

## Institutionnalisation de l’alphabétisation des adultes en Belgique francophone : en quoi les politiques de l’emploi et la référence à l’employabilité ont-elles modifié le champ ?<sup>12</sup>

Catherine Bastyns et Anne Godenir (Lire et Écrire<sup>3</sup>)

Christine Mainguet (IWEPS<sup>4</sup>)

*L’alphabétisation en Fédération Wallonie Bruxelles est un domaine d’action qui a émergé il y a une bonne cinquantaine d’années et s’est ensuite régulièrement reconfiguré. Dans cet article, nous examinons l’entrelacs d’initiatives privées et publiques et les tensions qui ont structuré le champ. Nous distinguons trois temps dans le processus d’institutionnalisation. Nous examinons dans quelle mesure ces reconfigurations s’expliquent, d’une part, par les crises économiques et, d’autre part, par des orientations politiques internationales, concrétisées dans ce cadre par les politiques européennes.*

*Mots clés : alphabétisation, politiques publiques, éducation permanente, secteur associatif, employabilité, institutionnalisation.*

---

1. Publié dans *Dynamiques régionales* n° 2, IWEPS, printemps 2015, <http://www.iweps.be/dynamiques-regionales-ndeg2>

2. Ce texte a fait l’objet d’une communication lors du Sixième congrès organisé par l’ABSP, Association Belge de Science Politique – Communauté française de Belgique : Politiques de crise, crises du politique, le 10 avril 2014, dans l’atelier 9 : *Crises et réinstitutionnalisation des politiques sociales*.

3. Mouvement d’éducation permanente. Voir : <http://www.lire-et-ecrire.be/> et <http://wallonie.lire-et-ecrire.be/catherine.bastyns@lire-et-ecrire.be>, [anne.godenir@lire-et-ecrire.be](mailto:anne.godenir@lire-et-ecrire.be)

4. Institut wallon de l’évaluation, de la prospective et de la statistique. Voir : <http://www.iweps.be/c.mainguet@iweps.be>

## Introduction

Selon la définition donnée par l'UNESCO en 1958, « est analphabète toute personne incapable de lire et d'écrire, en le comprenant, un exposé simple et bref de faits en relation avec sa vie quotidienne ». Par conséquent, les actions d'alphabétisation visent à apprendre à lire, écrire, calculer... à des personnes n'ayant pas les compétences de base généralement obtenues à l'issue de la scolarité élémentaire (en Belgique francophone, le Certificat d'études de base – CEB)<sup>5</sup>.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, le champ de l'alphabétisation des adultes s'est très progressivement institutionnalisé durant ses premières décennies tout en déployant des pratiques dans différents domaines – éducation permanente, inclusion sociale, intégration des personnes d'origine étrangère, insertion socioprofessionnelle –, au croisement de plusieurs « mondes » pour reprendre l'expression de Luc Boltanski et Laurent Thévenot.<sup>6</sup>

Au cours de cette cinquantaine d'années qui ont vu le paysage de l'alphabétisation se transformer en profondeur, les initiatives de la société civile vont s'entrelacer avec les politiques publiques, constituant les unes pour les autres tantôt un aiguillon, tantôt un soutien, tantôt une contrainte, tantôt des motifs de résistance... Le secteur associatif, qui avait pris la main en développant une offre de formation, revendiqua par la suite des moyens pour la développer, revendiqua aussi que, de manière plus générale, les politiques publiques prennent en compte les personnes illettrées et la problématique de l'analphabétisme / illettrisme.

De leur côté, les pouvoirs publics ont financé l'offre associative, développé une offre via les écoles de promotion sociale et diverses structures communales, mis en œuvre une politique d'activation des personnes (chômeurs, bénéficiaires du revenu d'intégration sociale – RIS) qui concerne notamment le public de l'alpha.

Les différents pouvoirs publics qui soutiennent l'alphabétisation ont institué en 2005 une Conférence interministérielle intra-francophone annuelle sur l'alphabétisation des adultes et un Comité de pilotage permanent en vue de coordonner les politiques en ce domaine, Comité où siègent aussi des représentants du secteur associatif. Les interactions entre pouvoirs publics et associations d'initiative privée constituent ainsi à la fois un creuset d'opportunités, parfois saisies, parfois sollicitées, mais aussi une source de tensions lorsque les logiques et valeurs des uns et des autres entrent en contradiction.

Parfois, une politique qui s'est révélée être une avancée (par exemple les possibilités de déploiement d'une offre de formation dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle) se transforme graduellement en un cadre contraignant et réducteur pour l'action d'alphabétisation (notamment par le resserrement des critères d'éligibilité des publics). La concrétisation des conventions entre les acteurs associatifs et les pouvoirs subsidiaires devient alors source de tensions importantes.

Depuis plus d'une décennie, le secteur subit des pressions de plus en plus nettes qui tendent à réduire le rôle de l'alphabétisation à la préparation à l'emploi ; elle devient pré-formation préparant à la formation

---

5. On soulignera à cet égard que la différence « analphabétisme / illettrisme », terme utilisé en France pour distinguer la situation des personnes qui, bien qu'ayant été scolarisées, ne maîtrisent pas suffisamment la lecture, l'écriture et le calcul pour être autonomes dans les situations simples de la vie quotidienne, n'est pas d'usage en Belgique francophone.

6. Fusulier et Laloy appuient leur analyse du champ de l'alphabétisation notamment sur cette notion de « mondes » (civique, domestique, industriel, inspiré...) reprise du modèle des économies de la grandeur de Boltanski et Thévenot. (Voir Fusulier *et al.*, 2012 et 2014.)

qualifiante. Le financement par des politiques d'insertion professionnelle devient majoritaire, surtout en Wallonie. Les indicateurs de résultats sont formulés en termes de mise à l'emploi ou d'entrée en formation qualifiante. La mise en œuvre de politiques qui conduisent les demandeurs d'emploi vers la formation (accompagnement individualisé des chômeurs, parcours d'intégration des bénéficiaires du RIS) accentue le sentiment que le champ de l'alphabétisation se rétrécit par rapport à ses objectifs premiers d'éducation populaire et d'émancipation pour les participants.

Les crises économiques ont contribué à façonner le champ de l'alphabétisation. Dans les années 70-80, elles avaient conduit les autorités publiques à prendre une série de mesures créatrices d'emplois, notamment dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, tant en Wallonie qu'à Bruxelles. Ces nouveaux dispositifs faisaient en quelque sorte coup double, la formation de personnes peu qualifiées étant présentée comme un moyen de lutter contre le chômage, et le développement d'une offre de formation étant en lui-même une source d'emplois, pour des formateurs notamment.

Les crises économiques des années 90 se sont accompagnées d'investissements de l'État nettement moins importants. Confronté à une dette publique considérable et s'inspirant de référents politiques néolibéraux largement diffusés au niveau international, l'État ne conçoit plus d'accroître davantage les dépenses publiques. Toutefois, le courant néolibéral n'a atteint la Communauté française de Belgique que sous une forme atténuée à cette époque. Il n'y eut en tous cas pas de mesures drastiques d'austérité budgétaire dans le secteur de l'alphabétisation, qui a continué à se développer.

Les crises économiques des années 2000, et plus précisément de l'année 2008, se sont déroulées dans un contexte où le paradigme économique de l'État social actif était le discours prédominant. Courant intermédiaire entre le paradigme de l'État providence et le paradigme néolibéral, troisième voie pour certains, le paradigme de l'État social actif promeut la responsabilité des citoyens, considérant que leur rapport à l'État devait se comprendre comme un équilibre entre droits et devoirs. Nous verrons dans la suite de cet article comment ce courant a transformé les rapports entre l'État et les citoyens, notamment les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de l'aide sociale, à travers ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler les politiques d'activation, et partant, comment il a modifié le champ de l'alphabétisation.

Parallèlement aux crises évoquées, les politiques européennes ont évolué tout au long de ces décennies. Dans les années 70 et 80, la Commission européenne prônait le marché libre, la libre circulation des personnes et des biens. Plus tard, c'est le concept d'employabilité qui deviendra le référent principal des politiques de l'emploi au niveau européen. Cette notion d'employabilité, au sens d'adaptabilité à l'emploi (mais parfois aussi *de* l'emploi) dans un contexte de chômage structurel et de mutations techniques et organisationnelles du travail, émerge à la fin des années 80<sup>7</sup>. Elle gagnera du terrain tout au long de la décennie suivante, pour devenir usuelle dès le début de ce siècle dans le contexte de l'État social actif<sup>8</sup>. Elle est un des éléments de la stratégie européenne pour l'emploi dont l'Union européenne s'est dotée en 1997 (Conter, 2012). Et en 2000, l'Organisation Internationale du Travail définit l'employabilité comme « l'aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de la vie professionnelle ».

Le sommet de Lisbonne (en 2001), qui établit que l'Europe doit être la région la plus compétitive au monde, ouvre la porte à une influence croissante de l'Union européenne sur les États membres. L'éducation, jusque-là considérée comme une matière relevant de la souveraineté nationale,<sup>9</sup> rejoint la formation professionnelle au rang des principales préoccupations européennes. Le concept

---

7. Cf. l'historique et la typologie établis par B. Gazier, 1990.

8. Cf. Périlleux, 2005.

d' « apprentissage tout au long de la vie » fait son apparition fin des années 90 et est une autre référence couramment utilisée par la Commission pour s'adresser aux États membres. Les financements du Fonds social européen, conçus pour cofinancer des actions nationales, transforment progressivement à cette époque les repères au niveau de la Wallonie.

Plus récemment, l'alphabétisation est également devenue un champ d'investissement européen spécifique. En 2011, la Commission européenne a créé un groupe d'experts de haut niveau dans le domaine de la littératie. Le conseil de l'Éducation a adopté en novembre 2012 une résolution sur la littératie<sup>10</sup>. Englobée dans ce concept plus large, l'alphabétisation devient une préoccupation majeure fondée sur le leitmotiv qu'un Européen sur cinq n'a pas les compétences suffisantes en littératie pour participer à la société.

Dans quelle mesure les crises économiques et les politiques européennes ont-elles influencé le champ de l'alphabétisation en Fédération Wallonie-Bruxelles ? Comment les relations entre l'État et les acteurs de terrain en ont-elles été affectées ? Le secteur de l'alphabétisation va-t-il se transformer, s'adapter, résister ? Les repères vont-ils évoluer ? Pour répondre à ces questions, cet article réexplore les cinquante ans d'histoire de l'alphabétisation, d'abord en Belgique, puis en Communauté française de Belgique, renommée depuis peu Fédération Wallonie-Bruxelles.

## À l'origine : l'alphabétisation des travailleurs migrants

Dans les années 60, le paysage de l'alphabétisation en Belgique francophone se caractérisait comme suit :

Dans un contexte où la question de l'employabilité n'était pas à l'ordre du jour, où le pays recrutait massivement des travailleurs immigrés analphabètes, l'action d'alphabétisation s'adressait principalement à un public de travailleurs immigrés. Elle ne visait pas particulièrement à développer des compétences en lien avec le travail car les emplois proposés aux personnes immigrées n'exigeaient que peu de compétences linguistiques, mais, par l'apprentissage de la lecture/ écriture, elle apportait des outils de participation sociale et politique à des personnes pour qui les conditions de travail étaient difficiles. Rapidement, l'action d'alphabétisation s'est adressée également aux femmes de ces travailleurs, dans une perspective plus socioculturelle. Les finalités de l'alphabétisation étaient donc clairement politiques, visant l'émancipation et la participation dans la société d'accueil.

Les acteurs de l'alphabétisation étaient principalement des associations pionnières qui fonctionnaient avec des travailleurs bénévoles militants, souvent en lien avec les mouvements ouvriers.<sup>11</sup> Fondées

---

9. Dans l'Union européenne, la Commission européenne ne peut intervenir dans le domaine de l'éducation qu'à titre subsidiaire (principe de subsidiarité), quand les dimensions et les effets de l'action envisagée impliquent que les objectifs poursuivis seront mieux réalisés au niveau communautaire. La stratégie définie par le Conseil européen réuni à Lisbonne en mars 2000 visait à créer, à l'échéance 2010, l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde. L'éducation et la formation ont dès lors pris une place centrale. <http://www.ciep.fr/ressources/politique-lunion-europeenne-matiere-deduction-formation-decembre-2007>

10. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv ? l=FR&f=ST%2015888 %202012 %20INIT> La littératie y est définie comme la maîtrise, à un niveau de base, un niveau fonctionnel ou un niveau multiple, des compétences de lecture et d'écriture permettant de comprendre, d'utiliser et d'apprécier de manière critique différents types d'informations, notamment des textes écrits, imprimés, sous format électronique et des images.

11. Certains pouvoirs publics étaient parfois de la partie. Citons notamment le Service Provincial d'Immigration et d'Accueil (SPIA) de Liège qui organisait des cours de français pour immigrés. D'autres SPIA ont été créés à la même époque avec le soutien du ministère de l'Emploi et du Travail, dans le Limbourg, en Hainaut et à Namur (régions minières).

largement sur le volontariat, les associations avaient une indépendance financière par rapport aux pouvoirs publics. Elles les ont cependant rapidement sollicités pour obtenir des moyens permettant de développer leurs actions.

Il n'existe pas de décompte du nombre d'apprenants durant cette période pionnière, la première enquête menée par Lire et Écrire auprès des associations du secteur datant de 1988, peu après sa création.

## Après les origines... Une valse en trois temps

Ce sont trois temps postérieurs à l'époque « pionnière » de l'alphabétisation, et qui constituent chacun une étape dans l'institutionnalisation du secteur, que nous détaillons ci-après.

### Le premier temps

Le premier temps est celui de la crise économique du milieu des années 70. Son impact sur l'alphabétisation va principalement porter sur le personnel des associations : c'est la période des créations d'emplois dans le secteur non marchand via les programmes de résorption du chômage (PRC), avec une série de statuts au départ temporaires. Les PRC vont permettre un déploiement et une professionnalisation de l'action d'alphabétisation, toujours en faveur des travailleurs immigrés et de leurs proches, mais progressivement aussi de personnes ayant perdu leur emploi, de jeunes en difficulté d'en trouver... Les cours du soir pour travailleurs se transforment en cours du jour pour chômeurs. Mais c'est aussi l'époque de la confiance, fondée sur l'idée que la crise n'allait pas durer.

Le contexte, bien connu, est celui de la crise du pétrole (1973), des premières vagues de licenciements avec augmentation graduelle du chômage, de la fin du plein emploi.

Les moyens importants alloués aux politiques d'emploi permettent, entre autres, la création d'emplois dans le secteur non marchand : les programmes de résorption du chômage (PRC) – qui s'appelaient à l'époque CMT, CST<sup>12</sup>, 3<sup>e</sup> circuit de travail. S'installe alors un processus de salarisation de personnes occupées dans les associations, elles-mêmes en recherche d'emploi, et de déploiement de ces organismes. Outre l'octroi de personnel PRC, certaines actions d'alphabétisation sont financées par le ministère de l'emploi, pour des formations dans le cadre de la reconversion des chômeurs. C'est aussi la période de création d'organismes d'insertion socioprofessionnelle qui à l'époque s'occupent peu d'alphabétisation.

Dans le monde de l'alphabétisation, les militants bénévoles deviennent salariés. Le GAFFI (1978), les Ateliers du Soleil (1974), Alpha Mons Borinage (1976), le Collectif Alpha (1976), le Piment (1977), ADEPPI (1981) se structurent durant cette époque, engagent du personnel via les PRC, et d'associations de fait se constituent en associations sans but lucratif.<sup>13</sup> C'est une première forme d'institutionnalisation.

L'ASBL Lire et Écrire se crée en 1983 notamment pour dénoncer la persistance de l'analphabétisme dans la population belge, dans un contexte où l'accès au marché du travail est de plus en plus difficile ; son personnel est également engagé sous statut PRC.

---

<sup>12</sup>CMT : Chômeur mis au travail ; CST : Cadre spécial temporaire.

<sup>13</sup>Bastyns C., Goffinet S-A., Stercq C (2013) : « *Hommage aux pionniers* » (référence complète en fin de cet article).

Tout le monde pense que la crise ne va pas durer, ou pas trop durer. En témoignent des politiques *one shot* telles que l'augmentation de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans en 1983 pour contenir le chômage des jeunes<sup>14</sup>.

Simultanément, et de façon un peu anachronique compte tenu du contexte, le Décret Éducation permanente est voté en 1976, porté par les mouvements ouvriers qui l'ont revendiqué. Dernier fleuron de la mouvance d'après-guerre qui poursuit les idéaux de l'éducation populaire et de la révolution permanente, ce décret va devenir un atout institutionnel fort pour le secteur de l'alphabétisation. Il reconnaît les associations<sup>15</sup> et les charge de promouvoir, selon ses propres termes, une éducation qui donne des outils pour l'analyse critique de la société et sa transformation, dans une perspective d'émancipation individuelle et collective.

À l'époque se fondent donc, pour les associations d'alphabétisation, deux leviers de résistance qui vont traverser les années :

- La propre force de ces associations qui veulent conserver leur identité tout en obtenant des moyens pour mener leurs actions ;
- Le décret Éducation permanente qui offre aux associations des moyens et surtout une légitimité pour affirmer leur mission d'éducation populaire. Ce décret deviendra une référence et un levier pour lutter contre les pressions qui vont progressivement être exercées sur le secteur de l'alphabétisation par d'autres politiques, notamment celles liées à l'activation des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'aide sociale.

À la fin de cette période, les proportions d'apprenants immigrés et belges étaient très inégales : ces derniers (en ce compris les Belges d'origine étrangère) représentaient alors 28 % du public en Wallonie, seulement 8 % en Région bruxelloise. C'est pourtant dans les années 80 que l'on prend conscience de l'illettrisme de personnes ayant fait leur scolarité dans nos pays, une problématique – assortie de revendications pour y remédier – portée au départ par ATD Quart Monde<sup>16</sup>, relayée ensuite par Lire et Écrire.

À la suite d'ATD Quart Monde, le secteur de l'alphabétisation met en évidence que l'illettrisme pose une série de problèmes de participation sociale y compris dans la population belge. Ceci n'est pas seulement en lien avec la crise économique, mais aussi avec les évolutions technologiques et l'envahissement de toutes les relations sociales par les différentes formes d'écrit (administration, culture, commerce, politique et, bien entendu, travail).

---

14. En retardant l'arrivée des jeunes sur le marché du travail, la mesure a effectivement eu un impact d'une durée limitée sur le taux de chômage.

15. À l'époque, une trentaine d'associations sont reconnues, d'autres ayant décliné alors la reconnaissance dans ce nouveau cadre par souci de garder leur indépendance. Par la suite, la montée en puissance des politiques d'activation et les tensions qu'elles génèrent entre les opérateurs et les pouvoirs politiques vont faire de ce décret éducation permanente une référence pour toutes les associations d'éducation populaire.

16. Cf. ATD Quart monde (France, 1975) : *Livre blanc de l'illettrisme* (cité notamment par Joffre Dumazedier *et al.* in : « Français analphabètes ou illettrés ? », *Revue française de pédagogie*, n° n° 69, 1984).

En 1990, le secteur non formel de l'alpha<sup>17</sup> comptait 3 183 adultes en formation, et on dénombrait à cette époque 462 personnes travaillant en alpha, dont près des deux tiers étaient des bénévoles. La répartition des apprenants selon leur statut socioéconomique était alors la suivante (pour l'ensemble de la fédération Wallonie-Bruxelles) :

Travaillent	16 %
Sont chômeurs indemnisés	16 %
Bénéficient d'une aide du CPAS <sup>18</sup>	27 %
Sont sans revenus personnels	34 %
Sont (pré) pensionnés	4 %
Bénéficient d'une allocation de la mutuelle ou suite à un handicap	4 %

Données Lire et Écrire Communauté française, enquête 1990.<sup>19</sup>

## Le deuxième temps

Le deuxième temps débute avec la reprise des difficultés économiques dans les années 90, difficultés perçues à ce moment-là comme chroniques, face à un chômage qui devient structurel. L'impact de ce contexte sur l'alphabétisation va principalement porter sur les publics en formation. La notion d'employabilité émerge et fait son chemin. L'objectif assigné par l'Europe aux politiques nationales est d'augmenter les compétences et qualifications des personnes pour leur permettre d'accéder à l'emploi<sup>20</sup>. Du côté des travailleurs du secteur, les statuts temporaires des PRC se muent en statuts permanents : CST<sup>21</sup>, ACS, APE<sup>22</sup>... Et les associations multiplient les sources de financement pour assurer leur fonctionnement et accueillir un public toujours croissant. C'est l'époque de la confrontation à la réalité de la dégradation de la situation économique.

Le contexte est celui d'un chômage qui devient structurel, d'une économie qui, après un temps de redressement à la fin des années 80, retombe et s'enlise dans la crise.

17. À l'époque, cette distinction entre secteur formel d'éducation des adultes (l'enseignement de Promotion sociale) et secteur non formel n'existait absolument pas dans le champ de l'alphabétisation, car les actions étaient menées quasi exclusivement par des associations, souvent des associations de fait. La distinction s'est avérée nécessaire lorsque l'offre d'alpha, de formation de base et de FLE (français langue étrangère) s'est développée dans les établissements de Promotion sociale, parallèlement d'ailleurs au développement de projets d'alpha dans des organismes publics qui n'ont pas la formation comme objet principal (par ex. des bibliothèques publiques, des CPAS, des services communaux...) Ces derniers constituent, avec les associations, le secteur non formel.

18. Le sigle CPAS désignait les Centres publics d'aide sociale, dont le nom a été transformé en 2004 en Centres publics *d'action* sociale. Cette légère modification de l'appellation traduit l'incidence des politiques d'activation dans le secteur social. Voir Bastyns C. (2013b) : L'activation au sein des CPAS, *Journal de l'Alpha* n° n° 189 (référence complète en fin de cet article).

19. Voir Lire et Écrire (2013b), numéro thématique *30 ans d'alpha*, pp. 123 (référence complète en fin de cet article).

20. L'employabilité est reprise en 1997 dans les lignes directrices pour l'emploi proposées par la Commission européenne et approuvées par le Conseil européen.

21. Les contrats CST (cadre spécial temporaire), par définition « temporaires » lors de leur création en 1977 (maximum un an, pour qu'un plus grand nombre de chômeurs puissent bénéficier de la mesure), ont rapidement pu être prolongés moyennant une intervention du promoteur (25 %) dans la rémunération du travailleur après la première année.

22. ACS : Agent contractuel subventionné (depuis 1989, en région bruxelloise) ; APE : Aides à la promotion de l'emploi (à partir de 2004, ces APE remplacent tous les anciens PRC en région wallonne). Dans les deux cas, ces contrats peuvent être d'emblée à durée indéterminée.

La régionalisation a engendré la création des services régionaux de l'emploi et de la formation (le FOREM en Wallonie, à Bruxelles l'ORBEm, aujourd'hui Actiris, et Bruxelles-Formation). Ceux-ci deviennent des acteurs à part entière dans le développement d'une offre de formation, à l'interne, mais également via des partenariats avec des associations. C'est l'époque des premières conventions ORBEm et FOREM avec le secteur associatif.<sup>23</sup> Celles-ci impliquent généralement que les partenaires soient agréés comme OISP (organisme d'insertion socioprofessionnelle), EFT (entreprise de formation par le travail – dispositif wallon) ou AFT (atelier de formation par le travail – dispositif bruxellois), mais peuvent aussi se conclure avec des associations non reconnues à ce titre dans le cas de projets spécifiques. Ces conventions et la reconnaissance comme OISP constituent pour les associations d'alpha une opportunité – mais à quel prix ? – de répondre à la demande d'insertion professionnelle d'une partie de leur public.

Notons qu'en Wallonie, les OISP ont fonctionné longtemps sur des textes datant d'avant la régionalisation ; ainsi le décret wallon EFT/OISP qui vise à stabiliser le secteur ne sera adopté qu'en 2004 et mis en œuvre en 2008.

Les politiques d'emploi évoluent : de la création d'emplois, de la mise en œuvre d'actions d'insertion socioprofessionnelle, on passe à des stratégies plus ciblées avec un accompagnement plus intensif des chômeurs<sup>24</sup> via la mise en œuvre du Plan d'accompagnement des chômeurs (1995) et l'introduction du parcours d'insertion (1997).

Simultanément, l'Europe fait petit à petit percoler la notion d'employabilité dans les politiques nationales/régionales via, notamment, les financements FSE (Fonds social européen) qui impliquent nécessairement une contrepartie des pays bénéficiaires (donc leur engagement en faveur des orientations proposées) et, bien évidemment, l'engagement des opérateurs dans les projets à réaliser.

Le secteur de l'alphabétisation entre dans le jeu avec beaucoup de questions. Les acteurs se sentent pris entre le marteau et l'enclume. Les travailleurs sont là, employés dans les associations, et celles-ci tiennent à garantir à leur personnel le maintien de leur emploi, lequel est par ailleurs devenu indispensable au maintien des actions. D'un autre côté, les finalités et valeurs du secteur ne collent pas avec la logique du « tout à l'emploi – tous à l'emploi » de plus en plus prégnante.

Au fondement de l'action d'alphabétisation figure le principe d'alphabétiser « *pour...* » : pour apprendre à lire et à écrire, pour connaître et découvrir, questionner et réfléchir, pour participer à la vie sociale, culturelle, politique, pour soutenir la scolarité des enfants, pour réaliser ses projets... – aussi pour travailler, bien sûr, mais pas uniquement. Les exigences de rendement propres aux projets d'insertion socioprofessionnelle (combien de sorties vers l'emploi ? vers des formations professionnelles ?) tendent à rétrécir les finalités au départ bien plus larges. Tendent aussi à sélectionner les publics les plus susceptibles de réussir – un paradoxe lorsqu'on s'est donné pour objectif de former les plus démunis face à l'écrit. Par ailleurs, l'orientation des apprenants vers des projets d'alpha menés dans la perspective de l'ISP comporte une dimension de contrainte, certes dans une mesure bien moindre que celle qui

23. Cf. notamment l'Arrêté du 21 juin 1991 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale « autorisant l'Office Régional de l'Emploi à conclure des conventions de partenariat en vue d'accroître les chances de certains demandeurs d'emploi de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socioprofessionnelle ».

24. Cette transformation est soulignée également par Oriane et Conter « Force est de constater que, sous l'influence des institutions européennes, les créations directes d'emploi, les politiques de soutien à la croissance (commandes publiques, renforcement du pouvoir d'achat des allocataires sociaux, développement des services publics) ont tendance à être délaissées et perdent leur légitimité de politiques de l'emploi, au profit de politiques visant à soutenir les individus dans leurs tentatives d'insertion sur le marché du travail. » (Oriane, Conter, 2007, p. 180.)



prévaudra une dizaine d'années plus tard avec la politique d'activation, mais qui interpelle déjà beaucoup les acteurs associatifs, en particulier les formateurs. Les acteurs de l'alphabétisation, mal à l'aise avec leur participation à la vaste entreprise visant à augmenter la qualification de la main d'œuvre, se dédouanent tant bien que mal en observant que les apprenants qui ont rejoint ces formations, parfois contre leur gré au départ, se révèlent ensuite souvent satisfaits d'y avoir participé.<sup>25</sup>

Entretemps, les associations sont allées chercher des moyens à plusieurs endroits – différents niveaux de pouvoir, mais aussi différents champs de compétences, en fonction de leurs projets et des opportunités de subvention : outre l'insertion socioprofessionnelle mentionnée ci-dessus, l'action sociale, l'intégration des immigrés, l'éducation permanente...

En Wallonie, ces moyens ont été principalement tirés des décrets et conventions ISP, qui ont permis un déploiement important de l'offre, contrairement à ce qui se passait en région bruxelloise, où le développement de l'offre ISP-Alpha était (et est jusqu'à ce jour) plus restreint et concentré sur 9 opérateurs<sup>26</sup> conventionnés pour ce type d'actions avec Bruxelles-formation et Actiris. Dès l'origine de ces conventions ISP, le Forem s'est montré plus souple dans ses relations avec les acteurs associatifs, non seulement quant au nombre d'opérateurs partenaires, mais également quant aux caractéristiques des publics ainsi qu'à l'organisation des formations. L'horaire minimum exigé est ainsi de 9h à 12h/semaine en Wallonie<sup>27</sup>, contre 18h/semaine (20h depuis 2008) à Bruxelles. En Wallonie, des négociations entre les associations et le Forem ont permis, par dérogation, d'accueillir dans ces formations ISP jusqu'à 20 % de participants ne correspondant pas strictement aux critères d'éligibilité du public (notamment être chômeur indemnisé ou demandeur d'emploi, donc éventuellement non indemnisé).<sup>28</sup>

Il faut préciser que la participation à ces formations ISP passe, pour les demandeurs d'emploi, par la signature d'un contrat de formation, dit « F70 bis » d'après la nomenclature administrative, et qu'un tel contrat offre au stagiaire des avantages tels qu'une rétribution de 1 € par heure de formation suivie, et l'intervention dans les frais de déplacement et de garderie.

Les effets de ces politiques d'alpha-ISP très différentes en Wallonie et à Bruxelles se passent quasiment de commentaires lorsqu'on observe l'évolution du nombre d'apprenants en contrat « F70bis » dans les deux Régions. En 1994, la situation y était assez similaire, avec dans les deux cas une faible part d'apprenants en contrat de formation : 4 % à Bruxelles, 9 % en Wallonie. Ces proportions s'amplifient ensuite tout en restant relativement proches jusqu'au début des années 2000. Mais en 2004, au moment de la mise en œuvre des politiques d'activations (voir plus loin), l'alpha-ISP va littéralement décoller en Wallonie (29 % des apprenants), tandis qu'à Bruxelles cette proportion se maintiendra autour de 10 % jusqu'à nos jours. En Wallonie, au contraire, elle continuera de croître pour atteindre 46 % (3 455 stagiaires), soit pas loin de la moitié de l'ensemble des apprenants.

---

25. Plusieurs articles et témoignages parus à l'époque dans le *Journal de l'alpha* (périodique publié par Lire et Écrire) témoignent de ces questionnements et de ces constats – Cf. *Journal de l'alpha* n° 91, octobre 1995 : *Alphabétisation et insertion socioprofessionnelle* (référence complète en fin de cet article).

26. Dix si on inclut Alpha-Signes (alphabétisation en langue des signes pour personnes sourdes) qui dispose d'une convention spéciale « public handicapé ».

27. À noter qu'avec les contraintes de remise à l'emploi des demandeurs d'emploi, l'horaire hebdomadaire en Wallonie tend progressivement vers des volumes de 18h à 20h pour de nombreux opérateurs agréés dans le cadre du décret.

28. La dérogation était de 40 % du public mais elle n'a pas été utilisée pleinement par tous les opérateurs. Dans les régionales de Lire et Écrire, selon les années, on oscille en moyenne entre 10 % et 20 % de dérogations.

Ce développement croissant de l'offre de formation dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle, s'il permet de stabiliser les actions, pose de nombreuses questions tant au niveau de l'accès à la formation qu'au niveau des démarches de formation. L'éligibilité restreinte aux demandeurs d'emploi exclut de cette offre de nombreuses personnes. La focalisation sur la formation professionnelle et l'emploi ne correspond pas aux attentes de certains publics. Cette croissance de l'offre ISP ne s'accompagne pas, au niveau du gouvernement wallon, d'une politique similaire pour le public ayant d'autres visées que l'insertion socioprofessionnelle. Ainsi, se crée un réel déséquilibre entre l'offre de formation ISP et celle qui ne vise pas l'ISP, déséquilibre nettement moins présent à Bruxelles<sup>29</sup>.

Le questionnement sur l'adéquation de l'offre ISP par rapport aux besoins des personnes va bientôt s'amplifier avec la montée en puissance des politiques d'activation qui amènent des personnes en formation contre leur gré, ce qui conduit progressivement certains opérateurs wallons à envisager l'opportunité de développer leurs formations dans le cadre des plans de cohésion sociale des communes, comme on va le voir par la suite.

### Le troisième temps

Le troisième temps débute au tournant du siècle, avec les politiques de « l'État social actif », lesquelles s'amplifient encore suite à la crise financière de 2008. Plus difficile à cerner, car plus proche de nous, son impact se traduit essentiellement par un déploiement tous azimuts des politiques d'activation des personnes (dans le domaine de l'accompagnement et du contrôle de la recherche d'emploi, mais aussi dans l'aide sociale, l'intégration des immigrés...), personnes qui sont désormais soupçonnées de ne pas vouloir trouver du travail ou améliorer leurs chances d'en trouver.<sup>30</sup> Émerge par ailleurs un tout nouveau contrôle des actions menées par les acteurs associatifs, via des indicateurs de moyens et de résultats, tandis qu'à l'égard des publics en formation, on cherche à affiner la mesure des compétences et des acquis, les impacts de la formation. Le troisième temps voit également la mise en place du Comité de pilotage permanent sur l'alphabétisation (2005), chargé notamment d'établir un *État des lieux* annuel des politiques et des actions en ce domaine. C'est une époque marquée par le paradigme de la mesure de l'efficacité, qui se décline de deux manières : côté face l'évaluation visant à apporter des améliorations, côté pile le contrôle méfiant assorti de sanctions.

Depuis de nombreuses années, le secteur associatif revendique que non seulement les actions d'alphabétisation, mais également l'ensemble des personnes analphabètes ou illettrées, soient prises en compte dans les politiques publiques à différents niveaux et dans différents domaines (politiques d'emploi, sociales, culturelles, d'immigration...)

Progressivement, le secteur de l'alphabétisation se structure. Au plan politique, cela débouche sur la mise en place, en 2005, d'une Conférence interministérielle réunissant les différents ministres (aux niveaux bruxellois, wallon et fédération Wallonie-Bruxelles) dont les compétences sont en lien avec les

---

29E. n Région bruxelloise, un décret Cohésion sociale est voté dès 2004. Il vise à développer le vivre ensemble, prioritairement dans les quartiers défavorisés. Pour plus d'informations sur ce dispositif et ses évolutions récentes, se reporter au sixième *état des lieux de l'alphabétisation* en Fédération Wallonie-Bruxelles 2010-2011 édité par le Comité de pilotage permanent sur l'alphabétisation des adultes.

30. Voir notamment : Bastyns C. (2013a) : *Le passif de l'état actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs* (référence complète en fin de cet article).

questions d'alphabétisation, et au plan institutionnel, par la création du Comité de pilotage permanent sur l'alphabétisation des adultes.

Après une période initiale où l'alphabétisation s'est développée essentiellement sur base d'initiatives citoyennes, a succédé une période durant laquelle les partenariats entre associations et pouvoirs publics se sont systématisés.

En 2005 est conclu l'accord de coopération instaurant la Conférence interministérielle intra-francophone annuelle sur l'alphabétisation des adultes ainsi que le Comité de pilotage permanent<sup>31</sup>. Il couvre les Régions wallonne et bruxelloise et la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cet accord répond à une revendication portée par le secteur de l'alphabétisation. C'est une reconnaissance de l'alphabétisation dans ses multiples facettes, relevant dès lors de multiples politiques, modèle qui correspond au caractère transversal, multidimensionnel, des actions d'alphabétisation. L'accord de coopération institutionnalise au niveau politique ce fonctionnement plutôt complexe, au point qu'on l'a souvent décrit comme le « patchwork de l'alpha »<sup>32</sup>. Les différents pouvoirs publics deviennent parties prenantes d'une politique d'alphabétisation intégrée et s'engagent à coopérer, à articuler les politiques et dispositifs créés dans de multiples domaines, en dialogue avec le secteur associatif qui participe au Comité de pilotage. Une avancée donc, bien qu'il soit regrettable que cette Conférence se soit très peu réunie par la suite.

L'année précédente, en 2004, un autre Accord de coopération était intervenu, qui a quant à lui plongé les associations d'alpha dans la consternation, et entraîné ensuite leur protestation continue. Il s'agit de l'accord « *entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs* », conclu le 30 avril 2004.<sup>33</sup> Cet accord concrétise la déclaration du Gouvernement fédéral de juillet 2003 qui met l'accent sur la notion d'activation.

Parangon de l'État social actif, cet accord prévoit d'une part que l'Onem rencontre systématiquement les chômeurs correspondant au groupe-cible de « l'activation du comportement de recherche d'emploi », pour assurer une forme de « suivi » qui consiste à contrôler l'intensité de leurs efforts pour trouver du travail ou pour améliorer leur employabilité, et au besoin à établir un « plan d'action » sur lequel le chômeur doit s'engager et auquel il doit se tenir sous peine de sanctions graves. Il prévoit d'autre part que l'accompagnement des chômeurs réalisé par les services régionaux s'intensifie, et qu'ils transmettent systématiquement à l'Onem des informations sur les actions d'accompagnement menées (quelles offres d'emploi proposées, quels parcours, quelles formations, quels modules... ?) et sur l'attitude du chômeur dans ce cadre (absences aux différents types d'action, refus ou abandon prématuré d'un parcours, date des entretiens et éventuelle absence...)<sup>34</sup>

---

31. Pour plus d'informations sur cet accord et ce qui s'en est suivi, voir le site « Alphabétisation » de la Fédération Wallonie-Bruxelles : <http://www.alpha-fle.be/index.php?id=1055>. L'accord de coopération se base sur la déclaration de la 5<sup>e</sup> conférence internationale sur l'Éducation des adultes qui s'était tenue à Hambourg en 1997. Le Comité de pilotage doit transmettre à la conférence interministérielle des analyses, remarques et suggestions, proposer des recommandations sur l'articulation et la coordination des politiques d'alphabétisation, évaluer le développement du nombre de bénéficiaires et formuler des propositions visant la visibilité et le développement des questions relatives à l'alphabétisation. Il réalise notamment un *état des lieux* périodique.

32. Voir le rapport d'évaluation : Fusulier B., Laloy D (2012), *Évaluation de la politique d'alphabétisation en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*. GIRSEF UCL (référence complète en fin de cet article).

33. L'Accord sera entériné par la loi du 17 septembre 2005 « portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 (...) ».

34. Bastyns C. (2013a) : *Le passif de l'état actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs*, op. cit.

Les effets de cet accord ne vont pas se manifester immédiatement dans le champ de l’alphabétisation parce que le public-cible de l’activation est au départ assez restreint : chômeurs complets indemnisés, avec une durée de chômage assez longue (15 à 21 mois selon l’âge), et de moins de 30 ans. Mais cette limite d’âge grimpeait à 40 l’année suivante, à 50 en 2006, à 55 en 2013... tandis que le public-cible s’élargissait aussi à certains chômeurs à temps partiel dès 2012.

Parallèlement, les Centres publics d’aide sociale sont renommés Centres publics *d’action sociale*<sup>35</sup>, et l’octroi du revenu d’intégration sociale (RIS) – qui remplace le minimex – est conditionné par l’acceptation d’un travail ou la coopération active à un projet d’intégration. Au cas où les agents et services chargés de mettre en œuvre cet accompagnement / ce contrôle ne se montraient pas assez tatillons, l’intervention fédérale dans le montant du RIS accordé peut être refusée au CPAS.<sup>36</sup>

Une bonne nouvelle tombe dans ce contexte : le décret éducation permanente est révisé (2003) et apporte un nouveau souffle. Après un an et demi de consultations, le législateur accouche d’un texte qui ne marque pas de changement de principe par rapport à 1976 et précise les conditions de reconnaissance et de financement des organismes.<sup>37</sup>

Mais le climat général de « chasse aux chômeurs et aux assistés » ne va pas s’arrêter là. Il va prendre sa pleine mesure dans le contexte de la crise économique de 2008. Crise d’une vigueur inégalée, avec des mouvements d’instabilité au niveau bancaire et des délocalisations et fermetures d’entreprises dont on ne voit pas la fin. Les politiques de l’emploi se focalisent sur l’activation des personnes, reportant sur ces dernières la responsabilité de leur situation. Il n’y a plus d’investissements nouveaux, l’époque étant à la réduction des dépenses de l’État. La notion d’employabilité est omniprésente, alors que l’emploi manque plus que jamais...

En 2010, le secteur non formel de l’alpha<sup>38</sup> compte environ 16 500 adultes en formation. Le tableau ci-dessous montre leur répartition selon le statut socioéconomique, cette année-là et en 1990, en Belgique francophone, de telle sorte que l’évolution du public selon ces caractéristiques soit aisément lisible.

Années	1990	2010
<b>Nombre d’apprenants</b>	<b>3 183</b>	<b>16 551</b>
Travaillent	16 %	6,7 %
Sont chômeurs indemnisés	16 %	19,5 %
Bénéficient d’une aide du CPAS	27 %	28,7 %
Sont sans revenus personnels	34 %	41,7 %
Sont (pré) pensionnés	4 %	1,6 %
Bénéficient d’une allocation de la mutuelle ou en raison d’un handicap	4 %	1,7 %

Données Enquête Lire et Écrire Communauté française, 1990 et 2010

Entre 1990 et 2010, le nombre d’apprenants dans le secteur non formel de l’alphabétisation s’est multiplié par 7 (passant de 3 183 à 16 551), le nombre d’intervenants par 3 (passant de 462 à 1 414) ;

35. La loi modifiant cette appellation date de janvier 2002, mais pour des raisons pratiques, elle n’est entrée en vigueur que deux ans plus tard, en février 2004.

36. Bastyns C. (2013b) : *L’activation au sein des CPAS*, op. cit.

37. Dans le cadre ainsi redéfini, Lire et Écrire deviendra Mouvement d’éducation permanente en 2007.

38. Pour rappel, nous distinguons le secteur formel d’éducation des adultes (l’enseignement de Promotion sociale, dont une petite partie de l’offre s’adresse à un public infrascolarisé) et le secteur non formel, constitué majoritairement d’associations mais qui comporte également des organismes publics ou parapublics développant des projets d’alpha alors qu’ils n’ont pas la formation comme objet principal.

parmi ces derniers, la proportion de bénévoles s'est inversée : un tiers pour deux tiers de salariés.<sup>39</sup> Par ailleurs, à l'offre de formation du secteur non formel s'est progressivement ajoutée, surtout à partir des années 2000<sup>40</sup>, celle de l'enseignement de Promotion sociale (environ 10 000 inscriptions, essentiellement dans les sections Alphabétisation et Français langue étrangère niveau débutant en 2012)<sup>41</sup>.

Ce qui frappe d'emblée dans la comparaison de ces données à vingt ans d'écart, mis à part la croissance considérable du public, est la diminution du pourcentage d'apprenants ayant un travail, la légère augmentation de ceux qui sont touchés par l'activation (soit en 2010 environ 20 % de chômeurs et 30 % de bénéficiaires de revenus octroyés par les CPAS) et l'augmentation plus importante des personnes sans revenus personnels, c'est-à-dire sans revenus provenant de leur propre activité ou d'un droit personnel à une indemnité ou allocation. Ce dernier public est majoritairement constitué de femmes (ou hommes) « au foyer », mais également de jeunes à charge de leur famille, de personnes subsistant grâce à la solidarité de leurs proches, voire à l'aide de secours divers publics ou privés, ou encore de détenus. La plupart de ces personnes sont donc fort éloignées de la problématique de l'emploi, qu'elles le veuillent ou non.

Les acteurs de l'alphabétisation se sont diversifiés : il s'agissait au départ essentiellement d'associations (souvent associations de fait à l'origine, constituées en ASBL lorsque le besoin d'une forme plus instituée se fit ressentir), auxquelles se sont ajoutées des initiatives d'organismes publics (Centres culturels, Centres Publics d'Action Sociale ou autres services communaux), puis celles des établissements de Promotion sociale. D'une centaine d'opérateurs à la fin des années 80, on est passé en 2012 à 160 opérateurs dans le secteur non formel (dont 16 % liés à des organismes publics), auxquels s'ajoutent les 76 établissements de Promotion sociale développant une offre en lien avec l'alphabétisation.

La majorité des travailleurs occupés dans le secteur non formel de l'alphabétisation sont aujourd'hui des salariés, engagés pour près de 57 % d'entre eux dans le cadre d'emplois financés par les programmes de résorption du chômage (PRC), le salaire des 43 % restants provenant de diverses politiques publiques.

En dehors des emplois subventionnés de manière stable<sup>42</sup>, les financements du secteur non formel (pour les autres emplois et l'ensemble du fonctionnement) sont majoritairement conjoncturels (conventions temporaires, appels à projets...), ce qui entrave le déploiement de projets au-delà du court terme et accroît la dépendance des opérateurs à l'égard des fluctuations des politiques publiques. Ils sollicitent dès lors régulièrement les pouvoirs publics pour que les moyens accordés soient davantage structurels. Pour contrer cette instabilité, et pour développer des actions intégrant divers domaines et rencontrant divers publics, certains opérateurs du secteur recourent au polysubventionnement.<sup>43</sup>

---

39. Pour une information détaillée, voir Lire et Écrire (2013b), numéro thématique *30 ans d'alpha*, op. cit.

40. Un décret d'avril 2009 a permis aux écoles de promotion sociale de développer leur offre d'enseignement pour les adultes les moins qualifiés et ceux qui ne maîtrisent pas le français (qu'ils soient diplômés de l'enseignement ou pas).

41. Comité de pilotage permanent de l'alphabétisation (à paraître), *État des lieux de l'alphabétisation, septième exercice*.

42. Via les PRC (57 % des travailleurs du secteur en 2010), mais également via l'octroi de « permanents Éducation permanente » (4 %) et de personnel financé par des fonds sectoriels du non-marchand (5 %).

43. Les opérateurs du secteur non formel qui sont polysubventionnés combinent des moyens octroyés par deux politiques, voire plus : emploi, éducation permanente, insertion socioprofessionnelle, action sociale ou cohésion sociale, intégration des immigrés, etc. Voir Comité de pilotage permanent de l'alphabétisation (2010-2011), *État des lieux de l'alphabétisation*, pp 72-77 (référence complète en fin de cet article).

En Wallonie, les financements sont toujours majoritairement alloués par les politiques d'insertion socioprofessionnelle. À ces moyens, s'ajoutent ceux de l'éducation permanente, beaucoup moins importants. Une opportunité de réaliser autrement les actions de formation apparaît avec le Décret sur les Plans de cohésion sociale (PCS, programmation 2009-2013)<sup>44</sup>. Dans le texte du Décret, l'alphabétisation est inscrite dans l'axe 1 « Insertion socioprofessionnelle », mais on n'y retrouve ni les contraintes d'éligibilité des publics, ni les contraintes organisationnelles (par ex. la limitation de la durée des formations) prévues par le nouveau décret CISP (Centres d'insertion socioprofessionnelle)<sup>45</sup>. En outre, l'administration wallonne accepte assez rapidement le principe de rentrer des projets d'alphabétisation dans l'axe « Retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels », reconnaissant ainsi la transversalité de l'alphabétisation. Enfin, cette administration, en s'inspirant des définitions du Conseil de l'Europe<sup>46</sup>, met en œuvre une mesure des actions menées dans le cadre des PCS à travers des indicateurs de bien-être<sup>47</sup>, incluant l'accès à l'emploi parmi une série d'autres aspects. Transversalité, durée non limitée des formations, indicateurs de bien-être, voilà trois composantes des plans de cohésion sociale qui répondent bien aux caractéristiques de l'alphabétisation.

La transversalité de l'alphabétisation a été bien montrée par les données récoltées dans le cadre d'une enquête menée par Lire et Écrire sur les impacts de l'alphabétisation. En 2010, 1 600 apprenants ont été invités à répondre à la question : « Qu'est-ce que la formation change ou a changé dans ma vie ? ». Les réponses sont éloquentes, relevant tant de la vie quotidienne et relationnelle que de la participation citoyenne ou de l'insertion socioprofessionnelle. Nombreuses sont les personnes qui mentionnent en outre des changements de type personnel, portant sur l'estime de soi, la confiance ou le sentiment d'avoir enfin des perspectives d'avenir.<sup>48</sup>

La non limitation de la durée de formation constitue un autre aspect fondamental de l'alphabétisation : celle-ci se termine quand les personnes jugent qu'elles ont les compétences nécessaires pour mener leur vie. Toute mesure qui contingente l'offre en termes de durée se heurte à cette considération : il faut du temps pour s'alphabétiser et seules les personnes elles-mêmes peuvent définir quand elles sont au bout du processus.

Les indicateurs proposés dans le cadre de l'évaluation de la cohésion sociale apparaissent comme un instrument intéressant dans la mesure où l'appréciation du bien-être se fonde sur le point de vue des personnes elles-mêmes. Cette approche participative apporte en effet une sorte de contrepoids à la tendance générale qui valorise les indicateurs externes (tels que le taux de mise à l'emploi, le taux d'entrée en formation qualifiante, etc.) et promeut la gouvernance statistique et l'évaluation fondée sur des preuves. Car le troisième temps de l'institutionnalisation de l'alphabétisation est aussi celui où les frontières entre l'évaluation et le contrôle commencent à se brouiller.

44. Décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, du 6 novembre 2008.

45. Le Décret CISP – relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle – remplace le décret EFT/OISP de 2004. Il a été voté au Parlement wallon le 10 juillet 2013.

46. La cohésion sociale est définie comme l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce sans aucune distinction d'aucun ordre que ce soit. Voir aussi <http://spiral.cws.coe.int/tiki-index.php?page=plan+action>

47. Le guide méthodologique de l'évaluation peut être téléchargé sur le site de la Direction interdépartementale de la cohésion sociale :

[http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/IMG/pdf/Guide\\_methodo\\_evaluation\\_PCS\\_Wallonie.pdf](http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/IMG/pdf/Guide_methodo_evaluation_PCS_Wallonie.pdf)

48. Godenir A. (2011), *Bien plus que lire et écrire : l'impact de l'alphabétisation sur la vie des personnes* (référence complète en fin de cet article).

Du côté des personnes, cela s'observe via le déploiement de formes d'activation (accompagnement, suivi, contrôle...) dans tous les secteurs. En témoignent les nouvelles orientations du décret PEOE en Wallonie (2013)<sup>49</sup> qui inclut un dispositif d'accueil des primoarrivants en trois axes : citoyenneté, apprentissage du français, insertion socioprofessionnelle et des modalités de bilan social / suivi / évaluation du parcours par un test externe. Ou encore les circulaires qui amplifient régulièrement la mission d'activation dévolue aux CPAS vis-à-vis des bénéficiaires du RIS (accompagnement et suivi strict des personnes dans des parcours de recherche d'emploi et de formation, notamment en alphabétisation). Dans ces parcours, les personnes doivent apporter des preuves, attestant chacune de leurs démarches. L'accompagnement fait rapidement place au contrôle.

Pour les opérateurs d'alpha, ce troisième temps est caractérisé par la pression exercée par les pouvoirs publics qui exigent des mesures (tableaux de bord, indicateurs de moyens, de résultats) pour rendre compte de l'activité et de son efficacité. Contrôle ou évaluation ? La manière dont ces résultats sont envisagés est souvent réductrice et ne prend en considération que le court terme. Or les effets globaux de l'alphabétisation ne se conçoivent que dans le long terme, à travers des mesures d'impacts qui portent sur les transformations que les personnes réalisent dans leur vie. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait pas d'effets immédiats, dès les premières semaines qui suivent l'entrée en formation, mais ceux-ci, appréhendés via une approche d'évaluation formative dans le cadre pédagogique, ne permettent pas d'évaluer globalement l'action d'alphabétisation ou la qualité des opérateurs. L'évaluation des effets de formations requiert d'adopter des méthodes d'analyse longitudinale qui intègrent des variables quantitatives et qualitatives (Godenir, 2013).

L'apparition – et l'imposition – d'un cadre d'évaluation focalisé sur les résultats peut aussi avoir des conséquences sur les pratiques, avec des risques évidents de dérives, par exemple dans le recrutement préférentiel à l'entrée en formation de personnes jugées plus « qualifiées » / « employables » pour atteindre des résultats, dans un contexte où le manque de places de formation est évident.

## Le temps de la résistance

La résistance s'organise dans le secteur associatif de l'alphabétisation, notamment par rapport aux politiques d'activation des chômeurs, avec des actions de sensibilisation telles que la campagne 2013 de Lire et Écrire, qui avait pour thème les lieux communs à l'encontre des chômeurs<sup>50</sup>, avec des actions de revendication telles que le cahier de revendications de Lire et Écrire communiqué dans le cadre des élections 2014, ainsi que le mémorandum de l'Interfédération des organismes d'insertion socioprofessionnelle<sup>51</sup>, qui fait œuvre de résistance par rapport aux aspects « état social actif » des nouveaux décrets.

Au quotidien, la référence constante à l'Éducation permanente permet aux associations d'éducation populaire de maintenir des démarches de formation critiques et émancipatrices, mais les normes de

---

49. Le décret sur l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère (PEOE), longuement discuté, a été voté le 26 mars 2014.

50. Pour attirer l'attention du grand public et des pouvoirs publics, Lire et Écrire a joué en 2013 la carte de la provocation lors de sa campagne annuelle du 8 septembre (journée internationale de l'alphabétisation) en détournant trois lieux communs : « Du boulot ? Qui cherche trouve ! », « Si tu veux bosser, y'a qu'à... », « L'avenir appartient à ceux qui se lèvent tôt », distribués sous forme d'affiches et autres supports invitant à la discussion.

51. Mémorandum sectoriel des CISP – Centres d'insertion socioprofessionnelle, 2014.

<http://www.interfed.be/images/stories/documents/Essor/essor-67-memorandum.pdf>

durée de formation et la modularisation des formations apparaissent de plus en plus comme contradictoires avec cette démarche.

Le Comité de pilotage permanent pour l'alphabétisation des adultes, chargé de rendre des avis sur l'articulation et la coordination des politiques, réalise depuis sa création un *état des lieux* en s'efforçant de l'améliorer d'année en année<sup>52</sup>. Il s'oriente à présent vers l'évaluation des politiques d'alphabétisation. Les questions, à l'entame d'une nouvelle législature, restent nombreuses : Quels sont les besoins ? Sont-ils rencontrés ? L'offre est-elle bien répartie sur le territoire ? Quel est le périmètre de l'alpha ? À quoi sert-elle ?<sup>53</sup> Ces questions sont légitimes. Il est important de ne pas tomber dans l'ornière de mesures externes de résultats, réductrices et éloignées de la vision émancipatrice de l'éducation permanente portée par de nombreux acteurs de l'alphabétisation. Le chantier est ouvert.

Ce débat sur l'évaluation de l'alphabétisation dépasse le territoire de la Fédération Wallonie Bruxelles. Au niveau européen, la tension entre la complexité de l'évaluation de l'alphabétisation et les exigences de *reporting* souvent très réductrices a récemment été mise en avant par des chercheurs anglais<sup>54</sup>. Et le tout nouveau Réseau européen de Littératie – Elinet<sup>55</sup>, lancé par la Commission européenne en février 2014 – va probablement se pencher rapidement sur la question.

## Conclusions

Les éléments présentés dans cet article témoignent des profondes mutations qui ont remanié le paysage de l'alphabétisation, quantitativement, comme cela saute aux yeux, mais aussi qualitativement. Outre les changements qualitatifs déjà mentionnés (croissance de l'emploi salarié dans le secteur non formel, diversification des opérateurs, développement d'une offre de formation importante s'adressant aux personnes infrascolarisées dans le secteur formel de l'enseignement des adultes), d'autres facteurs ont influé sur l'offre, le profil des publics et plus largement sur la structuration du champ.

Progressivement, la question de l'employabilité est devenue prégnante dans l'ensemble des politiques d'insertion – non seulement en matière d'emploi, mais également dans le domaine social ; le pays fait face depuis longtemps à un chômage structurel et les taux de pauvreté vont croissant. Dans ce contexte, l'action d'alphabétisation a accueilli un public de plus en plus nombreux, principalement des personnes sans revenus, des bénéficiaires du revenu d'insertion sociale (RIS) ou encore d'allocations de chômage, et pour qui le français est souvent une langue étrangère.

Comme toute action nécessite des acteurs et des moyens pour la réaliser, les associations, soucieuses tout à la fois de garantir l'emploi de leurs travailleurs et de développer une offre de formation pour tous leurs publics, sont allées chercher ces moyens à différentes sources, notamment auprès des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Celles-ci sont devenues prépondérantes dans le financement de l'alphabétisation, du moins en Wallonie, et les actions se sont dès lors davantage orientées vers l'emploi et le public des demandeurs d'emploi. Pourtant, si l'accès à l'emploi requiert actuellement des compétences de base (notamment linguistiques) importantes, de telles exigences se retrouvent ailleurs

---

52. Pour alimenter l'analyse, de nouvelles modalités de collecte de données auprès des opérateurs de l'alphabétisation seront mises en place en 2015. Des indicateurs de suivi, harmonisés, seront estimés à partir de cette base de données.

53. Le *Journal de l'Alpha* consacrait une de ses éditions à cette question en 2011 (n° 180 du *Journal*).

54. Carpentieri, J.D., Evidence, Evaluation and the "Tyranny of Effect Size": a proposal to more accurately measure programme impacts in adult and family literacy (référence complète en fin d'article).

55. Voir le site d'Elinet à l'adresse suivante : <http://www.eli-net.eu/>



que dans la sphère du travail : l'accès aux ressources et services dans les domaines de la santé, du logement, de la consommation... implique également la maîtrise de compétences de plus en plus complexes (Groupe européen d'experts de haut niveau sur la littératie, 2012).

Nous avons montré dans cet article comment progressivement le champ de l'alphabétisation s'est institutionnalisé, se reconfigurant régulièrement en réponse aux crises économiques et aux politiques européennes de l'emploi qui prônent flexibilité et employabilité. Peut-on pour autant faire l'hypothèse d'un mouvement de réinstitutionnalisation qui se marquerait ces dernières années, suite aux difficultés économiques et sociale provoquées par la crise de 2008 ? Il est probablement trop tôt pour se prononcer. Le contexte budgétaire difficile n'a hélas pas encore produit tous ses effets. Si le développement de l'alphabétisation dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle conduit à identifier un certain nombre de pratiques spécifiques – au rang desquelles nous pouvons inscrire la définition de l'alphabétisation comme formation préqualifiante, le recours au concept de compétences et au référentiel de formation, les dispositifs de filières et passerelles, les indicateurs de résultats basés sur l'insertion professionnelle... – il n'en reste pas moins que l'alphabétisation se déploie également, depuis de nombreuses années, dans d'autres champs (éducation permanente, cohésion sociale), sans doute moins institutionnalisés, davantage fondés, comme à l'origine, sur la militance et le bénévolat. À l'hétérogénéité du public en demande de formation, aux nouveaux enjeux liés aux modifications des politiques migratoires, à la nécessité de prendre en charge des jeunes qui ont décroché de l'école et les personnes en situation de pauvreté, répond et répondra toujours une hétérogénéité de l'offre de formation. Ce n'est certes pas l'ensemble du champ qui se est réinstitutionnalisé, c'est la partie du champ la plus proche des politiques de l'emploi qu'elles soient régionales ou européennes. Quelle est l'ampleur de cette réinstitutionnalisation ? Le secteur ne risque-t-il pas d'être aspiré par cette nouvelle vague ? Des actions de résistances émergent d'ores et déjà par rapport aux contrôles abusifs, mais aussi par rapport à la réduction de l'alphabétisation à un objectif de préformation, par rapport au découpage du processus d'alphabétisation en compétences... Tout laisse penser que le secteur ne cèdera pas aux tentatives pour le cadénasser.

Espérons que cette mise en débat amènera, dans un contexte budgétaire de plus en plus serré, et sur fond de crise de l'emploi, un meilleur diagnostic, une meilleure compréhension des tensions entre émancipation et activation, entre évaluation et contrôle, et de meilleures perspectives d'entente entre les pouvoirs publics et les opérateurs de formation. La valse n'est pas terminée.

## Bibliographie

ATD Quart monde (France) : *Livre blanc de l'illettrisme*, 1975 (cité notamment par Joffre Dumazedier *et al.* in : « Français analphabètes ou illettrés ? », *Revue française de pédagogie*, n° 69, 1984).

Bastyns C. (2013a), *Le passif de l'État actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs*, Lire et Écrire Communauté française, mars 2013. [en ligne] [http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/analyses2013/1303\\_etude\\_passif\\_etat\\_actif.pdf](http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/analyses2013/1303_etude_passif_etat_actif.pdf)

Bastyns C. (2013b) : L'activation au sein des CPAS, *Journal de l'Alpha* [en ligne] n° 189, mai-juin 2013 (pp. 110-115).

Bastyns C., Goffinet S-A. et Stercq C. (2013), Hommage aux pionniers, *Journal de l'alpha* [en ligne] n° 190, septembre-octobre 2013 (pp. 79-89).

Carpentieri J.D., (2013), Evidence, Evaluation and the “Tyranny of Effect Size”: a proposal to more accurately measure programme impacts in adult and family literacy, *European Journal of Education*, Vol. 48, No. 4.

Comité de pilotage permanent sur l’alphabétisation des adultes, *État des lieux de l’alphabétisation en Communauté française / Fédération Wallonie-Bruxelles*. (Éditions successives : 2004-2005 à 2010-2011). [en ligne] <http://www.alpha-fle.be/index.php?id=1057>

Conter B. (2012), *La stratégie européenne pour l’emploi : de l’enthousiasme à l’effacement*. Éditions du CRISP, Bruxelles.

Fusulier B. et Laloy D. (2012), *Évaluation de la politique d’alphabétisation en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne. Rapport final*. GIRSEF UCL Étude commanditée par l’Observatoire des politiques culturelles du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. [en ligne]

[http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc\\_super\\_editor/opc\\_editor/documents/pdf/Rapport\\_Alpha\\_Final\\_22\\_Octobre\\_2012.pdf&hash=6cefd95be3157ba53c849515418bbb5a5f584977](http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc_super_editor/opc_editor/documents/pdf/Rapport_Alpha_Final_22_Octobre_2012.pdf&hash=6cefd95be3157ba53c849515418bbb5a5f584977)

Fusulier B. et Laloy D. (2014), « Les politiques publiques, des univers composites à évaluer : l’exemple de l’alphabétisation », *Dynamiques régionales, revue interdisciplinaire de l’IWEPS*, n° 1, septembre 2014, pp. 27-37.

Gazier B. (1990), L’employabilité : brève radiographie d’un concept en mutation, *Sociologie du travail*, n° 4 (1990), pp. 575-584.

Godenir A. (2011), Bien plus que lire et écrire : l’impact de l’alphabétisation sur la vie des personnes, *Journal de l’alpha* [en ligne] n° 180 (Dossier À quoi sert l’alpha ?), septembre-octobre 2011, pp. 31-49.

Godenir A. (2013), Évaluation des politiques d’alphabétisation : dans le « meilleur des mondes », *Journal de l’alpha* [en ligne], n° 190, septembre 2013, pp.55-67.

Godenir A. et Storme A. (2013), ESA : de la théorie à l’expérience de vie. In *Journal de l’alpha* [en ligne], n° 189 (mai-juin 2013), pp. 25-43.

Godenir A. et Storme A. (2014), L’évaluation participative de l’alphabétisation : méthode et enjeux pour l’action publique. *Les politiques sociales*. 1&2/2014. <http://www.lespolitiquessociales.org/1&2-2014.html>

Gouvernement de la Communauté française (2005), Accord de coopération relatif au développement de politiques concertées en matière d’alphabétisation des adultes conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles Capitale. Adopté le 2 février 2005 [en ligne] <http://www.alpha-fle.be/index.php?id=1055>

Groupe européen d’experts de haut niveau sur la littératie (2012), *Rapport final*. Septembre 2012 [en ligne] [http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-report_en.pdf)

Lire et Écrire (1995), numéro thématique *Alphabétisation et insertion socioprofessionnelle*, *Journal de l’alpha* n° 91 (octobre 1995).

Lire et Écrire (2013a), numéro thématique *L’État social actif. Où conduit l’activation et quels enjeux pour l’alpha ?*, *Journal de l’alpha* [en ligne] n° 189 (mai-juin 2013).

[http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja\\_189\\_etat\\_social\\_actif.pdf](http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja_189_etat_social_actif.pdf)

Lire et Écrire (2013b), numéro thématique *30 ans d’alpha. Quelles évolutions ? Quels acquis ? Quels enjeux pour l’alphabétisation en Fédération Wallonie-Bruxelles ?*, *Journal de l’alpha* [en ligne] n° 190 (septembre-octobre 2013).

[http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja\\_190\\_30\\_ans\\_d\\_alpha.pdf](http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja_190_30_ans_d_alpha.pdf)

Organisation internationale du Travail (2000), *Rapport de la Commission de mise en valeur des ressources humaines*, juin 2000. [en ligne]

(<http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc88/com-humd.htm>)

Orianne J-F. et Conter B. (2007), Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 38-2.

Périlleux T. (2005), *Se rendre désirable. L'employabilité dans l'État social actif et l'idéologie managériale*, Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Document de travail n° 147, février 2005.

UNESCO (1958) *Recommandation concernant la normalisation internationale des statistiques de l'éducation*. Paris, UNESCO.