



CCFEE

Commission Consultative
Formation Emploi Enseignement

AVIS 99

Un Bassin de vie à Bruxelles ?

Analyse critique et propositions

Adopté le 24 avril 2012

Rue de Stalle 67 – 1180 Bruxelles

T +32(0)2 371 74 32 – info@ccfee.be – www.ccfee.be

La Commission Consultative Formation Emploi Enseignement a été saisie du dossier « Bassins de vie » en décembre par le Ministre en charge de la Formation professionnelle à la COCOF, M. Emir Kir. Cette saisine fait suite à la décision du Gouvernement conjoint « inter-francophone régional et communautaire » du 10 novembre 2011 de « prendre acte » des rapports des deux Groupes de travail d'experts qu'il a mis sur pied¹ et de solliciter les organes consultatifs concernés pour remettre avis sur les perspectives développées dans ces rapports.

Pour répondre à cette demande d'avis, la CCFEE a réuni un Groupe de travail dans une double perspective : à la fois d'analyse critique et de proposition au regard des enjeux bruxellois. Soulignons que le Conseil économique et social de la région de Bruxelles-Capitale² qui a également été saisi de cette question a participé aux débats des trois réunions du GT de la CCFEE.

Le dossier Bassin de vie (BV) fait surgir beaucoup de questions et interagir de nombreuses dimensions : objectifs et ambitions du dispositif, son extension territoriale, les thématiques concernées, les procédures envisagées et les moyens dégagés. Il y a à les distinguer pour mieux les articuler.

1. Considérations générales.

1.1. En l'état actuel des propositions, la CCFEE constate que le dispositif de BV a essentiellement été pensé côté wallon. Peu adapté aux besoins bruxellois, le dispositif tel qu'imaginé risque fort de ne pas constituer une réelle plus-value pour la Région et pourrait même aggraver certaines de ses difficultés, liées notamment à sa complexité institutionnelle.

Pour différentes raisons tout particulièrement territoriales et budgétaires, le BV tel qu'envisagé ne permet pas de réellement rencontrer des défis essentiels en Région de Bruxelles-Capitale. On peut citer parmi ceux-ci : les liens du processus de qualification avec les besoins de l'ensemble du bassin économique, le renforcement des collaborations avec les secteurs professionnels, ainsi que la croissance démographique qui touchera dans quelques temps les structures de formation qualifiante et d'insertion dans l'emploi.

1.2. La CCFEE constate toutefois que le projet de BV et les propositions contenues dans les rapports contribuent utilement à mettre en évidence qu'il manque à Bruxelles un niveau d'intervention de portée « tactique » qui permettrait de piloter les collaborations recherchées. Ce niveau tactique se situe entre la définition de grands objectifs stratégiques (qui relève du Gouvernement et des partenaires sociaux via le PCUD - New Deal) et leur opérationnalisation sur le terrain (qui relève tout particulièrement de Bruxelles Formation dans son rôle de Régie). La CCFEE a déjà souligné maintes fois une importante carence en la matière à Bruxelles. Elle indiquait par exemple dans son Avis 95 relatif aux Eco-filières que : « l'articulation souhaitée entre les mondes de l'école et de la formation, ainsi que de l'emploi, nécessite d'imaginer un dispositif plus large permettant d'associer plus d'acteurs, afin d'assurer un pilotage d'ensemble », dispositif qui « pourrait être le Bassin de Vie »³.

1.3. Améliorer la qualification en lien avec l'emploi, harmoniser l'offre et mieux utiliser les ressources sont des objectifs essentiels. Ils ne peuvent cependant être significativement rencontrés via de simples appels à projets destinés « à soutenir financièrement des actions additionnelles, innovantes et/ou émergentes », en réponse à des besoins conjoncturels. Un pilotage structurel ne peut s'organiser sur la base de « projets-pilotes » d'une durée d'un an, sans possibilité de les pérenniser.

¹ Le premier GT était centré sur la question des découpages géographiques, le second sur les modalités d'appel à projets et de fonctionnement des Bassins de vie.

² Le CESRBC a remis son avis le 15 mars 2012, Voir : [Rapports des groupes de travail relatifs à la thématique des bassins de vie et des pôles de synergie](#).

³ Avis 95, [Articulation et synergies entre les politiques de formation, d'emploi et d'enseignement en Région de Bruxelles-Capitale pour les filières économiques liées au secteur de l'environnement](#), adopté le 26 avril 2011.

C'est donc l'ambition réelle des Bassins de vie et l'étendue de leurs compétences qui n'ont à ce jour pas fait l'objet d'une réelle clarification.

2. Considérations particulières

2.1 Les thématiques prioritaires

Si le dispositif de BV tel que proposé intègre bien parmi la liste d'axes prioritaires des questions importantes telles que l'orientation ou la promotion des métiers, il ne permettrait pas de sélectionner des projets répondant directement à des enjeux aussi cruciaux en Région bruxelloise que **les besoins d'apprentissage des langues** ou encore **le développement de nouvelles actions d'accrochage dans le parcours scolaire**, mais également dans la formation et l'insertion dans l'emploi.

2.2 Le territoire concerné

La CCFEE prend acte avec satisfaction du fait que le Gouvernement conjoint n'a pas retenu la piste de la création de plusieurs Bassins de vie à l'intérieur de l'espace régional bruxellois (et remarque que cela n'empêche toutefois pas une opérationnalisation des actions à des échelles plus limitées).

En ce qui concerne l'idée d'un BV commun à Bruxelles et au Brabant wallon, la CCFEE souligne l'intérêt et l'importance de collaborations avec l'ensemble des acteurs wallons (notamment sur le plan de la mise en réseau d'infrastructures tels que les CDC et CDR), mais que cette perspective de coopération ne peut donc pas se limiter au seul Brabant wallon.

Les rapports des GT ne tranchent pas entre les différents arguments plaidant pour ou contre un Bassin commun entre Bruxelles et le Brabant wallon : aucun ne semble décisif. La CCFEE est sur ce plan particulièrement attentive aux limites et inconvénients de la formule de bassin commun pour ce qui concerne l'enseignement secondaire qualifiant : le volume d'élèves (trop) important pour le secondaire, les flux d'élèves et les interdépendances asymétriques (une mobilité à sens unique), des offres de formation quasi identiques... La CCFEE est également soucieuse des difficultés d'efficacité institutionnelle et organisationnelle que poserait, dans le schéma d'un Bassin commun, l'association d'acteurs de « niveaux différents », régional au niveau bruxellois et sous-régional au niveau wallon.

La CCFEE plaide dès lors pour un Bassin unique bruxellois distinct.

Par ailleurs, la CCFEE souligne également la pertinence d'un développement de projets de collaboration qui dépassent les frontières des Bassins de vie, et qui pourraient donc relier Bruxelles à certaines zones wallonnes. **Sur ce plan, la CCFEE souligne qu'il serait particulièrement pertinent d'encourager les coopérations sur les matières d'enseignement, de formation et d'emploi au sein d'une « Communauté métropolitaine » couvrant l'ensemble de l'Hinterland bruxellois, et non pas le seul Brabant wallon.** Dans un premier temps, c'est avant tout aux acteurs néerlandophones de Bruxelles qu'il faudra songer à « élargir » le Bassin, et ce en coopération avec le BNCTO. Cet élargissement du BV devrait être assuré d'une manière spécifique, au travers de l'opérationnalisation de projets concrets financés par le BV côté francophone et de sources propres de financement côté néerlandophone. Les deux concepts (BV et Communauté métropolitaine) ne sont en tout cas pas à placer en opposition ou en alternative, mais bien à penser de manière complémentaire dans une mise en œuvre progressive. C'est probablement en termes de coopérations et non d'extension pure et simple du BV qu'il faudra envisager les étapes ultérieures d'articulation avec la Communauté métropolitaine.

2.3 Une complexité structurelle et organisationnelle

Le projet de BV aboutit à la création de structures supplémentaires dans la Région (dont une Instance de pilotage dont la composition est proche de celle de la CCFEE). De plus, les rapports des GT n'avancent aucune proposition de rationalisation du paysage institutionnel. Or sur ce plan, Bruxelles souffre déjà du caractère complexe de l'articulation de nombreux niveaux de compétences.

La création d'une nouvelle instance à Bruxelles ne constitue pas une réponse adéquate aux questions que le BV entend rencontrer : elle viendrait aggraver les difficultés bruxelloises de pilotage des politiques publiques et risquerait de réduire fortement toute plus-value sur le fond, d'autant plus que l'on doit regretter que la Région de Bruxelles - Capitale ne soit pas partie prenante du dispositif et que le PCUD – New Deal n'y soit pas explicitement mentionné.

La CCFEE regrette tout autant que les modalités organisationnelles du mécanisme proposé soient particulièrement complexes. Basés sur les interactions de nombreux organes, la structuration et le fonctionnement du BV risquent d'être incompréhensibles pour les acteurs, particulièrement pour les entreprises qui ont tendance à se détacher des processus de concertation officielle.

Les modalités d'appel à projet (importance du financement, durée des projets, intégration des demandes de terrain, etc.) sont également cruciales : si ces projets ne portent que sur une seule année et ne peuvent être pérennisés même en cas d'évaluation positive, l'investissement en temps et énergie exigé constituera un obstacle sur le terrain.

La CCFEE constate enfin que la composition de l'Instance de pilotage ne reprend par le secteur de l'Insertion socioprofessionnelle qui apporte à Bruxelles une réponse particulière à des besoins de formation et d'insertion des chercheurs d'emploi peu qualifiés.

2.4 Le Bassin de vie : dispositif de connaissance

Comme souligné dans l'Avis 88 de la CCFEE relatif à la connaissance statistique des transitions entre école et vie active en Région bruxelloise⁴, il est crucial d'objectiver et d'affiner les informations disponibles sur les parcours d'enseignement, de formation et d'insertion dans l'emploi des jeunes entrants dans les filières qualifiantes à partir de 15 - 16 ans. Instruire ce diagnostic relatif aux formations qualifiantes constitue une étape préalable à la construction de projets pertinents : cela permet aux acteurs d'un territoire de mieux comprendre collectivement les effets cumulés et conjugués de leurs actions particulières, de développer une vision d'ensemble, d'identifier les difficultés et de se réunir autour d'un diagnostic partagé encourageant les synergies et complémentarités.

Dans la mesure où la description et l'analyse sont des dimensions inhérentes au pilotage, le BV est en effet également un dispositif de construction d'une meilleure connaissance des processus de qualification et du contexte dans lequel ils se déploient. Cette connaissance progresse mais demande d'être systématisée : les GT n'ont eu ni le mandat, ni le temps d'approfondir l'analyse des relations entre enseignement, formation et emploi en Région bruxelloise en interaction avec l'ensemble de son hinterland.

2.5 Les moyens disponibles

Pour lancer de nouveaux projets, les moyens sont manifestement limités. La Wallonie a prévu de consacrer six millions sur quatre ans aux Bassins de vie. A ce stade, il est tout sauf certain que la COCOF puisse réaliser un effort comparable, soit 1,8 million sur 4 ans, ou 450.000 € par an. La

⁴ Avis 88, [Connaissance statistique des transitions entre école et vie active des jeunes en Région bruxelloise](#), adopté le 6 avril 2010.

CCFEE souligne en outre que ce montant reste limité (pour rappel, à lui seul l'IPIEQ de la zone de Bruxelles-Capitale mobilise 380.000 € par an).

La CCFEE doit constater, à ce stade, l'absence de financement assuré pour le dispositif de Bassin de vie à Bruxelles.

3. Recommandations

3.1. La CCFEE recommande tout d'abord de procéder à un inventaire institutionnel de toutes les pièces de l'architecture bruxelloise dont le projet de Bassin de vie souligne à nouveau la complexité, particulièrement dans le domaine des articulations entre enseignement, formation et emploi. Cet inventaire, que la CCFEE propose de produire en collaboration avec le Conseil économique et social, le BNCTO et le Pacte territorial pour l'emploi, décrirait et analyserait les missions de l'ensemble des organismes qui interviennent en matière d'enseignement, de formation et d'emploi, et qui structurent les relations entre ces champs sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit de pouvoir disposer d'une vue globale du paysage, outil indispensable à d'éventuelles clarifications.

3.2. La CCFEE demande au Gouvernement conjoint de clarifier l'ambition du dispositif de Bassin de vie pour les relations entre enseignement, formation et emploi. La CCFEE plaide pour que cette ambition soit à terme celle d'un réel outil de pilotage et non d'un simple mécanisme de gestion d'appels à projets. Il est également nécessaire de préciser la portée globale du BV au regard des Déclarations de politiques gouvernementales qui prévoient notamment d'élargir cet outil à l'ensemble du système éducatif.

3.3. La CCFEE préconise également d'appuyer les réflexions relatives aux BV sur les évaluations prévues des IPIEQ et notamment de leurs projets « hors décret ».

3.4. Pour ce qui concerne le champ d'intervention du BV, la CCFEE recommande d'élargir la liste des thématiques transversales et sectorielles prévues dans les rapports au Gouvernement conjoint à l'apprentissage des langues et à l'accrochage scolaire ; mais aussi aux projets de coopération avec les acteurs de l'Hinterland bruxellois.

3.5. La CCFEE souligne qu'il est indispensable d'intégrer dès le départ les acteurs de l'insertion socioprofessionnelle dans le dispositif. La CCFEE préconise également d'intégrer de manière spécifique dans le dispositif des coopérations avec l'enseignement supérieur.

3.6. Pour rencontrer les enjeux de qualification du territoire, la CCFEE recommande un développement progressif d'un Bassin de vie unique et distinct en Région de Bruxelles-Capitale. Deux niveaux dans ce développement progressif sont à distinguer :

- 1. A un niveau limité dans une première phase à un mécanisme de gestion des appels à projet, le Bassin de vie serait basé sur le fonctionnement de structures existantes (sans création de nouvelle instance donc). Dans le cadre de leurs compétences actuelles et moyennant un renfort limité, Bruxelles Formation, le CESRBC et la CCFEE pourraient servir de lieux centraux de coordination d'un processus à organiser selon le schéma repris en annexe.** Ce mécanisme de gestion des appels à projets devra être particulièrement attentif à encourager les collaborations avec les secteurs professionnels.
- 2. A un niveau plus structurel et à plus long terme, il s'agirait de mettre en place un réel pilotage « tactique » de l'ensemble des politiques croisées entre l'enseignement, la formation et l'emploi à Bruxelles.** Cette perspective plus ambitieuse demandera cependant une remise à plat complète des structures bruxelloises. Cette seconde phase devrait prendre

place dans un tout autre cadre que celui d'un mécanisme de gestion d'appels à projets : un cadre stratégique global qui est celui que dessine le PCUD-New Deal.

Par la suite, il s'agira par ailleurs d'examiner la possibilité de replacer structurellement l'ensemble de ces réflexions dans les relations avec les acteurs néerlandophones bruxellois et dans un cadre territorial plus large correspondant au bassin économique et d'emploi qui entoure Bruxelles. C'est à ce stade que le développement d'un BV bruxellois pourra rencontrer, **sans toutefois y être conditionné**, les réflexions relatives à la mise en place de la future Communauté métropolitaine.

3.7. La CCFEE recommande également de concevoir le BV comme un dispositif de connaissance. Le BV utilise les connaissances existantes mais en suscite également la production de nouvelles. Il est en effet crucial d'alimenter le BV en analyses de l'offre de qualification ainsi que des ressources et des besoins en la matière, et pour cela le fonctionnement du BV doit également générer des questionnements ainsi que susciter les collaborations nécessaires, tout particulièrement avec le monde de l'enseignement. Le Service études de Bruxelles Formation et l'Observatoire bruxellois de l'emploi d'ACTIRIS constituent les deux lieux de production de cette observation du champ à Bruxelles (tel que cela est prévu dans l'Accord de coopération Emploi – Formation mais également dans le PCUD – New Deal). Ces analyses devraient utilement être complétées d'une observation du champ de l'enseignement qu'il serait pertinent de construire au travers d'une coopération entre l'APIEQ (mission de production annuelle d'un cadastre de l'Enseignement qualifiant) et la CCFEE (mission d'étude sur les articulations entre Enseignement, Formation et Emploi, notamment au travers de l'Etat des lieux de la formation).

3.8. Enfin, la CCFEE rappelle qu'il est évidemment crucial d'obtenir un financement adapté de ce dispositif à Bruxelles, afin qu'il puisse notamment répondre aux besoins de qualification qui y seront générés par le boom démographique. La CCFEE plaide dès lors pour que ce financement soit élargi à la Région (dans le cadre des accords de coopérations « Emploi – Formation ») et rejoigne sur ce plan le rapport du second GT mis en place par le Gouvernement conjoint lorsqu'il recommande que « la Région de Bruxelles-Capitale et la COCOF dégagent un budget permettant une mise en œuvre équivalente » à ce qui est prévu en Wallonie. Ces GT soulignent également l'importance de budgets communs à la Wallonie et Bruxelles pour encourager les collaborations entre Bassins. Une autre perspective à instruire serait de trouver des financements européens complémentaires, notamment dans le cadre de l'attention particulière qui devrait être accordée aux zones urbaines dans la prochaine période de programmation des Fonds structurels .

Par contre, si les moyens financiers devaient rester trop limités, la CCFEE préconise de songer à une toute autre allocation de ressources : utiliser les marges disponibles pour consolider le « Phasing out » du financement FSE vers les budgets structurels destinés aux opérateurs : OISP, CEFA, écoles d'Enseignement de promotion sociale, Bruxelles Formation...

Annexe : Proposition de schéma de gestion des appels à projets « Bassin de vie » en Région de Bruxelles-Capitale

1. **Le CESRBC** sélectionne les objectifs stratégiques prioritaires dans la liste des thématiques transversales et sectorielles fixées par les Gouvernements et le Collège, en cohérence avec le PCUD - New Deal⁵ et en s'appuyant sur les études existantes.

2. **Bruxelles Formation** rédige une proposition d'appel à projets, en sollicitant l'appui de l'PIEQ1 (pour l'enseignement qualifiant), des représentants de l'Enseignement de promotion sociale, ainsi que de la formation des PME.

3. La proposition d'appel à projets est soumise à **la CCFEE** qui rend son avis à l'unanimité (conformité aux priorités stratégiques, principes de partenariat, critères d'instruction, modalités, etc.).

4. Via les canaux propres aux différents acteurs⁶, **Bruxelles Formation** lance la procédure d'appel à projets au terme de laquelle il réceptionne les projets de partenariat.

5. **La CCFEE** rend avis à l'unanimité sur l'ensemble des dossiers, ceux-ci ayant fait l'objet d'une préparation par **Bruxelles Formation** (en ce compris sur le plan budgétaire).

6. **Les interlocuteurs sociaux** bruxellois remettent, sur les projets retenus par la CCFEE, un avis de conformité aux objectifs stratégiques prioritaires qu'ils ont sélectionnés lors de l'étape 1.

7. **Le Gouvernement conjoint** « inter-francophone régional et communautaire » décide sur la base de ces avis.

Remarques :

- Des interventions et participations d'ACTIRIS, de la VGC ou de la VG sur leurs propres fonds doivent être possibles dans les projets retenus.
- Les partenaires des « pôles de synergie » constitués à partir des projets retenus remettront rapport à des fins d'évaluation.

⁵ Cfr. Axe 1.2. du PCUD-New Deal : « Organiser un dialogue permanent en matière de politique économique, d'emploi, de formation et d'enseignement au sein du CBCES élargi aux pouvoirs communautaires, ainsi qu'aux organismes publics régionaux et communautaires relevant de leur compétence à Bruxelles et concernés par le Pacte ».

⁶ Dont notamment les Fonds sectoriels et les Conseils de zone de l'enseignement qualifiant.