

Du bassin scolaire au bassin de vie Pourquoi y a-t-il lieu d'être critique ?

Les instances de pilotage interréseaux de l'enseignement qualifiant, qui devraient céder la place aux bassins de vie sont deux dispositifs qui s'écartent significativement du projet de bassins scolaires, jamais mis en œuvre. Histoire de ces différentes versions de bassins, évolutions et enjeux.

BERNARD DELVAUX

Avant que s'impose la notion de bassins de vie, la Communauté française avait mis à son agenda le concept de bassin scolaire. Jusqu'alors, il circulait essentiellement dans les sphères scientifiques, d'abord pour désigner un espace local d'interdépendance entre écoles (celui de Charleroi, en 1997¹), puis une instance de coordination à l'échelle d'un tel espace. C'est dans ce second sens que l'idée de bassin scolaire avait été reprise dans la déclaration de politique communautaire de 2004, avec le projet d'en faire un dispositif clé dans la lutte contre les inégalités et les ségrégations scolaires. L'idée ne fut cependant pas concrétisée, car les résistances de certains groupes conduisirent ce gouvernement à réduire les ambitions initiales. Finalement, l'ambitieux projet n'accoucha que du « petit décret » instances de pilotage interréseaux de l'enseignement qualifiant (Ipieq) qui, non seulement fut voté *in extremis* en fin de législature, mais fut aussi limité à l'enseignement qualifiant et doté de faibles moyens financiers.

Les bassins scolaires avaient donc vécu. Mais pas l'idée de développer des instances de coordination à l'échelle de bassins. Le gouvernement suivant manifesta en effet son intention de développer des bassins de vie et, depuis la déclaration de politique communautaire en 2009, la concrétisation d'un tel projet est l'objet de longues consultations et négociations toujours en cours. Elles devraient déboucher au mieux au début du second semestre de cette an-

¹ Delvaux B. (dir.), « L'enseignement secondaire dans le bassin scolaire de Charleroi. Écoles, élèves et trajectoires scolaires », *Les Cahiers du Cerisis*, 97/4.

née sur un avant-projet d'accord de coopération entre les deux gouvernements (francophone et wallon) et le collège de la Commission communautaire française (Cocof).

LES FONDEMENTS DU PROJET DE BASSIN

On peut cependant affirmer dès à présent que les bassins de vie s'écarteront en maints points de la philosophie sous-jacente aux bassins scolaires, que j'avais initialement pensée au Cerisis (centre de recherche de l'UCL) et qui avait été affinée et concrétisée dans le cadre d'une recherche interuniversitaire².

Ce projet de bassin scolaire reposait en fait sur un schéma analytique assez simple. La première idée qui le sous-tendait était que des interdépendances (processuelles et compétitives) lient les écoles d'un même territoire et qu'elles débordent des frontières des réseaux et des types d'enseignement.

Les bassins scolaires reposaient également sur l'idée que ces interdépendances ont une influence sur les décisions des établissements scolaires, car ceux-ci sont contraints de se préoccuper de leur position relative par rapport aux autres établissements. Les politiques d'établissement, y compris quand elles paraissent relever exclusivement de considérations internes, ne peuvent donc être comprises que si l'on tient compte aussi de la place qu'occupe l'établissement dans le réseau des interdépendances locales.

Troisième idée fondatrice : la structure des interdépendances, de même que les effets de ces interdépendances, dépendent en partie de la nature des modes de régulation, et notamment du dosage des trois grands types de régulation que sont l'autorité (et ses normes légales), la concertation et l'ajustement réciproque (souvent qualifié de marché). Autrement dit, c'est la combinaison des régulations et des interdépendances qui a un impact sur les politiques d'établissement et, à travers elles, sur ce que génère collectivement tout groupe d'établissements interdépendants.

La proposition de bassin était en outre fondée sur l'idée que l'actuelle combinaison des modes de régulation en Communauté française est génératrice d'inégalités entre élèves et entre établissements. Était en particulier visée la place importante des modes de régulation fondés sur l'ajustement réciproque.

Ces divers constats ont conduit à proposer de s'écarter du mode de régulation dominant, en introduisant davantage de concertation, un mode de régulation présentant le double avantage d'être en accord avec la tradition politique belge et avec l'évolution transnationale des régulations. Plutôt que d'accroître centralisation et normes légales, l'idée était de développer une dynamique de responsabilisation collective des établissements s'inscrivant dans un même espace d'interdépendance. Une instance de bassin scolaire, transniveaux et

² Delvaux B., Demeuse M., Dupriez V., Fagnant A., Guisset C., Lafontaine D., Marissal P. et Maroy Chr. (2005), « Les bassins scolaires : de l'idée au projet. Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires », Rapport de recherche, www.uclouvain.be/39987.html.

transréseaux, aurait rempli cet office, moyennant des dispositifs de cadrage adéquats mis en place par la Communauté. Cette instance aurait disposé d'une assez grande autonomie et aurait pu prendre en charge certains aspects de la régulation des flux d'élèves, de la régulation de l'offre et de la mise en commun de ressources.

DE L'IDÉE INITIALE AUX ACTIONS ET PROJETS D'AUJOURD'HUI

Cette idée de départ a débouché sur des dispositifs qui revendiquent une filiation avec la notion de bassin scolaire, mais s'en écartent sur plusieurs points importants. Rappelons d'abord en deux mots en quoi consistent les instances de pilotage interrégion de l'enseignement qualifiant (Ipieq) et les bassins de vie. Ces instances ont surtout pour mission la répartition entre écoles d'incitants visant à regrouper, maintenir ou créer des offres d'enseignement qualifiant. Quant aux bassins de vie, ils devraient viser « à établir un véritable partenariat local entre les établissements scolaires de tous niveaux, les opérateurs de formation, les fonds sectoriels des entreprises et les partenaires sociaux interprofessionnels » (note au gouvernement, 21 janvier 2010).

Entre ces deux dispositifs et le projet de bassin scolaire, on peut relever cinq différences importantes. L'une d'entre elles concerne le champ couvert par les nouveaux dispositifs. Comparativement aux bassins scolaires qui se limitaient à l'enseignement obligatoire, mais concernaient tous les types d'enseignement, les instances de pilotage se centrent exclusivement sur l'enseignement qualifiant. Quant aux bassins de vie, bien qu'annoncés comme pouvant concerner à terme tous les niveaux et types d'enseignement, ils sont clairement orientés vers l'enseignement qualifiant et structurés en référence à cet enseignement. Par contre, ils s'ouvrent au monde de la formation. On assiste donc à un double mouvement : d'une part, un fractionnement du secteur de l'enseignement, d'où se détacherait l'enseignement qualifiant ; d'autre part, un couplage intersectoriel entre ce sous-secteur éducatif et le secteur de la formation. Ce double mouvement déteint logiquement sur la nature des acteurs appelés à concevoir et à gérer les bassins de vie : il ne s'agit plus uniquement des acteurs de l'enseignement, mais aussi des acteurs des champs de la formation et de l'emploi. Une telle évolution est loin d'être banale quand on sait les craintes exprimées par certains de voir transformé peu à peu l'enseignement qualifiant en formation professionnalisante et de le voir essentiellement évalué en fonction de ses performances en termes de préparation à l'emploi. Mais c'est bien vers là qu'on semble désormais se diriger, non seulement avec le dossier des bassins de vie, mais avec d'autres projets, tels la certification par unité.

Autre différence significative : le champ de compétences. Il était envisagé que les bassins scolaires gèrent les flux d'élèves, l'offre d'enseignement, la mise en commun de ressources, voire certaines compétences en matière de gestion des personnels. Au contraire, les instances de pilotage interrégion et les bassins de vie se replient sur l'offre. C'est très clair pour les instances de pilotage inter-

réseau de l'enseignement qualifiant. Quant aux bassins de vie, leur objectif est « d'harmoniser l'offre de formation et de construire de véritables filières qui permettent de favoriser la continuité du parcours de qualification des futurs travailleurs » (note du gouvernement, 21 janvier 2010). La régulation des flux d'élèves ne fait plus partie du champ officiel des compétences. Elle est censée avoir été réglée par le décret inscription, bien que celui-ci ne concerne pour l'instant que l'entrée en secondaire.

À propos des objectifs, les différences sont également significatives. Alors que les bassins scolaires avaient été conçus pour lutter contre les inégalités entre élèves et les disparités entre écoles, les dispositifs en fonction ou à l'étude sont surtout conçus pour optimiser, optimaliser et harmoniser l'offre (autrement dit : rationaliser) et pour « proposer des réponses efficaces et rapides à des besoins structurels, mais surtout conjoncturels [...] touchant à l'adéquation entre l'offre de compétences et les compétences attendues » (note au gouvernement, 3 novembre 2011).

Les modes de régulation envisagés se distinguent également de manière flagrante. Dans le projet des bassins scolaires, l'autonomie des instances sous-régionales était relativement large. Il y avait certes des dispositifs de cadrage, mais l'instance ne devait pas sans cesse en référer aux instances supérieures. L'objectif était de fixer assez clairement les finalités au niveau communautaire et de laisser aux acteurs locaux le choix des modalités et de certains objectifs. Il importait de créer un esprit de collaboration et de prise d'initiative. Ici, tant pour les Ipieq que de ce qui se dessine pour les bassins de vie, l'autonomie est bien plus cadrée. On parle d'incitants, dont l'obtention est soumise à des règles strictes, et de projets à rentrer dans des formes et délais bien définis. On constate également que les décisions concernant le financement de ces projets doivent ou devront en définitive être avalisées ou prises par une instance supra-bassins ou par le gouvernement. Tout cela a un fort goût de bureaucratisation et de centralisation, une tendance qui s'inscrit dans la continuité du décret missions, mais s'éloigne par contre de la dynamique que voulait impulser le projet de bassin scolaire.

Enfin, des différences majeures se font jour à propos des découpages territoriaux. Même si le rapport interuniversitaire sur les bassins scolaires envisageait plusieurs scénarios, il avait mis en exergue un certain nombre d'arguments favorables à un découpage en dix-huit bassins. Les notes qui circulent actuellement annoncent neuf bassins, voire huit car certains acteurs sont favorables à une fusion des bassins de Bruxelles et du Brabant wallon. Les contraintes des découpages territoriaux préexistants ont pleinement pesé sur cette proposition : il a fallu chercher un compromis entre les deux principaux partenaires (enseignement et Forem), déjà dotés de zones d'enseignement et de comités subrégionaux de l'emploi et de la formation. Il a fallu aussi tenir compte des limites des provinces, qui ont décidément la vie dure. S'impose ainsi la traditionnelle logique de « dépendance au sentier » plutôt que celle d'une « remise à plat » visant à faire davantage concorder les territoires des nouvelles instances de régulation et ceux des espaces d'interdépendance vécus.

On privilégie ainsi de vastes territoires qui présentent certes des avantages, mais risquent souvent de plomber les dynamiques de démocratie participative et d'identification, tout comme la possibilité d'intégrer à terme les autres niveaux d'enseignement caractérisés par des aires de recrutement plus locales.

DES ENJEUX À NE PAS NÉGLIGER

La structure de cette analyse peut faire penser que je suis nostalgique ou désabusé, et que je ne peux m'empêcher de penser que le projet que j'avais conçu avec d'autres était optimal et que la réalité présente est, en regard, bien décevante. Sans doute cet état d'esprit n'est-il pas totalement exempt de tels sentiments, mais je pense aussi avoir mis en évidence certains traits saillants des évolutions en cours et montré qu'elles s'inscrivent dans des logiques évolutives souvent plus larges. Des logiques dont il importe de questionner les enjeux et les effets potentiels. Faut-il inscrire l'enseignement qualifiant dans le système éducatif ou dans celui de la formation professionnelle ? Faut-il limiter les prérogatives des bassins à la régulation de l'offre ou lui attribuer des compétences plus transversales ? Faut-il privilégier un dispositif bureaucratique plutôt que laissant de larges marges d'autonomie ? Faut-il enfin un découpage territorial davantage fondé sur les institutions existantes plutôt que sur la réalité des interdépendances ? Autant de questions qui mériteraient d'être posées et qui ne semblent plus être à l'agenda de la plupart des acteurs qui participent actuellement au laborieux processus de négociation. ■