Cour des comptes

Le 3 décembre 2021

**Le Premier président**

à

**Monsieur Jean Castex**
Premier ministre

Réf. : S2021-2250

**Objet** : L'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), pour les exercices 2014 à 2019.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Déclaré « grande cause nationale » en 2013, l'illettrisme représente un enjeu d'égalité et de cohésion sociale majeur. La maîtrise des compétences de base, y compris numériques, assure en effet les conditions essentielles d'autonomie dans la vie quotidienne, et favorise l'accès aux droits ainsi que l'engagement citoyen. La convention constitutive de l'ANLCI du 2 décembre 2019 lui confie la mission de coordination interministérielle et partenariale de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme, dans une visée d'insertion professionnelle, sociale et culturelle.

La gestion financière et comptable de l'agence n'appelle pas d'observations importantes. En revanche, l'ANLCI se positionne délibérément sur une partie seulement de ses missions. Son approche restrictive et datée du phénomène de l'illettrisme ne répond pas aux besoins actuels en matière d'acquisition par tous des compétences de base. Elle exclut ainsi de son champ d'action près de deux millions de personnes souffrant d'illettrisme d'après les dernières statistiques disponibles (Insee 2011). En outre, l'agence, qui fonde son action à partir de données datant de plus de dix ans et ne procède pas à l'évaluation de ses activités, adopte un positionnement institutionnel qui ne lui permet pas d'exercer la mission de coordination qui est la sienne.

# 1. L'ILLETTRISME SELON L'ANLCI : UNE NOTION SPÉCIFIQUEMENT FRANÇAISE, EXCLUANTE ET INOPÉRANTE

## 1.1. La promotion d'une définition de l'illettrisme centrée sur l'origine des publics plutôt que sur leurs compétences

La convention constitutive de l'ANLCI dispose, en son article 2, que « le groupement a pour objet la prévention et la lutte contre l'illettrisme et l'accès de tous aux compétences de base (aptitude à lire et à écrire en français, aptitude au calcul et aux compétences numériques de base) dans une visée d'insertion professionnelle, sociale et culturelle ».

Or, contrairement à ce que stipule sa convention, l'ANLCI réduit le champ de son intervention aux seuls publics qui ont suivi et terminé leur scolarité en France sans pour autant maîtriser les compétences de base.

En effet, dès son origine, l'agence s'est attachée à promouvoir une définition de l'illettrisme qui, au plan international, ne correspond pas à celle des enquêtes de l'organisation de coopération et de dévoloppement économiques (OCDE) : l'ANCLI ne prend en compte que l'absence d'acquisition des savoirs de base permettant d'être autonome dans les situations simples de la vie courante à l'issue d'une scolarisation en France. 2,5 millions de personnes étaient concernées en 2011, selon la dernière enquête disponible de l'Insee. Cette notion, qui a correspondu en son temps à la découverte du phénomène en sortie du système scolaire, induit aujourd'hui une segmentation préjudiciable de l'action publique en faveur de la maîtrise de la langue française et de l'acquisition des compétences de base.

De fait, les allophones, qui n'ont pas suivi leur scolarité en France, et les analphabètes, qui n'ont jamais été scolarisés en France ou à l'étranger, sont donc exclus du champ d'action de l'agence. Ils représenteraient 1,8 million de personnes selon l'enquête Insee de 2011 et leurs lacunes limitent tant leur accès au marché du travail que leur autonomie sociale et citoyenne. Cette distinction selon l'origine des publics plutôt que sur la base de leurs compétences n'est fort heureusement pas suivie par les acteurs de terrain qui prennent en charge l'ensemble des personnes souffrant d'illettrisme.

## 1.2. Un tropisme de l'ANLCI vers le monde du travail, sans articulation suffisante avec les politiques sociales

L'agence a une orientation marquée vers les publics en situation d'emploi, notamment du fait de ses liens historiques avec le ministère du travail, son ministère de tutelle. Pour autant, le phénomène de l'illettrisme touche particulièrement les zones de grande pauvreté et affecte pour moitié des publics très éloignés de l'emploi, parfois en voie de marginalisation notamment dans les quartiers politique de la ville. En se focalisant exclusivement sur l'illettrisme d'origine scolaire, et en affectant d'ignorer la nécessaire articulation de la lutte contre l'illettrisme avec l'ensemble des politiques sociales, l'ANLCI ne remplit pas sa mission et nuit à l'efficacité de son action en la rendant inaccessible à une partie significative des publics les plus en difficulté de notre société.

# 2. UNE ACTION DENUÉE DE DONNÉES ACTUALISÉES, NON COORDONNÉE ET NON EVALUÉE

## 2.1. Des actions centrées sur la sensibilisation et la promotion de bonnes pratiques

L'ANLCI se présente comme le lieu de la coordination interministérielle et partenariale de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme, dans une approche qu'elle considère originale, souple et réactive de la conduite des politiques publiques. Sa convention constitutive lui assigne les missions suivantes :

- promouvoir, au niveau national et local, toutes les actions pour prévenir l'illettrisme et favoriser l'accès de tous aux compétences de base ;

- fédérer et optimiser les moyens affectés par l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et la société civile à la lutte contre l'illettrisme ;
- accompagner et professionnaliser les acteurs qui réalisent des actions de lutte contre l'illettrisme et favorisent l'accès aux compétences de base.

Dans les faits, compte tenu notamment de ses moyens limités, sa fonction principale consiste à mener une large action de sensibilisation à la question de l'illettrisme, à élaborer des outils de diagnostic et à identifier des bonnes pratiques dans un cadre partenarial. Ses actions la positionnent plus comme un centre de ressources que comme une agence opérationnelle.

## 2.2. Une absence de cartographie des publics concernés par l'illettrisme depuis dix ans

La dernière enquête Insee sur l'illettrisme d'origine scolaire date de 2011. La définition restrictive revendiquée par l'ANLCI a contribué à ne pas pouvoir utiliser les enquêtes de l'OCDE sur « la mesure de la compétence des adultes » et à différer l'actualisation des données de cette grande cause nationale faute d'accord soit sur les méthodes d'évaluation, soit sur les crédits disponibles pour y procéder. La reconduction de l'enquête Insee devrait être finalement effectuée en 2021-2022, pour des résultats disponibles fin 2023. La pérennisation de cette enquête selon une périodicité quinquennale n'est en revanche toujours pas assurée à ce jour.

L'action de l'ANLCI se réalise depuis dix ans en dehors de toute connaissance de l'évolution de l'illettrisme et des publics concernés, alors que les difficultés auxquelles ceux-ci doivent faire face se sont accrues, en particulier pour les personnes n'ayant pas suivi une scolarité en France, mais également avec le développement des services numériques.

## 2.3. Une action partenariale de l'ANLCI sans réelle fonction de coordination

Le rôle de l'ANLCI comme instance de coordination de la lutte contre l'illettrisme n'est pas établi. La faiblesse des moyens de l'agence ne lui permet pas de recenser les actions menées par les nombreux contributeurs et acteurs opérationnels de la lutte contre l'illettrisme. Les dispositifs sont en effet portés par différents ministères, par tous les niveaux de collectivités territoriales, par le secteur associatif, par les acteurs du paritarisme, les entreprises et par les centres ressources illettrisme et analphabétisme. L'ANCLI ne peut les prioriser ni les évaluer, et encore moins en assurer une véritable coordination, alors même que depuis la suppression du délégué interministériel à la langue française et à la cohésion sociale, il n'y a plus d'instance de coordination de la lutte contre l'illettrisme au sein de l'État.

Dans les situations les plus favorables, les instances de l'ANLCI permettent d'échanger et de diffuser des outils de bonne pratique, mais la coordination nationale et territoriale reste en dehors de sa portée voire de sa volonté. En effet la définition restrictive qu'elle donne à sa mission provoque un manque d'intérêt des acteurs de terrain confrontés à la globalité et à la nécessité de cette action publique.

## 2.4. Une action publique non évaluée

Bien qu'elle ait été déclarée « grande cause nationale », la lutte contre l'illettrisme ne fait pas l'objet d'une évaluation d'ensemble. S'il existe une action publique très variée, prolongée par des contributions privées, son ampleur n'est pas mesurée pas plus que ses résultats. Par voie de conséquence, la contribution de l'ANLCI à cette grande cause reste difficile à apprécier.

## 2.5. Un maintien de l'agence en tant qu'entité administrative autonome à réexaminer

Si l'ANLCI devait poursuivre son activité sur ce qu'elle considère comme sa seule mission actuelle, son maintien en tant qu'entité administrative autonome devrait être réexaminé, ne serait-ce qu'au titre de la circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019, relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail[1].

La Cour formule, dans cette perspective, les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1** : redéfinir le rôle de l'ANLCI pour favoriser l'accès de tous aux compétences linguistiques de base, sans se limiter aux personnes ayant été scolarisées en France ;

**Recommandation n° 2** : évaluer régulièrement l'ampleur de l'illettrisme en France, selon les critères retenus par les études internationales ;

**Recommandation n° 3** : mettre en place une action territoriale effective de l'ANLCI en développant un partenariat systématique avec le réseau des centres ressources illettrisme et analphabétisme.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication[2].

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Pierre Moscovici**

[1] Circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail.

[2] La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (*cf.* arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).