



Alphabétisation et bassins de vie EFE

(2 – la territorialisation)

Le décret « Bassin de vie Enseignement qualifiant – formation - emploi » a pour objet de mettre en place en Fédération Wallonie-Bruxelles, des structures de coordination des actions relevant de l'enseignement, la formation et l'emploi, situées au niveau territorial – c'est-à-dire au niveau de sous-régions. Il fait partie de l'éventail des politiques d'insertion socioprofessionnelle et inclut l'alphabétisation.

Ces nouvelles structures vont donc jouer un rôle pivot dans la coordination et le développement des formations qualifiantes à l'échelle territoriale. Mais quels sont les avantages et inconvénients de la territorialisation ?

par Anne Godenir et Aurélie Storme

Dans un premier article, nous avons introduit la réflexion en présentant le décret et en comparant les objectifs et modalités de fonctionnement des bassins de vie EFE à ceux des dispositifs territoriaux antérieurement conçus par la Conférence interministérielle pour l'alphabétisation.

Ce deuxième texte se focalise sur les bénéfices de la territorialisation, mais aussi sur les difficultés probables, en abordant la question de manière générale, puis focalisée sur l'alphabétisation. Il sera suivi d'un troisième consacré aux missions de cette nouvelle structure et d'un quatrième qui rappelle la nécessité de tenir compte de ce qui existe déjà en termes de coordination et d'initiatives de formation.

La territorialisation : avantages et inconvénients

D'une manière générale, la territorialisation répond à l'idée que plus le lieu de prise de décision politique est proche du lieu de l'action, meilleures seront les décisions. Elle s'oppose aux visées centralisatrices qui misent sur un pouvoir décisionnel relativement éloigné du terrain.

La territorialisation permet des réponses davantage adaptées aux réalités socioéconomiques et culturelles – là où la centralisation apporte des réponses plus standardisées. Elle permet également de tirer davantage parti des opportunités locales, qui sont mieux cernées dans un rapport de proximité et de bien exploiter les ressources existantes. Elle répond donc parfaitement à certains objectifs du décret.

La territorialisation telle que présentée dans le décret comporte néanmoins certains points plus risqués:

- L'harmonisation de l'offre, la construction de filières est conçue comme subséquente au travail partenarial : elle se fonde sur le pari qu'ensemble les différents acteurs vont arriver à s'entendre.
- La variété des réponses proposées dans les différents territoires peut conduire à des droits citoyens diversement mis en œuvre et donc à une certaine iniquité.

- Le sentiment de perte de contrôle peut s'accroître dans le chef des autorités régionales, lorsque les configurations territoriales, de par leur complexité, deviennent difficilement lisibles au niveau central.
- Enfin, le fait d'apporter des réponses locales à des problèmes identiques peut conduire à développer une multiplicité d'outils – on pense par exemple à la façon d'établir des cartographies de l'offre de formation, alors qu'une approche centralisée de construction d'outils apparaît plus économique.

Le décret prévoit quelques mesures qui permettront en partie de pallier à ces risques. « Chaque Instance Bassin rédige un rapport annuel d'activité. Ces rapports d'activité seront transmis au plus tard au mois d'avril de chaque année. (. ..) Une évaluation globale du dispositif est réalisée, au plus tard deux ans après sa mise en place, par les Gouvernements et Collège sur base de ces rapports d'activité et des avis et recommandations du CESW, du CESRBC et de la Commission de pilotage du système éducatif. Cette évaluation porte sur le fonctionnement des Instances Bassins de vie, la pertinence de leur périmètre géographique, la qualité des projets mis en œuvre dans le cadre des pôles de synergies et sur l'évolution globale les différents bassins. »

En outre, il est prévu que l'IWEPS et l'IBSA apportent un soutien méthodologique aux différentes Instances bassin de vie dans la réalisation de ces missions afin de garantir la cohérence générale du travail réalisé par les Instances Bassins de vie et permettre des analyses transversales aux différents territoires.

Plus value de la territorialisation pour l'alphabétisation

En matière d'alphabétisation, l'option territoriale apparaît presque évidente. D'une part, la région wallonne se décline en différents territoires dont les caractéristiques socioéconomiques sont distinctes. D'autre part, l'offre de formation qui relève principalement de l'initiative des opérateurs de terrain (que ce soit des établissements de la promotion sociale ou les acteurs du secteur associatif) n'est pas répartie de manière homogène dans tous les territoires.

Impacts des variations socioéconomiques sur la demande de formation

Certains territoires ont un passé industriel. Celui-ci a entraîné à plusieurs reprises des politiques migratoires, résultant en la présence aujourd'hui d'un grand nombre de personnes belges d'origine étrangère ne maîtrisant pas la langue écrite et parfois pas la langue orale. Ces personnes sont parfois concentrées dans des communes où l'activité économique décroît constamment. Elles ne forment pas spontanément une demande de formation, mais lorsqu'on va à leur rencontre, elles peuvent être intéressées à intégrer un groupe de formation qui leur procure, outre l'opportunité d'apprendre la langue écrite, une occasion de tisser de nouveaux liens sociaux, de découvrir leur environnement, d'élargir leur horizon. La commune de Seraing est sans doute un bon exemple de cette situation. Autour de la Meuse, plusieurs quartiers accueillent une population ayant autrefois travaillé dans l'industrie charbonnière et sidérurgique et se retrouvant aujourd'hui dans une situation où la désertification économique et son corolaire, la précarité (un quartier est exclusivement composé de logements sociaux), font loi.

D'autres territoires (ou parties de territoire) ont un profil plus rural, avec des communes où les populations belges n'ayant pas les compétences de base sont stigmatisées et peu enclines à entrer en formation. L'émergence d'une demande de formation est délicate. Le tabou lié à l'illettrisme reste important. En outre, des inégalités liées à la mobilité et des difficultés d'accès à la formation s'observent souvent dans ces zones rurales. Par contre, le secteur agroalimentaire, généralement bien

développé dans ces espaces, est pourvoyeur d'emplois (La Hesbaye, par exemple, est l'une des régions agricoles les plus riches de Belgique).

Certaines de ces communes, situées dans le sud de la Belgique, ont des zones d'habitat permanent où la précarité est maximale¹ (par exemple, la commune d'Hastière est caractérisée par des niveaux très faibles dans quasi tous les indicateurs relatifs aux moyens de vie retenus par l'IWEPS dans son étude sur le bien-être). Peuvent être associés à cette situation des communes ou des quartiers qui sont devenus des déserts économiques et comprennent une population précarisée importante, belge ou belge d'origine étrangère, en situation de survie. Dans ces communes, c'est tout un travail d'alphabétisation en relation avec la pauvreté qui doit être développé (Sambreville ou certaines communes boraines répondent à cette description).

L'immigration récente n'est pas non plus homogène. Certaines villes semblent plus concernées que d'autres et les opérateurs d'alphabétisation font alors face à une pression importante de la part de personnes qui veulent – vite – apprendre la langue française. C'est notamment le cas de Bruxelles, de Liège (et de Verviers), où les listes d'attente sont importantes. Cette situation a un corolaire : les personnes belges ne se sentent pas à l'aise dans ces structures qui accueillent majoritairement des personnes étrangères récemment arrivées dans le pays. Par ailleurs, le développement de l'accueil des demandeurs d'asile dans certaines communes rurales via des initiatives locales d'accueil génère aussi une pression sur les opérateurs d'alphabétisation (La province du Luxembourg a récemment connu une arrivée importante de primoarrivants²).

Enfin, quelques sous-régions de la Région wallonne se situent à proximité de pôles économiques importants (communes à proximité du Luxembourg ou de Bruxelles) offrant davantage de perspective aux personnes moyennement ou fortement qualifiées. Dans ces régions, les personnes peu qualifiées vivent plus fortement les inégalités liées aux revenus. Les indicateurs de bien-être établis par l'IWEPS³ mettent bien en évidence un groupe de communes situées au sud de Bruxelles qui se situent très bas sur l'indicateur des équilibres sociaux (mesuré notamment en termes d'écart entre les salaires et entre les revenus) et très haut sur l'indicateur des moyens de vie. Un autre groupe de communes situées en bordure du Luxembourg présentent un même profil, de manière un peu plus atténuée).

La conséquence de cette diversité des contextes se retrouve au niveau de la demande de formation, qui doit être considérée localement, avec la nécessité de trouver un équilibre entre le travail de rencontre des personnes pour favoriser l'émergence d'une demande de formation et le travail d'accueil des personnes non francophones désireuses d'apprendre rapidement le français.

Une offre de formation morcelée difficile à appréhender

Il est difficile, au niveau de la Région wallonne, d'avoir une vision globale de l'offre d'alphabétisation. Pour preuve, l'exercice ô combien complexe que réalise régulièrement le Comité de pilotage pour l'alphabétisation au moment de la publication de l'Etat des lieux de l'alphabétisation. Parallèlement il n'est pas toujours aisé d'identifier les centres d'insertion socioprofessionnelle proposant des filières accessibles aux personnes peu ou pas scolarisées.

Les conséquences de cette diversité de l'offre, qui peuvent notamment s'analyser en termes de manque de formation dans certaines zones géographiques, sont certainement plus faciles à évaluer au

¹ Les zones d'habitat permanent rassemblent des personnes habitant en permanence dans des endroits à vocation touristique comme des campings. On compte une centaine de sites répartis sur 30 communes.

² Voir le rapport d'activités de la Convention régionale wallonne – focus Luxembourg.

³ IWEPS, **Indice des conditions de bien-être en Wallonie – ICBE**, 1^{er} exercice - avril 2014.

niveau d'un territoire donné qu'au niveau de la Région wallonne ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles dans leur ensemble.

Sans entrer dans les détails, il faut savoir que dans certains bassins de vie, on compte, hors promotion sociale, deux ou trois opérateurs d'alphabétisation. C'est le cas au Luxembourg et en Wallonie picarde. À contrario, dans le bassin de vie de Liège, on compte plus de 40 associations et services publics comme les CPAS, et dans celui de Bruxelles, plus de 120 associations⁴.

Autre point d'achoppement, la différence entre les organismes proposant une offre d'alphabétisation (pour des personnes ne maîtrisant la langue écrite dans aucune langue) et ceux qui proposent une offre de français langue étrangère (pour les personnes maîtrisant la langue écrite dans leur langue d'enseignement ou de naissance). De nombreux opérateurs offrent les deux types de formation, sans toujours les distinguer l'une de l'autre.

La confusion qui règne en la matière peut très vite conduire à une dérive bien connue des opérateurs d'alphabétisation : les personnes déjà scolarisées dans leur pays et maîtrisant la langue écrite, qui de ce fait apprennent plus vite la langue française, poussent hors des filières de formation, les personnes peu ou pas scolarisées, reproduisant ainsi les mécanismes d'exclusion. S'il est difficile, voire impossible, pour l'administration de la Région wallonne ou de la Fédération Wallonie Bruxelles, de connaître ce qui se passe vraiment dans le quotidien des organismes d'alphabétisation, cela devient possible au niveau d'un bassin de vie.

Points d'attention

Les risques de la territorialisation évoqués plus haut s'appliquent à l'alphabétisation.

Construction de l'entente entre les différents acteurs

L'expérience nous montre que les problèmes d'entente entre les différents acteurs peuvent exister et parfois remonter à des années.

Par exemple⁵, dans la région de Mons Borinage, on percevait depuis plusieurs années une certaine concurrence entre acteurs locaux, au détriment d'une dynamique globale de collaboration autour d'enjeux communs⁶. L'une des conséquences est qu'aucun acteur ne souhaitait s'imposer comme « meneur » pour soutenir la dynamique de collaboration.

Le travail partenarial qui s'est peu à peu mis en place dans le cadre de la plateforme « Partenaires pour l'alpha et le FLE » a permis de modifier très progressivement la tendance du chacun pour soi. Cela n'a pu se faire qu'à partir d'une structure plutôt informelle, dans laquelle aucune relation de pouvoir n'entravait le nécessaire processus de construction d'une confiance mutuelle et d'une volonté de travailler ensemble. C'est donc la flexibilité (...) qui a permis aux différents acteurs de créer librement des liens entre eux, de se connaître et d'identifier petit à petit les points de convergence, les points d'entente. Et ce n'est qu'une fois la confiance établie que des acteurs comme le CSEF, le CIEP

⁴ D'après l'état des lieux de l'alphabétisation-sixième exercice, données 2010-2011. Il faut préciser que les opérateurs répertoriés ne donnent pas toujours des précisions sur leurs publics et que dans certains cas, il est possible que l'offre de formation concerne des personnes étrangères scolarisées, ce qui contribue d'ailleurs au manque de visibilité.

⁵ Voir Rapport d'activités dans le cadre de la Convention Région wallonne alpha, focus sur le Centre Mons Borinage.

⁶ Cela s'observe entre les acteurs des secteurs socioculturels, de l'insertion socioprofessionnelle, de l'action sociale et de la cohésion sociale, mais aussi entre les mouvements ouvriers. Ainsi, en région de Mons-Borinage, Lire et Écrire est un levier qui permet aux mouvements ouvriers socialistes et chrétiens de travailler ensemble et non l'inverse. Il n'y a pas de tradition de front commun.

ou Lire et Écrire ont pu impulser une plus grande structuration des collaborations par la définition précise d'objectifs partagés et, d'un commun accord, assurer le pilotage des différents projets mis en place. Le fait de se concentrer sur des objectifs communs, et non plus sur les moyens que chacun pouvait retirer d'une action commune, a également permis de dépasser l'esprit de concurrence qui prévalait au départ.

Autre expérience au Luxembourg⁷, où un groupe de travail composé de différents partenaires a planché sur l'élaboration d'une brochure présentant les différentes formations sur le territoire. Le premier projet de brochure proposé par Lire et Écrire, qui a sa propre vision des choses, a provoqué des réactions. En effet, les définitions proposées par Lire et Écrire faisaient référence aux certifications, notamment au CEB, et ces définitions ne fonctionnaient pas pour les autres opérateurs, qui interrogeaient l'idée de mettre le curseur au CEB pour l'alpha. D'autres questionnements ont forcé le groupe de travail à repréciser une série d'éléments avant de finaliser la plaquette. Lorsque le groupe des opérateurs de français a entamé ses travaux, il prenait pour acquis que les mêmes concepts étaient utilisés par tous les opérateurs avec la même signification. Le travail commun a permis de montrer que la situation était en réalité bien plus confuse, et qu'un travail de définition des différents concepts, en collaboration, était nécessaire. Les débats ont amené une clarification des missions des opérateurs, très importante pour la suite des collaborations. Ce travail de réflexion et de confrontation des points de vue entre les opérateurs a par ailleurs permis d'aboutir à des définitions communes dans la brochure finale. Ont ensuite découlé de cette collaboration toute une série de collaborations.

Ces deux exemples nous montrent que la coordination des opérateurs de formation ne s'improvise pas et qu'elle suppose à la fois un travail de clarification des missions des uns et des autres et un travail de collaboration sur des projets qui mobilisent les forces dans la même direction.

Une attention spécifique devra sans doute être accordée aux relations entre les opérateurs d'alphabétisation tels que la promotion sociale et les centres d'insertion socioprofessionnelle opérateurs d'alphabétisation, qui relèvent de deux chambres différentes : la chambre « enseignement » pour la promotion sociale et la chambre subrégionale de l'emploi et la formation pour les CISP.

Des variations qui entravent le droit à l'alphabétisation pour tous

L'expérience de l'inscription possible de l'alphabétisation dans le cadre des Plans de cohésion sociale met bien en évidence les variations entre les communes : certaines en font une priorité, d'autres ne l'envisagent même pas. Par conséquent, sur les 140 communes qui ont rentré un plan de cohésion sociale en 2009, 41 avaient planifié dans le cadre de ce plan une action d'alphabétisation.

Mettre en place une offre d'alphabétisation dans le cadre d'un PCS, c'est conjuguer plusieurs dimensions :

- l'opportunité en termes de ressources telles que l'existence de locaux adéquats pour une formation situés dans des espaces fréquentés par les publics de l'alphabétisation ;
- la situation socioéconomique qui peut inciter à aller davantage dans tel ou tel quartier, dans tel ou tel village ;
- la volonté politique des élus qui doivent soutenir le chef de projet du plan de cohésion sociale (à la fois dans l'intention et dans la réalisation).

⁷ Voir Rapport d'activités dans le cadre de la Convention régionale alpha, focus sur le Luxembourg.

Ces conditions ne se rencontrent pas toujours et cela explique pourquoi l’alphabétisation s’est développée de manière très diverse dans les différents territoires. On peut penser que dans chaque bassin, la réflexion territoriale conduira à rééquilibrer un peu l’offre, bien que les moyens ne devant pas être augmentés, il sera sans doute délicat de déplacer des formations d’un lieu à l’autre.

À cette inégalité, s’ajoute le risque que, d’un bassin de vie à l’autre, l’investissement dans les questions d’alphabétisation diffère de manière importante, que certains accordent des opportunités sous la forme d’appel d’offres, tandis que d’autres se contentent de gérer l’existant. En Région wallonne, aucune législation ne régleme l’offre d’alphabétisation ou l’accès des personnes en situation d’illettrisme ou d’analphabétisme à l’offre de formation qualifiante ou aux différentes sphères de la vie sociale. Tout va dépendre du degré de conscientisation et de la capacité d’action des personnes qui vont siéger dans les instances Bassins de vie. Comment améliorer le droit à l’alphabétisation pour tous dans un tel contexte ? Et qui va veiller au respect de ce droit sur l’ensemble de la Fédération Wallonie-Bruxelles ?

Visibilité des évolutions au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Décentraliser la coordination des opérateurs de formation dans la perspective d’améliorer la qualité des formations, d’harmoniser l’offre sur un territoire, de construire des filières correspondant aux réalités socioéconomiques de ce territoire est certes gage de plus d’efficacité que maintenir la réflexion à un niveau central trop éloigné du « terrain ». Toutefois, cela peut générer au niveau central, le sentiment que les évolutions territoriales deviennent indéchiffrables, trop complexes pour faire l’objet d’une synthèse.

Comme énoncé plus haut, le décret a prévu que l’IWEPS et l’IBSA apportent un soutien méthodologique aux différentes Instances bassin de vie dans la réalisation de leurs missions afin de garantir la cohérence générale du travail réalisé par les différentes Instances Bassins de vie et pour permettre des analyses transversales.

Espérons que l’observation des évolutions relatives à l’alphabétisation fasse partie des axes de travail développés par ces deux organismes.

Il est également prévu qu’une évaluation soit réalisée par les gouvernements à partir des rapports d’activités des instances Bassins de vie. Espérons que le chapitre consacré à l’alphabétisation y soit bien développé et que ses développements et conclusions soient également transmis au comité de pilotage de la Conférence interministérielle pour l’alphabétisation.

Economies d’échelle

La construction d’outils, nécessaires sur l’ensemble des bassins de vie EFE pour permettre notamment d’établir un cadastre de l’offre de formation ou recueillir des données sur la demande, gagnerait à être pensée de façon harmonisée entre les différents bassins en prenant appui sur ce qui existe déjà, sans quoi le travail de compilation et d’analyse transversale risque bien d’être laborieux. Les avancées déjà réalisées par les CSEF, d’une part, et par le comité de pilotage de la Conférence interministérielle pour l’alphabétisation, d’autre part, mériteraient d’être considérées au moment de choisir les outils de collecte et d’analyse de l’information.

Conclusions

Si dans l’ensemble, le décret Bassin de vie répond bien à la nécessité de décentraliser la coordination de l’offre d’alphabétisation au niveau territorial, permettant une analyse plus fine de la situation, une

identification plus rapide des opportunités, une mise en relation d'acteurs travaillant dans des secteurs très divers, il nous semble qu'il manque dans ce dispositif un élément important : un dispositif de veille permettant de garantir le respect du droit à l'alphabétisation pour tous et la prise en compte des personnes en situation d'illettrisme ou d'analphabétisme tant dans l'accès aux formations qualifiantes que dans l'accès à la santé, aux droits sociaux, politiques et culturels. Un axe de travail pour le service de l'égalité des chances ? Ou une prérogative de Lire et Écrire (qui se retrouve alors juge et partie...) ? La question reste posée.