



Chapitre IV

Un contexte alsacien en évolution

Ce contexte mouvant et ces nouvelles orientations ont des conséquences importantes sur les paysages locaux. Ainsi, les nouvelles orientations des politiques publiques au niveau national ainsi que les déconstruction / reconstruction successives du paysage institutionnel bouleversent régulièrement le paysage alsacien. Au niveau local, l'offre de formation est souvent jugée, complexe, insuffisante et inadéquate. Cette situation s'accompagne, selon certains acteurs impliqués dans la formation linguistique des publics immigrés, d'une baisse des moyens depuis 2004.



APPRENTISSAGE DU FRANÇAIS : UN ENJEU MAJEUR... MAIS DES MOYENS INSUFFISANTS ?



I DES BESOINS LOCAUX RELATIVEMENT IMPORTANTS...

1. L'Alsace, une terre d'immigration⁹⁸

Au recensement général de la population de 1999, l'Alsace comptait 128.381 étrangers soit 7,4 % de la population totale. Le pourcentage d'étrangers en Alsace, quoiqu'en baisse, reste largement supérieur à celui relevé pour l'ensemble de la France, qui est de 5,6 % (différence de 1,8 points).

En 1999, l'Alsace était la sixième région française pour le nombre d'étrangers. Toutefois, cette présence rapportée au nombre d'habitants, place l'Alsace au 3ème rang des régions françaises (rapport entre le nombre d'étrangers et la population totale). Elle se situe après l'Île de France et la Corse (et avant Rhône-Alpes et PACA). Cette position est en évolution constante puisqu'en 1990, l'Alsace occupait le 4ème rang et en 1982, le 5ème.

Lors de la dernière enquête de l'INSEE en 2004, l'Alsace compte près de 180000 immigrés, soit une progression forte de plus de 20 % par rapport à 1999. Les immigrés représentent 10 % de la population alsacienne. La population immigrée connaît une progression plus importante qu'au niveau national. Les immigrés représentent 8,1 % de la population métropolitaine (soit un écart de 1,9 %). Comparée aux autres régions de métropole, l'Alsace se situe désormais au 2ème rang pour la part des immigrés dans la population, derrière l'Île-de-France.

Cette croissance s'est accompagnée d'une évolution sur le plan de l'origine des immigrés puisque l'on relève une baisse des immigrés d'Europe (46 % au total contre 50 % précédemment) au profit des ressortissants hors Union Européenne. Toutefois la situation régionale reste marquée par une immigration de proximité venant d'Allemagne et, dans une moindre mesure, de Suisse. Les Turcs sont le groupe national le plus représenté avec 16 % des immigrés de la région, viennent ensuite les Allemands (13,2 %).

2. Des primo-arrivants aux besoins linguistiques importants

Les données sur les primo-arrivants confirment cette présence. En effet, les flux de migrants restent significatifs : on comptabilise, en 2007, 2744 signataires du CAI et 2827 en 2008⁹⁹.

Les migrants sont majoritairement des personnes de nationalité turque ou venant de pays de l'Est. Or, les étrangers originaires de ces pays ont une moindre maîtrise de la langue française que des migrants originaires d'autres pays (francophones par exemple). Il est donc constaté un besoin important en cours de français, puisque les migrants arrivant en Alsace maîtrisent peu le français.

Au niveau national, en 2007 et 2008, ce sont 25 % de la population signataire du CAI qui ont bénéficié d'une formation linguistique dans ce cadre. En Alsace, sur ces mêmes périodes, ce sont environ 50 % des primo-arrivants signataires du CAI qui se voient prescrire une formation linguistique¹⁰⁰ lors de l'évaluation menée sur la plate-forme d'accueil. Cette tendance est observée depuis 2005-2006. Le taux de signataire, au niveau national, était alors de 30 % alors qu'en Alsace, environ la moitié des signataires du CAI (soit 50 %) s'était vue prescrire une formation linguistique.



II UNE PRISE EN COMPTE A L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE REGIONAL

A cela s'ajoute un enjeu plus particulier à l'Alsace : la nécessité de déployer une offre de formation linguistique sur l'ensemble du territoire régional. Ceci pour répondre au besoin de formation des personnes étrangères qui arrivent hors des agglomérations et dans des communes de moins de 5.000 habitants. En effet, la présence étrangère alsacienne se singularise par un éparpillement sur l'ensemble du territoire régional, même si elle est plus marquée dans les grands centres urbains. Cette localisation s'explique en

⁹⁸ Pour plus d'informations : ORIV, *Etrangers en Alsace : Données de cadrage et constats en terme d'enjeux*, Strasbourg, ORIV, octobre 2007, 8 p.

⁹⁹ Source : signataires adultes du Contrat d'accueil et d'intégration, Données ANAEM/OFI

¹⁰⁰ En 2008, 41,8 % des signataires du CAI dans le Bas-Rhin, 50,6 % dans le Haut-Rhin se sont vus prescrire une formation linguistique. En 2007, étaient concernés 49,9 % des signataires dans le Bas-Rhin, 55 % dans le Haut-Rhin

particulier avec la venue des populations turques. Celles-ci se sont installées à travers le territoire alsacien, dans de petits bourgs et en milieu rural. Cette implantation résulte d'un enjeu à la fois économique (installation à proximité des emplois) et d'habitat (disponibilités de logement).

■ Localisation des étrangers et primo-arrivants en Alsace

Si on retient comme critère le pourcentage d'étrangers (et la taille des communes), Mulhouse et Saint-Louis se distinguent par le taux le plus important d'Alsace (15,2 %). La troisième position est détenue par Bischwiller avec 13,3 % d'étrangers puis Strasbourg avec 12,9 %.

Plus globalement, 45 % de la population étrangère vit dans l'une des trois grandes villes alsaciennes (Strasbourg : 34.138, Colmar : 6.896 et Mulhouse : 16.691) alors qu'elles regroupent seulement un quart de la population alsacienne. Ce phénomène de concentration sur les grandes agglomérations a tendance à diminuer au profit des communes plus petites. L'évolution de la population turque peut en partie rendre compte de ce phénomène. En effet, la population turque se singularise, des autres populations étrangères, par une présence plus marquée dans les petites communes et en milieu rural. L'analyse des données du recensement de 1999 fait apparaître que 23,6 % des Turcs d'Alsace réside sur Strasbourg, 13,3 % sur Colmar, 6,5 % sur Mulhouse, 3,9 % sur Bischwiller, 3,1 % sur Haguenau, 2,7 % sur Schiltigheim, 2,7 % sur Sélestat, 2,1 % sur Saverne et 2,1 % sur Bischheim (communes où les Turcs représentent plus de 2 % de l'ensemble des Turcs installés en Alsace). Par contre, si on considère la part de la population turque parmi la population étrangère des communes alsaciennes de plus de 5.000 habitants (seules communes pour lesquelles on dispose de l'information sur cette donnée), Barr se signale par la concentration la plus forte puisque 79% des étrangers y sont turcs. Bischwiller occupe la seconde position avec 72 %, vient ensuite Reichshoffen avec 71 % puis Saverne (56 %), Colmar (56 %), Sélestat (55 %), Obernai (53 %).

Cet éparpillement sur le territoire se confirme avec les primo-arrivants. Même si ces derniers arrivent principalement sur les trois grandes agglomérations (67 % des entrants entre août 2005 et août 2006), ce sont en fait 141 communes différentes dans le Bas-Rhin (27 % des communes du 67) et 132 communes différentes dans le Haut-Rhin (35 % de celles du 68) qui sont concernées par l'arrivée de primo-arrivants sur une année. Globalement, en Alsace, ce sont un peu moins d'un tiers des communes alsaciennes (grandes et petites) qui sont concernées (273 communes sur 903).

Pour plus d'informations : ORIV, *Etrangers en Alsace : Données de cadrage et constats en terme d'enjeux*, Strasbourg, ORIV, octobre 2007, 8 p.

L'Alsace se caractérise ainsi par une présence étrangère significative qui présente certaines spécificités, affectant tout particulièrement les besoins en terme de formation linguistique. Au regard de ces constats, les moyens mis en œuvre se révèlent-ils suffisants ?

III

UN CONSTAT DE MANQUE DE MOYENS ?

Différents documents¹⁰¹, analysant le contexte régional en 2005 et 2006, font le constat de changements importants dans les moyens consacrés à la formation linguistique depuis 2003. Les facteurs mis en avant sont :

- La définition d'une politique d'accueil qui concentre les moyens de l'Etat sur l'offre de formation dans le cadre du CAI et donc sur le public primo-arrivant, au détriment d'autres publics,
- Des moyens qui seraient restés constants sur le territoire alsacien alors que les besoins en direction des primo-arrivants s'avèrent importants et s'ajoutent à ceux des autres publics,

¹⁰¹ Il s'agit d'une « littérature grise » et de documents de travail (diagnostics, états des lieux...), qui ont été réalisés par différents acteurs alsaciens (communes, centres de ressources, centre de positionnement linguistique...) et qui n'ont pas fait l'objet d'une diffusion publique

- L'introduction des marchés publics qui a entraîné des ajustements en terme de positionnement et une redéfinition des modes de financement par les acteurs publics concernés,
- L'arrêt d'un certain nombre d'actions de proximité suite au retrait de subventions européennes et de l'absence de relais financiers par les autres décideurs,
- Une faible participation des conseils généraux, en Alsace, sur les problématiques linguistiques des bénéficiaires du RMI.

A travers ces éléments, il est cependant très difficile d'estimer s'il y a eu, sur les dernières années, en Alsace, une diminution globale des moyens consacrés à la formation linguistique, ou une réorientation de ces derniers vers certains publics prioritaires. Les moyens consacrés à la formation linguistique peuvent, en effet, être appréhendés principalement à travers trois données :

- Le nombre de places disponibles dans les dispositifs ;
- Le nombre d'heures par stagiaire ;
- Les budgets consacré à ces actions (budget global ou par apprenant).

Si les éléments relatifs au nombre de places par dispositif sont généralement disponibles, ceux relatifs au nombre d'heures par stagiaires, qui permettraient d'avoir une vision plus complète des moyens, ne sont pas forcément rendus publiques par les financeurs. Il est alors difficile de mettre en exergue une analyse plus fine de l'ensemble des moyens consacrés par l'action institutionnelle à ce domaine.

Ces constats apparaissent d'autant plus paradoxaux que :

- D'une part, en Alsace, les besoins sont pressentis comme importants compte tenu des particularités sociodémographiques de l'immigration,
- D'une part, l'apprentissage de la langue française est proclamé comme une priorité et sa maîtrise est de plus en plus invoquée comme le « sésame » pour l'intégration.



UNE OFFRE DE PLUS EN PLUS RIGIDE...

La structuration de l'offre de formation telle qu'elle est décrite et analysée dans ce chapitre se base sur des données de l'année 2008 et 2009.



L'OFFRE PUBLIQUE DE FORMATION EN ALSACE EN 2008 ET 2009

L'offre linguistique proposée en Alsace s'inscrit dans le cadre général et résulte des choix politiques nationaux et locaux. Compte tenu de ces éléments, en 2008, l'offre publique de formation linguistique en Alsace (Cf. annexe 4) s'est structurée entre :

- Trois dispositifs visant des publics spécifiques : les primo-arrivants, les personnes présentes depuis plusieurs années en France et les demandeurs d'emploi. L'entrée se fait sur critères et ces formations sont financées dans le cadre de marchés publics,
- Une offre de proximité ouverte à tous.

1. Une formation destinée aux primo-arrivants¹⁰²

Ce dispositif spécifique à la politique d'accueil et d'intégration est géré par l'OFII (ex-ANAEM). L'objectif de cette formation est de donner à chaque personne primo-arrivante les rudiments de la langue française et d'atteindre le niveau A1.1 du CECR. Au niveau local¹⁰³, la déclinaison de ce dispositif national est portée par les directions territoriales de l'OFII. Les formations sont financées dans le cadre de marchés publics et assurées par des organismes de formation. Le prestataire retenu en Alsace dans le cadre du marché public passé en 2009 est l'ANEF, en regroupement avec CPCV Est dans le Bas-Rhin, et G7 dans le Haut-Rhin.

En 2007, la formation linguistique dans le cadre du CAI a représenté, en Alsace, 1380 places pour un parcours moyen de 280 heures. En 2008, 1284 personnes signataires du CAI (sur 2830 signataires en tout)

¹⁰² Pour une description de la formation linguistique dans le cadre du CAI : Cf. chap. 3

¹⁰³ Le Bas-Rhin a fait partie des 12 départements pilotes dans lesquels le CAI a été expérimenté. Les différents dispositifs relatifs au CAI (formation linguistique mais également les journées Vivre en France et formation civique) ont donc démarré dès 2004 dans le département du Bas-Rhin, suivi du département du Haut-Rhin en 2005

se sont vues prescrire une formation linguistique pour un parcours moyen de 220 heures¹⁰⁴. Même si le nombre de personnes qui suivent cette formation peut varier chaque année en fonction des flux migratoires et du nombre de personnes auxquelles est prescrite une formation, les chiffres apparaissent relativement stables : ce sont entre 1200 et 1400 personnes qui bénéficient d'une formation linguistique dans le cadre du CAI chaque année en Alsace. Cette formation étant obligatoire, l'Etat, par l'intermédiaire des directions territoriales de l'OFII, est dans l'obligation de la fournir.

Rendre les cours accessibles aux personnes concernées est donc un souci constant dans le cadre de ce dispositif. Les personnes sont orientées vers des lieux de formation en fonction de leur lieu d'habitation afin de faciliter la fréquentation des cours de français. L'organisme de formation, retenu dans le cadre de la procédure de marché public, doit ainsi s'engager à ouvrir un cours de français à partir d'un seuil minimal de 10 personnes concernées sur un territoire.

En Alsace, en 2007 et 2008, ce sont 14 communes qui ont été concernées par l'ouverture d'actions :

- Sélestat, Molsheim, Strasbourg, Saverne, Haguenau, Bischwiller dans le Bas-Rhin,
- Thann, Altkirch, Saint Louis, Mulhouse, Guebwiller, Sainte Marie, Colmar dans le Haut-Rhin.

En fonction du nombre de stagiaires concernés sur un territoire, les actions proposées ne pourront pas être aussi variées en terme de groupe de niveaux, d'horaires (cours du samedi, cours du soir...) Les petits effectifs peuvent rendre difficiles l'adaptation de l'offre, contrairement à ce qui peut être proposé dans les grands centres urbains.

Les premiers passages du DILF ont eu lieu en Alsace en juin 2007 (Cf. chap 2). Depuis, des passages sont organisés tous les mois à Mulhouse et Strasbourg par les deux centres de positionnement linguistique alsaciens, Escal et Papyrus. En 2008, le taux de réussite au DILF s'est situé entre 85 et 90 %.

En Alsace, sur l'ensemble des signataires du CAI en 2008, 80 % des personnes qui s'étaient vues prescrire une formation linguistique l'ont finie au bout d'un an ; 15 % se sont vues reconduire leur CAI pour des motifs reconnus comme légitimes ; 5 % des personnes n'ont pas suivi les obligations prescrites.

2. Une formation destinée aux immigrés présents depuis plusieurs années en France

Ce dispositif, financé dans le cadre des marchés publics de l'ACSé pour le compte du Ministère en charge de l'intégration, consiste également dans la déclinaison d'un cadre d'intervention national. La formation proposée, ouverte en terme de profils linguistiques, est relativement généraliste, pouvant aller de l'alphabétisation aux cours de FLE*. Elle s'adresse aux migrants installés régulièrement et durablement en France, et en priorité aux candidats à la naturalisation* déboutés pour défaut « d'assimilation linguistique ».

Deux conditions sont posées pour pouvoir bénéficier de ces cours : avoir plus de 26 ans (seules les personnes ayant déposé un dossier de candidature à l'acquisition de la nationalité française peuvent accéder au dispositif dès leur majorité) et ne pas avoir été scolarisé en France. La situation professionnelle est, par contre, indifférente : les personnes peuvent être inactives, salariées ou en recherche d'emploi.

Les personnes en besoin de formation sont repérées par différents organismes (associations, organismes de formation, travailleurs sociaux, préfecture...) et sont orientées pour un bilan de prescription et d'évaluation linguistique qui est un préalable obligatoire pour l'entrée en formation. Le positionnement est assuré par Papyrus dans le Haut-Rhin et par Escal dans le Bas-Rhin.

La formation est assurée par des formateurs salariés et portée par des organismes de formation. En Alsace, le marché public avait été passé en 2007 avec un regroupement d'organismes de formation alsaciens. Le marché étant renouvelable 3 ans, il a été reconduit en 2008 et 2009 avec ce même groupement, constitué de trois organismes en 2009 (Anef, Retravailler 67, CPCV Est)

Les orientations concernant l'implantation géographique ou encore la typologie des actions (FLE, Alpha) étaient définies par la Direction régionale de l'ACSé en concertation avec les organismes de formation et en

¹⁰⁴ En 2008, les chiffres précis sont :

Dans le Bas-Rhin : 1680 personnes ont signé le CAI, 702 se sont vues prescrire une formation linguistique, soit 41,8 % des signataires pour un parcours moyen de 220 heures

Dans le Haut-Rhin : 1150 personnes ont signé le CAI, 582 se sont vues prescrire une formation linguistique, soit 50,6% des signataires pour un parcours moyen de 226 heures.

fonction des informations recueillies dans le cadre du positionnement linguistique (lieux de résidence et niveaux des stagiaires potentiels). L'objectif était d'adapter les actions au plus près des besoins repérés sur le territoire. En Alsace, en 2007, cette formation a représenté entre 350 et 450 places.

Au vu des changements de missions de l'ACSé recentrées sur la politique de la ville, ces formations linguistiques à destination des migrants installés durablement en France financées dans le cadre des marchés publics ont été transférées à l'OFII le 1^{er} juillet 2009. Au niveau local, les directions territoriales de l'OFII sont désormais en charge de la déclinaison de ce dispositif dont les conditions d'accès ne devront pas changer d'ici la fin de l'année 2009.

3. Une formation destinée aux demandeurs d'emploi

Cette formation résulte de compétences décentralisées et donc de politiques régionales. Depuis cinq ans, le Conseil régional d'Alsace finance des actions de formation linguistique et a œuvré pour définir une politique centrée sur son champ de compétences, la formation professionnelle continue. Les formations financées par le Conseil régional s'adressent donc avant tout aux demandeurs d'emploi dans le cadre de la définition de leur projet professionnel, l'objectif étant « *d'amener chaque individu à améliorer sans cesse son niveau de compétence et de lui permettre de se former pour exercer ensuite un véritable métier* »¹⁰⁵.

En 2008, le Conseil régional s'est appuyé sur la typologie classique en profils linguistiques pour construire son offre de formation et a financé, dans le cadre de marchés publics, deux actions, l'une pour les publics FLE, l'autre pour ceux relevant de problématiques d'illettrisme.¹⁰⁶

- La première action, « Compétences professionnelles et pratiques du français », relève du FLE et vise, avant tout, un public ayant un profil « FLE ». Le public analphabète est exclu du public ciblé par ces appels d'offre. Par contre, les candidats, qui ont épuisé leur droit à la formation dans le cadre du CAI, sont éligibles. En 2008, cette formation représentait entre 190 et 312 places disponibles sur le territoire alsacien.

Les conditions d'entrée sont les suivantes : être inscrits comme demandeur d'emploi ; avoir un projet professionnel validé. Aucune condition liée aux pré-requis linguistique n'était exigée, comme cela avait pu être le cas précédemment¹⁰⁷.

Cependant, le critère du « projet professionnel validé » peut se révéler un frein pour l'accès à cette formation de personnes dont le niveau en français est insuffisant pour intégrer le monde de l'entreprise. En effet, ce critère et une formation en alternance peuvent laisser supposer qu'un niveau suffisant en français est nécessaire.

- La deuxième action intitulée « Compétences professionnelles et savoirs fondamentaux » vise avant tout les publics en situation d'illettrisme. Les personnes relevant d'un profil FLE peuvent entrer dans cette formation « savoirs fondamentaux » à condition d'avoir un projet professionnel qualifiant et suivi la formation FLE au préalable. En 2008, cette action représentait entre 69 et 112 places disponibles.

Ces deux actions sont des formations intensives et poursuivent le même objectif : l'acquisition d'un « français professionnel » et l'insertion professionnelle. Les formations sont en alternance, à temps complet sur une durée de 4 mois, avec 300 heures en entreprise sur 600 heures au maximum. Le postulat est le suivant : ce qui est vu en entreprise doit être revu en centre de formation, l'expérience dans le travail doit permettre d'alimenter les cours et inversement. L'aller-retour interactif entre les deux doit rendre plus complet l'apprentissage, qui est centré sur les besoins repérés dans le cadre du poste de travail.

Les formations sont assurées par des organismes de formation qui répondent aux marchés publics lancés par la Région durant le premier trimestre de l'année. Dans le cadre de ces appels d'offre qui courent

¹⁰⁵ Site internet du Conseil régional d'Alsace : www.region-alsace.eu

¹⁰⁶ En 2007, les formations proposées étaient des formations FLE comprenant des cours de FLE « classiques » intitulés « FLE multifilières » et des cours de FLE à visée professionnelle (notamment options métiers de la santé, propreté, hôtellerie restauration, transport, bâtiment). Or, les actions FLE à visée professionnelle étaient souvent fréquentées par un public orienté par défaut, ne trouvant pas de place dans une formation plus généraliste, et très peu de stagiaires avaient pour objectif de travailler dans le domaine visé initialement par la formation.

¹⁰⁷ En 2007, un niveau « FLE 3 », nomenclature utilisée à l'époque et qui correspond au niveau B1 du CECR, était requis. Deux inconvénients majeurs avaient donc été relevés : ce niveau est un niveau élevé supposant une bonne maîtrise à l'oral dans le cadre d'échanges courants ; aucune formation préalable ou initiale ne pouvait mener les personnes à ce niveau.

généralement de mars à mars, le territoire alsacien est découpé en « lots territorialisés ». Plusieurs organismes de formation¹⁰⁸ interviennent donc à travers l'Alsace.

En 2008, 11 villes ont été concernées par l'ouverture d'actions : Haguenau, Wissembourg, Strasbourg, Mulhouse, Altkirch, Saint Louis, Colmar, Sélestat, Molsheim, Benfeld, Thann. Le calendrier des formations est fixé pour l'année.

Ces deux actions financées, par le Conseil régional d'Alsace, sont reconduites pour les appels d'offre 2009/2010 avec un nombre de places légèrement supérieures.

4. Une offre de proximité ouverte à tous...

L'offre de proximité propose des actions où les personnes sont accueillies sans critères d'âge, de niveau ou de statut administratif. Principalement assurée par les centres socioculturels, les associations de quartier, les structures caritatives, elle peut prendre des formes très diverses et va fortement varier selon les territoires. Elle se caractérise par le fait qu'elle s'inscrit dans la proximité avec les habitants d'un quartier ou les usagers d'une association.

Ces actions sont financées par voie de subvention et font généralement l'objet de montages financiers à chaque fois spécifiques et variés. Les cours peuvent être dispensés par des professionnels salariés, ayant suivi une formation initiale ou continue pour enseigner le FLE, mais également par des bénévoles. Cependant les associations sont souvent contraintes par leurs difficultés budgétaires. Même si elles ont le souhait de recruter des personnes formées en FLE, elles n'ont pas toujours les moyens pour les rémunérer¹⁰⁹.

A coté de l'offre destinée à des publics spécifiques et financée par marchés publics, cette offre de proximité, portée par des associations, présente plusieurs avantages :

- Elle contribue, en parallèle de la formation en langue, à l'insertion sociale du public,
- Proches des habitants du secteur où elles sont implantées, ces associations sont connues par le public et elles repèrent les besoins des usagers et leurs difficultés,
- La souplesse du cadre associatif permet de proposer une diversité de formules de fonctionnement,
- Sur un même territoire, elle peut s'avérer complémentaire, tant dans les actions proposées que dans les méthodes pédagogiques mises en œuvre, aux actions proposées par les organismes de formation.

En Alsace, en 2008, cette offre de proximité s'est déclinée à travers différents cadres d'intervention, dans la mesure où les différents acteurs publics (nationaux ou locaux) peuvent décider de financer des actions de proximité selon leurs modalités propres.

Ainsi, les ASL, ou ateliers de savoirs sociolinguistiques correspondent à une modalité particulière d'intervention de proximité définie par un acteur institutionnel particulier, l'ACSé dans le cadre de sa mission générale de cohésion sociale et d'intégration des populations immigrées. En 2007, dans le bilan mené dans le cadre du plan régional pour l'accès aux compétences de bases*, le nombre de places dans les ASL, en Alsace, était estimé à environ 2500 places au minimum.

a. Une offre qui a connu de profondes mutations en Alsace

En 2007 et 2008, l'offre de proximité a connu de profondes mutations en Alsace.

Foisonnante et diverse jusqu'en 2007, elle a dû se restructurer sous la pression de deux facteurs.

- D'une part, un grand nombre de structures, en Alsace, ont bénéficié jusqu'en 2007 de subventions européennes dans le cadre du Fonds Social Européen (FSE), ce qui n'a pas été le cas dans toutes les régions françaises. Ces subventions européennes ont alors permis de développer un grand nombre d'actions, allant du cours de sensibilisation au cours de français langue étrangère intensif, qui ont dû s'arrêter suite à l'arrêt du financement par le Fonds social européen et à l'absence de relais par d'autres financeurs en 2007.
- D'autre part, suite à l'introduction des marchés publics, aux modifications du paysage institutionnel, et au nouveau positionnement de l'ACSé et de l'ANAEM, l'offre de proximité financée par l'intermédiaire de subventions ne pouvait pas proposer des prestations (avec des offres intensives par exemple) quasi similaires à celles des organismes de formation répondant à des marchés publics.

¹⁰⁸ En 2008, les organismes de formation qui interviennent sont : Infa, Formatis, Retravailler, Cotefor, Greta Nord Alsace, Creafor, Kedi, Cagip, Anef, Reforme, CPCV Est.

¹⁰⁹ La question de la formation des intervenants bénévoles est donc une problématique à laquelle ces organismes sont confrontés.

Entre 2007 et 2008, il y a donc eu une diminution des actions proposées par les structures de proximité. Ainsi un diagnostic mené sur le bassin d'emploi de Mulhouse¹¹⁰ en 2006 prévoyait la disparition de 400 places de formation linguistique de proximité suite au retrait du FSE en 2007. Le nombre d'actions proposées par les diverses structures associatives à Mulhouse a ainsi diminué de moitié entre 2007 et 2008¹¹¹. L'offre proposée par ces structures s'est alors recentrée sur des actions extensives (Cf. chap. 1)

Or ces actions de proximité, co-financées par le FSE, répondaient à un véritable besoin en Alsace. Elles ont en effet servi d'orientation palliative lorsque les personnes ne pouvaient être orientées vers un autre dispositif, financé dans le cadre d'un marché public, faute de places ou de remplir les critères demandés dans le cadre des marchés publics. L'offre de proximité a joué le rôle d'une offre intermédiaire et généraliste entre une formation destinée à des débutants (comme dans le cadre du CAI) et une formation à visée professionnelle qui demande déjà une certaine maîtrise de la langue (comme celle du Conseil régional d'Alsace).

Ces changements ont alors eu pour effet la redéfinition par certains acteurs (financeurs ou porteurs d'action) de leur positionnement et modes d'intervention. En Alsace, les communes ont ainsi renforcé leur positionnement sur cette thématique.

b. Un positionnement renforcé des communes - Les démarches des Villes de Strasbourg et de Mulhouse

Entre 2007 et 2008, dans ce contexte de changement, les deux plus importantes agglomérations alsaciennes (Strasbourg et Mulhouse) ont alors lancé des démarches pour travailler sur l'offre de proximité et redéfinir leur intervention en partenariat avec l'ensemble des autres partenaires institutionnels concernés.

Si les démarches ne s'inscrivent pas tout à fait dans le même cadre, des points communs émergent :

- La nécessité d'anticiper le retrait des subventions européennes, et l'accroissement des demandes de subvention de la part des structures de proximité,
- La volonté de sauvegarder une offre de proximité et de l'inscrire dans le « dispositif public de formation » comme une offre à part entière et complémentaire des autres offres disponibles,
- La nécessité de repérer les besoins présents sur le territoire communal, de mieux comprendre la structuration de l'offre, la place de chaque financeur (qui finance quoi, à quelle hauteur, avec quels objectifs ?), afin d'optimiser l'utilisation des fonds publics et de créer un cadre commun d'intervention.

Ainsi, à l'initiative des deux communes, des groupes de travail se sont mis en place, réunissant les différents partenaires institutionnels concernés par la question.

- A Strasbourg¹¹², le groupe a réuni : les services de l'Etat (Préfecture, Education Nationale, Direction Départementale et Régionale de l'Emploi et de la Formation), l'ACSé, l'ANAEM, le Conseil Général, le Conseil Régional.

Cette initiative a débouché sur un programme d'intervention commun qui a permis de structurer l'offre de proximité et qui poursuivait deux objectifs généraux : « *optimiser les bénéfices de ces formations grâce à la mise en place d'un parcours d'apprentissage évolutif ; montrer une volonté d'agir collectivement pour promouvoir les formations linguistiques développées sur les territoires et les inscrire dans un véritable parcours de qualification* »¹¹³.

Le programme d'intervention commun a distingué, en 2008 et 2009, deux cadres d'intervention : l'un correspondant à des actions de proximité ajustées au domaine social (personnel et public) favorisant le développement de l'autonomie ; l'autre à des actions de proximité dans le domaine éducatif. Le dernier cadre d'intervention, celui relatif au domaine professionnel, est en cours de définition.

En effet, la piste de travail retenue par les acteurs du groupe a notamment été d'identifier et de structurer les actions de proximité en fonction des trois « domaines d'emploi de la langue » identifiés¹¹⁴ : social, éducatif et professionnel. Pour chacun de ces cadres, il s'agit de définir les objectifs poursuivis, les actions à mettre en œuvre et les modalités pédagogiques.

¹¹⁰ Papyrus, *Mulhouse : Formation linguistique des immigrés – Equal, Diagnostic territorial*, mars 2007, 4 p.

¹¹¹ Ainsi certains CSC ont vu passer leur nombre d'actions de 16 à 8, ou encore de 5 à 2

¹¹² Pour plus d'information : Site de la Ville de Strasbourg : www.strasbourg.eu/enseignement/apprentissage_francais_adultes/

¹¹³ Source : Ville de Strasbourg, *Parcours d'apprentissage linguistique de proximité – Adultes non et peu francophones - Fiche du cadre commun d'intervention*, 3 p. – http://www.strasbourg.eu/enseignement/apprentissage_francais_adultes/ - L'offre de formation

¹¹⁴ Domaine social : actions qui favorisent l'autonomie des personnes au titre d'activités personnelles ; Domaine éducatif : actions qui favorisent une meilleure communication entre parents immigrés et équipe éducative ; Domaine professionnel : actions qui favorisent l'insertion professionnelle. Source : CUCS 2007-2012 de la Communauté urbaine de Strasbourg Cadre de référence d'intervention

- A Mulhouse¹¹⁵, un groupe interinstitutionnel, intitulé « CIEL », Comité Interinstitutionnel d'échanges sur la formation linguistique, a été mis en place en novembre 2007. Sa composition est la suivante : Ville de Mulhouse, Préfecture du Haut-Rhin, DDTEFP, Région Alsace, Département du Haut-Rhin, ACSé Régional, ANPE, Maison de l'emploi et de la formation du pays Mulhousien. Outre d'échanger et de s'informer entre partenaires institutionnels, ce comité a pour objectif de devenir une instance de réflexion et de coordination pour développer l'offre sur le territoire au plus près des besoins repérés. Réuni à plusieurs reprises en 2008, ce comité est désormais animé et porté par la Maison de l'emploi et de la formation du pays Mulhousien et poursuit son travail d'échanges et d'information sur les besoins des publics et la structuration de l'offre de formation linguistique sur le territoire mulhousien.

II

CONSEQUENCES DE LA STRUCTURATION DE L'OFFRE PUBLIQUE DE FORMATION

1. Une catégorisation accrue de l'offre

L'introduction des marchés publics dans le champ de la formation a eu différentes conséquences, notamment celle d'accroître la catégorisation et la rigidification de l'offre publique de formation. Un marché public repose sur la rédaction d'un cahier des charges définissant le public cible, des obligations des prestataires, les caractéristiques de l'offre...

D'une part, cela a entraîné une catégorisation de plus en plus fine des publics selon différents critères, jugés comme pertinents par les acteurs publics qui rédigent le marché : la situation au regard de l'emploi, la situation au regard de la durée de séjour, le niveau en langue, le profil linguistique (FLE/Alpha/Illettré), l'âge... Cette tendance a été introduite par le contrat d'accueil et d'intégration qui, en focalisant sur le public primo-arrivant, a amorcé la structuration de l'offre linguistique basée sur une catégorisation des publics. Cette catégorisation a été renforcée par la sectorisation croissante de l'intervention des acteurs publics : chacun (collectivité, établissement public, service déconcentré) définit, en fonction de ses prérogatives institutionnelles, un public cible. Il va ensuite prendre une responsabilité financière et politique sur « le » public cible qu'il a défini.

D'autre part, dans le cadre des dispositifs de formation linguistique désormais gérés par l'Ofii, les caractéristiques de l'offre sont décidées par des marchés publics rédigés au niveau national. Les marges de manœuvre, pouvant exister au niveau régional pour assouplir et adapter l'offre au contexte local, s'avèrent de plus en plus restreintes. La quasi-disparition de ces marges de manœuvre a alors la conséquence suivante : rendre plus difficile la mise en œuvre de démarches partenariales et locales pour travailler sur une structuration plus adéquate de l'offre sur le territoire.

2. La fragilisation de l'offre intermédiaire et généraliste en Alsace depuis 2007

Entre 2007 et 2008, les effets de la redéfinition des politiques publiques (que ce soit au niveau national ou local) ainsi que l'arrêt des subventions européennes ont eu une double conséquence :

- La restructuration de l'offre de proximité,
- La diminution, voire la quasi-disparition, d'une offre intermédiaire (Cf. chap. 1) et souple en terme de contenu et de critères d'accès.

En Alsace, en 2008, le seul dispositif d'offre intermédiaire existant était celui financé par l'ACSé dans le cadre du marché public. Il proposait une offre ouverte en terme de profils linguistiques, généraliste pouvant s'adapter aux besoins des bénéficiaires en terme de contenus et de rythme. Mais il présentait une restriction importante en terme de critères d'accès puisque cette offre est fermée aux moins de 26 ans.

¹¹⁵ Pour plus d'information : Site de la Maison de l'Emploi et de la formation du Pays de la Région Mulhousienne : www.mef-mulhouse.fr/

Le nombre de places disponible en Alsace, au sein d'une offre intermédiaire en générale, s'avère quantitativement très réduit au regard du public qui potentiellement pourrait s'y inscrire :

- Les personnes primo-arrivantes qui viennent de passer le DILF et qui voudraient continuer une formation,
- Les personnes primo-arrivantes qui se voient délivrer une attestation mais qui aimeraient entrer dans un parcours linguistique pour augmenter leur chance de s'insérer professionnellement,
- Les personnes inscrites dans des actions de proximité et qui voudraient bénéficier d'une formation plus importante,
- Les personnes dont la demande de naturalisation a été rejetée pour motif linguistique (qui sont le public défini comme prioritaire pour la formation financée par l'ACSé),
- Tous les publics immigrés présents depuis un certain temps en France et qui voudraient suivre une formation en français leur permettant de progresser pour un objectif précis...

Si on se réfère aux chiffres disponibles en Alsace, chaque année, les personnes signataires du CAI, venant d'obtenir le DILF et pouvant avoir envie de continuer par une formation intermédiaire pourraient représenter, à elles seules, environ 450 personnes.

Or, la présence d'une offre intermédiaire et souple en terme de critères d'accès et de contenu permet de pallier à la rigidité et au morcellement des offres existantes. En effet, une telle offre apparaît comme une « offre – charnière ». Elle est en mesure de s'adapter aux trajectoires et au parcours linguistique des personnes et de répondre, en terme de contenus et de rythme, à des besoins multiples et hétérogènes : besoin de consolider des acquis, besoin d'un cours le temps de trouver et d'affiner son projet professionnel, besoin de passer son permis, insertion professionnelle... Elle peut permettre, par exemple, le passage entre une formation pour débutants et une formation à visée professionnelle qui suppose déjà une maîtrise suffisante du français.

Elle évite de scinder, de façon trop rigide et artificielle, les approches dites « socialisante » et « professionnelle ». Si cette distinction entre « logique professionnelle » et « socialisante » a toujours existé, une tension assez forte semble se dessiner aujourd'hui. De façon schématique, en dehors de l'offre du CAI qui s'adresse aux primo-arrivants, les offres proposées en 2008 ont oscillé entre une offre de proximité à but socialisante des structures de proximité et une offre en alternance à visée professionnelle du Conseil régional d'Alsace accessible à un public ayant déjà un niveau suffisant en français.

3. Des publics oubliés ?

La conséquence principale de ces évolutions est, pour les publics, une difficulté renforcée d'accès à une formation soit par manque de places dans des dispositifs déjà saturés ou faute de remplir les critères demandés. Les possibilités de formation se resserrent. Les périodes de creux entre deux formations sont fréquentes, la progression est alors rendue plus difficile et les acquis sont, en permanence, remis en cause.

La multiplication de critères administratifs et linguistiques pour accéder à une formation a pour effet :

- Le risque de considérer les personnes et les apprenants seulement à travers des critères administratifs et d'oublier la question du besoin à l'origine de la formation qui est pourtant un aspect essentiel pour qu'une personne entre dans un apprentissage. En effet, quels critères vont présider à l'orientation de la personne vers telle ou telle offre de formation ? Une personne va-t-elle être orientée vers telle formation car elle cumule les critères d'admission sans que cette dernière soit la plus adaptée à son besoin ?
- L'exclusion de certains publics de l'offre publique de formation car ils ne remplissent pas les critères demandés.

Sans entrer dans le détail et les possibilités offertes par chaque dispositif, il apparaît qu'en Alsace, plus une personne est jeune et moins elle a été scolarisée, plus les possibilités de formation s'amenuisent. En effet, la simulation des parcours montre bien que ces deux publics, les jeunes et les personnes en situation d'analphabétisme, sont particulièrement oubliés des politiques publiques avec la structuration de l'offre de formation telle qu'elle a existé en 2008.¹¹⁶ Cette analyse des publics marginalisés au regard de l'offre de formation linguistique pourrait être approfondie selon les territoires concernés.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que ces publics nécessiteraient une attention particulière et des moyens spécifiques et importants.

¹¹⁶ Cf. Annexe 5 : Quelles possibilités de formation en 2008, pour les différents publics ?

a. Le public immigré en situation d'analphabétisme

Pour les personnes non francophones ayant un bas niveau de qualification ou en situation d'analphabétisme, les possibilités de formation s'avèrent très restreintes.

La formation dispensée dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration est ouverte aux personnes primo-arrivantes qui ont été peu scolarisées. Mais le niveau A1.1, sanctionné par le DILF dans le cadre de la politique d'accueil, est insuffisant pour passer d'un parcours linguistique à un parcours réel d'insertion professionnelle.

Lors de la Rencontre régionale de l'intégration, en octobre 2007, plusieurs acteurs avaient souligné la difficulté d'accéder à l'embauche avec le niveau de français sanctionné par le DILF (sauf dans les régions où il y a des secteurs en tension et en demande de main d'œuvre.) L'apprentissage de 400 heures dispensées dans la formation initiale de l'OFII leur semble nettement insuffisant pour qu'une personne primo-arrivante, ayant un niveau faible en français, puisse passer d'un parcours linguistique à un véritable parcours d'insertion professionnelle.

Pour ce public, les parcours peuvent effectivement s'avérer longs et ardu d'autant plus qu'il peut être difficile d'estimer le temps nécessaire à leur formation (Cf. chap. 1).

■ Rencontre régionale de l'Intégration (RRI)

Les deuxièmes Assises nationales de l'intégration, qui se sont déroulées à Paris en novembre 2007, s'étaient appuyées sur l'organisation de quatre conférences régionales en Alsace, Midi-Pyrénées, Pays de Loire, Provence-Alpes-Côtes d'Azur. Ces dernières avaient pour objectif de prendre en compte les pratiques locales, d'identifier les atouts, les obstacles et les leviers pour agir efficacement dans ce domaine, au plus proche des territoires et des publics. En Alsace, la Rencontre régionale de l'intégration, qui a eu lieu en octobre 2007, s'était organisée autour des quatre thèmes d'actualités suivants : la réussite éducative, l'emploi et l'apprentissage du français, le vieillissement et les discriminations. Cette rencontre visait également à créer du lien entre les initiatives, à permettre l'échange entre les principaux acteurs et à progresser dans la mise en œuvre d'une politique régionale d'intégration.

b. Le public immigré de moins de 26 ans

Le constat général est le suivant : les possibilités de formation à destination de ce public se sont restreintes. Les variations des critères d'entrée et le changement de l'offre de formation linguistique d'une année à l'autre ont mis en péril la cohérence du parcours de formation pouvant être proposé aux jeunes :

- L'offre dans le cadre du CAI est ouverte aux jeunes de moins de 26 ans, mais concerne les jeunes primo-arrivants qui ont un niveau très faible. Beaucoup de jeunes obtiennent l'attestation de dispense alors que leur niveau est manifestement insuffisant pour accéder au monde de l'entreprise,
- Les jeunes de moins de 26 ans pourront intégrer des actions de proximité proposées par des centres socioculturels, mais pour une personne qui veut s'insérer professionnellement, elles sont insuffisantes et ne proposent pratiquement plus que des offres extensives,
- La formation intermédiaire proposée par l'ACSé est inaccessible aux jeunes de moins de 26 ans,
- Ils pourront intégrer la formation proposée par le Conseil régional d'Alsace. Mais le critère du « projet professionnel bien défini » peut restreindre l'accès à cette formation. En effet, si certains jeunes peuvent être en mesure de définir un projet professionnel assez rapidement à leur arrivée, d'autres peuvent être « en panne » de projet. La définition d'un projet professionnel peut prendre un certain temps. Enfin, pour les personnes avec les niveaux les plus faibles en français, il peut être difficile d'accéder à cette formation en alternance, sans oublier que les personnes analphabètes sont exclues de cette formation.

Les conséquences immédiates sont les suivantes : une absence de réponse pour les jeunes avec les niveaux les plus faibles en français et un temps d'attente pour une entrée en formation linguistique qui peut être supérieur à un an pour les autres. D'autres conséquences moins visibles mais tout aussi importantes découlent de ce manque de formation linguistique à destination des jeunes de moins de 26 ans :

- Une perte de motivation,

En effet, ce public, généralement motivé, a souvent un rapport au temps qui relève de l'immédiateté. Le parcours devrait pouvoir se construire de manière fluide et rapide pour interagir avec leur volonté et leur motivation,

- La déperdition des acquis, par exemple pour les jeunes qui ont pu aller dans la formation CAI et qui après ne peuvent enchaîner sur une autre formation,
- Le retard dans l'insertion professionnelle.

Il pourrait être recommandé aux pouvoirs publics de porter une attention particulière à ce public, d'autant plus que le public immigré en Alsace est un public relativement jeune et en recherche d'insertion professionnelle. Les chiffres de l'OFII concernant les primo-arrivants confirment l'importance de ce public dans les arrivées. Les moins de 39 ans¹¹⁷ représentent un peu moins de 80 % des primo-arrivants en Alsace (que ce soit dans le Haut-Rhin et le Bas-Rhin) ; environ 50 % ont entre 20 et 29 ans. D'autre part, les primo-arrivants présentent des spécificités dans le profil en terme de nationalités et ont une maîtrise moindre de la langue française. Conjugés, ces deux facteurs impliquent donc un besoin relativement important pour les jeunes primo-arrivants de moins de 26 ans.

■ Le Dispositif Horizon 68 proposé par Sémaphore

Depuis octobre 1997, le dispositif Horizon 68, développé par la Mission Locale Intercommunale de l'Agglomération Mulhousienne, accueille et accompagne les jeunes étrangers primo arrivants. Pour les conseillères en charge de ce programme, il s'agit d'un sas qui permet de lever les freins liés à la migration récente du public accueilli. Le public reçu est constitué de jeunes de 16 à 25 ans, arrivés depuis moins de 5 ans, en séjour régulier. Leurs statuts peuvent être très variés : jeunes réfugiés, jeunes venus dans le cadre du regroupement familial, conjoints de français.

Ils bénéficient d'un accompagnement individuel, personnalisé et renforcé sur le champ social et professionnel, l'objectif étant leur insertion professionnelle. Il s'agit d'appréhender chaque jeune migrant dans sa globalité (origines sociales, professionnelles, culturelles, ...), de l'aider à connaître et comprendre le fonctionnement de la société française, de favoriser l'accès à l'apprentissage du français et de le mettre en lien avec les organismes qui vont jaloner son parcours d'insertion (services préfectoraux, centre de positionnement linguistique, organismes de formation, centres sociaux, services de la Ville, Education Nationale, entreprises, ...). Des entretiens individuels alternent avec des séquences collectives adaptées aux difficultés repérées. Les problématiques sont multiples (sociales, de santé...).

De façon générale, la problématique linguistique est présente chez le public accueilli. Pour les conseillères, le constat est le suivant : en 2005, l'offre proposée sur le territoire de Mulhouse permettait de construire en parallèle un parcours linguistique et professionnel. Les centres socioculturels proposaient une offre de formation pour les niveaux les plus faibles avec des cours de 20h semaine ; le Conseil régional d'Alsace proposait une formation FLE généraliste sans alternance et une formation FLE avec alternance qui permettait de consolider les acquis et d'aller vers une insertion professionnelle.

Or la succession de changements intervenus depuis 2005 a entraîné un « vide » de formation pour les jeunes étrangers. Pour y « pallier », les conseillères de Sémaphore ont alors mis en place un atelier d'écriture pour permettre aux jeunes de pouvoir parler, s'exercer à l'écrit et de progresser en attendant une entrée en formation.

Ces analyses découlent de la structuration de l'offre telle qu'elle existait en 2008 et 2009. Il faudra être vigilant aux changements liés aux réformes de l'Etat et aux collectivités territoriales. L'année 2010 s'annonce ainsi comme une année de transition pour les contextes locaux et nationaux.

¹¹⁷ Il faut préciser que les données disponibles à l'OFII ne prennent pas spécifiquement en compte les moins de 26 ans.