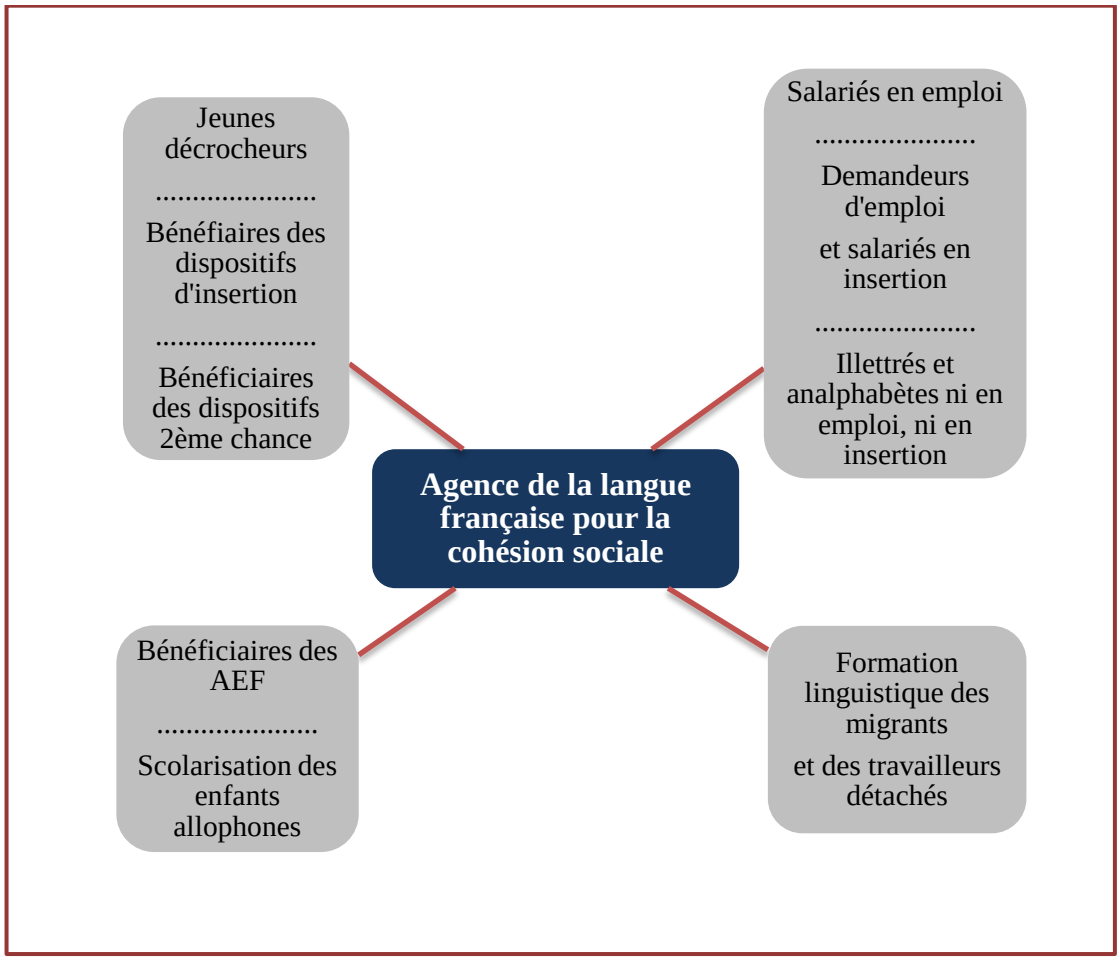
Toutes les personnes de nationalité française et les français non francophones, non titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire français, âgés de plus de 16 ans, peuvent se présenter aux épreuves du diplôme initial de langue française (DILF)[33] sur le territoire français uniquement[34]. Depuis 2007, ce diplôme a été retenu par l'OFII pour évaluer le niveau acquis à l'issue des formations linguistiques offertes dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration des étrangers en situation régulière nouvellement arrivés en France.

Le DILF était aussi proposé, hors du cadre CAI, en métropole et dans les DOM-TOM, dans 189 centres d'examen agréés par la commission nationale du DILF. Le DILF peut ainsi être passé soit à l'issue de plans de formation départementaux ou régionaux, soit dans des centres de formation en français langue étrangère, soit dans le cadre de dispositifs publics d'apprentissage du français pour les étrangers au sein de nombreux GRETA.

[31] Même si ce niveau va souvent bien au-delà d'une simple sensibilisation à la langue française.
[32] « Accès à l'autonomie sociale, professionnelle et citoyenne par la langue française », rapport du GIP de Grigny et Viry-Châtillon (2010).
[33] Créé par le ministère en charge de l'éducation nationale par un décret en date du 19 décembre 2006.
[34] A la différence du DELF il n'a pas de vocation internationale.

Le diplôme initial de langue française (DILF) validait, jusqu'en 2016, le niveau A1.1 du « *cadre européen commun de référence pour les langues* ». A cet égard, près de 27 000 candidats – principalement des femmes – ont passé le DILF en 2014 dont une majorité de signataires du Contrat d'accueil et d'intégration (CAI). L'apprentissage de la langue française et l'obtention du DILF sont pour les femmes issues de l'immigration un outil d'accès à l'autonomie favorisant leur insertion sociale et professionnelle. Il constitue une première étape vers les autres diplômes permettant une meilleure maîtrise de la langue française. Alors que ce dispositif avait fait ses preuves, le DILF n'a pas été reconduit en 2016 et il n'a pas été intégré au nouveau Contrat d'Intégration Républicain (CIR).

Graphique n°1 : les publics cibles de l'Agence



2.2. Un bilan en demi-teinte de la lutte contre l'illettrisme

Malgré les efforts importants qui ont été engagés par les pouvoirs publics et la société civile, il est manifeste que les actions entreprises n'ont pas produit tous les effets attendus et ne répondent que partiellement à la diversité des besoins.

2.2.1. Un nombre de personnes en difficulté avec le français difficile à estimer

On estime aujourd'hui à près de 6 millions le nombre de personnes vivant en France et rencontrant des difficultés dans la maîtrise de la langue. Ce chiffre est issu de l'enquête Information et Vie quotidienne (IVQ) menée tous les 7 ans (2004-2011) par l'INSEE [35].

Parmi ces 6 millions de personnes, 2 500 000 personnes seraient considérées en situation d'illettrisme, dont plus de la moitié est en situation d'emploi, rien qu'en France métropolitaine.

Par ailleurs, la situation les personnes scolarisées dans d'autres pays, n'ayant pas reçu d'enseignement en français ne font pas l'objet de mesures précises. De même, les personnes âgées de plus de 65 ans dont la maîtrise de la langue est un élément conditionnant le maintien de l'autonomie, sortent des statistiques de la population active. Il n'existe donc pas aujourd'hui d'outil de mesure permettant de construire une vision statistique exhaustive sur l'ensemble des publics du territoire national, propre à éclairer la décision politique et orienter l'action publique.

Tableau n°2 : quelques chiffres clefs

- près de **6 millions de personnes** vivant en France rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue française, dont 3 millions sont considérées comme en situation d'illettrisme ;

- près de **20% des jeunes ultra-marins** sont considérés en situation d'illettrisme ;

- on estime entre **1 et 2% par an** le nombre de personnes illettrées qui bénéficient d'actions de formation aux savoirs de base ;

- **un jeune français sur dix** rencontre des difficultés de lecture et, selon les chiffres de l'Éducation nationale, environ 140 000 élèves de 16 à 25 ans, dits « décrocheurs », quittent chaque année le système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme professionnel ni le baccalauréat ;

- à la fin de la 3ème, les élèves des établissements les plus défavorisés ne maîtrisent que **35% des compétences attendues en français** selon un rapport récent du Conseil national d'évaluation du système scolaire.

[35] Cette enquête est réalisée en partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), le ministère de l'Emploi (DARES), le ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DEPP), le ministère de l'Intérieur (DSED) et le ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports.

2.2.2. Des résultats contrastés au niveau national

L'enquête « IVQ » de 2011/2012 a permis de constater que près de 16 % des personnes âgées de 18 à 65 ans résidant en France métropolitaine faisaient encore face à des difficultés dans les domaines fondamentaux de l'écrit. Parmi les personnes ayant été scolarisées en France, 7 % étaient en situation d'illettrisme, ce qui représentait une population de 2,5 millions de personnes.

Par rapport à la précédente enquête (2004), on constate un léger recul de l'illettrisme dans notre pays. Pour une grande part, cette amélioration est imputable à un effet de génération : les personnes nées juste avant ou après la seconde guerre mondiale et ayant eu un faible accès à l'enseignement secondaire sont en effet sorties de la population de référence. Une fois cet effet isolé, on observerait une diminution de 200 000 personnes de la population des personnes confrontées à l'illettrisme entre 2004 et 2011.

Les résultats obtenus par l'enquête « information et vie quotidienne » (IVQ) de l'INSEE et ceux que permettent de collecter tous les ans les « journées Défense et citoyenneté » (JDC) grâce aux tests de détection des difficultés de lecture que passe l'intégralité des jeunes d'une classe d'âge sont comparables : 9,6 % des jeunes ayant participé aux « JDC » en 2014 rencontrent des difficultés de lecture de niveau variable, et 4,1% des jeunes peuvent être considérés comme en situation d'illettrisme ; 4% des jeunes de 18 à 25 ans sont en situation d'illettrisme selon l'INSEE.

Les territoires fragiles concentrent plus que les autres les situations d'illettrisme. 26 % des publics en situation d'illettrisme vivent en zone rurale. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le pourcentage de personnes concernées est deux fois supérieur à la moyenne nationale (18 %, contre 9 % pour l'ensemble du territoire national hors DOM).

Dans les Outre-mer, et bien que les données statistiques disponibles ne soient pas strictement comparables, les années de référence étant variables, cette proportion varie du double au quadruple selon les territoires ultramarins.

Tableau n°3 : illettrisme en Outre-mer

1) Une forte proportion de personnes en situation d'illettrisme

Une situation statistique sans commune mesure avec la métropole. Si en France métropolitaine, en 2012, 7% de la population est touchée par l'illettrisme (enquête IVQ), dans les Outre-mer, cette proportion varie du double au quadruple. Les données récoltées lors des journées « Défense et citoyenneté » (JDC) confirment cette observation. En 2014, 19,2% des jeunes ultramarins sont considérés en situation d'illettrisme, contre 3,5% en métropole (moyenne globale : 4,1%).

Au-delà de la catégorie de l'illettrisme au sens strict, qui correspond aux niveaux 1 et 2 de la typologie des lecteurs dans les tests dispensés lors de la JDC, la proportion de jeunes ultramarins connaissant des « difficultés de lecture » est particulièrement importante en Outre-mer. Ainsi, en 2014, 35,7% des jeunes ultramarins étaient considérés comme connaissant des difficultés de lecture, contre 7,9% en métropole, la moyenne nationale s'établissant à 9,6%.

2) *Un problème en partie lié aux particularités du système éducatif local*

Les caractéristiques propres au système éducatif ultramarin doivent être prises en compte comme les infrastructures d'accueil des enfants qui sont loin d'être optimales. Par ailleurs, le caractère tardif de la généralisation du collège (dans les années 1980) et du lycée (dans les années 1990) en Outre-mer a contribué à creuser un écart avec la métropole.

Source : rapport de la Cour des comptes (2016)

2.2.3. Des comparaisons internationales inquiétantes pour notre pays

Malgré une évolution légèrement favorable au niveau national, la situation demeure préoccupante comparée aux autres pays.

- **Les enquêtes « PIAAC » de l'OCDE**

Dans les enquêtes « PIAAC » (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) de l'OCDE[36], la France occupe les derniers rangs soit le 22ème rang sur 24 pour la capacité de ses adultes à comprendre et à réagir à un texte écrit, et le 21ème sur 24 pour leur capacité à utiliser des concepts numériques et mathématiques.

Les personnes interrogées en décembre 2012 dans le cadre de l'enquête étaient âgées de 16 à 65 ans. Résidant en France métropolitaine, elles n'avaient pas forcément été scolarisées en France. Les difficultés avec l'écrit étaient particulièrement corrélées à l'âge, au niveau de formation et à celui des parents.

L'enquête de l'OCDE (« PIAAC ») fait état de résultats plus préoccupants que l'enquête de l'INSEE (« IVQ »). En 2012, l'INSEE estimait à 11% la part des adultes en difficulté grave ou forte avec la lecture et l'écriture, et à 9% la part des adultes ayant été scolarisés en France et connaissant ces difficultés. L'OCDE, elle, estime à 21,5% la part de la population adulte en difficulté vis-à-vis de l'écrit, qu'elle ait été ou non scolarisée en France.

- **L'enquête PISA de 2012**

La France se place, dans l'enquête menée en 2012, à la 21ème place du classement des 65 « pays et économies » ayant participé à l'évaluation de compréhension de l'écrit de leurs élèves de 15 ans. Pour autant, si la moyenne obtenue par ses élèves est légèrement supérieure à la moyenne globale, les écarts de performance entre élèves se sont creusés depuis 2009 : les proportions d'élèves très performants et peu performants ont toutes les deux augmenté de 4 points de pourcentage.

2.2.4. Des causes multiples et complexes

Les causes de l'illettrisme sont multiples et tiennent pour partie à l'absence d'acquisition des compétences de base à l'école ou à la perte progressive de ces compétences au cours de la vie professionnelle du fait d'un manque de pratique lié notamment à la nature « désapprenante » du travail effectué.

Les difficultés d'apprentissage à l'école peuvent, à leur tour, s'expliquer par les difficultés organisationnelles ou les choix pédagogiques[37] de l'école ou les conditions de vie et familiales. Sur le premier point, un rapport récent (2016) montre que les performances de notre système scolaire se dégradent car en 2012, les évaluations « *révèlent que les élèves des établissements les plus défavorisés ne maîtrisent que 35 % des compétences attendues en français en fin de 3e, contre 60 % en 2007.* »[38]

---

[36] Enquête menée pour la première fois en 2013 et ayant supposé la conduite d'entretiens qualitatifs avec des échantillons importants d'adultes dans 24 pays.

[37] « *Combattre l'illettrisme* », Luc Ferry (éditions Odile Jacob, 2009).

[38] « Comment l'école amplifie-t-elle les inégalités sociales et migratoires », CNESCO, 2016.

Sur les causes sociales de l'illettrisme, il convient de souligner que 20% des allocataires du RSA étaient en situation d'illettrisme en 2011, ce qui représente une proportion trois fois plus élevée que dans l'ensemble de la population de référence.

Par ailleurs, si aucun lien statistique n'a encore été établi entre illettrisme des parents et illettrisme de leurs enfants, l'enquête PISA[39] de 2012 a établi une corrélation particulièrement étroite, en France, entre réussite scolaire et origines sociales. Toutes les études montrent clairement qu'illettrisme et difficultés socio-économiques s'entretiennent mutuellement. Le parent illettré n'étant pas capable de lire le bulletin scolaire ou le carnet de liaison de son enfant, de l'aider à faire ses devoirs ou de participer à ses choix d'orientation, l'illettrisme des adultes a été identifié par l'Education nationale comme un facteur de risque potentiel pour la réussite scolaire de leurs enfants.

2.2.5. Un coût global difficile à évaluer

Il est difficile de disposer d'une vue globale sur l'ensemble des moyens consacrés à la lutte contre l'illettrisme. Selon le rapport IGAS-IGAENR sur l'évaluation des actions de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme[40], « *au moins 300 millions €* » seraient consacrés à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme. Pour sa part, France Stratégie estime à 160 millions les fonds publics consacrés annuellement à la lutte contre l'illettrisme[41].

Cette disparité dans l'évaluation est due au fait que ces actions ne sont pas toujours identifiées comme telles. Elles sont de plus éclatées en fonction des différents financeurs : ministères, régions dans le cadre des plans de formation, départements au moyen des plans départementaux d'insertion, organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle. Les financements sont le plus souvent dépendants de politiques propres et de nomenclatures approchantes, qui vont au-delà de la lutte contre l'illettrisme.

---

[39] Enquête « PISA » (Programme for International Student Assessment), menée tous les trois ans depuis 2000.

[40] *Evaluation de l'action du GIP « Agence nationale de lutte contre l'illettrisme »*, Cubaynes (Marie-Hélène), Naves (Pierre), Champion (Patrice), Christin (Simone), Rapport IGAS n°RM2012-013P, IGAENR n°2012-010, février 2012.

[41] *Lutter contre l'illettrisme, un impératif économique et social*, Delpech (Quentin) et Charles (Nicolas), France Stratégie, note d'analyse n°34, août 2015.

2.3. Un paysage institutionnel dispersé et cloisonné

La diversité des profils des bénéficiaires et la complexité de leur accompagnement expliquent en partie la dispersion des acteurs contribuant, au titre de différentes politiques publiques, à améliorer la maîtrise du français sur le territoire national. On constate également que le réseau territorial est peu structuré.

2.3.1. Une multiplicité d'acteurs peu coordonnés

2.3.1.1. Des compétences partagées et interministérielles

L'amélioration de la maîtrise du français repose sur de nombreuses politiques publiques et des compétences partagées entre l'Etat, notamment au travers des structures de l'éducation nationale et du service public de l'emploi (Pôle emploi[42], AFPA[43], etc.), les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les grandes associations, et les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), etc.

De nombreux ministères sont concernés par cette problématique, en particulier le ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministère de l'Intérieur (populations migrantes), celui du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (avec la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle), le ministère de la Culture et de la communication (avec la Délégation générale à la langue française), le ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), le ministère des Outre-mer, le ministère de la Justice (sortants de prisons) et le ministère de la Défense.

Aucun acteur national n'a aujourd'hui la légitimité nécessaire pour coordonner les actions portées par les différents ministères et leur donner sens au sein d'un politique publique en faveur de l'amélioration de la maîtrise du français sur le territoire national et au-delà. L'Agence pour la langue française et la cohésion sociale devra répondre à ce besoin.

La décentralisation partielle des compétences en matière de lutte contre l'illettrisme ne signifie pas qu'une structure nationale perd son utilité. En effet, l'Etat conserve des compétences étendues en matière d'éducation nationale, de politique de la ville, d'action culturelle, d'accueil et d'accompagnement des migrants, de prise en charge des personnes placées sous main de justice ou encore de déploiement du service national.

2.3.1.2. La montée en puissance des Régions

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ayant décentralisé les compétences relatives à la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi, de nombreuses régions se sont progressivement dotées d'un programme de formation en compétences de base.

---

[42] Jean BASSERES, Directeur général de Pôle emploi, a été entendu par la mission le 14 septembre 2016.

[43] Membre fondateur de l'ANCLI, l'AFPA est confrontée à la problématique de l'illettrisme. Chaque année, près de 10 000 personnes, malgré leurs difficultés à l'écrit, entrent à l'AFPA.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale emporte de nombreuses conséquences institutionnelles en matière de lutte contre l'illettrisme. Elle :

- consacre le rôle de l'échelon régional : « *la région contribue à la lutte contre l'illettrisme sur le territoire régional, en organisant des actions de prévention et d'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences défini par décret* » (article L6121-2) ;

- décentralise les crédits du dispositif « compétences-clés », lequel a désormais vocation à s'intégrer au sein des dispositifs de formation régionaux[44].

D'une manière plus générale, la montée en puissance des régions pose la question de la place de l'Etat dans les territoires. En tout état de cause, **la gouvernance de la future Agence devra impérativement intégrer des représentants des régions** tandis que les délégués régionaux devront davantage impliquer les régions.

2.3.1.3. Des acteurs associatifs isolés et peu soutenus

L'insuffisant repérage des publics, le manque de coordination de certaines politiques et la superposition des dispositifs par catégorie de population ou « tranches de vie », créent des ruptures dans les parcours individuels. Ces « zones d'ombre » dans lesquelles certains groupes de personnes ou populations peuvent se trouver sont souvent dues à l'absence de couverture suffisante des dispositifs mis en place pour donner à tous l'accès au français.

Les associations qui interviennent au plus près des publics en difficulté avec la langue française ont besoin d'un soutien et d'une reconnaissance de leur savoir-faire, mais aussi d'une meilleure adaptation de leur activité, trop souvent cloisonnée. Ce constat s'applique aussi aux organismes de formation qui interviennent sur le marché de l'apprentissage du français.

Illustrative des effets néfastes du manque de coordination des acteurs, la recherche de financements prend parfois le pas sur la mise en œuvre des actions. A titre d'exemple, on peut citer le cas de cette association rencontrée par la mission à Nevers, dont l'action de lutte contre l'illettrisme en zone rurale nécessite un vingtaine de demandes de financement différentes.

Les grands réseaux associatifs ont interpelé récemment les pouvoirs publics dans ce sens : « *pour éviter que des milliers de bénévoles et d'apprenants se découragent et que des milliers d'actions d'apprentissage du français disparaissent, nous demandons que soient réunis, territoire par territoire, les organismes qui développent des actions d'apprentissage du français (tous publics et toutes finalités) afin de poser les conditions de la construction de parcours cohérents de formation linguistique pour les personnes migrantes*. »[45] Outre les risques de ruptures des parcours, les associations pointent le risque de démotivation des bénévoles et de tous les intervenants.

[44] Ce dispositif représentait un montant de 53 M€ en 2015 et il a permis de former 55 000 personnes en 2013.
[45] Communiqué de presse du 13 avril 2016 : Secours catholique, radia, la Cimade et les centres sociaux.

2.3.1.4. Les partenaires sociaux et les organismes paritaires

Les fonds de la formation professionnelle issus des cotisations des entreprises sont dédiés au « financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des salariés et demandeurs d'emploi »[46].

Parmi celles-ci peuvent figurer des formations de lutte contre l'illettrisme, dispensées soit à l'initiative de l'employeur ou de l'organisme paritaire collecteur de la branche d'appartenance (OPCA), soit encouragées par le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF)[47] et cofinancées par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).[48]

La convention cadre (2013-2015) - qui permettait à des OPCA de mettre en œuvre des actions de sensibilisation et de formation en faveur de la lutte contre l'illettrisme dans de nombreuses branches - n'est pas reconduite. Elle est relayée par le lancement de trois appels à projets ciblés à échéance annuelle et dont le renouvellement n'est pas prévu[49].

Tableau n°4 : le financement des formations aux savoirs de base

Une fois le besoin identifié, des formations peuvent être proposées qui sont financées par trois circuits de financement selon le « statut » de la personne en difficulté avec les savoirs de base :

- **pour les salariés** : par les OPCA, qui bénéficient, en plus des fonds de leurs réseaux d'entreprises, de financements octroyés par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) lors d'appels à projets ponctuels consacrés à la lutte contre l'illettrisme ;

- **pour les demandeurs d'emploi** : par les Régions et/ou Pôle emploi ;

- **pour les salariés en insertion** : par l'ancien programme « compétences-clés » de l'Etat, désormais intégré dans les programmes régionaux destinés aux personnes les plus éloignées de l'emploi qui offrent des formations en compétences de base.

[46] Loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

[47] La loi du 5 mars 2014 précitée créée le Comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (COPANEF), qui se substitue au Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP). Au niveau régional sont institués des COPAREF, dotés de la même mission à l'échelle régionale.

[48] La mission de préfiguration a rencontré M. Philippe DOLE, Directeur général du FPSPP, le 30 août 2016.

[49] Dont un appel à projets ayant pour objectif de professionnaliser et d'outiller les conseillers Opca et Opacif dans leurs missions de conseil et d'accompagnement des entreprises et salariés dans le domaine de l'ingénierie de formation dédiée à la lutte contre l'illettrisme et un appel à projets axé sur l'évaluation des effets de la formation et des impacts sur les parcours.

2.3.2. Les limites de la gouvernance du « GIP ANLCI »

Un statut juridique précaire, une faible capacité de pilotage stratégique et une structure financièrement fragile, tels sont en résumé les principaux constats soulignés dans un rapport récent de la Cour des comptes (2016).

2.3.2.1. Un statut juridique qui reste précaire

Créé en 1984, le Groupement permanent de lutte contre l'illettrisme (GPLI) était une mission interministérielle dont le secrétariat permanent était assuré par le ministère chargé de l'emploi. Il s'appuyait sur un réseau de correspondants régionaux désignés par les préfets. Prenant acte de l'échec relatif de la formule du Groupement permanent de lutte contre l'illettrisme (GPLI), le rapport « *Lutter contre l'illettrisme* », remis à la ministre de l'emploi et de la solidarité en 1999, préconisait la création d'une instance nationale dont la gouvernance serait partagée entre les différents acteurs concernés par l'illettrisme (Etat, collectivités territoriales, partenaires sociaux). Le groupement d'intérêt public « Agence nationale de lutte contre l'illettrisme » est créé en 2000.

Au tournant des années 2000, la volonté de créer un organisme « de mission » à durée limitée, reposant sur une structure légère, pouvait expliquer le choix de la formule du GIP plutôt que le statut d'établissement public. Toutefois, il ne fait aucun doute que la lutte contre l'illettrisme, élargie à l'acquisition des savoirs de base, constitue une mission permanente qui s'inscrit dans la durée. En conséquence, **il convient aujourd'hui de s'interroger** – à l'instar de la Cour des comptes – **sur l'opportunité de conserver un GIP**, statut juridique à caractère précaire, pour répondre à une problématique structurelle – la prévention et la lutte contre l'illettrisme – qui justifierait une assise juridique plus solide.

2.3.2.2. Une faible capacité de pilotage stratégique

Alors que la gouvernance du « GIP ANLCI » rassemble l'Etat, représenté par plusieurs ministères et par Pôle emploi, et un certain nombre d'acteurs de la société civile (plusieurs OPCA, un organisme de formation, une entreprise), les régions, acteurs majeurs de la formation professionnelle, sont absentes de sa gouvernance. Son comité consultatif, lui, rassemble un grand nombre d'acteurs de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme (réseaux associatifs, fondations, partenaires sociaux, réseaux de collectivités territoriales).

Aucune direction ministérielle n'exerce un rôle de tutelle ou de chef de file sur le GIP-ANLCI, même si la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) reste l'interlocuteur principal de l'ANLCI et son principal financeur.[50]

De plus, la stratégie de l'ANLCI pour la période 2014-2018 a été établie sur le fondement des recommandations du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) – remplacé depuis par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) –, saisi par les ministres chargés de l'Education nationale et de l'emploi en 2013. Selon la Cour des comptes, le transfert de l'élaboration de la stratégie 2014-2018 de l'ANLCI pourrait constituer un signe des difficultés des membres du GIP à se doter eux-mêmes d'orientations communes.

[50] La mission de préfiguration a rencontré Carine Chevrier, la Déléguée générale de la DGEFP, le 17 octobre 2016.

Enfin, ne disposant pas de chargés de mission régionaux qui lui sont directement rattachés, ni de crédits d'intervention pouvant financer des projets locaux et les centres de ressources illettrisme (CRI), l'ANLCI n'a pas réellement les moyens de coordonner les acteurs au niveau local.

2.3.2.3. Une structure financièrement fragile

Les ressources financières de l'ANLCI sont composées, pour la majeure partie (74% pour le budget 2015), des contributions au fonctionnement des membres du GIP, versées selon une répartition prévue par sa convention constitutive. Le montant total des ressources de l'ANLCI s'est ainsi élevé, pour l'année 2014, à environ 1,5 million d'euros. L'Etat contribue au fonctionnement de l'ANLCI pour un montant de 670 000 € en 2015.

Si la situation financière de l'ANLCI s'est assainie au cours de la période récente, la pérennité de ses ressources n'en est pas pour autant assurée : versement chaotique des contributions de ses membres et risques liés aux modalités d'octroi des fonds européens font porter sur la trésorerie de l'Agence une tension presque permanente. Après plusieurs exercices déficitaires (2010, 2013, 2014), la trésorerie de l'ANLCI reste tendue en raison de difficultés rencontrées dans le recouvrement des recettes, ce qui peut conduire au paiement différé d'un certain nombre de factures importantes (opérateurs téléphoniques, prestataires de services pour les transports, la Poste).

2.3.2.4. L'ANLCI et l'Acsé : une occasion manquée (2006)

En matière de lutte contre l'illettrisme, les premiers projets de textes constitutifs de l'Acsé prévoyaient qu'elle absorbe les missions et le personnel de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Cette intention ne s'est pas concrétisée dans l'organisation de l'Acsé, qui a cependant, pendant quelques années, repris le financement antérieurement octroyé à l'ANLCI par la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), d'un montant d'environ 200 000 €. En 2010, ces crédits ont été retransférés à la DGEFP, l'Acsé maintenant néanmoins une contribution volontaire de 45 000€, versée aujourd'hui par le CGET.

Le transfert des crédits du dispositif IRILL (Insertion, Réinsertion, Illettrisme), réorientés vers les Compétences clefs en 2008, a également été envisagé à la création de l'Acsé, mais n'a pas abouti. La DGEFP en a conservé la gestion jusqu'à leur transfert aux conseils régionaux au 1er janvier 2015.

On peut penser que le transfert à l'Acsé de la compétence en matière d'illettrisme aurait pu permettre dès 2006 la mise en cohérence et la coordination des politiques d'intégration et de lutte contre l'illettrisme. Cette occasion ayant été manquée, la question reste d'actualité près de dix années plus tard.

2.3.3. Un réseau territorial faiblement structuré

Le présent rapport de mission reprend à son compte les principaux constats dressés dans le rapport précité de la Cour des comptes.

2.3.3.1. Un réseau hétérogène de chargés de mission régionaux

Le réseau des chargés de mission régionaux doit permettre la remontée des données et des bonnes pratiques en matière d'illettrisme, la diffusion des outils produits par l'ANLCI et la construction de plans régionaux concertés de prévention et de lutte contre l'illettrisme. Le positionnement des chargés de missions, régi par une circulaire du Premier ministre du 21 juin 2001, est très atypique dans le paysage administratif, dans la mesure où la relation qui les lie à l'ANLCI est fonctionnelle (et non hiérarchique) et leur positionnement institutionnel très variable selon les Régions.

Selon la circulaire du Premier ministre du 20 juin 2001 et la convention constitutive du GIP ANLCI (article 25), renouvelée par arrêté du 15 janvier 2015, « *les chargés de mission régionaux sont nommés par les préfets de région sur proposition du directeur, après concertation avec les collectivités territoriales et notamment les Conseils régionaux. Ils sont placés auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales.* »

Le réseau des chargés de mission régionaux est hétérogène au sens où certains de ces chargés de mission se consacrent à l'illettrisme à temps plein, d'autres à temps partiel tandis que certaines régions ne se sont pas vu assigner de chargé de mission par le préfet. Leur positionnement et leur disponibilité variable selon les régions ne facilitent pas la coordination des actions au niveau local[51].

Les chargés de mission sont choisis parmi les agents des services de l'Etat, de collectivités locales ou d'établissements publics. Aujourd'hui ils sont répartis entre les SGAR, les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), les Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les CARIF-OREF.

2.3.3.2. Un déploiement inachevé et une coordination insuffisante du réseau des Centres « ressources illettrisme » (CRI)

On compte aujourd'hui environ 42 Centres ressources illettrisme (CRI). Ils se caractérisent par la grande hétérogénéité de leur statut (associations, GIP ...), de leur périmètre géographique (régional, départemental), et de leur financement (Régions, Etat, FSE ...). La question se pose de la coordination nationale de l'ensemble du réseau national de ces Centres de ressources illettrisme[52] puisqu'ils dépendent essentiellement des financeurs locaux.[53]

Portés par des structures locales existantes œuvrant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle (associations, maisons de l'emploi, instances régionales d'éducation et de promotion de la santé, etc.), les centres « ressources illettrisme » ont été déployés localement entre 1984 et le début des années 2000, et financés par les crédits de l'Etat « Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL), puis par les crédits du

[51] Certaines régions n'ont pas désigné de chargé de mission régional.
[52] L'enjeu est bien la mise en réseau des structures (CRI), et pas seulement des professionnels.
[53] La mission de préfiguration a entendu Mme Laurence BUFFET, Directrice du CRI de PACA, le 18 octobre 2016.

dispositif « compétences-clés » du programme 102, combinés, selon les cas, à des financements de la caisse d'allocation familiale (CAF) ou des collectivités territoriales.

Le financement global de **l'activité des centres « ressources illettrisme » demeure précaire** – sans financement stable du budget de fonctionnement de la structure[54] – **et fondé sur des montages complexes** entre les collectivités territoriales et l'Etat jusqu'en 2015. Leur évolution dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2014 demeure incertaine. Le périmètre de leurs missions est variable : si certains assurent un service d'orientation des usagers à travers la prise en charge du numéro « azur » dédié à l'illettrisme par l'ANLCI, d'autres réalisent des diagnostics locaux, assurent la formation des formateurs, sensibilisent les employeurs à la question de l'illettrisme, etc.

2.3.3.3. La mise en œuvre inégale des plans régionaux

L'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux de prévention et de lutte contre l'illettrisme sont très inégales selon les régions. En juin 2015, au moins treize régions n'avaient toujours pas de plan régional de prévention et de lutte contre l'illettrisme même si pour quatre d'entre elles le plan était en cours d'élaboration. De manière paradoxale, les régions les plus en difficulté selon les résultats enregistrés lors des journées « Défense et citoyenneté » (Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Picardie selon l'ancienne carte administrative) ne disposaient pas de plan régional de lutte contre l'illettrisme.

Assurée dans le cadre de comités de pilotage régionaux animés par les chargés de mission, l'élaboration de ces plans régionaux de prévention et de lutte contre l'illettrisme se heurte à plusieurs difficultés comme le manque de disponibilité ou le caractère inadapté du positionnement du chargé de mission régional, lorsqu'il existe, la réticence de certaines régions ou le manque de méthode, qui conduit parfois à l'établissement de documents aux objectifs peu réalistes.

[54] La mission de préfiguration a entendu Mme Danielle ASPERT, Directrice du CRI Auvergne et Présidente du Réseau national des professionnels des CRI et alphabétisation, le 21 novembre 2016.

2.4. Une politique linguistique insuffisamment intégrée

La France ne dispose pas aujourd'hui d'une structure administrative unique chargée de mettre en œuvre la politique linguistique institutionnelle dans tous ses aspects, qu'il s'agisse de l'usage ou de l'emploi de la langue française, de la qualité de la langue française, de la simplification du langage administratif et, enfin, de la valorisation et de la diffusion de la langue française comme composante de notre culture commune.

2.4.1. L'emploi et l'usage de la langue française

Plus de 20 ans après son adoption par le Parlement, la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, plus connue sous le titre de « loi Toubon », du nom de son promoteur, est devenue un élément emblématique de notre politique linguistique. Cette politique linguistique s'étend au-delà de nos frontières avec le concours de nombreux acteurs de la francophonie (CIEP, Alliances françaises, Instituts français, etc.). Comme le souligne la lettre de mission, notre pays doit « *se doter d'une politique linguistique intégrée et capable de prendre en compte la diversité des besoins*. »

2.4.1.1. Le cadre juridique et institutionnel

Un cadre politique juridique et institutionnel s'est constitué au fil de l'histoire qui finit par ouvrir grâce à la loi du 4 août 1994, dite « loi Toubon », un droit pour tous nos concitoyens à recevoir une information en français. Ce droit contribue à la cohésion de notre société en permettant à toutes ses composantes d'échanger dans une langue riche d'une histoire, d'une culture et de valeurs partagées. La loi du 4 août 1994 précise la portée et le périmètre de la disposition constitutionnelle adopté deux ans plus tôt. Notre pays dispose donc aujourd'hui d'un cadre juridique cohérent qui doit être interprété non pas comme interdisant l'usage d'une langue autre que le français mais comme permettant l'exercice sur notre territoire d'un droit au français.

Cette loi est l'instrument juridique d'une politique interministérielle dont la coordination et l'animation incombent au ministère chargé de la culture, plus particulièrement à la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) qui dresse annuellement un bilan pour le Parlement sur l'emploi de la langue française[55].

Une lettre circulaire récente est venue rappeler que l'administration est garante en son sein de l'emploi de la langue française par l'ensemble des agents publics des trois versants de la fonction publique. [56]

2.4.1.2. Les missions portées par la DGLFLF

Le ministère de la Culture et de la Communication, à travers la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), coordonne et anime, au plan interministériel, la politique linguistique de l'Etat. L'objectif premier de cette politique est de favoriser l'emploi de la langue française, élément essentiel de cohésion entre nos concitoyens

[55] Voir le rapport au parlement sur l'emploi de la langue française pour 2015.
[56] Lettre circulaire conjointe du Ministre de la Fonction publique, du Ministre de l'Intérieur, du Secrétariat d'Etat chargé du développement et de la francophonie du 1er octobre 2016.

dans une perspective d'ouverture aux autres langues. Elle relève du programme ministériel 175 « patrimoines », notamment l'action 07 « Patrimoine linguistique ».

Placée sous l'autorité du ministre chargé de la culture[57], la délégation générale à la langue française et aux langues de France oriente et coordonne les politiques publiques visant à garantir l'emploi de la langue française, à promouvoir son usage et à assurer son enrichissement. Elle est chargée de veiller à la bonne application de la loi du 4 août 1994. L'arrêté du 17 novembre 2009 précise les missions et l'organisation administrative de la délégation générale à la langue française et aux langues de France[58].

2.4.2. Le dispositif d'enrichissement de la langue française

L'un des éléments clés de cette politique est le dispositif interministériel d'enrichissement de la langue française, institué par le décret n° 96 602 du 3 juillet 1996 modifié par le décret du 25 mars 2015, et visant à garantir l'emploi du français dans les diverses circonstances de la vie citoyenne et à rendre accessibles les savoirs dans une langue comprise par l'ensemble de nos concitoyens et partagée par près de 300 millions de locuteurs dans le monde.

À la tête de ce dispositif, la commission d'enrichissement de la langue française est placée sous l'autorité du Premier ministre. Le Délégué général à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) prépare les travaux de cette commission.

2.4.3. Le dispositif de simplification du langage administratif

Chacun a pu faire l'expérience de la difficulté de comprendre certaines formulations juridiques ou administratives. Qu'il s'agisse de formulaires officiels, de courriers, de lois, de textes règlementaires, on éprouve parfois des difficultés à comprendre le langage administratif. Langage spécialisé et précis, elle est parfois opaque pour de nombreux citoyens. Le dispositif de simplification du langage administratif semble avoir été mis en sommeil ces dernières années.

2.4.3.1. Les progrès accomplis dans le sens de la simplification

Des progrès ont été faits dans le sens de la simplification du langage administratif. L'administration s'efforce depuis nombre d'années de moderniser sa langue, par exemple de remplacer des termes ou formulations juridiques en latin par des termes français.

Ainsi, la simplification du langage administratif, entreprise depuis de nombreuses années, a fait l'objet de différentes mesures et, encore récemment, d'un engagement des ministères « producteurs de normes », sous le pilotage du Conseil d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA)[59]. Un Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) a été par ailleurs institué en 2010.

[57] Les services interministériels chargés des affaires francophones relevaient autrefois du Premier ministre, mais le rattachement au ministère de la Culture a été décidé en 1993.
[58] Voire la circulaire relative à l'emploi de la langue française du 25 avril 2013.
[59] Créé pour 3 ans le 3 juillet 2001.

Placé auprès du Premier ministre, il est chargé de l'évaluation, de l'expertise et du conseil sur l'ensemble de l'information et de l'édition publique, quel que soit le support concerné[60].

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)[61] joue également un rôle en matière de simplification administrative. Il procède par expérimentation avec des acteurs publics volontaires (Etat, opérateurs de l'Etat, mais aussi caisses de sécurité sociale, secteur associatif) avec lesquels il pilote des projets de simplification de dossiers de demande d'aide, par exemple auprès des maisons départementales des personnes handicapées[62].

Pour mémoire, il existait en France, jusqu'en 2004, à l'image du Conseil mis en place au Québec, un Conseil supérieur de la langue française créé en 1989.

Tableau n°5 : Conseil supérieur de la langue française

En France, un Conseil supérieur de la langue française avait été institué en 1989. Il avait pour mission de conseiller le Gouvernement sur les questions relatives à l'usage, à l'aménagement, à l'enrichissement, à la promotion et à la diffusion de la langue française en France et hors de France et à la politique à l'égard des langues étrangères. Le Conseil était présidé par le Premier ministre et composé de 22 personnalités, dont les Secrétaires perpétuels de l'Académie française et de l'Académie des sciences. Il était rattaché au ministère de la Culture et la Délégation générale à la langue française et aux langues de France qui assurait son secrétariat.

2.4.3.2. Des marges de progrès

La France est probablement l'un des pays qui voue à sa langue officielle, le français, une sorte de culte, qui étonne souvent les autres pays. Son administration est aussi fascinée par la puissance des mots. Il lui arrive de rédiger des circulaires au style brillant mais parfois inaccessible à la plupart de nos concitoyens. Les difficultés qui en résultent sont nombreuses, notamment pour connaitre et accéder à ses droits, particulièrement pour les personnes qui maîtrisent mal la langue française. Il peut aussi arriver que ces personnes ne touchent pas les diverses allocations auxquelles elles auraient droit en raison de difficultés à remplir les formulaires de demandes qu'elles ne parviennent pas à déchiffrer.

Ainsi, les démarches administratives dans les services sociaux, les services bancaires ou assuranciels, dans les tribunaux, reposent essentiellement sur des échanges écrits dans un langage parfois complexe. Elles sont facteurs de risque d'incompréhension et d'exclusion, mais aussi de non-recours aux droits sociaux ou juridiques[63]. Ce point doit faire l'objet d'une attention particulière dans une société qui intègre pleinement la révolution numérique.

---

[60] Décret n° 2010-32 du 11 janvier 2010 modifié le 23 avril 2015 instituant un Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA).

[61] Entretien du préfigurateur avec Mme Laure de la Breteche, Secrétaire générale du SGMAP, le 12 octobre 2016.

[62] Projet expérimental IMPACT Innover et Moderniser les Processus MDPH pour l'Accès à la Compensation sur les territoires, conduit par le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et leurs amis (UNAPEI), qui dispose d'équipes de « relecteurs » pour un français facile.

[63] Sur le non-recours aux droits, voir les travaux de synthèse du groupe présidé par Bertrand Fragonard *Accès aux droits et biens essentiels, minima sociaux*, 29 novembre 2012.

Pour aller plus loin, le vice-Président du COSLA plaidait déjà en 2004 pour une action en amont « *et effectuer, comme c'est, par exemple, le cas dans la Confédération helvétique, un travail de simplification dès l'élaboration des projets de loi et des décrets d'application. Et s'attaquer au massif redoutable de la langue de la justice, comme a commencé à faire le gouvernement du Royaume-Uni. Ce qui supposerait, non pas un comité de bénévoles, mais des organismes dotés de personnels spécialisés et de moyens.* »[64]

Il y a là un enjeu majeur de relation entre l'administration et la population. La nécessité de rapprocher la langue administrative de celle des citoyens est devenue cruciale, le fossé linguistique aggravant le sentiment d'éloignement des citoyens à l'égard de l'Etat. Mais simplifier la langue administrative ne signifie pas l'appauvrir. Comme tout langage professionnel, elle a ses codes et son lexique. Mais il est possible de proposer un vocabulaire tout aussi précis, mais aisément compris, sans porter atteinte à son contenu.

Dans un rapport récent[65], le COEPIA propose de mieux prendre en compte le besoin d'une bonne qualité de l'écrit relatif à l'information administrative et formule six propositions (tableau).

Tableau n°6 : les propositions du COEPIA

Proposition n°1 : mise en place d'un prix annuel récompensant le langage simple et clair.
Proposition n°2 : diffuser largement les outils favorisant l'utilisation d'un langage simple et clair au sein des services publics.
Proposition n°3 : favoriser le test régulier de la qualité des écrits par les agents et les usagers.
Proposition n°4 : améliorer par l'image et la mise en page la clarté des écrits administratifs.
Proposition n°5 : assurer l'agilité et la personnalisation des courriers et courriels.
Proposition n°6 : encourager des comportements vertueux des usagers par l'écrit, dans le respect des valeurs du service public.

Le rapport précité du COEPIA rappelle que la qualité de l'écrit est un enjeu fort qui permet :

- d'améliorer la satisfaction globale du public dans sa relation avec l'administration ;

- de favoriser la bonne compréhension par les usagers de leurs droits et de leurs devoirs et de leur assurer un meilleur accès aux droits ;

- de limiter les coûts et temps perdus issus de la mauvaise compréhension des informations communiquées par écrit, notamment en évitant la répétition des contacts entre les usagers et l'administration, les dossiers incomplets ou erronés remis par l'usager, etc. ;

- de mieux prendre en compte les personnes les plus en difficulté avec l'écrit ;

- Cette notion s'est en outre élargie avec le développement des modes d'échanges dématérialisés entre l'administration et le public.

[64] « La simplification du langage administratif », Pierre ENCREVE, Magazine n°595, mai 2004.
[65] « Propositions d'amélioration de la qualité de l'écrit numérique et imprimé », COEPIA, juillet 2016.

2.4.4. La diffusion et la promotion du français

En dehors du réseau culturel et de l'enseignement du français à l'étranger, qui n'entre pas dans le cadre de la mission de préfiguration, quelques organismes comme le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) ont une action de diffusion et de promotion de la langue française. Créé en 1945, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) est un établissement public sous tutelle du ministère de l'Education nationale depuis 1987. Il joue un rôle clé en matière de coopération éducative et de certification en français langue étrangère. Le CIEP se distingue par la grande complémentarité de ses activités et la solidité de son modèle économique.

- **Un acteur reconnu du système éducatif**

Acteur reconnu du système éducatif et du réseau associatif, le CIEP intervient au cœur d'un faisceau de partenariats. Etablissement national de référence pour le français langue étrangère, il travaille en étroite collaboration avec les institutions de ce domaine, en France (Délégation générale à la langue française et aux langues de France) et à l'étranger (ministère des Affaires et du développement international, ministère chargé des Affaires européennes, Organisation internationale de la francophonie, Agence universitaire de la francophonie, Conseil de l'Europe etc.).

Le Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2015-2017 du CIEP est structuré autour de quatre grands objectifs. Le second objectif concerne précisément le soutien du CIEP à la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la diffusion de la langue française et de la francophonie dans le monde. Il fournit, ainsi, un appui à l'enseignement et à la diffusion de la langue française dans le monde (formations en présence et à distance pour les acteurs de l'enseignement en français à l'étranger et du français langue étrangère). Le CIEP dispose d'un siège à Sèvres et d'un centre local, à La Réunion, chargé des opérations plus spécifiques sur la zone de l'Afrique de l'Est et de l'océan indien.

Plus précisément, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), établissement public national à caractère administratif (EPA), est régi par les articles R.314-51 et suivants du code de l'éducation. Il est placé sous la tutelle du ministère chargé de l'éducation et rattaché à l'action 05 « Action internationale » présentée dans le programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale ». Son budget s'élevait à environ 25 M€ en 2015 – constitué de ressources propres pour l'essentiel et d'une subvention pour charges de service public – et il s'appuie sur un réseau d'experts et de partenaires nationaux et internationaux, ainsi que sur le savoir-faire d'une équipe de près de 230 personnes.

- **Un opérateur en quête d'identité**

Cet établissement a un positionnement peu lisible au sein du paysage institutionnel. Outre sa faible notoriété auprès du grand public, le CIEP est un établissement public administratif alors même que son mode de financement (autofinancement à 90%) et le statut de ses personnels (pour moitié des contractuels) le rapproche plutôt d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). De plus, il dispose de missions largement communes à d'autres opérateurs de l'action extérieure de l'Etat, notamment, l'Institut français qui a été créé en juillet 2010. Ce dernier assure notamment « la promotion, la diffusion et

l'enseignement à l'étranger de la langue française, en partenariat notamment avec le Centre international d'études pédagogiques. »[66]

La mission originelle de coopération éducative en langue française a été en partie supplantée par l'activité de certification en langue française qui fournit l'essentiel des recettes du CIEP.[67] A cet égard, les statuts du CIEP qui remontent pour l'essentiel à un décret de 1987 mériteraient d'être actualisés car ils ne mentionnent pas cette activité de certification.[68] De même, dans la partie réglementaire du code de l'éducation, le CIEP est assimilé à un centre de « recherche et de documentation pédagogiques », ce qui peut sembler très réducteur compte tenu de la diversité de ses activités.

Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée par le ministère chargé de l'éducation diminue fortement entre la LFI 2015 et le PLF 2016, passant ainsi de 6,5 M€ à 2,3 M€. Pour contribuer à l'effort d'économie, le CIEP est contraint de mobiliser des ressources via un prélèvement sur son fonds de roulement dont le niveau a doublé entre 2012 et 2014. La subvention pour charges de service public a été portée à 5,8 M€ dans le PLF 2017.

[66] Article 2 du décret du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français.

[67] Ainsi, le département de langue française emploie 20 personnes contre 50 personnes pour le département de certification.

[68] La création du DELF et du DALF relève de l'arrêté ministériel du 22 mai 1985.

III. La nouvelle Agence devra fédérer les moyens des structures existantes en se dotant d'une gouvernance adaptée

La nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale, dont le périmètre d'intervention est relativement large, devra d'abord fédérer les moyens des structures existantes.[69] Dans ce but, la mission de préfiguration a recherché les possibilités de regroupements qu'elle estime à la fois cohérents, compte tenu des objectifs poursuivis, et nécessaires dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint.

Pour intervenir de manière lisible et efficace, l'Agence devra ensuite disposer d'un financement pérenne, en rapport avec les ambitions affichées, et se doter d'une gouvernance adaptée tant au niveau central que territorial. La création de cette Agence de dimension interministérielle permettra de renforcer la cohérence et l'efficacité du dispositif, d'améliorer la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués.

3.1. Un périmètre d'intervention relativement large

Les missions de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, telles qu'elles sont énumérées dans la lettre de mission du Premier ministre en date du 6 juin 2016, recouvrent, dans une large mesure, les missions actuellement dévolues à l'ANLCI et à la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF).

3.1.1. Les sept enjeux énumérés dans la lettre de mission

A travers ses missions, la nouvelle Agence devra répondre à sept enjeux majeurs de la langue pour la nation et le pays.

a) La lutte contre les situations d'illettrisme, par le développement et la diffusion de pratiques et d'outils méthodologiques et pédagogiques prenant appui sur les réseaux et dispositifs existants

La nouvelle Agence devra assurer des missions qui sont actuellement mises en œuvre par l'ANLCI. Elle devra accompagner et aider les acteurs qui réalisent des actions prévention et de lutte contre l'illettrisme à se professionnaliser et à développer leurs compétences, pour améliorer la qualité et l'efficacité des services proposés aux personnes concernées.

b) La réforme du langage des administrations, par l'utilisation d'un registre de langue plus accessible aux usagers des services publics, garantissant un accès effectif aux droits

L'Agence devra particulièrement s'impliquer dans la politique de simplification de la langue administrative, pour permettre un meilleur accès aux droits sociaux et juridiques des citoyens. Dans ce cadre, elle devra porter son attention à la conception des applications mobiles, à la refonte des systèmes d'information et à la dématérialisation des démarches administratives.

[69] Conformément à la lettre de mission du Premier ministre.

La réforme du langage administratif est un objectif essentiel d'une politique sociale de la langue car il concerne la totalité des français. Il est grand temps de relancer le processus en créant un organisme permanent chargé de travailler sans relâche à réduire cette fracture considérable entre l'Etat et les citoyens. L'autorité du Premier ministre sera décisive pour obtenir de l'ensemble de l'administration et des organes de l'Etat une véritable conversion de ses habitudes, de sorte que l'Etat parle aux citoyens la langue qu'il leur a apprise dans le cadre scolaire : la langue de l'administration doit être la langue commune de l'enseignement, base du « français standard » des médias.

c) La mise en œuvre du socle de compétences et de connaissances professionnelles, favorables à la promotion dans l'emploi et au retour à l'emploi, ainsi que la mise en place d'actions spécifiques dans le cadre de la politique de formation professionnelle

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale entérine le principe du financement, par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), d'actions visant l'acquisition d'un « socle de connaissances et de compétences » de nature à favoriser l'évolution et les transitions professionnelles tout au long de la vie.

d) Le développement des actions d'apprentissage et d'approfondissement du français pour favoriser l'autonomie des individus dans leur vie quotidienne et le sentiment d'appartenance à une même nation

Au-delà de la nécessaire maîtrise de la langue française, il s'agit aujourd'hui d'envisager la question linguistique comme un enjeu majeur de cohésion sociale, en fixant pour objectif de former des citoyens capables de prendre part au débat républicain.

Chaque année, environ 110 000 étrangers issus des pays tiers à l'Union européenne arrivent régulièrement et souhaitent s'installer durablement en France. Si on veut bien considérer que la maîtrise du français est une condition nécessaire à une intégration réussie, il est alors indispensable de renforcer l'apprentissage du français aux étrangers non francophones résidant en France.

Dans ce but, le périmètre des missions de la nouvelle Agence devra être élargi, au-delà de la lutte contre l'illettrisme, à l'apprentissage général des compétences de base pour tous les publics ne maîtrisant pas la langue française, y compris les migrants non pris en charge par l'OFFI.

e) Le développement de pratiques culturelles favorables à l'apprentissage de la langue française

Si maîtriser la langue française favorise l'accès à la culture, à l'inverse il est vrai aussi que nombre de pratiques artistiques et culturelles peuvent contribuer à améliorer les compétences langagières. Fort de ce constat, la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale pourrait participer au développement de pratiques culturelles au service de l'apprentissage et de la maîtrise du français.

La nouvelle Agence devra impulser des actions en faveur de l'apprentissage et de la maîtrise du français, des programmes de la valorisation de la langue française en articulation

étroite avec le ministère de la Culture et l'ensemble des acteurs nationaux et locaux (collectivités, établissements culturels, associations etc.).

f) La prise en compte de la diversité linguistique dans l'hexagone et Outre-mer, qui participe à la richesse du patrimoine linguistique de notre pays et au développement des territoires

L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale sera notamment chargée de mettre en valeur les langues vivantes, notamment celle des Outre-mer, et de favoriser leur enseignement et leur transmission en complémentarité avec le français.

g) Le rayonnement du français dans le monde, favorisé par le réseau de la francophonie ainsi que par les phénomènes de mobilité et de migration internationale

L'enjeu est essentiellement de faire du français une langue moderne. Il est nécessaire que la langue française évolue au plus près des besoins, qu'elle puisse désigner toutes les réalités du monde d'aujourd'hui, et que les personnes qui la parlent, l'apprennent ou l'enseignent considèrent qu'elle est une langue de la modernité, une langue internationale de rayonnement mondial. Elle est la langue de la francophonie, bassin linguistique de bientôt un demi-milliard d'hommes et de femmes.

3.1.2. Un périmètre qui recoupe les missions actuelles de l'ANLCI

Selon l'arrêté du ministre en charge de l'emploi en date du 15 janvier 2015 portant approbation de la nouvelle convention constitutive du GIP dénommé « ANLCI », le groupement a pour objet, dans le cadre de la lutte contre les exclusions définie par le Gouvernement, de fédérer et d'optimiser les moyens affectés à la lutte contre l'illettrisme, de promouvoir toutes les actions concourant à prévenir et résorber l'illettrisme en favorisant l'accès de tous aux compétences de base et, enfin, d'accompagner les acteurs qui réalisent des actions de lutte contre l'illettrisme.

Il est à noter que l'ANLCI a fait l'objet d'une évaluation de ses actions par l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche en 2012[70] ainsi que par la Cour des comptes (2016) qui a estimé **son action globalement efficace**. Il ressort clairement de ces différentes évaluations que l'ANLCI a un rôle essentiel d'animation dans la lutte contre l'illettrisme malgré des moyens d'actions et financiers limités.

La convention constitutive assigne quatre objectifs principaux à l'ANLCI qu'il convient ici de préciser.

[70] *Évaluation de l'action du GIP « Agence nationale de lutte contre l'illettrisme »,* Rapport IGAS RM2012-013P et IGAENR n°2012-010, février 2012.

a) Organiser la concertation et les partenariats entre ses membres, animer et coordonner leur action (objectif 1)

La vocation de l'ANLCI est d'organiser le partenariat au niveau national et territorial dans tous les champs d'action que recouvrent la prévention et la lutte contre l'illettrisme : prévention, éducation, formation des adultes, monde du travail et de l'entreprise, insertion, action sociale, culture.

L'assemblée générale et le comité consultatif fournissent un cadre de concertation pour tous les organismes représentés de son réseau. Elle s'appuie également sur les plans régionaux de lutte contre l'illettrisme en définissant un diagnostic régional et les actions à mettre en place.

L'ANLCI a validé un plan quinquennal d'actions opérationnelles pour 2014-2018 autour de quatre orientations principales (tableau).

Tableau n°7 : plan d'actions de l'ANLCI pour 2014-2018

- réduire le taux d'illettrisme de 2 points d'ici 2018 (soit de 7 à 5%) ;
- concentrer les actions sur 2 priorités à des âges différents (enfants et adolescents, plus de 45 ans, résidents en zone rurale, résidents en zone urbaine sensible (ZUS) ;
- développer et renforcer l'organisation territoriale et partenariale de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme ;
- renforcer la mise à disposition d'outils de repérage et de prévention, de capitalisation des bonnes pratiques et la sensibilisation des professionnels de l'orientation, en encourageant les initiatives porteuses d'innovations et de partenariat entre l'éducation, la formation et la recherche.

b) Proposer aux acteurs de la lutte contre l'illettrisme un cadre commun de référence actualisé, des outils et des méthodes d'intervention (objectif 2)

L'ANLCI a créé et diffusé en 2003 un cadre de référence national comportant une définition stabilisée de l'illettrisme ainsi qu'une définition des compétences de base et une gradation du parcours menant à la sortie de l'illettrisme. Ce cadre a été complété en 2005 par un référentiel des compétences-clés en situation professionnelle.

L'ANLCI accompagne et aide les acteurs qui réalisent des actions de prévention et de lutte contre l'illettrisme à se professionnaliser et à développer leurs compétences, pour améliorer la qualité et l'efficacité des services proposés aux personnes concernées.

Enfin, elle repère et diffuse les bonnes pratiques en matière de détection et de remédiation à travers son « forum permanent des pratiques », soutenu par le Fonds Social Européen (FSE), et appuie chacune des parties prenantes grâce à l'établissement d'accords-cadres pluriannuels.

Tableau n°8 : le forum permanent des pratiques de l'ANLCI

Financé par le Fonds social européen (FSE), le « forum permanent des pratiques » permet aux chargés de mission régionaux d'identifier des problématiques précises, de repérer les meilleures réponses apportées à ces problématiques et de s'appuyer sur un prestataire extérieur afin de diffuser ces bonnes pratiques. L'ANLCI a également bénéficié de l'octroi, en novembre 2013, de crédits Europ'Act (programme opérationnel national d'assistance technique « interfonds » pour la période 2010-2014, mobilisable en faveur d'actions de cohésion sociale en Outre-mer) pour l'organisation du forum permanent des pratiques en Outre-mer. L'équipe nationale, reçoit les fonds européens qui permettent le financement des prestations extérieures, et diffuse les outils produits dans l'ensemble de son réseau.

c) Veiller à la prise en compte des questions relatives à l'illettrisme au sein des programmes de recherche, et commander les enquêtes et travaux nécessaires au suivi statistique (objectif 3)

L'enquête « information et vie quotidienne » de l'INSEE a fait l'objet d'un partenariat entre le GIP et l'INSEE portant sur le financement de l'enquête, l'élaboration des modules de tests utilisés par les enquêteurs pour mesurer l'illettrisme, la formation des enquêteurs et la diffusion des résultats obtenus. Par ailleurs, l'ANLCI appuie les autres collecteurs de données statistiques (direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance de l'Education nationale (DEPP) et direction du service national du ministère de la défense) en mettant à leur disposition des modules de détection de l'illettrisme. Elle s'assure de la périodicité adéquate des enquêtes.

d) Veiller à la mise en œuvre effective des politiques et des actions menées et faire procéder à l'évaluation de leur impact (objectif 4)

En principe, l'ANLCI devrait procéder à une évaluation de la mise en œuvre effective des politiques mises en œuvre par ses membres. Cela implique de se doter d'indicateurs de suivi qui permettent de mesurer l'impact de la politique publique de lutte contre l'illettrisme. Elle devrait être en mesure d'évaluer localement les résultats obtenus à l'échéance des plans régionaux et de mesurer l'impact sur le long-terme des formations de remédiation. En pratique, l'ANLCI ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour assurer cette mission essentielle.

3.1.3. Un champ d'intervention qui couvre aussi celui de la DGLFLF

La DGLFLF[71] veille à inscrire les langues de France dans les politiques culturelles. Elle développe leur observation, encourage leur préservation et contribue à leur valorisation. La délégation générale contribue tout particulièrement à favoriser la maîtrise de la langue française dans le champ de l'éducation populaire, de la lutte contre l'illettrisme et de l'intégration des migrants. Un effort conséquent est conduit **dans les Outre-mer pour y concilier la maîtrise du français et la valorisation des langues locales**. Elle oriente, coordonne et évalue la politique en faveur de la langue française et de la diversité linguistique conduite par les services déconcentrés du ministère chargé de la culture et les établissements placés sous sa tutelle.

[71] La mission de préfiguration a rencontré M. Loïc DEPECKER les 11 juillet et 2 septembre 2016.

Tableau n°9 : les missions de la DGLFLF

- **Garantir un « droit au français »** : recevoir une information et s'exprimer dans sa langue est un droit garanti par la loi, qui vise à protéger la santé et la sécurité des consommateurs, des salariés et des usagers. L'application de ce droit fait l'objet d'un rapport sur l'emploi du français que le gouvernement remet au Parlement.
- **Enrichir et développer la langue française :** le décret modificatif n° 2015-341 du 25 mars 2015 rénove le fonctionnement du dispositif d'enrichissement de la langue française, en lui donnant les moyens d'exercer efficacement les missions qui lui incombent.
- **Renforcer la maîtrise de la langue française :** il s'agit d'en faciliter l'accès pour tous. Les pratiques culturelles et artistiques, de même que le contact avec les œuvres, constituent un levier d'action efficace pour l'appropriation du français. En retour, la langue française peut favoriser l'accès à l'offre culturelle.
- **Favoriser la diversité linguistique :** cela passe par le développement de la traduction dans tous les secteurs de la société et à faire apparaitre le rôle clé de la traduction dans la circulation des œuvres et des idées en Europe et dans le dialogue euro-méditerranéen.
- **Promouvoir et valoriser les langues de France :** l'enjeu est de promouvoir et faire connaitre ce patrimoine immatériel vivant et créatif reconnu par la Constitution (article 75-1).
- **Observer les pratiques linguistiques :** les travaux de l'observatoire des pratiques linguistiques permettent d'éclairer la décision publique dans ce domaine.

Source : programme 175 – action 07 (patrimoine linguistique)

Au niveau local, l'action de la DGLFLF est relayée dans chaque Direction régionale des affaires culturelles par un conseiller à la langue française et aux langues de France, choisi et nommé par le Directeur régional des affaires culturelles. Cette dernière fonction est souvent assurée conjointement par le Conseiller livre et lecture.

La Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) a été conçue comme une administration de mission, comprenant 29 emplois (en ETP). Son budget annuel est de 2,9 M € au PLF 2016[72], budget en partie déconcentré dans les DRAC. En application de l'arrêté précité du 17 novembre 2009, l'organisation administrative de la délégation générale à la langue française et aux langues de France comprend sept services.

3.1.4. L'action internationale de la nouvelle Agence

Le français est la langue de la République, langue officielle ou couramment utilisée en Belgique, au Canada, au Québec, en Suisse, dans nombre de pays d'Afrique et sur les cinq continents. Ce n'est certes pas la « langue de la mondialisation » mais c'est la langue en laquelle se reconnaissent tous les pays de la francophonie.

Conformément aux termes de la lettre de mission, la nouvelle Agence sera tournée vers l'extérieur et contribuera au rayonnement du français dans le monde, favorisé par le réseau de la francophonie ainsi que par les phénomènes de mobilité et de migrations internationales.

[72] Programme 175 « Patrimoines », action 7, patrimoine linguistique ; dépenses d'intervention hors Titre 2.

3.1.4.1. La mission portée par le CIEP de diffusion du français

Notre pays ne peut prétendre à une attractivité durable sur le plan international sans renforcer son offre éducative et linguistique à l'étranger.

La langue française est la deuxième langue étrangère la plus enseignée après l'anglais, avec plus de 116 millions d'apprenants (dont plus d'un million dans le réseau culturel français) et 900 000 professeurs présents sur les cinq continents (dont 50 % sur le territoire français). Son enseignement est proposé dans la plupart des systèmes éducatifs du monde. Elle est la deuxième langue de travail des grandes organisations internationales, aussi bien dans le système des Nations unies qu'au sein de l'Union européenne[73].

Pour sa part, **le CIEP[74] est le premier opérateur public français pour la diffusion du français dans le monde** et la mise en œuvre des politiques en faveur de la francophonie à travers la coopération éducative. Il s'appuie sur une forte légitimité historique, acquise à travers sa contribution à la formalisation et à la diffusion de la didactique du français comme langue étrangère. L'évaluation des compétences en français, essentiellement des publics non francophones, fait partie des missions du CIEP qui, au fil du temps, s'est imposé comme le principal organisme certificateur pour la langue française.

La valorisation de la certification devrait constituer un axe fort de la politique d'influence francophone. Si le diplôme français (le TCF)[75] avait la même popularité que le TOEFL, il est évident que cela aurait un effet sur le choix du français dans le parcours scolaire.

3.1.4.2. La certification : un vecteur d'intégration scolaire, sociale et professionnelle

Le CIEP élabore et diffuse des diplômes et certifications en français langue étrangère (DELF/DILF/DALF-TCF), gère des programmes de mobilité (assistants de langues, stages linguistiques), labellise des centres de langues et favorise la reconnaissance de certains diplômes étrangers. Il répond, en outre, à des appels d'offres dans le secteur de l'éducation et de la formation des bailleurs nationaux et internationaux. Il assure la formation de personnels d'encadrement des systèmes éducatifs étrangers et organise des conférences internationales et des séminaires dans le secteur de l'éducation et de la formation.

En 2015, le nombre de certifications en langue française délivrées par le CIEP est en augmentation, avec près de 550 000 candidats. Les quatre principaux pays restent, dans l'ordre, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne[76]. Dans le même temps, l'offre de certifications s'est accrue avec la création de nouvelles versions des diplômes, le DELF scolaire (public adolescent), le DELF PRIM (public enfant) et le DELF PRO (public professionnel), permettant ainsi aux centres d'examen d'élargir le marché et de répondre aux attentes de certains publics spécifiques.

Les diplômes émis par le CIEP sont alignés sur le *Cadre européen commun de référence pour les langues* depuis plusieurs années. Le diplôme d'études en langue française

[73] Extrait du Projet annuel de performance 2016 - Diplomatie culturelle et d'influence - programme n°185.
[74] L'équipe de direction du CIEP a été rencontrée par le préfigurateur le 6 septembre 2016.
[75] Le test de connaissances du français (TCF) bénéficie d'une reconnaissance internationale qu'atteste en particulier son utilisation par la Commission Européenne. Le test TCF se présente sous la forme d'un questionnaire à choix multiple de 76 items portants notamment sur la compréhension écrite et orale.
[76] Rapport d'activité 2015 du CIEP.

(DELF) se décline en cinq niveaux et le diplôme approfondi de langue française (DALF) en deux niveaux. Pour le DELF, il existe une version « tout public » (A1 à B2), une version « junior » (A1 à B2) pour les adolescents en âge d'être scolarisés dans l'enseignement scolaire, une version « scolaire » (A1 à B2) lorsqu'un accord est passé avec les autorités éducatives du pays de passation, une version « Prim » (A1.1, A1et A2) pour les enfants scolarisés en école élémentaire et une version « Pro » (A1 à B2) pour les grands adolescents et adultes souhaitant faire évoluer leurs compétences en français en contexte professionnel.

Tableau n°10 : les certifications en français du CIEP

Cadre européen commun	**DELF DALF**	**DELF Pro**	**DELF junior et scolaire**	**DELF Prim**
A1.1				DELF A1.1
A1	DELF A1	DELF A1	DELF A1	DELF A1
A2	DELF A2	DELF A2	DELF A2	DELF A2
B1	DELF B1	DELF B1	DELF B1	
B2	DELF B2	DELF B2	DELF B2	
C1	DALF C1			
C2	DALF C2			

Source : Rapport d'activité du CIEP

Le CIEP a pour mission de concevoir les outils de gestion administrative, les sujets d'examen et d'émettre les diplômes. Il organise, par ailleurs, en coordination avec les rectorats d'académie et le ministère des affaires étrangères, des stages d'habilitation des examinateurs-correcteurs. La gestion administrative et pédagogique de ces deux diplômes est financée par un reversement au CIEP d'un pourcentage des droits d'inscription perçus par les centres d'examen, qui a été fixé à 15% depuis le 1er septembre 2011.

En France, l'organisation du DELF et du DALF relève de la compétence des recteurs d'académie qui agréent les centres d'examen (plus d'une centaine) sur le territoire national.

3.1.4.3. Une présence en Outre-mer

Créé dans le cadre du décret du 12 octobre 2000, modifiant l'arrêté du 12 mai 1987, définissant les missions du CIEP, le centre local de La Réunion est le relais opérationnel du CIEP dans l'océan Indien, l'Afrique australe et orientale.

Par ailleurs, si on compte en France 162 centres agréés pour les certifications du CIEP, 9 d'entre eux sont situés en Outre-mer (La Réunion, Martinique, Guadeloupe, Nouvelle-Calédonie, Guyane, Mayotte). S'agissant du DELF scolaire, qui est un outil efficace d'intégration, plusieurs académies ont participé, dont celle de la Martinique, à un projet visant à inclure le DELF en milieu scolaire dans les formations destinées aux enfants allophones. Enfin, le DILF est une certification qui tend à se développer en Outre-mer.

Tableau n°11 : les activités du CIEP en France

En France, le CIEP développe plusieurs activités :

- évaluation des compétences en français des élèves non francophones scolarisés dans les CASNAV (éducation nationale) ;
- évaluation des compétences en français des élèves étrangers détenus dans les UPR (prisons) ;
- évaluation des compétences en français des étrangers souhaitant obtenir la nationalité française et des étrangers souhaitant renouveler leur tire de séjour dans le cadre du CAI ;
- formation des auditeurs de l'OFII dans le cadre du nouveau CIR ;
- évaluation des compétences en français des étudiants non francophones en cours d'admission dans un établissement supérieur français ;
- implantation des diplômes d'Etat du DELF et du DALF dans les universités françaises ;
- plus de 270 centres agréés en France pour la certification (universités, GRETA etc.) ;
- formation et habilitation du DELF et du DALF en France ;
- labellisation (audit qualité) des centres d'enseignement du FLE en France ;
- accueil en France de plus de 4 500 assistants étrangers chaque année ;
- au total, le CIEP évalue et certifie chaque année en France près de 100 000 personnes.

3.1.4.4. Les enjeux sociaux de la certification en français

La certification répond à une vaste palette de besoins. Pour certains apprenants de français langue étrangère, la certification des compétences linguistiques est un outil obligatoire dans leur démarche de mobilité universitaire ou professionnelle. Pour d'autres, ce diplôme représente un facteur de motivation et une validation officielle de l'apprentissage du français. Elle permet aussi l'accès à la nationalité française.

- **Mobilité internationale et universitaire**

La France accueille environ 280 000 étudiants étrangers dans ses universités. Si le niveau de langue française requis pour s'inscrire en licence 2 et 3 n'est pas fixé au niveau national, la plupart des universités fixent le niveau B2 comme un minimum pour intégrer la filière.

- **Intégration scolaire en France**

En application de la circulaire du 15 avril 2005, la direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale a confié au CIEP l'organisation des épreuves du DELF en milieu scolaire. Le principal objectif de cette certification est d'améliorer les compétences en français des élèves allophones arrivants afin de favoriser leur intégration dans le système scolaire et au-delà dans leur environnement quotidien.

Concernant le DELF scolaire, la direction générale de l'enseignement supérieur du ministère en charge de l'éducation nationale a invité les rectorats à inclure le DELF en milieu scolaire dans les formations destinées aux enfants allophones nouvellement arrivée en France. Le CIEP est l'opérateur technique de ce projet visant à favoriser l'intégration des élèves scolarisés dans les réseaux académiques d'accueil. Ce projet a connu une forte progression avec plus de 21 000 inscrits en 2015 et 27 académies ont participé à l'organisation du DELF en milieu scolaire.

- **Mobilité professionnelle et employabilité**

Créé en 2009, le DELF Pro correspond à la version professionnelle des diplômes DELF. Tout candidat, qu'il soit en formation initiale ou continue, peut s'y présenter. Les thématiques des épreuves sont adaptées au monde du travail. Ces diplômes sont reconnus par de nombreuses entreprises comme une preuve de la compétence professionnelle de leurs salariés.

Deux profils de candidats se distinguent. D'une part, les jeunes étudiants qui préparent leur avenir et qui sont désireux de collaborer avec les grandes entreprises françaises implantées à l'étranger. D'autre part les professionnels expérimentés qui parlent français dans leurs activités quotidiennes mais qui cherchent à valoriser leurs acquis.

- **Accès à la nationalité française**

Proposé depuis janvier 2012, le TCF pour l'accès à la nationalité française a été spécifiquement conçu pour répondre aux dispositions introduites par le ministère de l'Intérieur (décret du 11 octobre 2011) fixant au niveau B1 le niveau requis en français pour les postulants à la nationalité française. Il est important de souligner que le DELF et le DALF sont reconnus, au même titre que le TCF, par les autorités québécoises et françaises pour l'obtention d'un visa d'immigration à destination du Québec et pour l'accès à la nationalité française.

- **Accès à l'autonomie et insertion sociale**

Jusqu'en 2016, le diplôme initial de langue française (DILF) validait le niveau A1 du « *Cadre européen commun de référence pour les langues* ». Les inscriptions au DILF étaient majoritairement féminines et l'obtention du DILF constituait pour les femmes un outil d'accès à l'autonomie favorisant leur insertion sociale et professionnelle.

Pour l'année 2015, une convention de gestion a été passée entre le CIEP et l'OFII qui confie au CIEP, la gestion administrative et pédagogique du diplôme initial de langue française (DILF) dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration. Alors que ce dispositif avait fait ses preuves, il n'a cependant pas été reconduit en 2016 et il n'a pas été intégré au nouveau Contrat d'Intégration Républicain (CIR).

En 2015, sept régions pénitentiaires (Paris, Toulouse, Marseille, Lyon, Lille, Bordeaux et Dijon) ont organisé des sessions au DILF à l'intention des personnes ayant suivi des formations linguistiques dans les centres scolaires des établissements pénitentiaires.

3.1.5. Une Agence référente pour certains programmes européens

L'Agence Erasmus+ France / Education Formation assure, pour la France, la promotion et la gestion de plusieurs programmes et dispositifs communautaires, notamment Erasmus + sur les volets éducation et formation. Ces programmes européens ont pour principaux objectifs de permettre au citoyen d'acquérir des compétences utiles pour un métier, de contribuer au multilinguisme et à la citoyenneté européenne.

Groupement d'intérêt public (GIP) placé sous la tutelle de deux ministères (ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et ministère du

Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social), l'Agence Erasmus+ France est située à Bordeaux et emploie 110 personnes.

L'Agence est référent national de plusieurs dispositifs dont l'Agenda Européen pour l'Education et la Formation des Adultes (AEFA) et le programme EPALE qui concernent la problématique de la formation permanente notamment pour les publics les moins qualifiés. Ces deux programmes ont été confiés à l'Agence par la DGEFP en 2014.

3.1.5.1. L'Agenda européen pour l'éducation et la formation des adultes (AEFA)

L'éducation et de la formation des adultes définit les priorités de la coopération européenne concernant les politiques d'éducation et de formation des adultes pour 2012-2020. Afin de faciliter la mise en œuvre d'axes prioritaires pour la période 2012-2014, la Commission européenne soutient un réseau de 34 coordinateurs européens. En France, c'est l'Agence Erasmus + France / Education & Formation qui est en charge de la maîtrise d'ouvrage opérationnelle du projet.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 28 novembre 2011 la résolution sur l'agenda européen renouvelé dans le domaine de l'éducation et de la formation des adultes. L'accent est mis notamment sur l'acquisition des compétences fondamentales pour les adultes les moins qualifiés, par les dispositifs de type « seconde chance » et la possibilité d'acquérir un niveau supérieur de qualification.

Les projets portés par l'Agence en France bénéficient d'un soutien financier de la Commission européenne et du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (DGEFP) pour un montant de plus d'un million d'euros. Il vise à apporter un soutien aux acteurs clés de l'éducation et la formation des adultes en France dans leurs initiatives sur la maîtrise des compétences de bases et l'employabilité des adultes peu qualifiés.

Les expérimentations portent sur l'apprentissage, les compétences transversales et l'accompagnement des adultes éloignés du marché du travail. Ce groupe a abouti à un outil pour la formation des conseillers en orientation et Conseillers en Evolution Professionnelle : expérimentation d'un module de formation à distance sur le repérage et l'accompagnement des personnes en situation d'illettrisme. L'ANLCI a été désignée comme AMO (assistant à maîtrise d'ouvrage). Ce e-learning a également été conçu avec le FPSP.

La plateforme en ligne gérée par l'ANLCI propose un accès gratuit à un module notions de base d'une durée d'un quart d'heure qui s'adresse à tous ceux qui occupent des fonctions d'accueil (agents de mairie, de préfecture, des caisses d'allocations familiales …) et un module approfondi, d'une durée d'une heure, qui s'adresse aux personnes chargées de l'orientation et de l'évolution professionnelle (conseillers en évolution professionnelle des Fongecif, Pôle emploi, Missions locales, …). L'outil a largement essaimé, il est par exemple présenté par le PRISME (centre régional de ressources emploi formation du Limousin) ou le COORACE.

3.1.5.2. Le programme EPALE

EPALE est une plate-forme électronique européenne qui s'adresse aux professionnels : formateurs, universitaires, journalistes, politiques, acteurs institutionnels et toutes les autres personnes impliquées dans des collaborations nationales et européennes.

L'agence Erasmus a été désignée par la France comme service national d'assistance EPALE. Le ministère de l'éducation nationale adresse à la Commission européenne la désignation qui est reconduite annuellement sauf avis contraire du ministère chargé de la formation professionnelle.

EPALE est un espace d'échange en lien direct avec l'actualité. Les contenus sont variés et innovants. A ce jour EPALE France a mis en ligne 215 articles de blog et 350 études et rapports francophones. A ces publications s'ajoutent des actualités, évènements et formations. Le français figure comme étant la seconde langue d'intérêt dans la section de recherche de partenaires derrière l'anglais, prouvant l'attractivité des homologues européens pour envisager des collaborations. La France est le 2ème pays en nombre d'inscrits. Dans la candidature 2017-2018, l'équipe s'est fixé un objectif ambitieux de 80 nouveaux contenus (tous types confondus) par mois. Le compte twitter compte actuellement 600 abonnés. Il devrait avoir atteint 1 000 fin 2018. 800 professionnels ont créé un profil utilisateur. L'objectif est d'enregistrer 50 nouveaux utilisateurs par mois.

L'agence organise également trois rencontres thématiques à l'automne 2016 en phase avec nos sujets d'intérêt : les bonnes pratiques du dispositif CléA à Paris le 16 septembre, l'inclusion sociale et éducative des réfugiés à Strasbourg le 10 octobre et la qualité de la formation et l'innovation pédagogique à Bordeaux le 9 novembre.

Enfin l'équipe EPALE de l'agence a construit un réseau d'ambassadeurs via 5 masters en ingénierie de la formation des adultes basés à Toulouse, Paris X, Montpellier, Tours et Strasbourg.

La DGEFP a soutenu le démarrage d'EPALE. Ce cofinancement est prélevé sur le programme 103.

En 2017 l'agence se propose de renforcer son expertise en construisant un comité d'orientation qui sera l'occasion, pour l'Etat, d'intervenir dans les grandes orientations du dispositif. EPALE travaille en relation avec une agence de traduction pour valoriser des contenus français en anglais ou en allemand. Chaque mois une quinzaine de publications sont traduites et postées sur la plateforme. En 2017 l'équipe se propose d'organiser des webinars sur mesure pour expliciter des points particuliers de l'actualité française de la formation professionnelle. Parmi les nombreuses collaborations, un événement sera organisé en septembre 2018 autour de la thématique des compétences transversales avec la Belgique et le Luxembourg. L'Etat a ainsi la possibilité d'orienter les discussions au niveau européen autour des questions qui l'intéresse.

EPALE permet également de financer des missions, soit pour inviter des collègues européens, soit pour effectuer des visites dans des pays membres.

3.1.5.3. Des fonds européens en augmentation et des contributions nationales en diminution

La demande de subvention pour EPALE s'inscrit dans une situation particulière. En effet, les crédits européens pour le programme Erasmus 2014-2020 sont en forte augmentation alors que les contributions françaises sont en diminution en montant absolu et en pourcentage.

Les crédits européens étaient de 121 M€ en 2014, ils seront de 237 M€ en 2020. Le montant pour 2017 devrait être de 167 M€. En outre une enveloppe supplémentaire exceptionnelle a été attribuée récemment dans le cadre de l'agenda pour de nouvelles compétences en Europe lancé par la commission le 10 juin 2016.

De ce fait, les contributions françaises qui représentaient 48% des crédits de fonctionnement 2007 de l'agence, n'en représente plus que 35% en 2015 et n'en représenteraient plus que 26% en 2020.

3.1.6. L'exemple éclairant de l'Office Québécois

La politique que mène le Québec en faveur de la langue française est instructive à plus d'un titre. Elle place résolument le français dans la modernité du monde[77]. Créé en 1962, l'Office québécois est rattaché au ministère de la Culture.

3.1.6.1. Le volontarisme linguistique

Depuis la fin des années soixante, tous les gouvernements ont travaillé à la définition de la politique linguistique dans le double objectif de pérennisation du fait français au Québec et de son rayonnement au-delà des frontières. Ce rayonnement se traduit aussi au niveau des provinces du Canada et le statut du français a évolué. Aujourd'hui, les deux-tiers des Canadiens sont anglophones, 21% francophones, 13% d'entre eux sont unilingues, et 13% allophones.

Le français en dehors du Québec s'est développé de façon très dynamique, par exemple en Alberta où beaucoup de jeunes participent aux programmes d'immersion, forme d'éducation bilingue, qui permet aux enfants et jeunes qui ont l'anglais ou une autre langue que le français comme langue maternelle, de faire une partie de leurs études en français s'ils le souhaitent. A la différence des cours de langues, il s'agit de programmes d'études dans lesquels sont enseignées diverses matières.

3.1.6.2. La Charte de la langue française

La Charte de la langue française, adoptée en 1977, est la pierre angulaire de la politique linguistique du Québec ; elle est même un pilier de la nation québécoise. Elle fait en premier lieu du français la langue officielle de la province.

À cet effet, elle encadre l'aménagement linguistique en ce qui concerne la langue de l'administration et des organismes parapublics, des entreprises et des milieux de travail, du commerce et des affaires, de l'enseignement, des textes législatifs et de la justice. Au fil des

[77] Ici sont mentionnés des extraits du rapport d'information n°1723 de l'Assemblée nationale (2014).

ans, une dizaine de règlements d'application ont été adoptés ainsi que trois politiques gouvernementales qui portent sur l'emploi et la qualité de la langue française dans l'administration, sur l'utilisation du français dans les technologies de l'information et des communications ainsi qu'en matière de conclusion des contrats d'approvisionnements, de services et de travaux de construction des organismes publics.

Le dispositif institutionnel chargé de mettre en œuvre les dispositions de la Charte comporte trois organismes : l'Office québécois de la langue française ; le Conseil supérieur de la langue française, dont la mission est de conseiller le ministre responsable de la Charte ; enfin, la Commission de toponymie, chargée de la gestion des noms de lieux du Québec.

3.1.6.3. L'Office québécois

L'Office québécois de la langue française a été créé en 1962 et rattaché au ministère de la Culture. Composé de huit membres, dont un président-directeur général nommé par le gouvernement pour au plus cinq ans, l'Office emploie aujourd'hui 280 personnes et dispose d'un budget de 24 millions de dollars canadiens. La Charte, qui a été modifiée en 2002, lui a confié la mission de définir et de conduire la politique québécoise en matière d'officialisation linguistique, de terminologie ainsi que de francisation de l'administration et des entreprises.

À cet effet, l'Office veille à ce que le français soit la langue habituelle et normale du travail, des communications, du commerce et des affaires dans l'administration et les entreprises. Il contribue à la définition et à l'élaboration des programmes de francisation prévus par la loi et en suit l'application ; il suit l'évolution de la situation linguistique au Québec et en fait rapport tous les cinq ans au ministre.

Sur un autre plan, l'Office assure le respect de la Charte, agissant d'office ou à la suite de la réception de plaintes, établit les programmes de recherche nécessaires à l'application de la loi, et effectue ou fait effectuer les études prévues par ces programmes.

Les experts soulignent la proximité dans les buts et les missions de l'Office québécois avec ceux de la DGLFLF, la seule différence notable résidant dans l'absence de pouvoirs de police aux mains de celle-ci.

3.1.6.4. Le Conseil supérieur de la langue française

Le Conseil supérieur de la langue française composé de sept membres de la société civile nommés pour cinq ans, a pour mission de conseiller le ministre responsable de la Charte sur toute question relative à la langue française au Québec, au moyen de rapports et de recommandations. Dans l'un de ses avis, il a identifié quatre domaines d'actions prioritaires pour redynamiser la politique linguistique du Québec : le français langue de travail, la francisation des immigrants et leur insertion dans les réseaux francophones de travail et de la société civile (formations privées en contrat avec le gouvernement et en entreprises pour certains secteurs), la maîtrise du français par tous les Québécois, et l'exemplarité et le rôle moteur de l'administration et du secteur public.

3.2. Le rattachement progressif ou le regroupement de structures existantes

La lettre du Premier ministre en date du 6 juin 2016 invitait la mission de préfiguration à formuler des propositions de regroupements jugés cohérents au regard des missions qui seront confiées à l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, en écartant d'emblée les hypothèses qui auraient impliqué un démantèlement de l'une ou l'autre des structures existantes. En effet, la création de l'Agence a pour objet de permettre une meilleure coordination des acteurs et des missions qui sont jusqu'à présent dispersés entre divers organismes ou administrations.

Dans cet esprit, la mission de préfiguration a envisagé plusieurs niveaux de regroupement institutionnel en s'appuyant sur un établissement public existant (scénarios n°1 à n°3), seul moyen de garantir une mise en œuvre rapide et progressive. Il s'agit, en effet, de scénarios qui peuvent être envisagés de manière alternative ou bien successive, selon le rythme que l'on veut donner à cette réforme.

A titre subsidiaire, la mission propose un quatrième scénario qui ménage une période plus longue de transition mais qui présente l'inconvénient de s'écarter sensiblement de la lettre de mission.

3.2.1. Le choix d'un établissement pivot avec une période d'expérimentation (scénario n°1)

En s'inspirant du processus de réforme mis en œuvre pour la création de l'Institut français en 2010, le scénario n°1 consisterait à faire du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) l'établissement pivot de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale, en prévoyant une expérimentation sur deux ou trois ans du rattachement progressif de structures ou d'opérateurs ayant des activités en lien avec la langue française et la lutte contre l'illettrisme.[78] Cette expérimentation devrait être soutenue budgétairement par l'attribution d'une enveloppe spécifique.

Le choix du CIEP s'explique par le fait que cet établissement dispose de nombreux atouts. En effet, la capacité d'expertise du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) pourrait être mise au service d'une structuration de l'offre de formation proposée aux personnes en difficulté avec la langue française, notamment à travers l'activité de certification en langue française qui est un puissant vecteur d'intégration scolaire, sociale et professionnelle. De même, l'expérience acquise par le CIEP en matière de coopération éducative contribuera au développement et à la diffusion d'outils méthodologiques et pédagogiques auprès des professionnels concernés, y compris les acteurs associatifs. Son apport sera essentiel pour contribuer à l'évaluation de la politique nationale de maîtrise et de valorisation de la langue française. Enfin, une Agence de la langue française pour la cohésion sociale digne de ce nom se doit d'avoir une action internationale **et une présence en Outre-mer**, ce qui est le cas du CIEP.

Toutefois, la mission de préfiguration mesure la réelle difficulté qu'il y aura à rapprocher, sans une phase préparatoire de concertation sociale, des structures ou des opérateurs dont l'histoire, les modes d'organisation et les pratiques professionnelles

[78] Loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (articles 9 à 11) et décret du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français.

demeurent pour l'instant éloignés. C'est pourquoi la mission propose d'assortir ce scénario **d'une période d'expérimentation sur deux ou trois ans**, à compter de la promulgation de la loi, de rattachement progressif de structures ou d'opérateurs ayant des activités en lien avec la langue française et la lutte contre l'illettrisme. **Cette expérimentation devra donner lieu à l'attribution d'une enveloppe spécifique**. Chaque année jusqu'au terme de ce délai de deux ou trois ans, un rapport serait remis par le Gouvernement aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les résultats de cette expérimentation.

De manière complémentaire, l'Agence mettra en place **un partenariat privilégié – sous la forme d'une convention – avec le GIP-ANLCI** qui est l'opérateur historique en charge de la lutte contre l'illettrisme.[79] Cette convention précisera les orientations communes en matière de prévention et de lutte contre l'illettrisme, ainsi que le fonctionnement du réseau territorial au moins jusqu'au renouvellement de la convention constitutive du « GIP-ANLCI » en 2018.

Pour la mise en œuvre de ce scénario, qui a la préférence de la mission de préfiguration, **un décret précisera les missions et l'organisation de la nouvelle Agence** – qui restera durant toute la période d'expérimentation un opérateur placé sous la seule tutelle de l'éducation nationale – ainsi que la composition élargie de son conseil d'administration, affirmant son caractère interministériel, et l'organisation de son réseau territorial.

En résumé, l'édifice institutionnel de la nouvelle Agence reposerait ainsi sur trois piliers parfaitement complémentaires :

- **un pilier « social »** qui portera les actions de prévention de l'illettrisme et de maîtrise de la langue française ainsi que l'accès aux savoirs de base pour tous les publics y compris les migrants non pris en charge par l'OFII ;

- **un pilier « culturel »** qui portera – en s'appuyant sur la DGLFLF – les missions de valorisation de la langue française dans le cadre d'une politique linguistique plus intégrée et définie par l'Etat ;

- **un pilier « éducatif et international »** qui soutiendra la coopération éducative et la diffusion de la langue française dans le monde et, le cas échéant, le suivi de dispositifs ou programmes européens (AEFA et EPALE).

[79] Le Directeur de l'ANLCI a été entendu par la mission le 31 août 2016.

Tableau n° 12 : expérimentation du rattachement à l'Institut français

L'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 prévoyait l'expérimentation sur trois ans du rattachement du réseau de coopération et d'action culturelle du MAEDI à l'Institut français. Cette expérimentation a été menée dans douze postes. Elle s'est achevée le 31 décembre 2013 et le ministre des affaires étrangères a considéré que ses résultats n'étaient pas à la hauteur des effets escomptés. Une logique « géographique » a ainsi prévalu sur la logique « sectorielle ».

Parmi les problèmes les plus significatifs il avait été relevé que le rattachement du réseau culturel à un établissement public conduirait à un éloignement du dispositif officiel de représentation de la France. L'expérimentation a également soulevé des interrogations sur le périmètre du rattachement, les services locaux ayant un périmètre d'action plus large que celui de l'Institut français. Pour mémoire, les crédits prévus pour 2016 au profit de ce réseau des instituts français et centres de recherche placés auprès des ambassades s'établissent à 44,6 millions d'euros.

3.2.2. Un premier niveau de regroupement institutionnel (scénario n°2)

Dans un deuxième scénario cible, la mission de préfiguration a envisagé un regroupement institutionnel plus large qui consisterait à intégrer dès à présent un troisième acteur, le GIP-ANLCI, dans la nouvelle Agence, dès lors qu'il apparaîtrait aux yeux des acteurs concernés que les conditions juridiques et organisationnelles seraient réunies.

Ce regroupement institutionnel se justifie aussi par le fait qu'il convient de ne pas isoler la lutte contre l'illettrisme de ses prolongements éducatifs et culturels. De plus, la capacité d'expertise dont dispose le CIEP contribuera au développement et à la diffusion d'outils méthodologiques et pédagogiques auprès des professionnels concernés, notamment associatifs. Enfin, son apport sera essentiel pour conduire des études d'évaluation des politiques publiques dans les domaines éducatifs et de maîtrise de la langue française.

L'objectif poursuivi par le scénario n°2 est bien celui de consolider – aux plans juridique et financier – le nouvel organisme qui aura en charge notamment la lutte contre l'illettrisme conformément aux engagements de la Présidence de la République, dans sa lettre adressée le 12 mai dernier à la Présidente de l'ANLCI. Plusieurs garanties devront être apportées en ce sens (cf partie IV).

3.2.3. Un regroupement institutionnel plus large (scénario n°3)

Dans un troisième scénario cible, la nouvelle Agence pourrait réunir en son sein le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le GIP-ANLCI et la Direction ministérielle qui coordonne actuellement la politique linguistique de l'Etat (DGLFLF). Ainsi, le CIEP deviendrait le pivot de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale à laquelle seraient rattachés la DGLFLF et le GIP-ANLCI.

A cet égard, la mission a considéré que le regroupement du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) et de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) pouvait se justifier dans la mesure où leurs missions respectives, qui se situent pleinement dans le périmètre de compétences de la nouvelle Agence, sont largement complémentaires.

3.2.4. Une solution transitoire (scénario n°4)

En dépit de la cohérence institutionnelle des trois scénarios cibles proposés, la mission de préfiguration mesure toutefois les résistances que ne manqueront pas de soulever les changements proposés.

C'est la raison pour laquelle la mission de préfiguration s'est résolue à imaginer, en s'écartant sensiblement de la lettre de mission, un scénario transitoire – conçu comme une étape préparatoire – laissant ainsi un temps suffisant aux acteurs concernés pour se forger une culture professionnelle commune. Cette nouvelle Agence serait alors organisée sous la forme, soit d'une mission ou d'une délégation interministérielle, soit d'un service rattaché au Premier ministre (cf partie IV).

3.3. Des complémentarités à développer

Il importe de bien articuler l'action de l'Agence avec les autres opérateurs publics afin d'éviter les empiètements de compétences et de favoriser une meilleure efficacité globale.

3.3.1. Les opérateurs publics rattachés à l'éducation nationale

De manière prioritaire, la nouvelle Agence devra nouer des liens privilégiés avec les autres établissements publics de l'éducation nationale dont les missions sont en partie complémentaires : le réseau des GRETA, le CNED, et le réseau Canopé.

a) Le réseau des GRETA et la formation continue

En 2013, les établissements secondaires publics regroupés au sein de 193 groupements d'établissements (Greta) ont mis en commun leurs moyens en personnels, en locaux et en équipements pour répondre aux besoins de formation continue. Ils ont accueilli 510 000 stagiaires pour un volume financier proche de 500 millions d'euros.

En 2013, 56 % du chiffre d'affaires du réseau national des Greta est alimenté par des fonds d'origine publique (en provenance de l'Etat, des collectivités territoriales ou des instances européennes). Les fonds publics financent des actions de formation continue en direction de publics spécifiques, en particulier les demandeurs d'emploi qui constituent un public cible des Greta. Des relations partenariales avec de grands groupes privés et publics se sont également développées. Elles ont donné lieu à des conventions nationales au service de la formation continue de leurs salariés.

Il est à noter que le réseau des GRETA a été attributaire d'un marché public passé avec l'OFII pour assurer la formation linguistique des migrants (niveau B1).

b) Le CNED et la stratégie numérique

Dans le cadre de sa stratégie « numérique », le CNED a mis en place plusieurs actions visant à mieux accompagner les apprenants vers la réussite, grâce à des dispositifs d'aide ou de soutien à l'apprentissage et à la maîtrise du français. Il a récemment affiné et diversifié son offre d'enseignement, avec l'objectif de répondre au plus près des besoins constatés. Il serait opportun que le CNED qui propose déjà des modules de formation de formateurs de Français langue étrangère développés en partenariat avec le CIEP, le Ministère des affaires étrangères et l'institut français, intègre dans son plan stratégique un axe prioritaire sur la formation au français et la lutte contre l'illettrisme.

c) Le réseau Canopé et son maillage territorial

Le réseau Canopé, « le réseau de création et d'accompagnement pédagogiques », est constitué par décret n° 2014-1631 du 26 décembre 2014. C'est un établissement public national à caractère administratif (EPA) régi par les articles D. 314-70 et suivants du code de l'éducation. Il résulte de la fusion au 1er janvier 2015 du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et des 30 centres régionaux de documentation pédagogique (CRDP), établissements publics nationaux à caractère administratif qui formaient jusqu'alors le réseau SCEREN (Service culture, éditions, ressources pour l'éducation nationale).

Le Réseau Canopé exerce une mission d'édition, de production, de développement et de mise à disposition de ressources et de services éducatifs à destination des enseignants et des communautés éducatives et universitaires. Il dispose d'un très bon maillage territorial. L'établissement accompagne, en outre, les pratiques pédagogiques au service de la réussite de tous les élèves, valorise les actions et dispositifs innovants et contribue à la mise en œuvre du service public du numérique éducatif. Enfin, il contribue, dans le domaine de l'usage des ressources éducatives, à la formation initiale et continue des personnels enseignants et d'éducation et des autres membres de la communauté éducative, notamment en complément des missions académiques de formation et des écoles supérieures du professorat et de l'éducation.[80]

Tableau n°13 : les opérateurs de l'Etat et la langue française

Opérateurs	Statut	Programme Chef de file	Mission Chef de file
CIEP - Centre international d'études pédagogiques	EPA	214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement scolaire
CNED - Centre national d'enseignement à distance	EPA	214- Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement scolaire
Réseau Canopé	EPA	214- Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement scolaire
OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	EPA	104 - Intégration et accès à la nationalité française	Immigration, asile et intégration

[80] A noter que deux centres de ressources illettrisme sont portés par ce réseau.

3.3.2. Les ministères de l'Intérieur et de la Justice

La nouvelle Agence devra agir en complémentarité des services ou opérateurs de deux ministères régaliens, celui de l'Intérieur et celui de la Justice.

a) L'articulation avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

Les auteurs du rapport précité de l'IGAS/IGA avaient constaté également « *l'insuffisante articulation de la politique d'accueil, portée par le ministère de l'Intérieur, avec les autres politiques publiques qui concourent à l'intégration des migrants […], conséquence du choix qui a été fait, par la création du CAI, de mettre l'accent sur le moment de l'arrivée en France et les quelques mois qui le suivent* ». Selon les auteurs, le lien entre politique d'accueil et politique d'intégration n'est pas complètement assuré. C'est pourquoi les auteurs recommandent une refonte du dispositif d'accueil et des prestations de l'Office français de l'immigration et de l'intégration par la mise en place d'une gouvernance partenariale entre l'OFII et les autres acteurs susceptibles de faciliter l'intégration : Pôle emploi et conseils généraux.

Le rapport recommande aussi de « *faire de la formation linguistique un axe stratégique de la formation professionnelle, à travers les actions du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels ou des conseils régionaux, mais aussi des centres sociaux ou des associations* ». Les auteurs concluent que « *ces dispositifs ne fonctionnement pas comme la suite d'un parcours d'apprentissage dont le CAI ne serait que la première étape* ».

Dans ces conditions, la mission de préfiguration **estime utile de bien clarifier la ligne de partage des missions entre l'OFII et la nouvelle Agence** afin d'éviter les empiètements de compétences. En complémentarité avec l'OFII, la nouvelle agence pourrait se voir confier la mission d'accompagner les publics migrants non éligibles aux formations linguistiques de l'OFII. Cela permettrait de faire accéder les ressortissants européens, les français non francophones ainsi que les étrangers non primo-arrivants en situation régulière, en fonction de leurs besoins et sur la base du volontariat, à des formations d'apprentissage du français, sous la responsabilité de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale, et selon une prescription régulée par Pôle emploi, les missions locales ou les conseils départementaux. Ainsi, l'Agence de la langue française disposerait d'une compétence de droit commun sur les actions d'apprentissage de la langue française, non pris en charge par l'OFII, en faveur des étrangers séjournant depuis plus de cinq ans en France.

b) L'appui à l'action du ministère de la Justice

Le ministère de l'Education nationale déploie déjà, en coopération avec le ministère de la Justice, une politique ambitieuse de prise en charge des mineurs et des adultes sous main de justice.

Plus de 140 000 mineurs sont suivis par la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse chaque année. Leur garantir le droit à l'éducation, les réintégrer dans le système scolaire, étendre ce droit jusqu'à 25 ans ainsi qu'aux adultes détenus sont un des objectifs prioritaires pour la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP). Cette politique est développée au moyen de conventions et de partenariats avec le Ministère de l'éducation nationale. En lien avec

l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, la DPJJ a développé depuis 1998 l'outil « EVALIRE », dispositif d'évaluation du « savoir-lire ». Il reste cependant peu utilisé.

Cette politique de prévention se poursuit auprès des adultes sous main de justice, en détention ou en milieu ouvert, relevant de la Direction de l'administration pénitentiaire, en partenariat avec le ministère de l'Education nationale. Les 191 établissements pénitentiaires font un pré-repérage systématique de l'illettrisme de tous les nouveaux entrants (soit environ 80 000 par an), suivant une grille spécifique élaborée avec l'éducation nationale et l'ANLCI. Les personnes repérées en situation d'illettrisme, soit 10 %, pourcentage qui reste stable, sont orientées vers le Centre scolaire intégré à l'établissement puis évaluées et suivies par près de 800 enseignants, affectés à temps plein ou partiel par le Ministère de l'éducation nationale.

Les deux obstacles majeurs au déroulement des actions en faveur de la maîtrise du français ont bien été identifiés. D'une part, la DPJJ souligne la difficulté de l'adaptation des méthodes d'apprentissage du français, d'où une recherche constante de la part de la DPJJ de former les éducateurs et d'implanter des pédagogies individualisées et innovantes. La convention de coopération entre la DPPJ et l'ANLCI comme soutien à la formation des éducateurs n'aurait pas produit tous les effets escomptés. D'autre part, la DAP constate les difficultés liées la limitation de l'accès à l'internet. L'internet est le support quasi exclusif de l'accès aux modules d'enseignement à distance, mais aussi par l'auto-formation.

3.3.3. L'action du ministère de la Défense

La lutte contre l'illettrisme est une cause nationale dans laquelle le ministère de la Défense apporte son concours au travers de trois initiatives majeures : la journée défense et citoyenneté (JDC), le service militaire adapté (SMA) et plus récemment, le service militaire volontaire (SMV).

a) <u>La journée défense et citoyenneté : détection et orientation</u>

Par le caractère obligatoire qu'elle revêt, la journée de défense et citoyenneté permet de toucher la quasi-totalité des français de moins de 25 ans. Cette opportunité est mise à profit pour détecter les jeunes en situations d'échec scolaire, et ainsi pouvoir leur proposer des solutions adaptées. A cette fin, un test d'une durée de 30 minutes, visant à détecter les jeunes en difficulté de lecture, est systématiquement organisé durant cette journée. Elaboré par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, il est mis en œuvre par les personnels de la direction du service national (DSN). Les résultats sont ensuite envoyés à la DEPP, qui les analyse et les publie annuellement.

En 2015, il a ainsi été constaté que 9,5% des participants à la JDC rencontraient des difficultés de lecture (80 089 jeunes dont 14 913 en Outre-mer). Pour 4,3% des jeunes, ces difficultés relevaient d'une situation d'illettrisme. La DSN reçoit alors en entretien personnalisé l'ensemble des jeunes en situation d'échec et signale à ses partenaires ceux qui présentent des difficultés de lecture. Parmi ces derniers, ceux qui sont sortis du système scolaire (en 2015 : 17 540 personnes) sont reçus en priorité et orientés vers deux structures qui sont à même de leur proposer des solutions : les missions locales qui couvrent l'ensemble du territoire et le dispositif « savoir pour réussir » de la fondation des caisses d'épargne, complémentaire des missions locales. Les jeunes encore scolarisés et détectés en difficulté de lecture (en 2015 : 62 549 personnes) sont quant à eux signalés par les centres du service

national aux inspections académiques s'ils sont inscrits dans l'enseignement public, aux directions diocésaines s'ils sont inscrits dans l'enseignement catholique privé sous contrat, ou aux directions régionales de l'agriculture et des forêts s'ils sont inscrits dans un lycée agricole.

Les encadrants du service national peuvent également proposer aux jeunes de transmettre leurs coordonnées à trois organismes qui proposent une remise à niveau dans un cadre militaire ou d'inspiration militaire : l'établissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE), le service militaire adapté (SMA) pour l'Outre-mer et le service militaire volontaire (SMV) sur le territoire métropolitain.

b) Le service militaire adapté (SMA) et l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV)

Le service militaire adapté et le service militaire volontaire sont deux dispositifs d'insertion dans l'emploi des jeunes décrocheurs dont les premiers mois de formation sont similaires et dédiés à la remise à niveau civique, physique et scolaire des stagiaires.

En accueillant près de 39% de jeunes en situation d'illettrisme, sur 5 800 volontaires en 2015, le SMA est un acteur important de la lutte contre ce facteur d'exclusion sociale et professionnelle. En 2012, le SMA a d'ailleurs rejoint le collectif « Agir ensemble contre l'illettrisme », fédéré par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI).

Sur les premiers contingents de stagiaires du SMV, il n'y a pas eu de volontaires en situation d'illettrisme de niveaux 1 ou 2. Pour autant, les méthodes et moyens employés sont les mêmes que ceux mis en œuvre dans les formations du SMA, à travers un cycle de remise à niveau scolaire (RAN) systématiquement inclus dans le cursus de formation. Pour ceux qui ne disposent d'aucun diplôme de l'Education nationale, la présentation et l'obtention du certificat de formation générale est l'objectif visé. De manière plus générale, la RAN doit permettre à tous les volontaires de se perfectionner tant à l'écrit qu'à l'oral, afin de faciliter leurs démarches de recherche d'emploi.

3.4. Des financements pérennes et diversifiés

L'Agence a vocation à fédérer les crédits afin d'intervenir de manière lisible et efficace dans son champ d'intervention. Elle doit en effet disposer d'une capacité d'intervention pour pouvoir inciter, coordonner ou intervenir directement par des actions ciblées ou expérimentales sur les besoins insuffisamment couverts. Pour éviter une discordance entre l'ambition affichée par la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale et ses moyens d'action, ce nouvel opérateur de l'Etat devra être doté de financements pérennes et diversifiés.

3.4.1. Le budget « consolidé » de l'Agence à périmètre constant

Pour donner un ordre de grandeur, le budget consolidé de la nouvelle agence, résultant de l'agrégation des budgets de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (1,6 M €), de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (4,3 M€) et du Centre international d'études pédagogiques (24,6 M€), avoisinerait les 30 M€[81].

Dans un contexte de rareté budgétaire, la création d'une nouvelle agence doit être précédée d'une réflexion sur les synergies possibles. Les regroupements proposés devraient permettre des économies d'échelle grâce notamment à la mutualisation des fonctions supports. Surtout l'Agence permettra une meilleure allocation des moyens entre les différentes grandes fonctions ou domaines d'action de la nouvelle Agence (animation du réseau, coordination des acteurs, évaluation et recherche, certification, coopération internationale etc.).

Toutefois, les gains liés à la mutualisation, à la suppression des éventuels doublons et à une meilleure allocation des ressources au sein de la nouvelle agence ne seront probablement pas suffisants pour compenser l'extension de ses missions sur le volet social.

Au-delà de la lutte contre l'illettrisme, l'action de l'Agence sera en effet de favoriser l'apprentissage général des compétences de base pour tous les publics ne maîtrisant pas suffisamment la langue française. Cela concerne notamment le financement des actions de formation linguistique des migrants non pris en charge par l'OFII. L'Agence devra disposer de crédits d'intervention pour financer les associations qui œuvrent dans ce domaine.

De même, des crédits de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devront être mobilisés notamment pour le financement des centres « ressources illettrisme » et du réseau des délégués régionaux, indispensables pour structurer la mise en œuvre territoriale de la politique de lutte contre l'illettrisme. Une priorité sera donnée au développement d'outils numériques porteurs de pédagogies innovantes fondées sur l'interactivité et le jeu notamment.

[81] Estimation fondée sur les données budgétaires de l'année 2015.

3.4.2. Des redéploiements de crédits ministériels

Pour compenser l'extension des missions de la nouvelle Agence, il conviendrait de prévoir des redéploiements de crédits des principaux programmes ministériels concernés, principalement du programme 147 *« politique de la ville »* (environ 1 M€), du programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » (environ 9 M€) correspondant notamment aux crédits servant à financer les ateliers de savoirs sociolinguistiques[82] et du programme 124 « *conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » (environ 1 M€) – ou un autre programme de même nature – pour le financement du réseau régional. A cet égard, le programme 124 dispose des compétences humaines et techniques pour structurer ce réseau régional sous réserve d'un réajustement de ses effectifs.[83] Enfin, une enveloppe de 4 M€ *a minima* devra être dégagée pour cofinancer les plans régionaux.

3.4.2.1. L'adossement budgétaire au programme 147 « Politique de la ville »

La mission « Politique des territoires » a pour finalité de contribuer au développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré. Cette mission, composée des dispositifs portés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et programme 147 « Politique de la ville ») et du programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat », constitue un outil d'intervention en faveur de l'ensemble des territoires.

L'action n°01 du **programme 147** regroupe l'ensemble des crédits à destination des quartiers de la politique de la ville, mis en œuvre dans le cadre des nouveaux contrats de ville conclus en 2015 ou de dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, les adultes-relais, l'opération « ville vie vacances », les internats de la réussite et les écoles de la deuxième chance (E2C).

Elle comporte un pilier « cohésion sociale » qui finance le volet éducation des contrats de ville (30,6 M€ hors programme de réussite éducative). Ces financements sont dédiés aux élèves des quartiers prioritaires engagés dans un parcours de réussite. Ils sont également destinés notamment à favoriser **l'accès aux savoirs de base par le biais d'ateliers sociolinguistiques** qui s'adressent prioritairement à des femmes d'origine étrangère vivant depuis plusieurs années dans les quartiers ou à des personnes en situation d'illettrisme, afin de leur permettre un accès à l'autonomie, un parcours personnalisé pouvant déboucher sur l'entrée dans un dispositif d'apprentissage de la langue, l'accès à la formation professionnelle et la recherche d'emploi.

En partenariat avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale viendrait en soutien des projets ou actions conduites par les acteurs locaux pour favoriser l'accès aux savoirs de base par le biais d'ateliers sociolinguistiques. Pour l'accomplissement de cette mission, qui s'inscrirait dans le cadre de l'action 1 du programme 147 « Politique de la ville », la nouvelle Agence de la langue française aurait vocation à être financée par ce même programme à hauteur des

[82] Cela pourrait rendre nécessaire un « rebasage » budgétaire au profit d'un autre programme que le programme 104.
[83] Annaïck LAURENT, Secrétaire générale adjointe des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS), a été entendue par la mission le 20 octobre 2016.

financements consacrés à l'accès aux savoirs de base par le biais d'ateliers sociolinguistiques[84].

3.4.2.2. L'adossement budgétaire au programme 104 (ministère de l'Intérieur)

S'agissant de la mise en œuvre d'actions relatives à la formation linguistique des migrants, la nouvelle Agence de la langue française devra établir un partenariat privilégié, d'une part, avec la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité au sein de la direction générale des étrangers en France (DGEF) et, d'autre part, avec l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et le réseau des préfectures.

Au sein de la mission « Immigration, asile et intégration », le **programme 104** « *Intégration et accès à la nationalité française* » porte le financement de la politique d'intégration des étrangers en situation régulière. Plus précisément, l'action n°12 intitulée « Actions d'accompagnement des étrangers en situation régulière » vise à faciliter l'intégration des étrangers durant les premières années qui suivent leur admission à séjourner durablement sur le territoire français.

Les crédits l'action 12 s'élèvent à près de 25 M€ en 2016, dont environ 9 M€ de crédits déconcentrés vers les préfets de région pour le financement des ateliers sociolinguistiques. L'Etat garantit ainsi la déclinaison territoriale de la politique d'accompagnement des primo-arrivants. L'objet de cette action est d'accompagner la mise en œuvre du parcours d'installation des migrants par des actions de formations linguistiques, des actions de formation civique et des mesures d'accès aux droits pour optimiser les chances d'une intégration durable dans la société française.

En partenariat avec la direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité et en complément des actions portées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'Agence de la langue française viendrait en soutien des projets territoriaux structurants et des actions conduites par les acteurs locaux pour déployer ces parcours d'accueil et d'intégration sur les territoires. En effet, les personnes immigrées présentes sur le territoire depuis quelques années sont parfois très démunies, dans la mesure où elles n'ont pu bénéficier de la poursuite d'une formation au français, qui peut se révéler insuffisante durant la formation du Contrat d'accueil et d'intégration.

Pour l'accomplissement de cette mission, qui s'inscrirait dans le cadre de l'action 12 du programme 104, la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale aurait vocation à être financée directement – ou indirectement en cas de transferts de crédits entre programmes – par ce programme à hauteur des financements consacrés à la formation linguistique par le biais d'ateliers sociolinguistiques.

3.4.2.3. L'adossement budgétaire à d'autres programmes ministériels

Le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) est le premier contributeur de l'ANLCI, soit près de 400 000 € en 2015.

Le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) finançait, jusqu'en

[84] Ils sont estimés à plus d'un million d'euros.

2014, le programme « compétences clés » piloté par les services publics de l'emploi au niveau local, pour un montant de 53 M€. Conformément à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, ce montant a été transféré en 2015 aux Régions qui, selon les termes de la loi, « contribuent à la lutte contre l'illettrisme ».

Le **programme 102** vise deux objectifs principaux : d'une part, améliorer les taux d'emploi, notamment celui des jeunes et des seniors, et d'autre part favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Le **programme 103**, plus précisément l'action 2, vise notamment l'amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences. Une partie de ces crédits sert au financement des « Carif-Oref » afin d'améliorer la connaissance des territoires, des filières ou des secteurs.

Dans ces conditions, l'adossement budgétaire aux programmes 102 et 103 de la mission « Travail et Emploi » se justifie pleinement, notamment pour contribuer au financement des Centres de ressources illettrisme (CRI) au niveau local, l'illettrisme étant un frein de plus en plus important à l'accès et au maintien dans l'emploi.

Par ailleurs, le **programme 124** « *conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » (environ 1 M€) – ou un autre programme de même nature – pourrait contribuer au financement du réseau régional. Enfin, une enveloppe de 4 M€ devra être dégagée pour cofinancer les plans régionaux.

3.4.3. Les conventions financières avec des partenaires

Sans être exhaustif, et sous réserve d'une expertise plus approfondie, des conventions financières, pourraient être ouvertes avec des fonds divers, des établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou des organismes privés (tableau).

Tableau n°14 : les possibilités de conventions financières

- **Des fonds divers** : Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), Fonds de développement de la vie associative (FDVA), Fonds Jeunesse et éducation populaire (FONJEP), Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ; Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) ;
- **Des établissements publics** : Pôle emploi, Centre national du livre (CNL), Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), CNED, OFFI, CIEP etc.
- **Des organismes sociaux** : Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), Mutualité sociale agricole etc. ;
- **Des organismes privés** du monde de l'entreprise ou de la société civile (fondations, mécénat, associations).

3.4.4. L'apport des fondations et réseaux d'entreprises

Aux côtés de l'engagement des collectivités publiques, les fondations et les réseaux d'entreprises interviennent de manière soutenue et parfois originale en contribuant à des actions de soutien à la maîtrise et la pratique de la langue.

À titre d'exemple et sans recensement exhaustif, la mission signale l'engagement de fondations qui interviennent dans la lutte contre l'illettrisme, en partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) ou d'autres acteurs dans une démarche de mécénat (tableau).

Tableau n°15 : les fondations et la lutte contre l'illettrisme

- **Fondation AREVA** a doté l'ANLCI de 100 000 € sur trois ans pour la mise en œuvre d'un programme d'actions éducatives familiales (2014-2017) (cf. chapitre 1.6.2) ;

- **Fondation SNCF** engage depuis 6 ans près d'un million d'euros par an pour la prévention contre l'illettrisme, sous diverses formes ;

- **Fondation BTP Plus** (via la Fondation de France) finance l'ANLCI pour la mise en œuvre d'une expérimentation sur « les compétences de base des apprentis comme facteur de sécurisation des parcours professionnels » pour un montant de 63 000 € (en 2015) ;

- **Fondation du BTP** Rhône-Alpes soutient le projet Formation-action à destination des CFA du bâtiment en région Rhône-Alpes pour mieux prendre en compte les difficultés des apprentis en difficulté avec les avoirs de base pour un montant de 15 000 € (en 2015).

L'action des fondations d'entreprises dépasse largement le rôle caritatif selon l'image qu'on a pu parfois tendance à leur attribuer. Elles agissent en complément des entreprises au titre de leur obligation en matière de formation professionnelle et de leur engagement dans la lutte contre l'illettrisme des salariés et des demandeurs d'emploi, en élargissant leurs actions vers les enfants, les jeunes, les parents et les citoyens en général.

3.5. La gouvernance de la nouvelle Agence

Pour mener à bien ses missions, la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra être dotée d'un statut en adéquation avec sa vocation de « chef de file » dans un paysage institutionnel éclaté. Cette exigence a conduit la mission de préfiguration à retenir le statut d'établissement public administratif (EPA), étant observé que la lettre de mission précisait la composition du « *conseil d'administration* » de la future Agence.

3.5.1. Une Agence dotée d'un statut d'établissement public (EPA)

Le choix de s'appuyer sur un établissement public existant repose sur une triple justification liée à la nature même de ses missions.

En premier lieu, il ne fait aucun doute que la politique linguistique et la lutte contre l'illettrisme constituent des missions pérennes, qui ne sont pas limitées dans le temps, à la différence des missions qui pourraient être confiées à un GIP. **Grâce au statut d'EPA, la nouvelle Agence disposera d'une assise juridique solide.**

En second lieu, le statut d'établissement public, réputé plus adapté que le statut de GIP à un rôle de « chef de file », permettra ainsi à l'agence d'avoir un exécutif fort, reposant sur un conseil d'administration rassemblant les principaux acteurs impliqués et un directeur général investi sur ses personnels, y compris sur les délégués régionaux, d'une autorité hiérarchique directe.

En troisième lieu, compte tenu des regroupements institutionnels proposés, l'Agence ne se limitera pas à un rôle d'administration de mission car elle aura, notamment dans le scénario n°2, une activité de gestion et ses effectifs seront d'environ 250 personnes.

Cet opérateur de l'Etat serait représenté en région par des délégués régionaux, et doté d'un budget provenant des différents ministères et des ressources issues de conventions passées avec les partenaires. Un contrat d'objectifs et de performance (COP), négocié entre l'établissement et sa ou ses tutelle(s), permettra de définir les priorités et les objectifs de l'opérateur. Le suivi du COP permet ainsi d'évaluer la contribution de l'établissement aux objectifs de performance définis avec l'Etat.

3.5.2. Une Agence disposant d'une réelle capacité de pilotage stratégique

Pour renforcer l'efficacité des politiques d'amélioration de la maîtrise du français, la nouvelle agence devra disposer d'une réelle capacité de pilotage stratégique. Ainsi, l'Agence pourrait s'appuyer sur un « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française » qui aurait vocation à se décliner au niveau régional.

De plus, une commission consultative serait placée auprès du directeur du centre local de Lyon que la mission propose de créer (scénario n°2). Ce centre aurait vocation à reprendre les missions et les personnels de l'ANLCI. Cette commission consultative rassemblerait les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme (réseaux associatifs, fondations, partenaires sociaux, réseaux de collectivités territoriales).

Enfin, la nouvelle Agence devrait pouvoir disposer d'un budget d'intervention afin de pouvoir accorder des concours financiers, notamment dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés, notamment les associations, qui conduisent des opérations concourant à la réalisation des objectifs de l'Agence.

3.5.3. Le développement d'accords-cadres

Des accords-cadres ont déjà été établis entre l'ANLCI et la majorité de ses membres et avec certains membres de son comité consultatif. Même si les résultats de ces conventions n'ont pas toujours été à la hauteur des objectifs fixés, la généralisation de ces accords-cadres demeure souhaitable, notamment en direction des jeunes et des familles.

3.5.3.1. Un effort plus soutenu en direction des jeunes

Plusieurs structures ou institutions agissent auprès de jeunes susceptibles de rencontrer des difficultés dans la maîtrise de la langue française (tableau). La nouvelle Agence devra nouer des liens de partenariat avec ces dernières afin de rendre plus efficace le repérage de l'illettrisme parmi les jeunes. Plus concrètement, il s'agit de former les acteurs de l'insertion au repérage et à la connaissance des publics, d'améliorer les échanges d'informations et, le cas échéant, d'orienter les jeunes vers les structures susceptibles de les aider ou de les accueillir : Service militaire adapté en Outre-mer, Etablissement public d'insertion de la défense (Epide) en métropole, mais aussi de faciliter l'accès aux droits à la santé et aux dispositifs d'offre de soins, ou encore l'accès au dispositif de Garantie Jeunes.

Tableau n°16 : actions de repérage auprès des jeunes

- **Les centres de services nationaux du ministère de la Défense** : la Journée défense et citoyenneté est essentielle pour détecter les jeunes en difficulté avec la lecture (soit 77 000 jeunes de la tranche d'âge de 17 ans).
- **Le réseau national des missions locales** : la détection de l'illettrisme des jeunes décrocheurs et leur orientation au sein des plates-formes de suivi et d'appui (PSAD) en constituerait un axe intéressant ; former les conseillers des Missions Locales au repérage des situations d'illettrisme et leur donner les moyens d'accompagner les jeunes repérés pendant la JDC.
- **Les CFA** : repérage systématique ses situations d'illettrisme au moment de l'entrée en apprentissage.
- **Le réseau des E2C et l'Epide**

Les centres « Défense – Deuxième chance », qui relèvent de l'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDE), ont pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes en difficulté scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi, en risque de marginalisation, et sur la base du volontariat. La formation dispensée dans ces centres, d'une durée de six mois à deux ans, comporte notamment une remise à niveau des fondamentaux scolaires.

Les Ecoles de la Deuxième Chance s'adressent aux jeunes de 18 à 25 ans qui sont sortis du système scolaire sans diplôme. L'Ecole de la Deuxième Chance offre une formation de 9 mois à 1 an. Il s'agit de parvenir à la maîtrise des savoirs de base : lire, écrire, compter, notions d'informatique, notions d'une langue étrangère.

3.5.3.2. Les actions de soutien à la parentalité

Les actions éducatives parentales devenues actions éducatives familiales (AEF), ont été expérimentées par la Caisse nationale des allocations familiales en réponse à l'appel à projets « expérimentations sociales » lancé en 2008 par le Haut-Commissariat aux solidarités actives. Les AEF sont des dispositifs, sans ligne de crédit spécifique, qui ont vocation à s'intégrer dans le cadre du droit commun des politiques de soutien à la parentalité.

La circulaire précitée de 2013 relative à la prévention de l'illettrisme invite les acteurs du monde éducatif à se préoccuper du contexte familial à travers la mise en place des AEF qu'il recommande de développer, en particulier dans les zones rurales isolées et dans les zones de l'éducation prioritaire.

Les AEF constituent un ensemble d'actions partenariales, encore limité, qui mérite cependant d'être développé et assis sur des financements de droit commun notamment en soutien des familles qui ne maîtrisent pas bien la lecture, l'écriture et le calcul, au moment de l'entrée de leurs enfants dans les premiers apprentissages (entrée en maternelle, entrée en primaire, entrée en sixième).

3.5.4. Le soutien au réseau associatif

Les associations ont besoin d'un soutien et d'une reconnaissance de leur savoir-faire, mais aussi d'une meilleure adaptation de leur activité, trop souvent cloisonnée. Les associations requièrent non seulement un appui méthodologique et une reconnaissance de leur expertise mais aussi un soutien financier pour les actions qui s'inscrivent dans les orientations ou missions de l'Agence.

3.5.4.1. Un appui méthodologique : une exigence de qualité

L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra, dans la mesure de ses moyens disponibles, en lien avec les gestionnaires des fonds existants, promouvoir des actions de formation des bénévoles[85] associatifs au repérage, à l'accueil et à la formation des personnes en situation de difficulté avec le français.[86]

Dans l'esprit de la charte de qualité envisagée en 2014, la nouvelle Agence pourrait également créer, comme le préconisait la précédente mission de préfiguration, un label de type « Le français pour tous » pour les associations et les centres sociaux œuvrant dans le domaine de la pratique de la langue afin de qualifier leur action et d'en reconnaitre la qualité.

3.5.4.2. Une meilleure structuration de l'offre de formation dans les ASL

Les ateliers de savoirs sociolinguistiques (ASL), mis en place par des associations ou des centres sociaux, sont des actions de proximité favorisant la connaissance et l'appropriation des services et dispositifs publics et des règles et modes de fonctionnement de la société française, tout en offrant une première sensibilisation à la langue française orale.

---

[85] Egalement dans les CADA qui sont confrontés aussi ce problème.
[86] M. Louis GALLOIS, Président de la FNARS, a été entendu par la mission le 28 septembre 2016.

La mission de préfiguration propose **de recentrer ce dispositif principalement**, **mais pas exclusivement, sur la préparation au Diplôme initial de langue française (DILF)** qui est un bon vecteur d'intégration sociale et professionnelle. Ces ateliers devraient prioritairement cibler les publics concernés à savoir, d'une part, les personnes migrantes pas ou peu scolarisées et, d'autre part, des personnes, françaises ou non, issues de l'immigration ou non, qui éprouvent de réelles difficultés avec l'écrit bien que possédant des compétences orales.

3.5.4.3. Des conventions de subventionnement

Par ailleurs, l'Agence pourrait participer au financement des actions de formation des bénévoles associatifs, au repérage, à l'accueil et à la formation des personnes en situation de difficulté avec le français. De plus, elle devra agir en direction des ateliers de savoirs sociolinguistiques afin de renforcer leur capacité à inscrire les bénéficiaires dans une logique de parcours et d'approfondissement du français, car ils constituent bien souvent la seule réponse aux besoins des personnes immigrées présentes sur le territoire depuis plus de 5 ans.

Le plus souvent il s'agit de projets portés par des associations qui sont à l'origine des actions susceptibles d'être financées par les collectivités publics, hors procédure formalisée de marché public, sous la forme de conventions pluriannuels d'objectifs (CPO)[87]. La circulaire du Premier ministre en date du 29 septembre 2015 précise à nouveau le cadre juridique régissant les subventions versées par les pouvoirs publics aux associations et notamment les caractéristiques juridiques de la subvention. Elle rappelle que l'initiative du projet ainsi que l'existence ou non d'une contrepartie financière sont les deux principaux critères à prendre en compte pour déterminer si la convention conclue entre une collectivité publique et une association doit être soumise aux règles de la commande publique.

3.5.4.4. La médiation numérique

Enjeu de développement économique et social, la diffusion des outils numériques fait l'objet de politiques publiques volontaristes, trouvant notamment leur traduction dans la création récente d'un opérateur dédié, l'agence France numérique.

A l'heure où 85% des démarches administratives sont accessibles en ligne, 5 millions de personnes en précarité sont en difficulté avec le numérique[88], dont une part significative de personnes non diplômées. A titre d'exemple, 40 à 50 % de jeunes ne possèdent pas d'adresse électronique à leur arrivée à la mission locale[89].

De fait, la dématérialisation croissante des services publics entraine une diminution de l'autonomie de l'usager dans sa relation aux services publics et dans l'accès à ses droits. Face à cette problématique grandissante, les réseaux d'acteurs s'organisent, au niveau local et national, autour de trois grands principes d'action : l'implantation de lieux d'accès aux outils numériques, la formation des utilisateurs et la médiation numérique.

Le réseau des espaces publics numériques réunit 4 500 lieux d'accès, de formation et de médiation aux outils numériques. Emmaüs connect propose dans 7 points d'accès, un bagage numérique minimum comprenant équipement et formation des personnes fragiles.

[87] Le cas échéant à la suite d'un appel à projet.
[88] Source : Emmaüs connect.
[89] Observatoire des non-recours aux droits et aux services.

Enfin, le réseau des Points d'information médiation multiservices (PIMM) et la fondation FACE (les entreprises contre l'exclusion), qui réunissent 160 points d'accès aux droits, travaillent en lien avec France Médiation et le CGET au développement de la médiation numérique. S'appuyant sur des médiateurs sociaux spécialement formés, la médiation numérique vise à repérer, sensibiliser, accompagner et former les personnes les plus éloignées des institutions.

L'Agence pour la langue française et la cohésion sociale aura vocation à développer des coopérations autours de ces initiatives.

Par ailleurs, les personnes en situation de précarité, devraient pouvoir acquérir des compétences numériques de base et être formées à l'usage des techniques de communication qui peuvent se révéler un levier de transformation de la vie personnelle, et un outil de reconquête de la dignité et de l'estime de soi[90].

3.5.5. Une nouvelle organisation territoriale

Si le périmètre des missions de l'Agence pour la langue française recouvre un nombre d'acteurs, d'opérateurs et de dispositifs important ayant vocation à être intégrés ou mieux coordonnés au niveau national, il en va de même au niveau territorial.

La multiplicité des acteurs et le déficit de coordination de l'ensemble des parties prenantes à l'amélioration de la maîtrise du français imposent la mise en place d'une organisation adaptée, dotée de moyens et d'objectifs lisibles – portés par un délégué régional de l'Agence – placé auprès du Préfet de région[91]. La nouvelle organisation territoriale devra veiller à la bonne articulation avec les réseaux académiques de l'éducation nationale et les services déconcentrés du ministère de la Culture.

3.5.5.1. Un réseau de « délégués régionaux » rattachés à la nouvelle Agence

La circulaire du Premier ministre du 20 juin 2001 qui précise le rôle des « *chargés de mission régionaux* » devra être modifiée afin de préciser les missions et le positionnement des nouveaux « délégués régionaux ».

S'agissant des missions, l'action des nouveaux délégués régionaux devra s'inscrire dans le cadre plus large de l'amélioration de la maîtrise de la langue française sur le territoire. Ils seront les garants de la préparation de la contractualisation du plan régional dont ils s'assureront de la bonne mise en œuvre et l'évaluation. Ils seront le relais de l'agence sur les territoires. Le délégué régional pourrait également repérer les bonnes pratiques réalisées sur les territoires.

Plusieurs scénarios ont été envisagés par la mission de préfiguration concernant le positionnement des délégués régionaux. Un premier scénario pourrait mener à l'intégration des délégués territoriaux au sein des CARIF-OREF structures partagées entre l'Etat et les régions. Un second scénario – proche du modèle du réseau du droit des femmes[92] –

[90] Rapport du Conseil national du numérique (octobre 2013).
[91] La mission de préfiguration a rencontré le 26 octobre 2016, M. Jean-François CARENCO, Préfet d'Ile-de-France ; Mme Sophie BROCAS, Préfète de Paris ; M. Yannick IMBERT, Secrétaire général pour les affaires régionales.
[92] La mission de préfiguration a entendu Mme Annaïck MORVAN, Déléguée régionale aux Droits des femmes, le 6 octobre 2016.

consisterait à rapatrier les délégués régionaux au sein des SGAR, pour renforcer le caractère interministériel de leur mission. C'est le scénario préconisé par la mission de préfiguration.

Plus précisément, le délégué régional de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale serait un cadre de catégorie A, pouvant, le cas échéant, être mis à disposition par son administration d'origine, placé en position de détachement ou recruté par la voie contractuelle. Sous la responsabilité hiérarchique du directeur général de l'Agence, il pourrait être placé auprès du Préfet de région. Il pourrait être appuyé dans sa mission par des délégués départementaux désignés par les préfets de départements. En effet, il conviendra de mettre en place, au niveau départemental, des relais qui prennent en compte de la taille des départements et le poids de leurs métropoles, afin d'apporter des réponses au plus près des besoins[93].

3.5.5.2. La gestion des crédits d'intervention

Le mode de gestion des crédits d'intervention, principalement le financement des ateliers sociolinguistiques (ASL) et le cofinancement des formations régionales avec les Régions, peut s'opérer selon deux options.

- **Option n°1**

Pour des raisons de commodité de gestion, ces crédits pourraient continuer à être gérés comme actuellement même si le décret du 18 avril 2012 permet également de faire du préfet le délégué territorial de la nouvelle agence (tableau).

Tableau n° 17 : organisation territoriale

Un scénario alternatif consisterait à inscrire l'agence dans la liste des établissements publics de l'Etat comportant un échelon territorial, dont le représentant de l'Etat est le délégué territorial (décret en conseil d'Etat). Dans ce cas, les préfets de région et de département désignent au sein de leurs services un délégué territorial adjoint. *« Il assure la représentation de l'établissement dans la région ou le département. A ce titre, il peut recevoir délégation de pouvoir de l'organe compétent pour négocier et conclure au nom de l'établissement toute convention avec les collectivités territoriales et leurs groupements »* [94].

- **Option n°2**

Dans ce schéma institutionnel, le délégué régional serait responsable de la bonne utilisation des crédits déconcentrés au sein de l'Agence la langue française dont le budget serait ainsi abondé par les redéploiements de crédits provenant notamment du programme 104. Pour mettre en œuvre ses missions, l'Agence disposerait de crédits d'intervention dont une large part serait destinée à financer des actions dans le cadre des « Plans d'action régionaux pour la maîtrise de la langue française ».

[93] La mission de préfiguration a rencontré le 3 novembre 2016 Mme Sophie Elizéon, Préfète déléguée à l'égalité des chances pour le département du Nord.

[94] Décret n°2012-509 du 18 avril 2012 pris en application de l'article 59-1 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action de l'Etat dans les régions et départements.

Ainsi, la nouvelle Agence pourrait répartir son enveloppe nationale de crédits d'intervention entre les régions selon des critères qui prendraient notamment en compte la situation locale en matière de prévention et de lutte contre l'illettrisme.

3.5.5.3. Une collaboration à développer au niveau régional

Outre l'intégration des délégués régionaux au sein des SGAR et la constitution d'un réseau de correspondants départementaux, il conviendra de veiller à la bonne articulation de leur action avec les nouvelles instances régionales de gouvernance des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation (CREFOP et COPAREF). Dans un premier temps, cette collaboration pourrait se matérialiser par la mise en place, au sein de chaque Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), d'un groupe de travail/commission sur le sujet de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme.

Dans le même esprit, un partenariat avec l'Association des régions de France (ARF) permettrait d'établir les modalités d'une collaboration locale indispensable à l'action des délégués régionaux. Un partenariat avec le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) permettrait la mobilisation plus systématique, par les concepteurs des contrats de ville, des délégués régionaux de l'agence.

Enfin, il conviendrait de prévoir la consultation systématique des CESER sur les « Plans d'action régionaux pour la maîtrise de la langue française ».

3.5.5.4. L'articulation avec les autres réseaux ministériels au niveau local

Avec la mise en place de la nouvelle Agence, il convient de redéfinir à la fois le rôle et le positionnement administratif des délégués régionaux mais aussi leur articulation avec le réseau des correspondants académiques. Ainsi, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) dispose d'un réseau de correspondants académiques « prévention de l'illettrisme » et de chargés de mission départementaux « maîtrise de la langue » et « prévention de l'illettrisme » [95].

De son côté, l'action de la DGLFLF est relayée dans chaque Direction régionale des affaires culturelles par un conseiller à la langue française et aux langues de France, choisi et nommé par le Directeur régional des affaires culturelles. Cette dernière fonction est souvent assurée conjointement par le Conseiller livre et lecture.

Outre la nécessaire coordination avec les référents des autres ministères précités au niveau local, il conviendra de veiller à la bonne articulation de l'action des délégués régionaux avec les délégations régionales de l'OFII.

[95] Cf. Circulaires DGESCO aux recteurs du 29 novembre 2012 et du 12 novembre 2013.

IV. Le dispositif proposé pour l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale

Il s'agit ici de synthétiser les considérations précédentes en formulant des propositions opérationnelles comme nous y invite la lettre de mission du Premier ministre. Elles précisent les modalités administratives, juridiques et financières de fonctionnement de la nouvelle Agence.

4.1. Le choix du statut d'établissement public administratif

La nouvelle Agence devrait être dotée d'un statut d'établissement public administratif (EPA). Un contrat d'objectifs et de performance (COP) signé avec l'Etat déclinerait les missions dévolues à l'établissement public, les objectifs pluriannuels à atteindre et fixerait les critères d'évaluation.

La lettre de mission suggérait la mise en place d'un « *conseil d'administration* », ce qui juridiquement renvoie soit au statut de GIP, que la mission propose de ne pas retenir, soit à la création ou à la transformation d'un établissement public existant.

4.1.1. La formule du GIP doit être écartée

Malgré les avantages présentés par le GIP (souplesse de gestion, partenariats public-privé, création possible par voie règlementaire), cette formule n'a pas été retenue. En effet, les GIP sont par principe constitués pour une durée limitée, ce qui ne correspond pas à la volonté d'inscrire la politique de valorisation de la langue française et de lutte contre l'illettrisme dans la continuité et de mettre l'Etat en situation de garantir un véritable pilotage stratégique de cette politique.

4.1.2. Les justifications du statut d'établissement public

La volonté de privilégier la transformation d'un établissement public existant est conforme à la circulaire du Premier ministre du 9 avril 2013 qui souligne qu'« *il convient [...] aujourd'hui, non seulement de limiter strictement la création de nouvelles agences, mais aussi d'engager une démarche de rationalisation de l'ensemble des organismes existants*. »

Comme cela a été exposé précédemment, le choix de doter la nouvelle Agence du statut d'établissement public administratif repose sur une triple justification.

En premier lieu, la politique linguistique et la lutte contre l'illettrisme constituent des missions pérennes, qui ne sont pas limitées dans le temps, à la différence des missions qui pourraient être confiées à un GIP. Avec ce statut, la nouvelle Agence disposera ainsi d'une assise juridique et financière plus solide.

En second lieu, le statut d'établissement public, réputé plus adapté que le statut de GIP à un rôle de « chef de file », permettra ainsi à l'Agence d'avoir un exécutif fort, reposant sur un conseil d'administration rassemblant les principaux acteurs impliqués et un directeur général investi d'une autorité hiérarchique directe sur ses personnels, y compris les délégués régionaux.

En troisième lieu, compte tenu du rattachement progressif ou des regroupements institutionnels proposés, l'Agence ne se limitera pas à un rôle d'administration de mission car elle aura un programme d'actions et une activité de gestion animée par une équipe comptant environ 280 personnes.

Enfin, l'élargissement des missions de service public du CIEP contribuera à ancrer l'Agence dans le service public administratif (SPA) – ce qui justifie le statut d'EPA – et non pas dans un Service public industriel et commercial (SPIC).

4.1.3. L'affirmation du caractère interministériel

Afin d'affirmer le caractère interministériel de la politique publique mise en œuvre par cet établissement public, le directeur de l'Agence de la langue française devrait être nommé en Conseil des ministres.

Pour la même raison, le conseil d'administration de l'Agence comprendra des représentants de l'Etat appartenant à chacun des principaux ministères impliqués dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale[96].

4.1.4. Un opérateur national de l'Etat

Au sens juridique, la nouvelle Agence répond aux trois critères de qualification d'opérateur de l'Etat, à savoir : une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat, un financement assuré majoritairement par l'Etat directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales, et enfin un contrôle direct par l'Etat.

Par ailleurs, la circulaire précitée du Premier ministre du 9 avril 2013 harmonise et clarifie les modalités de mise en œuvre en fournissant un cadre précis. Elle détaille les critères objectifs qui peuvent justifier ce recours – spécialité des missions, gain d'efficacité et d'efficience, expertise, partenariat avec des acteurs de la société civile et les collectivités territoriales, nécessité d'une certaine autonomie – et rend obligatoire la réalisation d'une étude d'opportunité et d'impact avant toute création de nouvelle Agence. Dans le cas présent, la formule juridique est celle qui constitue le mode d'organisation assurant une meilleure efficience et lisibilité de l'action publique.

[96] Le Conseil d'administration du CIEP comporte actuellement huit représentants de l'Etat, dont six désignés par le Ministre chargé de l'éducation et deux par le ministère des Affaires étrangères.

4.2. Le rattachement ou le regroupement de structures existantes

L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra reprendre les missions et moyens de plusieurs organismes ou administrations existants et permettre ainsi une clarification institutionnelle dans les domaines de la lutte contre l'illettrisme, de l'apprentissage et de la promotion de la langue française.

La lettre du Premier ministre en date du 6 juin 2016 invitait la mission de préfiguration à formuler **des propositions de regroupements** cohérents au regard des missions qui seront confiées à l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, en écartant d'emblée les hypothèses qui auraient impliqué un démantèlement de l'une ou l'autre des structures existantes. Car la création de l'Agence a pour objet de permettre une meilleure coordination des acteurs et des missions qui sont jusqu'à présent dispersés entre divers organismes ou administrations.

Elle précise également que « son conseil d'administration sera composé des ministères concernés, des partenaires sociaux, des collectivités locales et de la société civile. » Surtout, la mission de préfiguration avait l'obligation de formuler des propositions garantissant une « mise en œuvre rapide et progressive ».

Dans le cadre ainsi fixé, la mission de préfiguration a envisagé plusieurs niveaux de regroupement institutionnel en s'appuyant sur un établissement public existant (scénarios n°1 à n°3), seul moyen de garantir une mise en œuvre rapide et progressive. Il s'agit, en effet, de scénarios qui peuvent être envisagés de manière alternative ou bien successive, selon le rythme que l'on veut donner à cette réforme.

A titre subsidiaire, la mission propose un quatrième scénario qui ménage une période plus longue de transition mais qui présente l'inconvénient de s'écarter sensiblement de la lettre de mission.

4.2.1. Le choix d'un établissement pivot avec une période d'expérimentation (scénario n°1)

Sur le modèle de la création de l'Institut français en 2010, le scénario n°1 consisterait à faire du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) l'établissement pivot de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale, en prévoyant une expérimentation sur deux ou trois ans du rattachement progressif de structures ou d'opérateurs ayant des activités en lien avec la langue française et la lutte contre l'illettrisme. Cette expérimentation devrait être soutenue budgétairement par l'attribution d'une enveloppe spécifique.

Le choix du CIEP s'explique par le fait que **cet établissement dispose de nombreux atouts**. En effet, la capacité d'expertise du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) pourrait être mise au service d'une structuration de l'offre de formation linguistique proposée aux personnes en difficulté avec la langue française, notamment à travers l'activité de certification en langue française qui est un puissant vecteur d'intégration scolaire, sociale et professionnelle. De même, l'expérience acquise par le CIEP en matière de coopération éducative contribuera au développement et à la diffusion d'outils méthodologiques et pédagogiques auprès des professionnels concernés, y compris les acteurs associatifs. Son

apport sera essentiel pour contribuer à l'évaluation de la politique nationale de maîtrise et de valorisation de la langue française. Enfin, une Agence de la langue française pour la cohésion sociale digne de ce nom se doit d'avoir une action internationale **et une présence en Outre-mer**, ce qui est le cas du CIEP.

Toutefois, la mission de préfiguration mesure la réelle difficulté qu'il y aura à rapprocher, sans une phase préparatoire de concertation sociale, des structures ou des opérateurs dont l'histoire, les modes d'organisation et les pratiques professionnelles demeurent pour l'instant éloignés. C'est pourquoi la mission propose d'assortir ce scénario **d'une période d'expérimentation sur deux ou trois ans**, à compter de la promulgation de la loi, de rattachement progressif de structures ou d'opérateurs ayant des activités en lien avec la langue française et la lutte contre l'illettrisme. **Cette expérimentation devra donner lieu à l'attribution d'une enveloppe spécifique**. Chaque année jusqu'au terme de ce délai de deux ou trois ans, un rapport serait remis par le Gouvernement aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les résultats de cette expérimentation.

De manière complémentaire, l'Agence mettra en place **un partenariat privilégié – sous la forme d'une convention – avec le GIP-ANLCI** qui est l'opérateur historique en charge de la lutte contre l'illettrisme. Cette convention précisera les orientations communes en matière de prévention et de lutte contre l'illettrisme, ainsi que le fonctionnement du réseau territorial au moins jusqu'au renouvellement de la convention constitutive du « GIP-ANLCI » en 2018.

Pour la mise en œuvre de ce scénario, qui a la préférence de la mission de préfiguration, **un décret précisera les missions et l'organisation de la nouvelle Agence** qui restera durant toute la période d'expérimentation un opérateur placé sous la seule tutelle de l'éducation nationale. Ainsi, le décret devra déterminer la composition élargie de son conseil d'administration, de manière à affirmer son caractère interministériel, et l'organisation de son réseau territorial.

En résumé, l'édifice institutionnel de la nouvelle Agence reposerait ainsi sur trois piliers parfaitement complémentaires :

- **un pilier « social »** qui portera les actions de prévention de l'illettrisme et de maîtrise de la langue française ainsi que l'accès aux savoirs de base pour tous les publics y compris les migrants non pris en charge par l'OFII ;

- **un pilier « culturel »** qui portera – en s'appuyant sur la DGLFLF – les missions de valorisation de la langue française dans le cadre d'une politique linguistique plus intégrée et définie par l'Etat ;

- **un pilier « éducatif et international »** qui soutiendra la coopération éducative et la diffusion de la langue française dans le monde et, le cas échéant, le suivi de dispositifs ou programmes européens (AEFA et EPALE).

4.2.2. Un premier niveau de regroupement institutionnel (scénario n°2)

Dans un deuxième scénario cible, la mission de préfiguration a envisagé un premier niveau de regroupement institutionnel qui consisterait à intégrer dès à présent un troisième acteur, le GIP-ANLCI, dans la nouvelle Agence, dès lors qu'il apparaîtrait aux yeux des acteurs concernés que les conditions juridiques et organisationnelles seraient réunies.

Ce regroupement institutionnel se justifie aussi par le fait qu'il convient de ne pas isoler la lutte contre l'illettrisme de ses prolongements éducatifs et culturels. De plus, la capacité d'expertise dont dispose le CIEP contribuera au développement et à la diffusion d'outils méthodologiques et pédagogiques auprès des professionnels concernés, notamment associatifs. Enfin, son apport sera essentiel pour conduire des études d'évaluation des politiques publiques dans les domaines éducatifs et de maîtrise de la langue française.

L'objectif poursuivi par le scénario n°2 est bien celui de consolider – aux plans juridique et financier – le nouvel organisme qui aura en charge notamment la lutte contre l'illettrisme conformément aux engagements de la Présidence de la République, dans sa lettre adressée le 12 mai dernier à la Présidente de l'ANLCI.

Plusieurs garanties devront être apportées en ce sens :

- grâce à la nouvelle Agence, le « GIP-ANLCI » évoluera vers un statut d'établissement public administratif (EPA) et le périmètre de ses interventions sera de fait élargi ;

- en sa qualité d'opérateur de l'Etat, la nouvelle Agence pourra percevoir des subventions pour charges de service public (SCSP) qui permettront de couvrir tout ou partie des dépenses liées à l'exploitation courante (personnels rémunérés par l'opérateur et fonctionnement) ;

- pour se prémunir contre tout risque de dilution des missions et des moyens consacrés à la lutte contre l'illettrisme, l'organisation administrative de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra impérativement disposer en son sein d'un service identifié en charge de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme et disposant d'une autonomie administrative ;

- l'organisation budgétaire de l'Agence devra faire en sorte que les crédits se rapportant à la lutte contre l'illettrisme soient d'une certaine manière « sanctuarisés » au sein du budget de l'Agence[97] ;

- les agents de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) affectés aux missions jusqu'à présent exercées par celle-ci devront de droit être transférés à l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale. Les agents contractuels devront conserver, lors de ce transfert, le bénéfice de leurs contrats et de leurs avantages statutaires.

[97] Les crédits affectés à la lutte contre l'illettrisme devront être identifiés dans une section spécifique dans la nomenclature budgétaire de la nouvelle Agence.

4.2.3. Un regroupement institutionnel plus large (scénario n°3)

- **Le rattachement direct de la DGLFLF à la nouvelle Agence**

Dans un troisième scénario cible, la nouvelle Agence pourrait réunir en son sein le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le GIP-ANLCI et la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), direction ministérielle qui coordonne actuellement la politique linguistique de l'Etat.

A cet égard, la mission a considéré que le regroupement du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) et de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) pouvait se justifier dans la mesure où leurs missions respectives, qui se situent pleinement dans le périmètre de compétences de la nouvelle Agence, sont largement complémentaires.

- **Les garanties à apporter à la DGLFLF**

Le rattachement de la DGLFLF à la nouvelle agence de la langue française pour la cohésion sociale devra s'accompagner d'un certain nombre de garanties pour les personnels concernés par ce regroupement, et pour le ministère de la Culture.

Plusieurs garanties devront être apportées en ce sens :

- prise en compte du caractère interministériel de l'Agence : nomination du Directeur général de l'Agence en Conseil des ministres et mise en place d'une double tutelle (éducation nationale et culture) ;

- reconnaissance de la spécificité de la DGLFLF : le Directeur général exercerait également les fonctions de Délégué général à la langue française ; création d'un poste de Directeur adjoint qui pourrait être nommé sur proposition du ministre de la Culture ;

- des garanties statutaires pour le personnel : les détachements devront s'opérer dans des conditions statutaires incitatives pour les personnels ; transfert des contrats de travail des contractuels à la nouvelle Agence ; transfert progressif et sur la base du volontariat des personnels.

4.2.4. Une solution transitoire (scénario n°4)

En dépit de la cohérence institutionnelle des trois scénarios cibles proposés, la mission de préfiguration mesure toutefois les résistances que ne manqueront pas de soulever les changements proposés.

C'est la raison pour laquelle la mission de préfiguration s'est résolue à imaginer, en s'écartant sensiblement de la lettre de mission, un scénario transitoire – conçu comme une étape préparatoire – laissant ainsi un temps suffisant aux acteurs concernés pour se forger une culture professionnelle commune. Cette nouvelle Agence serait alors organisée sous la forme, soit d'une mission interministérielle, soit d'un service rattaché au Premier ministre.

- **Une nouvelle mission ou délégation interministérielle**

Une mission ou une délégation interministérielle de la langue française pour la cohésion sociale pourrait être créée. Elle aurait pour mission de concevoir, de coordonner et d'animer la politique du gouvernement dans ce domaine. En particulier, elle se verrait confier les missions d'assurer la concertation avec les acteurs publics et privés sur les grandes orientations de la politique de maîtrise et de valorisation de la langue française aux fins d'élaborer un plan national d'action, de coordonner l'action de ces acteurs tant au niveau national que local (réseau territorial) et, enfin, de contribuer à l'évaluation des actions conduites en matière de maîtrise de la langue française et de lutte contre l'illettrisme.

Elle serait assistée d'un conseil d'orientation composé de personnalités nommées par arrêté du Premier ministre.

- **Un nouveau service rattaché au Premier ministre**

Dans cette hypothèse, ce nouveau service devra prendre appui sur la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF). Toutefois, la mission de préfiguration s'interroge sur le point de savoir si ce nouveau service aura, en termes de moyens humains et matériels, la taille critique suffisante.

4.3. L'impact juridique et budgétaire

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « la création de catégories d'établissements publics ». Les modalités de création d'un établissement public dépendent en premier lieu de la possibilité de rattacher le nouvel établissement à une catégorie existante. Si la catégorie n'existe pas, une loi est nécessaire. Cela étant, au-delà de la question juridique, l'exigence démocratique commande aussi que la création de l'Agence de langue française pour la cohésion sociale donne lieu à un large débat au parlement et avec la société civile.

Si l'établissement public qu'il est envisagé de créer entre dans une catégorie déjà existante, un décret suffit, à moins qu'il soit envisagé de déroger aux règles constitutives des établissements de la catégorie telles que fixées par le texte législatif l'ayant créée ou que l'intervention du législateur soit nécessaire à un autre titre, par exemple pour doter les organes dirigeants de certaines prérogatives.

La question des moyens publics pour répondre aux ambitions de la nouvelle Agence, dans un contexte budgétaire durablement très contraint, reste très délicate à résoudre. La nouvelle agence devra s'inscrire dans la trajectoire de maîtrise des finances publiques.

4.3.1. La transformation d'un EPA par la voie réglementaire

La transformation d'un EPA existant – en l'occurrence le CIEP – pourrait s'opérer par la voie réglementaire.[98] Ainsi, un décret modificatif viendrait préciser les missions, les compétences et la gouvernance de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale.

Il convient de souligner que la lutte contre l'illettrisme constitue déjà une mission de l'éducation nationale : « *La lutte contre l'illettrisme constitue une priorité nationale. Cette priorité est prise en compte par le service public de l'éducation ainsi que par les personnes publiques et privées qui assurent une mission de formation ou d'action sociale. Tous les services publics contribuent de manière coordonnée à la lutte contre l'illettrisme dans leurs domaines d'action respectifs* » (article L121-2).

4.3.2. Un débat démocratique pourtant nécessaire

Dans ce sens, l'article 35 du projet de loi « égalité et citoyenneté » pourrait utilement être complété afin de prévoir le principe de l'élargissement des activités du Centre international d'études pédagogiques (CIEP), qui changerait de dénomination pour devenir l'Agence nationale de la langue française pour la cohésion sociale. Si le changement de dénomination est de niveau réglementaire, des dispositions législatives « minimales » semblent toutefois pouvoir se justifier et dont le contenu diffère selon le scénario retenu.

[98] Cela implique d'adopter un décret modifiant l'organisation juridique du CIEP.

- **Pour le scénario n°1**

Dans ce cas de figure, l'article L121-2 du code de l'éducation pourrait être utilement complété par un alinéa afin de souligner le rôle de coordination de cette nouvelle Agence en matière de lutte contre l'illettrisme.

I. – L'article L121-2 du code de l'éducation serait complété par un alinéa ainsi rédigé : « *L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, mentionnée à l'article R314-51 du code de l'éducation, est notamment chargée de promouvoir et de coordonner toutes les actions concourant à prévenir et résorber l'illettrisme.* »

II. – Un article prévoyant une expérimentation : « *Pendant un délai de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement conduit une expérimentation du rattachement à l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, de structures ou d'opérateurs ayant un lien avec la valorisation de la langue française et la lutte contre l'illettrisme.* »

- **Pour les scénarios n°2 et n°3**

I. – Les activités de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (scénario n°2) et de la Délégation à la langue française et aux langues de France (scénario n°3) sont transférées à l'établissement public mentionné à l'article R314-51 du code de l'éducation suivant des modalités et un calendrier, prévus par décret, au plus tard le 1er mars 2017.

II. – Les agents non titulaires de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (scénario n°2) et ceux de la DGLFLF (scénario n°3) sont transférés à l'établissement public mentionné à l'article R314-51 du code de l'éducation, dans des conditions fixées par arrêté des ministres concernés. Ils conservent, lors de ce transfert, le bénéfice de leurs contrats.

4.3.3. Le budget consolidé à périmètre constant

Pour donner un ordre de grandeur, le budget consolidé de la nouvelle Agence, résultant de l'agrégation des budgets de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (1,6 M €), de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (4,3 M€) et du Centre international d'études pédagogiques (24,6 M€), avoisinerait les 30 M€[99].

[99] Estimation fondée sur les données budgétaires de l'année 2015.

Tableau n° 18 : budget consolidé 2015

Charges consolidées 2015 – en M€				
	CIEP	**DGLFLF**	**ANLCI**	**Total**
Personnel	12,80	1,40	0,50	15,20
Fonctionnement/achats	10,00	0,05	0,70	10,35
Intervention	0,00	2,85	0,40	3,15
Excédent	1,80	-	-	1,80
Total	**24,60**	**4,30**	**1,60**	**30,50**

Ressources consolidées 2015 – en M€				
	CIEP	**DGLFLF**	**ANLCI**	**Total**
Subventions Etat	7,00	4,30	0,85	12,15
Autres subventions	0,80	-	0,75	1,55
Ressources propres	16,80	-	-	16,80
Total	**24,60**	**4,30**	**1,60**	**30,50**

Les regroupements proposés devraient permettre des économies d'échelle grâce notamment à la mutualisation des fonctions supports et à la réduction d'éventuels doublons.

Toutefois, celles-ci ne seront pas suffisantes pour compenser l'extension des missions sociales de la nouvelle agence. Au-delà de la lutte contre l'illettrisme, l'action de l'agence sera en effet de favoriser l'apprentissage général des compétences de base pour tous les publics ne maîtrisant pas la langue française. Elle devrait assurer le financement des actions de formation linguistique des migrants non pris en charge par l'OFII. Pour cela, l'Agence devra disposer de crédits d'intervention pour financer les associations qui œuvrent dans ce domaine.

De même, des crédits de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devront être mobilisés notamment pour le cofinancement des centres « ressources illettrisme » (coût estimé à 1 M€ pour la participation de l'Etat) et le réseau des délégués régionaux qui sont indispensables pour structurer la mise en œuvre territoriale de la politique de lutte contre l'illettrisme. Une priorité sera donnée au développement d'outils numériques porteurs de pédagogies innovantes fondées sur l'interactivité et le jeu notamment.

4.3.4. Des redéploiements de crédits à hauteur de 16 M€ *a minima*

Pour compenser l'extension des missions de la nouvelle Agence, il conviendrait de prévoir des redéploiements de crédits des principaux programmes ministériels concernés, principalement du programme 147 *« politique de la ville »* (environ 1 M€), du programme 104 « *Intégration et accès à la nationalité française* » (environ 9 M€)[100] correspondant notamment aux crédits servant à financer les ateliers de savoirs sociolinguistiques et du programme 124 « *conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » (environ 1 M€) – ou un autre programme de même nature – pour le financement du réseau régional. A cet égard, le programme 124 dispose des compétences humaines et techniques pour structurer ce réseau régional sous réserve d'un

[100] Ces crédits pourront continuer à être déconcentrés auprès des Préfets de région.

réajustement de ses effectifs. Enfin, une enveloppe de 4 M€ devra être dégagée pour cofinancer les plans régionaux.

Compte tenu de ce qui précède, la mission estime que le coût résultant de la création de cette nouvelle Agence pourra être contenu car les économies dégagées par le rattachement progressif ou le regroupement de structures existantes pourront être redéployées et les subventions pour charges de service public (SCSP)[101] perçues par la nouvelle Agence seront entièrement financées par des redéploiements de crédits provenant d'autres programmes ministériels.

Tableau n° 19 : redéploiement de crédits ministériels

Mission	Programme	Objet	Montant
Politique des territoires	147 - politique de la Ville	Formation linguistique des migrants (Ville)	1 M€
Travail et emploi	102 - accès et retour à l'emploi 103 – accompagnement des mutations économiques	Financement des centres de ressource illettrisme	1M€
Immigration, asile et intégration	104 – intégration et accès à la nationalité française	Formation linguistique des migrants (ASL)	9M€
Solidarité, insertion et égalité des chances	124 – conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	Financement du réseau territorial	1M€
A déterminer	A déterminer	Cofinancement des plans régionaux	4M€

[101] Dans le scénario n°1, l'accompagnement budgétaire de l'expérimentation pourra prendre la forme d'une majoration de la subvention pour charges de service public actuellement versé au CIEP.

4.4. Une gouvernance renouvelée

Les scénarios envisagés emportent modification de l'organisation des règles de gouvernance.

4.4.1. La composition du conseil d'administration

Elle serait dotée d'un conseil d'administration et dirigée par un directeur général.

La composition actuelle du conseil d'administration du CIEP serait élargie à d'autres acteurs, notamment à d'autres représentants de l'Etat (Education nationale, Culture, Travail, Affaires étrangères, Intérieur et la Ville), des représentants des régions désignés par l'Association des Régions de France (ARF)[102], des partenaires sociaux, un représentant de la Conférence des présidents d'université, et des grandes associations ou fondations engagées dans la lutte contre l'illettrisme.

Ce conseil d'administration pourrait également comprendre quelques acteurs importants de la francophonie comme l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et l'Agence Universitaire de la Francophonie (AUF).

La répartition des sièges et des voix au sein du conseil d'administration devrait être déterminée au prorata des apports ou concours de chacun des membres de ce conseil.

4.4.2. La mise en place d'un conseil scientifique

Le conseil d'administration de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale pourrait s'appuyer sur un **conseil scientifique** qui aurait pour mission de conduire des activités de recherche. Il contribuerait à l'évaluation de la politique nationale de maîtrise et de valorisation de la langue française et de l'impact des actions menées en matière de lutte contre l'illettrisme.

Il aurait aussi pour mission de conseiller le conseil d'administration sur toute question relative à l'emploi, la maîtrise et la promotion de la langue française. A ce titre, ce conseil scientifique serait chargé de préparer le rapport annuel sur l'emploi de la langue française. Il établira des liens privilégiés avec le COEPIA et la Commission d'enrichissement de la langue française.

Enfin, le conseil scientifique pourrait être consulté sur la politique sociale, linguistique et culturelle de l'Agence, et sur toute autre question qui lui sera soumise par le Président du conseil d'administration.

La composition de ce conseil scientifique serait fixée par décret.

[102] François BONNEAU, Président délégué de l'ARF, a été auditionné le 19 juillet 2016.

4.4.3. Les conditions du rattachement du GIP-ANLCI (scénario n°2)

Le CIEP dispose déjà d'un centre local situé à La Réunion dont le directeur est nommé par arrêté du ministre chargé de l'éducation et qui bénéficie d'une certaine autonomie administrative. Il assure, dans le cadre de la politique générale de l'établissement et sous l'autorité de son directeur, la gestion du centre. Il est assisté d'une commission consultative.

De manière similaire, la mission de préfiguration préconise, dans le cadre du scénario n°2, la création d'un deuxième centre local situé à Lyon. Sous l'autorité du directeur de la nouvelle Agence, ce centre contribuerait à la réalisation des missions de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, plus spécialement dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme, sur l'ensemble du territoire national.

Le directeur de ce centre local assurerait, dans le cadre de la politique générale de l'établissement et sous l'autorité de son directeur, la gestion du centre. Dans l'exercice de sa mission, il serait assisté d'une **commission consultative** présidée par l'un de ses membres et dont la composition serait fixée par le ministre de tutelle de l'Agence. Cette commission serait associée à la préparation du « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française ». Les modalités d'organisation de ce comité consultatif seront fixées par arrêté.

Dans la nomenclature budgétaire de la nouvelle agence, les dépenses d'intervention consenties en faveur de la lutte contre l'illettrisme devraient pouvoir figurer dans une « section » spécifique de son budget, section budgétaire qui pourrait être abondée par les crédits des autres sections mais ne pourrait pas, à l'inverse, supporter des diminutions de crédits au profit de ces mêmes sections[103].

Les modalités d'application seront fixées par arrêté.

4.4.4. La place de la DGLFLF au sein de la nouvelle Agence (scénario n°3)

Le directeur général de la nouvelle Agence, nommé en Conseil des ministres, serait également nommé dans les fonctions de « Délégué général à la langue française et aux langues de France » (DGLFLF).

Le directeur de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale serait assisté d'un deuxième directeur-adjoint, que la mission de préfiguration propose de créer, qui aurait en charge d'encadrer un service qui porterait les missions actuellement confiées à la DGLFLF.

[103] Selon un principe de « fongibilité asymétrique ».

4.5. Les missions de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale

4.5.1. L'élargissement des missions du CIEP

L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale reprendra l'ensemble des missions des opérateurs qu'elle regroupera, complétées de missions pour lesquelles aucun opérateur n'est actuellement compétent. Au plan juridique, cela nécessite une refonte des dispositions réglementaires du code de l'éducation permettant **un élargissement des missions du CIEP**, établissement pivot de la nouvelle Agence.

A titre indicatif, l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale pourrait se voir notamment confier les missions suivantes :

« **1°** De fédérer et d'optimiser les moyens affectés par l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile à la lutte contre l'illettrisme ;

« **2°** De promouvoir et de coordonner, tant au niveau national que local, toutes les actions concourant à prévenir et résorber l'illettrisme et à favoriser l'accès de tous les publics à la lecture, à l'écriture et aux compétences de base ;

« **3°** De favoriser la promotion et la valorisation des actions conduites par les associations qui œuvrent en faveur de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme ;

« **4°** D'accompagner et de professionnaliser les acteurs qui réalisent des actions de lutte contre l'illettrisme et d'apprentissage du français ;

« **5°** De participer au développement et la diffusion de pratiques et d'outils méthodologiques et pédagogiques prenant appui sur les réseaux et les dispositifs existants ;

« **6°** D'assurer la mise en œuvre du socle de compétences et de connaissances professionnelles favorable à la promotion dans l'emploi et au retour à l'emploi ainsi que la mise en place d'actions spécifiques dans le cadre de la politique de formation professionnelle ;

« **7°** De contribuer à la mise en œuvre, en partenariat avec d'autres opérateurs, des actions et des dispositifs d'apprentissage de la langue française pour les étrangers admis à séjourner régulièrement en France ;

« **8°** D'orienter et coordonner les politiques publiques visant à garantir l'emploi de la langue française, à promouvoir son usage et à assurer son enrichissement ;

« **9°** De contribuer à la réforme du langage des administrations par l'utilisation d'un registre de langue plus accessible aux usagers du service public garantissant un accès effectif au droit ;

« **10°** De promouvoir l'accessibilité au savoir et à la culture ;

« **11°** De contribuer à l'évaluation des actions et l'impact des politiques mises en œuvre par l'Agence de la langue française.

Par ailleurs il conviendrait aussi de préciser que :

- l'Agence mène directement des actions ou accorde des concours financiers, notamment dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs, aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés, notamment les associations, qui conduisent des opérations concourant à ces objectifs.

- en outre, dans toutes ses interventions, l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra prendre en compte les spécificités des départements d'Outre-mer.

4.5.2. Une action menée en complémentarité avec l'OFII

La nouvelle Agence pourrait se voir confier la mission d'accompagner les publics migrants non éligibles aux formations linguistiques de l'OFII. Cela concernerait essentiellement les ressortissants européens, les français non francophones ainsi que les étrangers non primo-arrivants en situation régulière. Ils pourraient ainsi accéder à des formations linguistiques en fonction de leurs besoins et sur la base du volontariat, sous la responsabilité de la nouvelle agence, et selon une prescription régulée par Pôle emploi, les missions locales ou les conseils départementaux.

Dans la limite des moyens qui lui seront alloués, l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale disposerait d'une compétence de droit commun sur les actions d'apprentissage de la langue française, non pris en charge par l'OFII, en faveur des étrangers séjournant depuis plus de cinq ans en France.

4.5.3. Une meilleure structuration de l'offre de formation linguistique

L'Agence de la langue française devra d'abord veiller à ne pas laisser persister les zones d'ombre repérées dans l'offre de formation linguistique favorisant des ruptures de parcours et l'exclusion de certains publics.

Elle devra, dans la mesure de ses moyens disponibles, en lien avec les gestionnaires des fonds existants, promouvoir des actions de formation des formateurs qui encadrent les bénévoles associatifs dans leurs missions de repérage, d'accueil et de formation des personnes en situation de difficulté avec le français.

Les ateliers de savoirs sociolinguistiques (ASL), mis en place par des associations ou des centres sociaux, sont des actions de proximité favorisant la connaissance des règles et modes de fonctionnement de la société française, tout en offrant une première sensibilisation à la langue française orale. La mission de préfiguration propose de recentrer ce dispositif principalement, **mais pas exclusivement**, sur la préparation au Diplôme initial de langue française (DILF) qui est un bon vecteur d'intégration sociale et professionnelle.

Enfin, pour les travailleurs détachés, il conviendrait d'exiger des entreprises étrangères qui mettent à disposition cette main-d'œuvre parfois très qualifiée de financer des actions de formation linguistique qui pourraient faire l'objet d'une certification au moyen du « DELF Pro » qui comporte d'ailleurs quatre niveaux de compétence. Une solution

alternative[104] ou complémentaire consisterait à assujettir les entreprises concernées à la taxe due pour l'emploi d'un salarié étranger en France, dont elles sont actuellement exonérées. Cette taxe permettrait de faire bénéficier les travailleurs détachés des formations organisées par l'OFII. Cette disposition pourrait être portée par la loi de finance 2017. Sans porter atteinte à la libre circulation des travailleurs, la question de l'inscription dans les clauses sociales des marchés, de garanties concernant le niveau linguistique des travailleurs détachés, reste posée.

4.5.4. Une Agence référente pour certains programmes européens

L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale pourrait être désignée comme organisme référent pour le suivi du programme « Agenda européen pour l'éducation et la formation des adultes (AEFA) » et celui du programme EPALE pour la France.

4.5.5. Le pilotage du réseau territorial

Avec la nouvelle carte administrative régionale, la nouvelle Agence devra disposer d'un réseau de 18 délégués régionaux qui seront employés et rémunérés par l'agence ou mis à disposition à titre gracieux.

La multiplicité des acteurs et le déficit de coordination de l'ensemble des parties prenantes de l'amélioration de la maîtrise du français imposent la mise en place d'une organisation adaptée, dotée de moyens et d'objectifs lisibles, portés par un délégué régional de l'Agence, placé auprès du Préfet de région. La nouvelle organisation territoriale devra veiller à la bonne articulation avec les réseaux académiques de l'éducation nationale et les services déconcentrés du ministère de la Culture.

4.5.5.1. Un réseau de « délégués régionaux » rattachés à la nouvelle Agence

S'agissant des missions, l'action des nouveaux délégués régionaux devra s'inscrire dans le cadre plus large de « lutte contre l'illettrisme et pour l'accès aux savoirs de base pour tous les publics » sur le territoire. Ils seront les garants de la préparation de la contractualisation du plan régional dont ils s'assureront de la bonne mise en œuvre et de l'évaluation. Ils seront le relais de l'Agence sur les territoires. Le délégué régional pourrait également repérer les bonnes pratiques réalisées sur les territoires.

Pour ce qui concerne son positionnement, le délégué régional de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale serait un cadre de catégorie A, pouvant, le cas échéant, être mis à disposition par son administration d'origine, placé en position de détachement ou recruté par la voie contractuelle. Sous la responsabilité hiérarchique du directeur général de l'Agence, il pourrait être placé auprès du Préfet de région au titre des missions qu'il exerce au niveau régional.

La nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra poursuivre le déploiement et la structuration du réseau des centres de ressources répartis sur le territoire pour construire des cartographies de l'offre et de la demande en matière de formation au français, échanger les bonnes pratiques et aboutir à des diagnostics partagés entre les acteurs.

[104] Rencontre avec le Directeur de l'OFII, M. Didier LESCHI, le 12 octobre 2016.

Le mode de gestion des crédits d'intervention, principalement le financement des ateliers sociolinguistiques, est largement tributaire du scénario de regroupement institutionnel finalement retenu comme cela a été exposé précédemment.

4.5.5.2. La coordination des Centres ressources illettrisme (CRI)

On compte aujourd'hui environ 42 Centres ressources illettrisme (CRI). Ils se caractérisent par la grande hétérogénéité de leur statut (associations, GIP ...), de leur périmètre géographique (régional, départemental), et de leur financement (Régions, Etat, FSE ...). La nouvelle Agence pourrait être en charge de la coordination nationale de l'ensemble du réseau national de ces centres de ressources puisqu'ils dépendent essentiellement des financeurs locaux.

4.5.6. Les outils de programmation stratégique

Il conviendrait de doter l'Agence de nouveaux outils de programmation stratégique, en l'occurrence un « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française » qui aurait vocation à se décliner au niveau local.

4.5.6.1. Un « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française »

A ce jour, il n'existe pas véritablement de « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française ». Le dispositif nouveau devra combler cette lacune et prévoir la prise en compte de la problématique de la valorisation de la langue française.

Dans ce contexte, la nouvelle Agence (scénario n°1) ou le centre local de Lyon, sous l'autorité du directeur de l'établissement (scénario n°2), aurait pour mission de contribuer à élaborer un projet de « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française », plan qui serait soumis pour avis à la commission consultative rattachée à ce centre local avant son approbation par le conseil d'administration de l'Agence. Ensuite, ce « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française » aurait vocation à se décliner et être enrichi au niveau local dans une nouvelle génération de plans régionaux.

Parallèlement, il conviendrait d'établir un lien étroit entre l'Agence et le Conseil national, de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP), instance consultative quadripartite qui associe l'Etat, les régions et les partenaires sociaux représentatifs. En effet, le suivi des politiques publiques de lutte contre l'illettrisme, qui font partie des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion, entrent dans le champ des missions du CNEFOP.

4.5.6.2. Une nouvelle génération de plans régionaux

Des dispositions réglementaires devraient préciser le mode d'élaboration et le contenu des « plans régionaux pour la maîtrise de la langue française ». Le plan régional serait élaboré par le représentant de l'Etat dans la région en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de lutte contre l'illettrisme et de maîtrise de la langue française ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, notamment les associations. Il serait soumis pour avis aux CESER.

Le plan régional pour la maîtrise de la langue française, établi pour une période de cinq ans :

« **1°** Apprécie la nature et l'évolution des besoins de la population en difficulté dans la maîtrise de la langue française ainsi que les besoins des entreprises et des territoires ;
« **2°** Dresse le bilan qualitatif et quantitatif de l'offre existante en matière d'apprentissage et de valorisation de la langue française ;
« **3°** Précise le cadre de la coopération et de la coordination entre les collectivités publiques, les partenaires sociaux, les organismes et les opérateurs concernés ;
« **4°** Définit les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans son cadre ;
« **5°** Arrête un plan d'actions.

4.6. L'organisation administrative de l'Agence de la langue française

La mise en œuvre opérationnelle de cette réforme administrative pourrait s'appuyer, notamment, sur le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

4.6.1. Les statuts des personnels

Pour sa part le CIEP emploie environ 240 personnes, pour moitié des fonctionnaires en détachement[105] et pour moitié des contractuels. La Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) est composée de 29 agents (en ETP) majoritairement titulaires de la fonction publique.

L'équipe nationale de l'ANLCI comprend 12 agents à temps plein et un agent comptable à temps partiel. Très majoritairement, les agents de l'ANLCI ont le statut de contractuels. Le ministère chargé de la formation professionnelle met à disposition 2 chargés de mission (valorisés à 165 000 euros par an). Le ministère de l'Education nationale met également à disposition un chargé de mission (apport valorisé à 78 000 euros par an) et Pôle emploi un assistant. La masse salariale s'élève à un peu moins de 500 000 €.

4.6.2. Les modalités de transfert des personnels (scénarios n°2 et n°3)

Des dispositions réglementaires devront prévoir les conditions de l'éventuel transfert des agents de l'ANLCI (scénario n°2) et de la DGLFLF (scénario n°3) vers l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale. Ils devront conserver leurs avantages statutaires et, pour les contractuels, le bénéfice de leurs contrats.

Au plan statutaire, les personnels de la DGLFLF pourraient être transférés – de manière progressive et sur la base du volontariat – par voie de détachement à la nouvelle Agence (scénarios n°2 et n°3).

[105] Essentiellement des personnels enseignants de l'éducation nationale.

4.6.3. Une esquisse d'organigramme

En application de l'arrêté précité du 17 novembre 2009, la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) comprend actuellement 7 missions.

Tableau n°20 : organisation administrative de la DGLFLF

- la mission de l'emploi et de la diffusion de la langue française ; - la mission du développement et de l'enrichissement de la langue française ; - la mission de la maîtrise de la langue et de l'action territoriale ; - la mission des langues et du numérique ; - la mission de la sensibilisation et du développement des publics ; - le bureau des affaires générales et financières.

Source : arrêté du 17 novembre 2009

Les regroupements envisagés imposeront une refonte de l'organigramme du CIEP, démarche qui relève pour l'essentiel de la gouvernance interne. Pour autant, la mission de préfiguration a réalisé une esquisse d'organigramme (voir en annexe) à partir de l'organigramme actuel du CIEP en y apportant *a minima* **cinq modifications** à savoir :

- Création d'un département « illettrisme et action territoriale » ;
- Création d'un bureau des affaires européennes ;
- Création d'un deuxième centre local qui serait situé à Lyon (scénario n°2) ;
- Création d'un deuxième poste de directeur-adjoint ;
- Intégration des services de l'actuelle DGLFLF (scénario n°3).

Pour éviter tout risque de dilution des missions et des moyens actuellement consacrés à la lutte contre l'illettrisme, l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra disposer en son sein d'un service identifié en charge de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme, service bénéficiant d'une certaine autonomie administrative, avec un centre local à Lyon (scénario n°2).

Conclusion

Avec l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale, l'Etat disposera d'un établissement possédant les moyens et les compétences permettant, par une mise en synergie, non seulement de relever le défi de la lutte contre l'illettrisme mais aussi de contribuer au rayonnement de la langue française dans le monde. Elle contribuera à renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique nationale de maîtrise et de valorisation de la langue française.

Au terme de ses travaux, la mission de préfiguration estime que l'éducation, en particulier le système scolaire, constitue une priorité nationale, au même titre que la santé et la sécurité. Dans un souci de prévention, il convient en effet d'agir le plus en amont possible pour réduire de manière significative l'illettrisme en France.

Annexes

1. Lettre de mission du Premier ministre du 6 juin 2016..... 110
2. Synthèse du rapport de mission..... 113
3. Arrêté du 17 novembre 2009 relatif à la DGLFLF..... 121
4. Esquisse d'organigramme de l'Agence..... 125
5. Tableau comparatif des missions CIEP-DGLFLF..... 126
6. Extrait du code de l'éducation (CIEP)..... 129
7. La nouvelle convention constitutive de l'ANLCI (2015)..... 135
8. Les référentiels..... 141
9. Extrait de « la République en actes », 6 mars 2015..... 143
10. Lettre du Ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, octobre 2016..... 148
11. Lettre de la Présidence de la République, 12 mai 2016..... 151
12. Lettre de mission du Cabinet du Premier ministre du 8 novembre 2016..... 153

Annexe n°1 :

Le Premier Ministre

Paris, le 06 JUIN 2016

№ 03166

Monsieur,

Lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 13 avril dernier, j'ai réaffirmé la place de la maîtrise de la langue française au sein de notre pacte républicain.

A cette occasion, j'ai confirmé mon souhait de créer une Agence de la Langue Française pour la Cohésion Sociale, et j'ai décidé de vous en confier la mission de préfiguration, dans le prolongement des travaux conduits par Monsieur Loïck Depecker, délégué général à la langue française et aux langues de France.

La maîtrise de la langue française est essentielle à l'exercice de la citoyenneté et à l'inclusion dans la communauté nationale. Pourtant, environ 6 millions de nos concitoyens rencontrent encore des difficultés avec la maîtrise de notre langue. Notre pays doit donc se doter d'une politique linguistique intégrée et capable de prendre en compte la diversité des besoins.

La création de cette agence de dimension interministérielle permettra de renforcer la cohérence et l'efficacité des dispositifs, d'améliorer la coordination de l'ensemble des acteurs impliqués, d'impulser et de soutenir des actions dans les domaines de la lutte contre l'illettrisme, la maîtrise de la langue française et son rayonnement dans le monde, dans l'hexagone et l'outre-mer. Elle interviendra en complément des actions conduites par le Ministère de l'Education nationale pour le premier apprentissage et le Ministère de l'Intérieur pour la formation linguistique des nouveaux arrivants. Elle établira les liens nécessaires entre les différents ministères pour garantir une politique globale du « français pour tous ».

Son conseil d'administration sera composé des ministères concernés, des partenaires sociaux, des collectivités locales et de la société civile. Elle prendra appui sur les structures existantes et en particulier l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI). Dans cet objectif, vous me proposerez les regroupements qui vous semblent cohérents.

A travers ses missions, la nouvelle agence devra répondre aux grands enjeux de la langue pour la nation et le pays :

- La lutte contre les situations d'illettrisme, par le développement et la diffusion de pratiques et d'outils méthodologiques et pédagogiques prenant appui sur les réseaux et les dispositifs existants.
- La réforme du langage des administrations, par l'utilisation d'un registre de langue plus accessible aux usagers des services publics, garantissant un accès effectif aux droits.
- La mise en œuvre du socle de compétences et de connaissances professionnelles, favorables à la promotion dans l'emploi et au retour à l'emploi, ainsi que la mise en place d'actions spécifiques dans le cadre de la politique de formation professionnelle.

- Le développement des actions d'apprentissage et d'approfondissement du français pour favoriser l'autonomie des individus dans leur vie quotidienne et le sentiment d'appartenance à une même nation.
- Le développement des pratiques culturelles favorables à l'appropriation ou la réappropriation de la langue.
- La prise en compte de la diversité linguistique dans l'hexagone et outre-mer, qui participe à la richesse du patrimoine linguistique de notre pays et au développement des territoires.
- Le rayonnement du français dans le monde, favorisé par le réseau de la francophonie ainsi que par les phénomènes de mobilité et de migration internationale.

Dans le cadre de votre mission, vous veillerez à identifier de manière précise les périmètres des ministères concernés par cette problématique, en particulier le Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; le Ministère de l'Intérieur ; le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; le Ministère de la Culture et de la Communication, avec la délégation générale à la langue française et aux langues de France ; le Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et le Commissariat général à l'égalité des territoires pour la politique de la ville ; le Ministère des Outre-mer.

Vous étudierez les modalités administratives, juridiques et financières de fonctionnement de cette agence et ferez des propositions concernant sa forme juridique. Vos propositions devront garantir une mise en œuvre rapide et progressive de cette grande ambition, en commençant par fédérer les moyens existants. Vous veillerez également à définir la nature et le fonctionnement du réseau territorial de l'agence, élément déterminant pour adapter les politiques aux besoins exprimés sur le terrain. Vous associerez à vos travaux l'ensemble des parties prenantes de cette politique, à commencer par les collectivités territoriales concernées, les partenaires sociaux et l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

Pour mener à bien votre mission, vous bénéficierez de l'appui de l'inspection générale des affaires sociales, de l'inspection générale des affaires culturelles et de l'inspection générale de l'administration, qui seront saisies en parallèle de la présente lettre de mission. Vous pouvez également solliciter le concours du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires.

Vous rendrez compte de manière régulière de l'avancée de vos travaux auprès de la Secrétaire d'Etat en charge de l'Egalité réelle, à qui j'ai confié le pilotage de votre mission.

Dans la perspective d'une création de l'agence au 1er janvier 2017, le rapport final de la mission devra m'être remis au plus tard le 30 septembre 2016, après un rapport intermédiaire remis le 15 juillet 206.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Manuel VALLS

Annexe n°2 :

Synthèse du rapport de mission

L'Agence de la langue française
Pour la cohésion sociale

****

Introduction

Lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 13 avril dernier, le Premier ministre a réaffirmé la place de la maîtrise de la langue française dans notre pacte républicain.

La lettre de mission du 6 juin 2016 demande en particulier « *d'identifier de manière précise les périmètres des ministères concernés par cette problématique* », un examen des « *modalités administratives, juridiques et financières de cette agence* », de formuler des « propositions concernant sa forme juridique » et, enfin, de définir « *la nature et le fonctionnement du réseau territorial de l'agence.* »

Pour mener à bien ses travaux, la mission de préfiguration a procédé par entretiens et effectué quelques déplacements, dans des délais particulièrement resserrés. Elle s'est surtout appuyée sur les nombreux travaux existants et notamment ceux de la mission conduite précédemment par Loïc DEPECKER, Délégué général à la langue française et aux langues de France.

1. Les enjeux

L'ambition portée par cette nouvelle Agence est de mettre la langue française au service de la cohésion sociale, considérant que la maîtrise de la langue française est une condition de l'épanouissement personnel, de l'insertion sociale et professionnelle, de l'accès au savoir et à la culture.

- **Quelques chiffres pour situer les enjeux**

- près de **6 millions de personnes** vivant en France rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue française, dont 3 millions sont considérées comme en situation d'illettrisme ;

- On estime entre **1 et 2% par an** le nombre de personnes illettrées qui bénéficient d'actions de formation aux savoirs de base ;

- **un jeune français sur dix** rencontre des difficultés de lecture et, selon les chiffres de l'Éducation nationale, environ 140 000 élèves de 16 à 25 ans, dits « décrocheurs », quittent chaque année le système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme professionnel ni le baccalauréat ;

- A la fin de la 3ème, les élèves des établissements les plus défavorisés ne maîtrisent que **35% des compétences attendues en français** selon un rapport récent du Conseil national d'évaluation du système scolaire.

- **Un enjeu majeur de cohésion sociale**

Langue de la République, la langue française doit être **la langue de l'intégration sociale,** qu'il s'agisse de primo-arrivants ou d'étrangers installés depuis quelques années en France, qu'il s'agisse de français issus ou non de l'immigration qui rencontrent des difficultés dans leur insertion sociale et professionnelle. La langue, les langues participent pleinement de la construction des identités donc de la construction d'un sentiment d'appartenance et du sentiment national. Les pratiques sociales de la langue, dans leur diversité, sont **la manifestation d'un même sentiment d'appartenance** à la communauté nationale.

- **Un enjeu démocratique et culturel**

L'Agence de la langue française pour la cohésion sociale devra incarner **une politique du « français pour tous** », c'est-à-dire le droit d'accéder à l'apprentissage du français, de disposer d'une langue claire et accessible à la compréhension de tous, d'un égal accès aux droits et de partage de la langue française comme bien commun. Depuis **la loi Toubon de 1994**, recevoir une information et s'exprimer dans sa langue est désormais un droit garanti par la loi, qui vise à protéger la santé et la sécurité des consommateurs, des salaries et des usagers.

2. Les principaux constats de la mission de Préfiguration

- **Des résultats décevants :** les premiers constats de la mission de préfiguration tendent à montrer que les politiques publiques actuelles, dont la lutte contre l'illettrisme, n'ont pas produit tous les effets attendus : encore près de 6 millions de personnes vivant en France rencontrent des difficultés dans la maîtrise de la langue ; le phénomène est particulièrement prégnant dans les Outre-mer ;

- **La segmentation des publics et des dispositifs** : la segmentation des publics et les « zones d'ombre » de la formation linguistique des migrants posent également la question de l'efficacité de nos politiques publiques ; cette question est d'autant plus importante que la difficulté avec la langue écrite reste un phénomène très présent dans le monde du travail et que les consignes écrites prennent une importance de plus en plus grande ;

- **La grande diversité des publics concernés** : les difficultés dans la maîtrise de la langue française peuvent concerner tous les âges de la vie et des personnes dans des situations sociales, professionnelles et géographiques très différentes. Cela concerne notamment les jeunes, dits « décrocheurs », qui quittent chaque année le système de formation initiale sans avoir obtenu de diplôme, mais aussi les populations migrantes, les travailleurs détachés et des salariés en emploi ou en recherche d'emploi ;

- **Des cloisonnements institutionnels** : certes, la diversité des profils des bénéficiaires et la complexité de leur accompagnement expliquent en partie l'éclatement du paysage institutionnel autour de l'enjeu d'une meilleure maîtrise de la langue française, enjeu porté par le projet de loi « Egalité et citoyenneté » ;

- **Un réseau territorial à consolider** : difficultés de positionnement des chargés de mission régionaux, déploiement inabouti des centres « ressources illettrisme » et mise en œuvre très inégale des plans régionaux telles sont les principales failles du réseau territorial ;

- **Une offre de formation insuffisamment structurée** : l'offre de formation proposée aux adultes en difficulté avec la langue française est insuffisamment structurée ; ces actions de formation sont dispensées principalement dans les ateliers sociolinguistiques financés par l'Etat et dans les ateliers de savoirs de base financés par les régions ;

- **Une politique linguistique peu visible :** la France ne dispose pas aujourd'hui d'une structure administrative unique chargée de mettre en œuvre la politique linguistique institutionnelle dans tous ses aspects, qu'il s'agisse de l'usage ou de l'emploi de la langue française, de la qualité de la langue française, de la simplification du langage administratif et, enfin, de la valorisation et de la diffusion de la langue française comme composante de notre culture commune.

3. Des recommandations autour de quatre orientations majeures

Le rapport de la mission formule de manière synthétique plusieurs propositions opérationnelles autour de **quatre orientations** majeures.

Orientation n°1 *: améliorer notre capacité d'action grâce à des regroupements institutionnels*

A titre principal, la mission de préfiguration recommande de s'appuyer sur un établissement public administratif (EPA) qui regrouperait les moyens et les missions de plusieurs services ou opérateurs publics existants sans surcoût pour nos finances publiques.

- **Les quatre scénarios**

Plus précisément, la mission de préfiguration a envisagé quatre scénarios qui feront ainsi de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale un acteur essentiel de la politique nationale de maîtrise et de la valorisation de la langue française. Ces différents scénarios peuvent être envisagés de manière alternative ou bien successive selon le rythme que l'on veut donner à cette réforme.

Le premier scénario consisterait à faire du Centre international d'études pédagogiques (CIEP) l'établissement pivot de la nouvelle Agence de la langue française pour la cohésion sociale, en prévoyant une expérimentation sur deux ou trois ans du rattachement progressif de structures ou d'opérateurs ayant des activités en lien avec la langue française et la lutte contre l'illettrisme. Cette expérimentation devrait être soutenue budgétairement par l'attribution d'une enveloppe spécifique.

Dans un deuxième scénario cible, la mission de préfiguration a envisagé un premier niveau de regroupement institutionnel qui consisterait à intégrer dès à présent un deuxième acteur, le GIP-ANLCI, dans la nouvelle Agence, dès lors qu'il apparaîtrait aux yeux des acteurs concernés que les conditions juridiques et organisationnelles seraient réunies.

Dans un troisième scénario cible, la nouvelle Agence pourrait réunir en son sein le Centre international d'études pédagogiques (CIEP), le GIP-ANLCI et la direction

ministérielle qui coordonne actuellement la politique linguistique de l'Etat, à savoir la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF).

Enfin, en dépit de la cohérence institutionnelle des trois scénarios cibles proposés, la mission de préfiguration mesure toutefois les résistances que ne manqueront pas de soulever les changements proposés. C'est la raison pour laquelle la mission de préfiguration s'est résolue à imaginer, en s'écartant sensiblement de la lettre de mission, un scénario transitoire laissant ainsi aux acteurs concernés le temps de se forger une culture professionnelle commune. Cette nouvelle Agence serait alors organisée sous la forme, soit d'une mission interministérielle, soit d'un service rattaché au Premier ministre.

- **Les trois piliers complémentaires de la nouvelle Agence**

L'édifice institutionnel de la nouvelle agence reposerait sur trois piliers parfaitement complémentaires :

- **un pilier « social »** qui portera les actions de prévention de l'illettrisme et de maîtrise de la langue française ainsi que l'accès aux savoirs de base pour tous les publics, y compris les migrants non pris en charge par l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

- **un pilier « culturel »** qui portera les missions de valorisation de la langue française dans le cadre d'une politique linguistique définie par l'Etat ;

- **un pilier « éducatif et international »** qui soutiendra la coopération éducative, la diffusion de la langue française dans le monde, et, le cas échéant, le suivi des dispositifs ou programmes européens (AEFA et EPALE).

- **Le caractère interministériel de l'Agence de la langue française**

Afin d'affirmer le caractère interministériel de la politique publique mise en œuvre par cet établissement public, le directeur de l'Agence de la langue française devrait être nommé en Conseil des ministres. Pour la même raison, le conseil d'administration de l'agence comprendra des représentants de l'Etat appartenant à chacun des principaux ministères impliqués dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par l'Agence de la langue française.

- **Un débat démocratique nécessaire**

Si le passage par la loi semble juridiquement s'imposer, cependant au-delà de la question juridique, l'exigence démocratique commande aussi que la création de l'Agence de langue française pour la cohésion sociale donne lieu à un large débat au Parlement et avec la société civile, notamment le CESE et les CESER.

Orientation n°2 *: améliorer la gouvernance de la lutte contre l'illettrisme*

La décentralisation partielle au profit des régions des compétences dans ce domaine oblige à repenser la gouvernance de lutte contre l'illettrisme.

La composition actuelle du conseil d'administration du CIEP serait élargie à d'autres acteurs, notamment à d'autres représentants de l'Etat (Education nationale, Culture, Travail, Affaires étrangères, Intérieur et la Ville), des représentants des régions désignés par l'Association des Régions de France (ARF), des partenaires sociaux, un représentant de la Conférence des présidents d'université, et des grandes associations ou fondations engagées dans la lutte contre l'illettrisme.

Orientation n°3 *: consolider le réseau régional*

La multiplicité des acteurs et le déficit de coordination de l'ensemble des parties prenantes de l'amélioration de la maîtrise du français imposent la mise en place d'une organisation adaptée, dotée de moyens et d'objectifs lisibles, portés par un délégué régional de l'agence dans chaque région. La nouvelle organisation territoriale devra veiller à la bonne articulation avec les réseaux académiques de l'éducation nationale, les services déconcentrés du ministère de la Culture notamment.

- **La mise en place d'un réseau de 18 « délégués régionaux »**

L'action des nouveaux « délégués régionaux » devra s'inscrire dans le cadre plus large de l'amélioration de la maîtrise de la langue française sur le territoire. Ils seront les garants de la préparation de la contractualisation du plan régional dont ils s'assureront de la bonne mise en œuvre et l'évaluation. Ils seront le relais de l'agence sur les territoires. Le délégué régional devra également repérer les bonnes pratiques réalisées sur les territoires et nouer des partenariats avec les opérateurs associatifs et économiques.

- **Une nouvelle génération de plans régionaux**

A ce jour, il n'existe pas véritablement de « Plan national d'action pour la maîtrise de la langue française ». Le dispositif nouveau devra combler cette lacune et prévoir la prise en compte de la problématique de la valorisation de la langue française. Il aurait vocation ensuite à se décliner au niveau local dans une nouvelle génération de plans régionaux.

- **Le déploiement des centres « ressources illettrisme »**

La nouvelle Agence pourrait être en charge de la coordination nationale de l'ensemble du réseau national de ces centres de ressources puisqu'ils dépendent essentiellement des financeurs locaux. Des partenariats seront à développer avec le réseau Canopé de l'éducation nationale.

Orientation n°4 *: mieux structurer l'offre de formation pour les adultes en difficulté avec la langue française et les savoirs de base*

L'objectif poursuivi est de permettre aux personnes en difficulté avec la langue française et les savoirs de base de les accompagner dans un parcours de formation, plus lisible et progressif. Cela est d'autant plus nécessaire dans un contexte marqué à la fois par un relèvement des exigences linguistiques pour les primo-arrivants, par un nouveau socle de compétences professionnelles (2015) faisant l'objet d'une certification professionnelle qui reste difficilement accessible pour certains publics et, enfin, par la présence sur notre territoire de travailleurs détachés ne maîtrisant pas la langue française.

- **Inscrire les publics concernés dans une logique de parcours**

Davantage que la nationalité, le rapport à la langue et aux savoirs de base est déterminant pour repérer, orienter et former les publics qui rencontrent des difficultés dans l'acquisition des savoirs de base. Sans aller jusqu'à proposer un mixage des trois publics concernés (illettrés, analphabètes et « FLE »), il convient cependant de leur proposer des parcours de formation bien identifiés en fonction de leurs besoins par de là la nationalité.

- **Mener des actions en complémentarité avec l'OFII**

La nouvelle Agence pourrait se voir confier la mission d'accompagner les publics migrants non éligibles aux formations linguistiques de l'OFII. Cela permettrait de faire accéder les ressortissants européens, les français non francophones ainsi que les étrangers non primo-arrivants en situation régulière, à des formations d'apprentissage du français, sous la responsabilité de la nouvelle agence de la langue française, et selon une prescription régulée par Pôle emploi, les missions locales ou les conseils départementaux.

- **Recentrer les ateliers sociolinguistiques (ASL) sur la préparation au DILF**

Les ateliers de savoirs sociolinguistiques, encadrés le plus souvent par des associations ou des centres sociaux, sont des actions de proximité favorisant la connaissance et l'appropriation des services et dispositifs publics et des règles et modes de fonctionnement de la société française, tout en offrant une première sensibilisation à la langue française orale. La mission propose de recentrer ce dispositif notamment, mais pas exclusivement, sur la préparation au Diplôme initial de langue française (DILF) qui est un bon vecteur d'intégration sociale et professionnelle. Cette préparation pourrait correspondre au parcours n°1 pour les apprenants.

- **Former les formateurs notamment associatifs**

La nouvelle Agence développera une action de formation des formateurs notamment ceux qui interviennent auprès des bénévoles associatifs. Sa mission consistera à accompagner et à professionnaliser les acteurs qui réalisent des actions de lutte contre l'illettrisme et d'apprentissage de la langue française.

- **Envisager une certification à la sortie des ateliers de savoirs de base (ASB)**

De même, il conviendrait de certifier, à l'initiative des apprenants et selon une certification délivrée par la nouvelle Agence, les connaissances et compétences acquises lors

des ateliers de savoirs de base (ASB). Ces ateliers sont le plus souvent financés par les régions et leur dénomination varie selon les régions. Cette nouvelle certification pourrait correspondre au parcours n°2 pour les apprenants et se fonderait sur 3 ou 4 modules du référentiel de l'ANLCI, essentiellement « Lire, Ecrire, Compter » (LEC).

- **Exiger un niveau de maîtrise en langue française pour les travailleurs détachés**

Pour les travailleurs détachés, il conviendrait d'exiger des entreprises étrangères qui mettent à disposition cette main-d'œuvre parfois très qualifiée de financer des actions de formation linguistique qui pourraient faire l'objet d'une certification au moyen du « DELF Pro » qui comporte d'ailleurs quatre niveaux de compétence.

Annexe n°3 :

Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la délégation générale à la langue française et aux langues de France

Version consolidée au 7 août 2016

Le ministre de la culture et de la communication […] arrête :

Article 1

Modifié par Arrêté du 17 décembre 2012 - art. 1

Missions générales :

Placée sous l'autorité du ministre chargé de la culture, la Délégation générale à la langue française et aux langues de France oriente et coordonne les politiques publiques visant à garantir l'emploi de la langue française, à promouvoir son usage et à assurer son enrichissement. Elle leur apporte son expertise et s'assure de leur mise en œuvre. Elle appuie les initiatives privées qui concourent à ces objectifs.

Elle veille à inscrire les langues de France dans les politiques culturelles. Elle développe leur observation, encourage leur préservation et contribue à leur valorisation.

Elle veille à inscrire la maîtrise de la langue dans les politiques culturelles et apporte son expertise aux projets mis en œuvre au plan interministériel pour renforcer la maîtrise de la langue française dans la société.

Elle oriente, coordonne et évalue la politique en faveur de la langue française et de la diversité linguistique conduite par les services déconcentrés du ministère chargé de la culture et les établissements placés sous sa tutelle.

Elle met en œuvre, conjointement avec les ministères et organisations concernés, les actions de l'Etat destinées à promouvoir le plurilinguisme, à conforter la place de la langue française dans les pays francophones et à renforcer la diversité linguistique en Europe et dans le monde.

Article 2

Modifié par Arrêté du 17 décembre 2012 - art. 2
Organisation.

La Délégation générale à la langue française et aux langues de France comprend :

- la mission de l'emploi et de la diffusion de la langue française ;
- la mission du développement et de l'enrichissement de la langue française ;
- la mission de la maîtrise de la langue et de l'action territoriale ;
- la mission des langues et du numérique ;
- la mission de la sensibilisation et du développement des publics ;
- le bureau des affaires générales et financières.

Le délégué général a autorité sur l'ensemble des structures qui composent la délégation générale. Il est assisté d'un délégué général adjoint.

Article 3

Mission de l'emploi et de la diffusion de la langue française.

La mission de l'emploi et de la diffusion de la langue française :

- veille, en liaison avec les départements ministériels et les organismes concernés, à l'application des textes relatifs à l'emploi de la langue française, notamment la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, et élabore le rapport annuel au Parlement prévu par cette loi ;
- met en place ou encourage les actions en faveur de la langue française dans les différents secteurs de la vie sociale et celles visant à y promouvoir le plurilinguisme ;
- contribue aux initiatives en faveur du français dans le monde et dans les organisations internationales ;
- participe à la promotion de la diversité linguistique en Europe et dans le monde, notamment en favorisant le développement de la traduction.

Article 4

Mission du développement et de l'enrichissement de la langue française.

La mission du développement et de l'enrichissement de la langue française :

- anime et coordonne, en concertation avec les institutions partenaires, le dispositif interministériel d'enrichissement de la langue française et assure le secrétariat de la Commission générale de terminologie et de néologie ainsi que la diffusion de ses travaux ;
- veille à la présence et à la diffusion de la langue française dans les travaux des organismes de normalisation et les technologies de l'information et de la communication ;
- participe aux actions de coopération en terminologie au niveau européen ;
- contribue, en liaison avec les services et organismes concernés, aux actions relatives à la qualité du langage administratif et à l'évolution de la langue.

Article 5

Modifié par Arrêté du 17 décembre 2012 - art. 3
Mission des langues et du numérique.

La mission des langues et du numérique :

- contribue à mettre les technologies numériques au service de la politique de la langue, notamment l'emploi, l'enrichissement et la maîtrise du français, ainsi que le développement du multilinguisme ;
- apporte son expertise sur les enjeux linguistiques de la politique numérique conduite par le ministère chargé de la culture et par les autres départements ministériels ainsi que par les acteurs concernés au plan national comme international ;
- assure une veille sur les outils propres à connaître, mesurer et valoriser la place des langues dans l'univers numérique.

Article 6

Mission des langues de France.

La mission des langues de France :

- contribue au développement et à la valorisation des langues de France ;
- coordonne au sein du ministère chargé de la culture les travaux liés à la conservation, la constitution et la diffusion de corpus en français et en langues de France ;
- assure l'observation des pratiques linguistiques, avec le concours des administrations et des milieux de la recherche compétents.

Article 7

Modifié par Arrêté du 17 décembre 2012 - art. 4
Mission de la sensibilisation et du développement des publics.

La mission de la sensibilisation et du développement des publics :

- met en œuvre les actions de promotion de la langue française et de la diversité linguistique prises à l'initiative du ministère chargé de la culture ou auxquelles celui-ci prend part ;
- développe des outils d'information en rapport avec les missions de la délégation générale ;
- participe dans le domaine de la langue française et des langues de France aux actions de communication interne et externe du ministère chargé de la culture.

Article 8

Bureau des affaires générales et financières.

Le bureau des affaires générales et financières assure la gestion des moyens humains, budgétaires, matériels et informatiques de la délégation générale, en liaison avec le secrétariat général du ministère chargé de la culture.

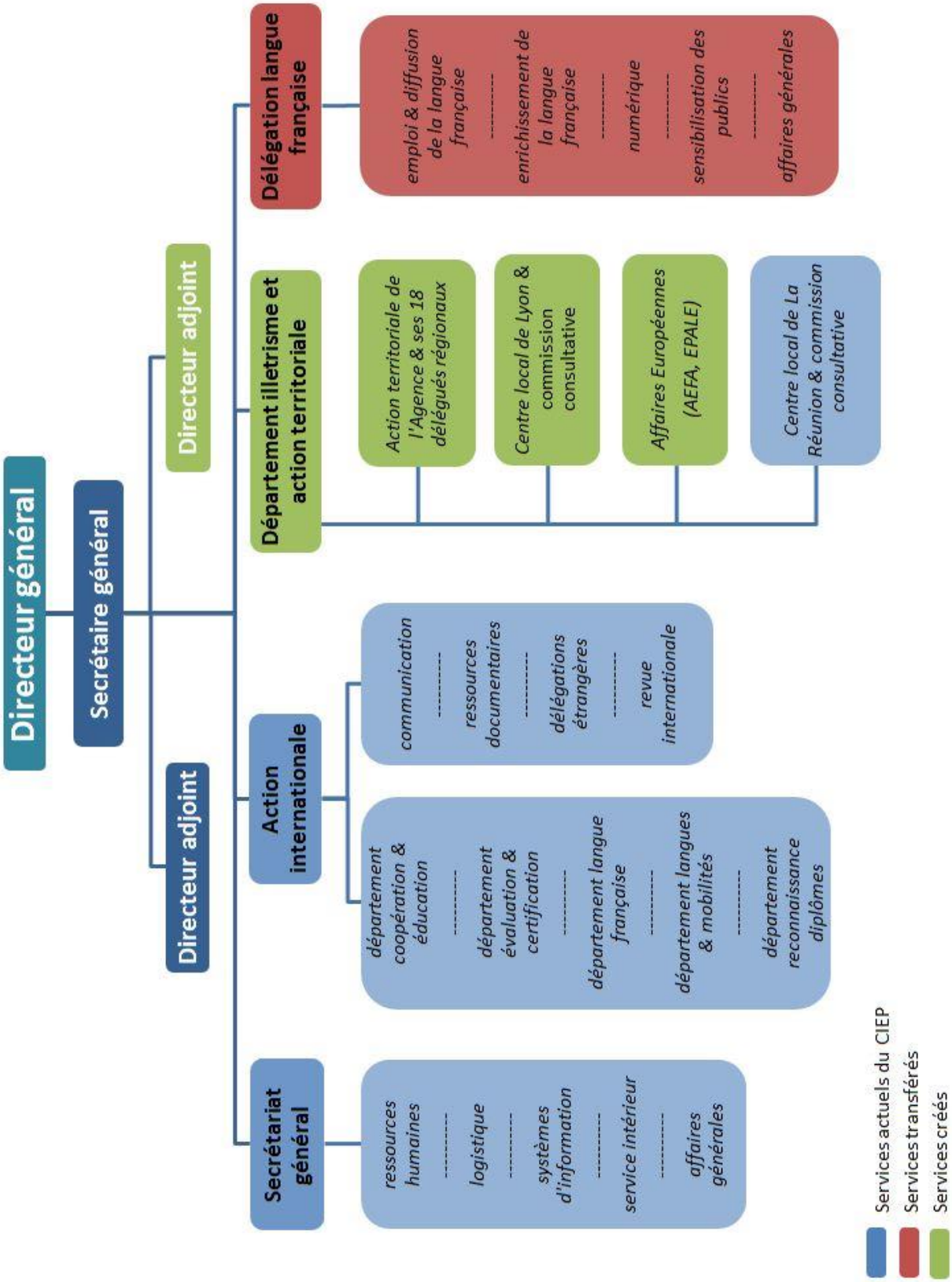
Article 9

Entrée en vigueur.
Le présent arrêté entrera en vigueur à compter du 13 janvier 2010.

Article 11

Exécution.
Le délégué général à la langue française et aux langues de France est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe n°4 :


Directeur général
Secrétaire général
Directeur adjoint
Directeur adjoint
Secrétariat général
ressources humaines
logistique
systèmes d'information
service intérieur
affaires générales
Action internationale
département coopération & éducation
département évaluation & certification
département langue française
département langues & mobilités
département reconnaissance diplômes
communication
ressources documentaires
délégations étrangères
revue internationale
Département illetrisme et action territoriale
Action territoriale de l'Agence & ses 18 délégués régionaux
Centre local de Lyon & commission consultative
Affaires Européennes (AEFA, EPALE)
Centre local de La Réunion & commission consultative
Délégation langue française
emploi & diffusion de la langue française
enrichissement de la langue française
numérique
sensibilisation des publics
affaires générales
Services actuels du CIEP
Services transférés
Services créés

Annexe n°5 : tableau comparatif des missions du CIEP et de la DGLFLF

Missions actuelles du CIEP	Missions actuelles de la DGLFLF
R. 314-52 code l'éducation **1°** De contribuer à la mise en œuvre des programmes de coopération en éducation organisés dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Il est notamment chargé à ce titre de la préparation des rapports, études et comptes rendus correspondant à ces programmes. Il procède à des analyses comparatives de documents étrangers et français relatifs à l'organisation et au fonctionnement des systèmes éducatifs ; **2°** D'assurer la formation et le perfectionnement de spécialistes de l'enseignement du français langue étrangère en liaison avec les institutions françaises et étrangères spécialisées, ainsi que la documentation sur la didactique des langues et l'élaboration du matériel pédagogique correspondant ; Il est chargé de l'organisation hors de France des examens institués par le ministère de l'éducation nationale pour évaluer l'enseignement du français langue étrangère ; **3°** De favoriser le développement des échanges pédagogiques et scientifiques internationaux, notamment par des échanges de chercheurs, d'enseignants et d'élèves, des stages et des séjours linguistiques, des colloques et séminaires ; Il apporte une aide technique aux visiteurs et stagiaires étrangers et contribue à leur accueil et à la réalisation de leurs projets et de leurs missions ; **4°** De concourir au développement de l'enseignement à caractère international en France et à l'étranger ; A cette fin, il apporte son appui technique et pédagogique aux établissements scolaires à l'étranger et aux établissements à sections internationales en France et assure une formation de conseil technique et pédagogique auprès de ces	Programme ministériel 175 **1° Garantir un « droit au français »** : recevoir une information et s'exprimer dans sa langue est un droit garanti par la loi, qui vise à protéger la santé et la sécurité des consommateurs, des salaries et des usagers. L'application de ce droit fait l'objet d'un rapport sur l'emploi du français que le gouvernement remet au Parlement ; **2° Enrichir et développer la langue française :** le décret modificatif n° 2015-341 du 25 mars 2015 rénove le fonctionnement du dispositif d'enrichissement de la langue française, en lui donnant les moyens d'exercer efficacement les missions qui lui incombent ; **3° Renforcer la maîtrise de la langue française :** il s'agit d'en faciliter l'accès pour tous. Les pratiques culturelles et artistiques, de même que le contact avec les œuvres, constituent un levier d'action efficace pour l'appropriation du français. En retour, la langue française peut favoriser l'accès à l'offre culturelle ; **4° Favoriser la diversité linguistique :** cela passe par le développement de la traduction dans tous les secteurs de la société et à faire apparaitre le rôle clé de la traduction dans la circulation des œuvres et des idées en Europe et dans le dialogue euro-méditerranéen ; **5° Promouvoir et valoriser les langues de France :** l'enjeu est de promouvoir et faire connaitre ce patrimoine immatériel vivant et créatif reconnu par la Constitution (article 75-1) ;

établissements, en particulier pour leur information et leur documentation et pour la mise en œuvre des programmes pédagogiques ; **5°** De favoriser la promotion et la valorisation des actions conduites par les associations qui œuvrent en faveur de la coopération internationale en éducation.	**6° Observer les pratiques linguistiques :** les travaux de l'observatoire des pratiques linguistiques permettent d'éclairer la décision publique dans ce domaine.

Annexe n°6 : code de l'éducation – partie règlementaire (CIEP)

Sous-section 1 : Organisation administrative.

Article R314-51

Le Centre international d'études pédagogiques, établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation, est constitué d'un service central dont le siège est à Sèvres et d'un centre local à la Réunion.

Article R314-52

Le Centre international d'études pédagogiques a pour mission :

1° De contribuer à la mise en œuvre des programmes de coopération en éducation organisés dans un cadre bilatéral ou multilatéral. Il est notamment chargé à ce titre de la préparation des rapports, études et comptes rendus correspondant à ces programmes. Il procède à des analyses comparatives de documents étrangers et français relatifs à l'organisation et au fonctionnement des systèmes éducatifs ;

2° D'assurer la formation et le perfectionnement de spécialistes de l'enseignement du français langue étrangère en liaison avec les institutions françaises et étrangères spécialisées, ainsi que la documentation sur la didactique des langues et l'élaboration du matériel pédagogique correspondant ;
Il est chargé de l'organisation hors de France des examens institués par le ministère de l'éducation nationale pour évaluer l'enseignement du français langue étrangère ;

3° De favoriser le développement des échanges pédagogiques et scientifiques internationaux, notamment par des échanges de chercheurs, d'enseignants et d'élèves, des stages et des séjours linguistiques, des colloques et séminaires ;
Il apporte une aide technique aux visiteurs et stagiaires étrangers et contribue à leur accueil et à la réalisation de leurs projets et de leurs missions ;

4° De concourir au développement de l'enseignement à caractère international en France et à l'étranger
A cette fin, il apporte son appui technique et pédagogique aux établissements scolaires à l'étranger et aux établissements à sections internationales en France et assure une formation de conseil technique et pédagogique auprès de ces établissements, en particulier pour leur information et leur documentation et pour la mise en œuvre des programmes pédagogiques ;

5° De favoriser la promotion et la valorisation des actions conduites par les associations qui œuvrent en faveur de la coopération internationale en éducation.

Article R314-53

Le Centre international d'études pédagogiques organise des stages destinés :

1° A des responsables français et étrangers des systèmes éducatifs ;
2° A des formateurs, des enseignants et étudiants français et étrangers.
Il dispose à cet effet d'un service d'hébergement.

Article R314-54

Le centre de la Réunion concourt à la réalisation des missions du Centre international d'études pédagogiques dans la zone de l'océan Indien.

Article R314-55

Le conseil d'administration du Centre international d'études pédagogiques comprend :

1° Huit représentants de l'Etat, dont six désignés par le ministre chargé de l'éducation et deux par le ministre des affaires étrangères. Des suppléants sont désignés dans les mêmes conditions ;

2° Quatre personnalités choisies en raison de leur compétence, désignées par le ministre chargé de l'éducation ;

3° Quatre représentants du personnel de l'établissement élus selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'éducation dont deux au titre des personnels administratifs, ouvriers et de service et deux au titre des personnels enseignants et de documentation. Pour chacun des représentants du personnel, un suppléant est élu dans les mêmes conditions, afin de remplacer le titulaire en cas d'empêchement.
Le mandat des membres du conseil d'administration est de trois ans. Il est renouvelable. Les représentants de l'Etat cessent d'appartenir au conseil lorsqu'ils perdent la qualité au titre de laquelle ils ont été nommés.
En cas de vacance pour quelque cause que ce soit, le siège est pourvu dans un délai de trois mois.

Article R314-56

Le président du conseil d'administration du Centre international d'études pédagogiques est choisi par le ministre chargé de l'éducation parmi les personnalités mentionnées au 2° de l'article R. 314-55.

Les fonctions de président et de membre du conseil d'administration sont gratuites. Ces fonctions ouvrent droit aux indemnités de déplacement et de séjour prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'Etat.

Le directeur de l'établissement, le secrétaire général, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable assistent aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

Le président peut appeler à assister aux séances toute personne dont il juge la présence utile.

Article R314-57

Le conseil d'administration du Centre international d'études pédagogiques règle par ses délibérations les affaires de l'établissement.

Il délibère sur le budget et les comptes financiers de l'établissement, sur le programme annuel d'activité de l'établissement, sur le rapport annuel d'activité de l'établissement, sur les mesures relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement et sur la politique d'action sociale.

Il fixe le taux des redevances, les rémunérations pour services rendus et le montant des produits résultant de ces activités.

Il autorise les emprunts. Il approuve l'acceptation des dons et legs. Il détermine les conventions qui peuvent être passées sans son autorisation préalable.

Il arrête le règlement intérieur.

Article R314-58

Le conseil d'administration du Centre international d'études pédagogiques se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président qui fixe son ordre du jour. La réunion est de droit lorsqu'elle est demandée par le ministre chargé de l'éducation ou le directeur de l'établissement.

Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la moitié de ses membres assiste à la séance. Dans le cas où ce quorum n'est pas atteint, le conseil d'administration se réunit à nouveau dans un délai de quinze jours et délibère valablement sur le même ordre du jour, quel que soit le nombre des membres présents. Les délibérations du conseil d'administration sont adoptées à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Article R314-59

Les délibérations du conseil d'administration du Centre international d'études pédagogiques sont exécutoires dès leur approbation par le ministre chargé de l'éducation. Sous réserve des dispositions du dernier alinéa du présent article, elles sont réputées approuvées si, dans le mois qui suit leur réception par le ministre, celui-ci n'a pas informé le conseil, par une décision motivée, qu'il refuse son approbation ou sursoit à leur exécution.

Les délibérations portant sur le budget et le compte financier sont exécutoires dans les conditions prévues par le titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Les délibérations relatives aux emprunts ne sont exécutoires qu'après avoir reçu l'accord exprès du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget.

Article R314-60

Le directeur du Centre international d'études pédagogiques est nommé par décret pris sur proposition du ministre chargé de l'éducation pour une période maximale de trois ans renouvelable une fois.

Il peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service.

Article R314-61

Le directeur du Centre international d'études pédagogiques assure l'exécution des délibérations du conseil d'administration.

Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Il a autorité sur l'ensemble du personnel du centre.

Il recrute les personnels dont la nomination n'est pas réservée à une autre autorité.

Il est habilité, dans le cadre des missions imparties à l'établissement et des délibérations du conseil d'administration, à passer des contrats ou conventions avec tous les établissements publics et privés avec les associations et organismes français et étrangers.

Il peut déléguer sa signature à des agents de l'établissement, à l'exception de l'agent comptable.

Il est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'établissement dans les conditions prévues par les titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Il peut nommer des ordonnateurs secondaires et désigner, avec l'agrément du ministre chargé du budget, des agents comptables secondaires.

Article R314-62

La nomination aux emplois de directeur adjoint et de secrétaire général est prononcée, après avis du directeur de l'établissement, par arrêté du ministre chargé de l'éducation.

Tout fonctionnaire nommé à l'un de ces emplois peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service.

Article R314-63

Le directeur du centre de la Réunion est nommé par arrêté du ministre chargé de l'éducation, sur proposition du directeur du Centre international d'études pédagogiques.

Il assure, dans le cadre de la politique générale de l'établissement et sous l'autorité de son directeur, la gestion du centre. Il peut déléguer sa signature aux agents du centre, dont la liste est fixée par décision du directeur du Centre international d'études pédagogiques.

Dans l'exercice de sa mission, il est assisté d'une commission consultative présidée par le recteur d'académie de la Réunion ou son représentant et dont la composition est fixée par le ministre chargé de l'éducation. Cette commission est associée à l'élaboration du programme d'action du centre local. Elle se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président. Le directeur du centre assiste aux réunions de la commission.

Article R314-64

Le personnel du Centre international d'études pédagogiques comprend des fonctionnaires de l'Etat et des agents contractuels recrutés dans les conditions prévues par l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Sous-section 2 : Organisation financière.

Article R314-65

Les ressources du Centre international d'études pédagogiques comprennent :

1° Les subventions allouées par l'Etat et les collectivités publiques pour le fonctionnement et l'investissement ;

2° Les droits, redevances et produits de toute nature résultant de ses activités ;

3° Les revenus de biens et de valeurs et tous produits financiers ;

4° Les dons et legs ;

5° Les produits des emprunts ;

6° Les versements au titre de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue ;

7° Les versements des assujettis à la taxe d'apprentissage.

Article R314-66

Les dépenses du Centre international d'études pédagogiques comprennent les frais de personnel, de fonctionnement et d'équipement, les frais financiers ainsi que, d'une manière générale, toutes dépenses nécessaires à l'activité de l'établissement.

Article R314-68

Le Centre international d'études pédagogiques est soumis aux dispositions des titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Article R314-69

Des régies de dépenses et de recettes peuvent être instituées auprès du Centre international d'études pédagogiques, conformément au décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et régies d'avances des organismes publics.

Annexe n°7 :

Nouvelle convention constitutive de l'Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme

Il est constitué entre :

- L'Etat représenté par les ministères respectivement chargés :

- des affaires sociales
- de la formation professionnelle
- de la justice
- de l'éducation nationale
- de la jeunesse
- de la défense
- de la culture
- de l'agriculture
- de la ville
- des outre-mer
- de l'organisation et des politiques territoriales de l'Etat
- des relations avec les collectivités territoriales

- Pôle emploi, établissement public dont le siège est situé 1, Avenue du Docteur Gley – 75020 PARIS
- l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dont le siège est situé 13 Place Général De Gaulle – 93108 MONTREUIL
- l'Institut français de l'éducation, établissement public dont le siège est situé au 15 parvis René-Descartes BP7000, 69342 Lyon cedex 07
- OPCALIM, organisme paritaire collecteur agrée dont le siège est situé 20, Place des Vins de France – 75603 Pars cedex12
- OPCALIA, organisme paritaire collecteur agréé dont le siège est situé 27, rue de Mogador – 75009 PARIS
- Agefos – PME, organisme paritaire collecteur agréé dont le siège est au 187, quai de Valmy – 75010 PARIS
- L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), établissement public dont le siège est au 209, rue de Bercy – 75585 Paris cedex12 (le Commissariat général à l'égalité des territoires se substituant à l'ACSE lors de sa création).
- La SNCF, établissement public à caractère industriel et commercial dont le siège est situé 2 place aux Etoiles, 93200 Saint Denis
- UNIFORMATION, organisme paritaire collecteur agréé, association loi 1901 dont le siège est au 43, Bd Diderot – 75012 PARIS
- L'Organisme certificateur de la propreté, dont le siège est au 2, rue Jean Jaurès – 94800 VILLEJUIF

un groupement d'intérêt public régi par la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, par le décret n°2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêts public, par le décret n°2013-292 du 5 avril 2013 relatif aux régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public, par l'arrêté du 23 mars 2012 pris en en application de l'article 3 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, et d'autre part, par la présente convention.

TITRE PREMIER
DENOMINATION, OBJET, SIEGE

Article 1 - dénomination

La dénomination du groupement est :

Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme (ANLCI).

Article 2 – objet

Le groupement a pour objet, dans le cadre de la lutte contre les exclusions définie par le Gouvernement :

- de fédérer et d'optimiser les moyens affectés par l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile à la lutte contre l'illettrisme,

- de promouvoir, tant au niveau national que local, toutes les actions concourant à prévenir et résorber l'illettrisme et à favoriser l'accès de tous à la lecture, à l'écriture et aux compétences de base,

- d'accompagner et de professionnaliser les acteurs qui réalisent des actions de lutte contre l'illettrisme.

A cette fin, il :

- organise la concertation et les partenariats entre ses membres, anime et coordonne leur action, notamment lors de la mise en place de plans régionaux de lutte contre l'illettrisme,

- propose aux acteurs de la lutte contre l'illettrisme un cadre commun de référence actualisé, des outils et des méthodes d'intervention opérationnels,

- veille à la mise en œuvre effective des politiques et des actions menées et fait procéder à l'évaluation de leur impact,

- veille à la prise en compte des questions relatives à l'illettrisme au sein des programmes de recherche, et commande les enquêtes et travaux nécessaires au suivi statistique.

Son champ géographique d'intervention est le territoire national.

Article 3 - siège social

Le siège du groupement est situé, 1, place de l'Ecole à Lyon, 7ème.

Il pourra être transféré en tout autre lieu par décision de l'assemblée générale.

Article 4 – durée

La durée du groupement est prorogée jusqu'au 31 décembre 2018, à compter de la publication de l'arrêté approuvant la présente convention.

Article 5 - admission, retrait, exclusion

1) ADMISSION

Au cours de son existence le groupement peut accepter de nouveaux membres par décision de l'assemblée générale. Elle détermine en concertation avec ces derniers les modalités de leur contribution au fonctionnement du groupement.

2) RETRAIT - EXCLUSION

En cours d'exécution de la présente convention, tout membre peut se retirer du groupement pour motif légitime à l'expiration d'un exercice budgétaire, sous réserve qu'il ait notifié ses intentions trois mois avant la fin de l'exercice et que les modalités financières et autres de ce retrait aient reçu l'accord de l'assemblée générale.

L'exclusion d'un membre peut être prononcée par l'assemblée générale, en cas d'inexécution de ses obligations ou pour faute grave. Le membre concerné est entendu au préalable. Les stipulations financières et autres prévues pour le retrait s'appliquent au membre exclu.

TITRE DEUXIEME
CAPITAL, CONTRIBUTION DES MEMBRES ET BUDGET

Article 6 – capital
Le groupement est constitué sans capital.

Article 7 - droits et obligations

1) DROITS

En année pleine, les droits statutaires des membres sont répartis de la façon suivante :

Etat	**70%**
ACSE/CGET	**4%**
POLE EMPLOI	**4%**
AFPA	**5%**
IFE	**5%**
OPCALIM	**2%**
OPCALIA	**2%**
AGEFOS-PME	**2%**
SNCF	**2%**
UNIFORMATION	**2%**
Organisme certificateur de la propreté	**2%**

Le nombre de voix attribuées à chacun des membres lors des votes de l'assemblée générale est proportionnel à ces droits statutaires.

La répartition des droits statutaires sera, le cas échéant, révisée dans le cadre de la préparation du budget annuel.

Les droits de vote revenant à l'Etat seront répartis uniformément entre tous ses représentants dans la mesure où l'Etat compte autant de représentants que de ministères signataires.

Les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public conserveront en tout état de cause la majorité des voix dans les instances délibérantes ou d'administration conformément à l'article 103 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Dans leurs rapports entre eux, les membres sont tenus des obligations du groupement à proportion de leurs droits statutaires.

Dans leurs rapports avec les tiers, les membres du groupement ne sont pas solidaires. Ils sont responsables des dettes du groupement à proportion de leurs droits statutaires.

2) OBLIGATIONS

Les membres du groupement s'engagent à mettre en œuvre, pour ce qui les concerne, dans leurs organisations respectives, les décisions prises en commun dans le cadre du groupement.

Par la présente convention, les membres s'obligent par ailleurs à :

- contribuer à la lutte contre l'illettrisme et faire bénéficier tous ceux qui y concourent, dans leur domaine d'action respectif, des avancées auxquelles ils auront participé, dans un souci de mutualisation des ressources,

- fixer de façon pluriannuelle un niveau de contribution aux activités du groupement selon les modalités définies à l'article suivant,

- utiliser le groupement comme un outil de référence pour la mise en œuvre de leurs actions dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme,

- participer à l'animation des activités du groupement,

- faciliter l'accès des autres membres à toutes les informations nécessaires à l'exécution de travaux de recherche et de développement programmés en commun, sous réserve des engagements éventuellement souscrits auprès des tiers.

- valoriser et formaliser sous forme de convention avec l'ANLCI leurs objectifs et leurs engagements à court et moyen terme pour prévenir et faire reculer l'illettrisme dans le cadre de leurs compétences respectives. Cet engagement pluriannuel fait mention de l'appui apporté par l'ANLCI. Il précise la nature des actions et des moyens mis en œuvre par le membre de l'agence et les indicateurs de suivi permettant à l'ANLCI de rendre compte des avancées en matière de prévention et de lutte contre l'illettrisme.

Article 8 - contribution des membres

Les contributions des membres aux activités et aux charges du groupement sont déterminées dans un protocole d'une durée de cinq ans annexé à la présente convention sous réserve de la disponibilité des crédits votés annuellement en loi de finances.

Elles peuvent être fournies sous forme de :

- mise à disposition de personnel,
- mise à disposition de locaux et de matériel,
- participation financière au budget annuel,
- sous toute autre forme, notamment prestations de services.

Les membres demeurent gestionnaires de leurs propres crédits d'intervention.

Article 9 - mise à disposition de personnels et de matériels

Lorsque la contribution de l'un des membres du groupement prend la forme d'une mise à disposition du personnel, les modalités de cette dernière font l'objet d'une concertation préalable pour rechercher la meilleure adéquation possible entre les besoins de l'ANLCI, et le profil du personnel mis à sa disposition.

Les personnels mis à disposition du groupement par les membres conservent leur statut d'origine. Leur employeur d'origine garde à sa charge leurs

salaires, indemnité, couverture sociale, assurance, et conserve la responsabilité de leur avancement.

Pour arrêter ses décisions en matière d'avancement et de fixation du montant des rémunérations accessoires, l'employeur prend en compte l'avis du directeur de l'ANLCI sur la manière de servir des agents mis à disposition du groupement.

Ces personnels sont toutefois placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur du groupement.

Ils peuvent être remis à disposition de leur organisme d'origine :
- par décision de l'assemblée générale,
- à leur demande ou à celle de l'organisme d'origine,
- dans le cas où cet organisme se retire du groupement.

Les matériels mis à disposition du groupement par un membre demeurent la propriété de ce dernier.

Article 10 - détachement de fonctionnaires et d'agents de collectivités publiques

Le groupement peut accueillir des agents de l'Etat, des collectivités territoriales ou des établissements publics en position de détachement conformément à leur statut et aux règles de la fonction publique.

Article 11 - recrutement de personnel propre au groupement

Le groupement peut procéder, à titre complémentaire, au recrutement de personnes propres dans les conditions prévues notamment à l'article 4 du décret du 5 avril 2013. Ces personnels n'acquièrent pas de droit à occuper des emplois dans les établissements ou les administrations participant au groupement.

Dans le cadre de cette procédure, les personnels sont recrutés par le directeur du groupement. Les personnels du groupement sont soumis à un régime de droit public.

Article 12 - propriété des équipements

Le matériel acheté appartient au groupement. En cas de dissolution du groupement, il est dévolu conformément aux règles établies à l'article 28.

Article 13 - propriété intellectuelle

Les membres s'engagent à faire figurer dans les conventions d'achat de prestations intellectuelles qui pourraient être conclues dans le cadre du groupement, une mention au terme de laquelle les productions écrites, audiovisuelles ou informatiques ainsi réalisées bénéficieront d'une large diffusion auprès de l'ensemble des membres de l'agence.

Le règlement intérieur détermine les règles relatives au droit d'usage de ces produits par les membres du groupement.

Article 14 - budget

Le budget, adopté chaque année par l'assemblée générale, inclut l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses prévues pour l'exercice.

Il fixe le montant des crédits destinés à la réalisation des objectifs du groupement en distinguant :

a) les dépenses de fonctionnement,

- dépenses de personnels,

- frais de fonctionnement divers,

b) les dépenses d'intervention,

c) le cas échéant, les dépenses d'investissement.

Article 15 - gestion

Conformément à l'article 107 de la loi du 17 mai 2011, le groupement ne donne pas lieu au partage de bénéfices. Les excédents annuels de la gestion ne peuvent qu'être utilisés à des fins correspondant à l'objet du groupement ou mis en réserve. Ils sont reportés sur l'exercice suivant.

Au cas où les charges dépasseraient les recettes de l'exercice, l'assemblée générale devra statuer sur le report du déficit sur l'exercice suivant.

Article 16 - tenue des comptes

La comptabilité du groupement est tenue selon un régime de comptabilité publique et sa gestion est effectuée selon les dispositions du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

L'agent comptable participe de droit, avec voix consultative, aux instances de délibération et d'administration. Il est nommé par arrêté du ministre chargé du budget.

Article 17 - contrôle économique et financier de l'Etat

Le groupement est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par le code des juridictions financières. Les dispositions du décret 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public lui sont applicables.

Un contrôleur d'Etat peut être nommé auprès du groupement dans les conditions prévues par le décret n°2012-91 du 26 janvier 2012. Il participe avec voix consultative à toutes les instances de délibération et d'administration du groupement.

Les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme sont fixées par arrêté du 16 janvier 2001.

Article 18 - commissaire du Gouvernement

Un commissaire du Gouvernement peut être placé auprès du groupement dans les conditions et avec les missions prévues par le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012.

TITRE TROISIEME ORGANISATION ET ADMINISTRATION

Article 19 - Composition et fonctionnement de l'assemblée générale

Le groupement est administré par une assemblée générale composée des membres du groupement.

Elle est composée ainsi qu'il suit :

- Pour l'Etat, un représentant désigné par chaque ministère signataire de la présente convention,
- Un représentant désigné pour chacun des autres membres,
- Une personnalité qualifiée désignée par arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle.

L'admission de tout nouveau membre du groupement donne lieu à la désignation d'un représentant à l'assemblée générale.

Le mandat de représentant est exercé gratuitement pour une durée de cinq ans.

L'assemblée générale est réunie à la demande de son Président, à la demande du quart au moins des membres du groupement ou à la demande d'un ou plusieurs membres détenant au moins un quart des voix.

L'assemblée générale délibère valablement si les représentants de la moitié des droits statutaires sont présents ou représentés.

Les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité simple, chaque membre disposant d'un nombre de voix proportionnel aux droits statutaires tels que définis à l'article 7 de la présente convention. En cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante.

Les décisions de modification ou de renouvellement de la convention, de transformation du groupement en une autre structure ou de dissolution anticipée du groupement sont prises à la majorité qualifiée des 3/5ème des représentants.

Les décisions de l'assemblée générale sont constatées par un procès-verbal signé de la présidente et du directeur et conservées au siège du groupement. Elles obligent tous les membres.

Article 20 - attributions de l'assemblée générale

L'assemblée générale détermine les grandes orientations de l'activité du groupement.

Elle a notamment compétence pour :

1° soumettre aux ministères concernés des propositions d'orientations politiques en matière de lutte contre l'illettrisme

2° arrêter le programme d'activité du groupement

3° évaluer et fixer les participations respectives des membres du groupement

4° voter le budget et approuver les comptes du groupement

5° admettre de nouveaux membres

6° autoriser les prises de participation, les associations avec d'autres personnes et les transactions

7° adopter des décisions portant modification ou renouvellement de la présente convention, transformation du groupement en une autre structure ou dissolution du groupement.

Article 21 - Comités

Sur décision de l'assemblée générale, un Comité consultatif et un Comité scientifique et d'évaluation sont mis en place.

Annexes n°8 : Les référentiels

Socle commun de connaissances et de compétences de l'éducation nationale :

- Les langages pour penser et communiquer
- La formation de la personne et du citoyen
- Les représentations du monde et de l'activité humaine
- Les méthodes et outils pour apprendre (dont l'outil numérique)
- Les systèmes naturels et les systèmes techniques

Compétences de base pour les acteurs de la lutte contre l'illettrisme établies par l'ANLCI :

- Compétences linguistiques (communication orale, lecture et écriture)
- Compétences cognitives (repérage dans l'espace et dans le temps, capacité à apprendre)
- Compétences sociales (ex : capacité à coopérer)
- Compétences en mathématiques (raisonnement logique)
- Les systèmes naturels et les systèmes techniques

Socle de connaissances et de compétences relatif à la formation professionnelle :

- Communication en français
- Utilisation des règles de base du calcul et du raisonnement mathématique
- Aptitude à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel
- Maîtrise des gestes et postures et le respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires
- Apprendre à apprendre
- Utilisation des techniques usuelles de l'information et de la communication numérique
- Aptitude à travailler dans le cadre de règles définies d'un travail en équipe

Annexe n° 9 :

LA LANGUE DE LA RÉPUBLIQUE EST LE FRANÇAIS

Contexte

Langue maternelle pour les uns, du pays d'accueil pour d'autres, la langue française est l'un de nos biens communs les plus précieux, celui qui permet l'échange et la communication entre tous « Langue de la République » en vertu de la Constitution, elle est un élément fondamental de l'identité et du patrimoine de la France. Elle est la langue de l'enseignement, du travail, des échanges et des services publics. La vitalité artistique de notre pays, ses formes littéraires écrites et parlées, mais aussi l'art de la conversation, de la rhétorique, du débat d'idées, de l'argumentation, sont des composantes de notre culture commune et sont d'autant plus riches que notre langue, le français, est maîtrisée. Les inégalités face la maîtrise de la langue contribuent à creuser davantage les écarts dans les trajectoires individuelles, aux plans social, culturel et professionnel. Or l'analphabétisme comme l'illettrisme persistent dans notre pays. Les actions conduites à ce jour manquent de lisibilité et d'efficacité. Il est impératif de rebâtir une véritable politique linguistique cohérente et capable de prendre en compte la grande diversité des besoins.

I. À l'école d'abord

Mesure n°1 : Renforcer l'apprentissage en maternelle et à l'école primaire

Enjeux

C'est d'abord à l'école que tous les enfants de la République doivent se sentir pleinement chez eux dans la langue française ce qui implique d'améliorer l'efficacité des systèmes d'apprentissage et de transmission de la langue. Parmi les enseignements dispensés à l'école, le français n'est pas une discipline comme une autre : il fait partie du socle commun de connaissances, de compétences et de culture générale que tout Français est censé avoir acquis à l'issue de sa scolarité. Pourtant, on constate un recul des compétences acquises en langue française aux différentes étapes du parcours scolaire : 12% des élèves de CM2 ne maîtrisent pas les compétences de base attendues en français à cet âge ; 25% des élèves de 3e ne maîtrisent pas les compétences de base attendues en français.

Mesures

1/ La mise en place de nouveaux programmes

De nouveaux programmes pour la maternelle et l'école élémentaire permettront d'améliorer l'apprentissage de la langue. La maternelle sera organisée sur un cycle unique et portera deux ambitions essentielles : elle préparera progressivement les enfants aux apprentissages qui seront dispensés à l'école élémentaire, en respectant le rythme de chacun ; elle participera, dès le plus jeune âge, à la réduction des inégalités, en particulier en matière de langage.

Calendrier

Nouveaux programmes de maternelle (rentrée 2015) et d'école élémentaire (rentrée 2016).

2/ Une évaluation du niveau des élèves en français en début du CE2

Une évaluation du niveau des élèves en français permettra aux équipes pédagogiques d'identifier les difficultés et de mettre en place une réponse adaptée aux besoins de chaque enfant. À cette fin, des outils d'évaluation standardisés seront mis à disposition des équipes pédagogiques.

3/ Une meilleure exploitation des travaux des chercheurs

La recherche sera mise au service de l'amélioration de l'acquisition du langage dès la petite enfance afin de conduire tous les élèves à un premier niveau de maîtrise de la lecture et de l'écriture à la fin du CE2.

Calendrier

Rentrée 2015.

Mesure n°2 : Mieux accompagner la scolarité des enfants nouvellement arrivés en France

Enjeux

Tous les enfants nouvellement arrivés en France doivent accéder à la maîtrise du français pour réussir leur scolarité. Cela suppose d'améliorer leur prise en charge par l'école et de mieux impliquer les familles.

Mesure

Faciliter les apprentissages des élèves allophones nouvellement arrivés en France par un enseignement spécifique du français langue seconde et par la mise en place de dispositifs d'inclusion scolaire. Les moyens du dispositif « Ouvrir l'École aux Parents pour la réussite des enfants » seront renforcés pour donner aux parents étrangers allophones les moyens d'aider leurs enfants dans leur scolarité, par une meilleure connaissance de l'institution scolaire, des droits et des devoirs des élèves et des parents, un apprentissage de la langue française et une meilleure compréhension des principes, des valeurs et des usages de la société française, pour une meilleure intégration. Un cofinancement du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Intérieur sera prévu pour renforcer le dispositif.

Calendrier

2015.

Mesure n°3 : Valoriser la langue française comme composante de notre culture commune

Enjeux

La langue est partagée. Au-delà de l'instrument de communication qu'elle représente, elle propose un rapport à la fois singulier et collectif avec le monde. Ferment de la culture, ciment d'une société, d'autant plus dans notre pays où la construction de la nation s'est historiquement accompagnée d'une unification linguistique, le français est le véhicule du « Vivre ensemble à la française ».

Mesure

Lancer un appel à projet national, au 1er semestre 2015, en faveur de la démocratisation de l'accès à la culture en faveur des projets d'éducation artistique et culturelle autour de la langue française sous toutes ses formes : lectures publiques, contes, slam, création participative, etc.

Calendrier

Mai 2015.

Mesure n°4 : Renégocier les accords portant sur les enseignements de langue et culture d'origine ELCO

Enjeux

Introduits au départ comme « aide linguistique » au retour au pays des enfants de migrants, les enseignements de langue et culture d'origine (ELCO) connaissent, depuis, une évolution paradoxale et ne contribuent pas à l'intégration des enfants descendants de migrants dans la société française.

Mesure

Engager avec les pays concernés un réexamen des accords ELCO, sur la base d'un diagnostic objectif de leur impact, de leur valeur ajoutée et de leur contrôle afin de réinscrire l'enseignement des langues dans le cadre d'une valorisation des langues à forte diffusion internationale (l'arabe, le portugais, le chinois), dans le cadre d'une offre de langues accessible à tous, dans l'enseignement secondaire et supérieur.

Calendrier

2015.

II. À destination des immigrés primo-arrivants et des candidats à la naturalisation

Mesure n°1 : Renforcer les dispositifs de maîtrise de la langue française destinés aux immigrés adultes primo-arrivants (moins de 5 ans de présence en France)

Enjeux

Parce que la maîtrise du français est la condition de l'épanouissement personnel, de l'insertion sociale et professionnelle, de l'accès au savoir et à la culture, les politiques de l'immigration doivent faire de l'intégration linguistique des nouveaux immigrés une priorité : premier facteur d'incompréhension de la société française et des principes et valeurs qu'elle défend, la non maîtrise de la langue peut être aussi un facteur d'exclusion.

Mesure

Proposer un parcours de formation linguistique à chaque nouvel arrivant. Ce parcours doit aboutir :

- à un niveau d'initiation ou de découverte (niveau A1 du cadre européen de référence), au terme de la première année.
- à un niveau intermédiaire de capacité de conversation simple (niveau A2 du cadre européen de référence) au terme de cinq années.

Calendrier

Piloté par le ministère de l'Intérieur ce projet sera mis en œuvre en septembre 2015. Par ailleurs, le projet de loi « droit des étrangers en France » prochainement débattu au Parlement, prévoit que la délivrance de certains titres de séjour pluriannuels (titres de séjour, carte de résidant) soit conditionnée à une maîtrise renforcée de la langue française.

Mesure n°2 : Renforcer la formation linguistique des candidats à la naturalisation

Enjeux

L'accès à la nationalité suppose la maîtrise de la langue française à un niveau permettant d'être autonome et de s'exprimer avec clarté et aisance (niveau B1 du cadre de référence européen).

Mesure

Préparer les candidats à la naturalisation en organisant une formation linguistique adaptée et accessible.

Calendrier

Pilotée par le ministère de l'Intérieur (Direction générale des étrangers en France – Office français d'immigration et d'intégration), cette mesure est en cours.

III. À destination de tous les adultes, femmes et hommes, français ou immigrés installés en France depuis longue date

Mesure : Lancer une mission de préfiguration d'une agence de la langue française en France

Enjeux

Différentes formes de formation ou de maîtrise de la langue existent et visent souvent des publics spécifiques. Mais elles ne garantissent ni la capacité de toucher l'ensemble des personnes concernées, ni la continuité de l'apprentissage dans le temps, ni souvent l'évaluation de la qualité des formations proposées. Ces constats impliquent que des solutions nouvelles et globales pour lutter contre l'illettrisme et l'analphabétisme soient proposées par l'État en articulation avec les collectivités, les organismes collecteurs et les partenaires sociaux.

Mesure

À partir des dispositifs et programmes existants, il s'agira de recréer les conditions qui permettront de :

1/ Animer et coordonner la mise en place de plans territoriaux pour la langue française, entre les différents services publics de l'État, les collectivités locales (régions à titre principal mais aussi départements et communes compte tenu de leurs initiatives), afin de constituer le diagnostic territorial des offres existantes, la priorisation des efforts supplémentaires à engager ou des coordinations à mettre en œuvre et les évaluations nécessaires.

2/ Garantir la professionnalisation et s'assurer du financement des acteurs associatifs et opérateurs locaux œuvrant dans ce domaine (réseaux actuellement en responsabilité : Pôle emploi, employeurs, conseils régionaux).

3/ Veiller à la cohérence et la continuité des offres de formation et d'appropriation de la langue française pour le public adulte ou sorti du système scolaire : fonction ressources des offres de formation existantes et des acteurs concernés, référentiel de compétences ; méthode d'évaluation ; lieu de concertation entre les différents intervenants de l'État, des collectivités et de la société civile.

4/ Impulser, au sein de l'ensemble des actions en faveur de l'apprentissage et de la maîtrise du français, des programmes de valorisation de la langue française en articulation étroite avec le ministère de la Culture et l'ensemble des acteurs nationaux et locaux (collectivités, établissements culturels, associations…).

5/ Contribuer à l'évaluation de la politique nationale de maîtrise et de valorisation de la langue française en France.

Calendrier

2015.

Annexe n°10 :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Le Ministre

Paris, le 05 OCT. 2016

Le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports

à

Mesdames et messieurs les préfets de région

Objet: mobilisation des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux dans le cadre de la création de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale

Lors du Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté de Vaulx-en-Velin le 13 avril 2016, le gouvernement a décidé la création, au 1er janvier 2017, d'une Agence de la langue française pour la cohésion sociale, afin de doter le pays d'une politique linguistique intégrée et capable de répondre à la diversité des besoins.

La maîtrise de la langue française, langue de la République, est la condition de l'exercice de la citoyenneté, de l'inclusion dans la communauté nationale, de l'insertion sociale et professionnelle comme de l'accès au savoir et à la culture. Pourtant, 6 millions de personnes rencontrent des difficultés dans sa maîtrise, primo-arrivants, étrangers installés depuis plusieurs années, ou Français, issus ou non de l'immigration.

Les actions en la matière sont cependant diverses et nombreuses avec une multitude d'acteurs intervenant sur les territoires : services de l'Etat, régions et autres collectivités territoriales, associations, entreprises privées et partenaires sociaux. Le paysage est éclaté et le besoin d'une meilleure coordination des acteurs et dispositifs souvent exprimé.

Il est indispensable que la stratégie et les modes d'action de la future agence prennent en considération la diversité des réalités sociales et humaines des différents territoires et s'appuient sur la connaissance pratique de ces politiques publiques par les acteurs de terrain.

C'est pourquoi, en lien avec le président du conseil régional ou de la collectivité territoriale unique, je souhaite que vous attiriez l'attention du président du Conseil économique, social et environnemental régional sur l'intérêt d'une auto-saisine de son assemblée sur ce sujet afin en particulier d'établir un diagnostic des politiques de maîtrise de la langue française sur son territoire et de proposer des préconisations visant à mieux prendre en charge collectivement les publics concernés.

Cette démarche accompagnera la création de l'Agence de la langue française pour la cohésion sociale au premier trimestre 2017, et la déclinaison opérationnelle de la politique de maîtrise de la langue française sur les territoires.

Les CESER pourront notamment être invités à explorer les aspects suivants :

- identifier le rôle respectif de chacun des acteurs impliqués dans cette politique ainsi que les modalités organisationnelles et partenariales mises en œuvre (Etat, régions, autres collectivités territoriales, associations, organismes privés, partenaires sociaux…) ;
- dresser un état des lieux de la déclinaison des différentes politiques publiques qui concourent à la maîtrise du français (éducation nationale, formation professionnelle, accueil des étrangers, politique de la ville, culture…) ;
- préciser les moyens dédiés aux politiques publiques qui participent à l'apprentissage et à l'amélioration de la maîtrise du français ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme ;
- proposer des pistes pour améliorer l'efficacité de la politique de maîtrise de la langue française du point de vue des bénéficiaires, et notamment la coordination des différents acteurs et dispositifs.

Dans le cadre de leurs travaux, les CESER pourront solliciter à tout moment M. Thierry Le Paon que le Premier ministre a chargé de la mission de préfiguration de l'Agence.

Le résultat de ces travaux pourrait être attendu pour le début de l'année 2017, et au plus tard au 1er février 2017.

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs les préfets, l'expression de ma considération distinguée.

Bien à vous,

Patrick KANNER

Annexe n°11 :

Le Chef de Cabinet
du Président de la République

Madame Marie-Thérèse GEFFROY
Présidente de l'Agence Nationale de Lutte
contre l'Illettrisme
1 PLACE DE L'ECOLE
BP 7082
69348 LYON CEDEX 07

Paris, le 12 MAI 2016

Madame la Présidente,

Votre correspondance est bien parvenue au Président de la République.

Le Chef de l'Etat m'a confié le soin de vous répondre et de vous assurer de toute l'attention portée à vos préoccupations concernant le maintien d'une Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) distincte de la future Agence de la langue française.

Comme vous le savez, la lutte contre l'illettrisme est une priorité nationale et le Président de la République tient à saluer le travail remarquable accompli par votre organisme qui a contribué, depuis sa création, à réduire l'illettrisme de manière significative.

Soyez donc certaine que l'existence de l'ANLCI n'est en aucun cas remise en cause par la création de l'Agence de la langue française.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de ma considération distinguée.

Isabelle SIMA

Référence à rappeler
PDR/SCP/BEAR/B122162

Annexe n°12 :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

La Directrice du Cabinet

Paris, le - 8 NOV. 2016

N°04181

Monsieur,

Lors du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté du 13 avril dernier, le Premier ministre a confirmé son souhait de créer une Agence de la Langue française pour la Cohésion sociale. La mission de préfiguration vous a été confiée par lettre en date du 6 juin 2016.

Dans le cadre de votre mission, vous avez proposé différents scénarios permettant la création de cette agence de dimension interministérielle. Vous vous êtes notamment attaché à identifier les regroupements pertinents et à étudier les modalités administratives, juridiques et financières permettant le fonctionnement de l'agence.

Au regard de ces propositions, la création de l'agence devra intervenir dès le début d'année 2017. Elle aura vocation à fédérer les moyens existants, mais également à mettre en œuvre un plan d'action, permettant de traduire la priorité nationale accordée à cette ambition.

Dans ce cadre, il apparaît utile de vous confier une nouvelle mission jusqu'à la création de l'agence et au plus tard jusqu'en février 2017.

Vous vous attacherez désormais à accompagner la création opérationnelle de l'agence, en dialogue avec les administrations concernées. Vous aurez ainsi la charge de mettre en œuvre les orientations que le Premier ministre retiendra. Vous définirez également le plan d'action que l'Agence devra mettre en œuvre, en vous appuyant sur une large concertation de l'ensemble des acteurs concernés. Les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux ont été saisis afin de contribuer à l'identification des priorités et de garantir une déclinaison régionale de cette action. Il convient que vous tiriez le meilleur parti de leurs contributions.

Vous rendrez compte de manière régulière de l'avancée de vos travaux auprès du Ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, à qui le Premier ministre a confié le pilotage de votre mission.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Véronique BEDAGUE

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 PARIS - Tél. : 01 42 75 80 00