

CHAPITRE 1

POURQUOI DES BASSINS SCOLAIRES ?

Ainsi qu'en témoignent la Déclaration commune et le Contrat pour l'école, les inégalités entre élèves et entre établissements sont au centre des préoccupations du gouvernement et de nombre d'acteurs scolaires. Comme ces inégalités trouvent en partie leur source dans les relations compétitives entre écoles, le gouvernement cherche à développer en contrepartie la co-responsabilisation des établissements interdépendants et a repris l'idée des bassins scolaires. Ceux-ci ont en effet été présentés comme des dispositifs susceptibles de réduire les inégalités entre élèves par la transformation des relations entre établissements.

Nous pensons utile de décortiquer la logique d'un tel raisonnement pour cerner plus précisément ce qui fonde le projet de bassin scolaire. Nous rappellerons d'abord les objectifs poursuivis par le gouvernement et les organisations représentatives de la communauté éducative. Nous montrerons ensuite en quoi les relations actuelles entre établissements et les dispositifs institutionnels qui les régulent sont des facteurs empêchant l'atteinte de ces objectifs. Nous analyserons alors ce qui justifie le passage d'un tel constat à un projet politique visant à réduire la compétition entre écoles et à accroître leur co-responsabilisation. Nous montrerons enfin que le bassin scolaire est l'un des dispositifs susceptibles de concrétiser ce projet.

1. UN OBJECTIF : RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ENTRE ÉLÈVES ET ENTRE ÉCOLES

Les objectifs fixés par le Gouvernement et la Communauté éducative constituent la référence pour l'évaluation de la pertinence du dispositif de bassin scolaire. Ils constituent aussi la référence pour notre travail d'élaboration de propositions concrètes.

1.1. LES OBJECTIFS DU CONTRAT POUR L'ÉCOLE

Le Contrat pour l'école et, déjà avant lui, la Déclaration commune ont défini des objectifs chiffrés à atteindre à la fin de l'année scolaire 2012-2013. Ces objectifs chiffrés sont l'illustration d'une volonté de pilotage par les résultats. Il reste à préciser un certain nombre d'éléments dont notamment les modalités de calcul de plusieurs indicateurs retenus.

Les objectifs du Contrat pour l'école peuvent être regroupés en deux grands ensembles selon qu'ils se rapportent aux inégalités entre élèves ou aux inégalités entre écoles.

1.1.1. Les inégalités entre élèves

Les objectifs de réduction des inégalités entre élèves se déclinent par des indicateurs basés sur le retard scolaire, sur les certificats ou diplômes et sur les résultats d'élèves à des évaluations externes.

A INDICATEURS DE RETARD SCOLAIRE

Pour ce qui concerne les retards, indicateur de processus plus que de résultat, il est prévu qu'à « *niveau d'exigence maintenu* » la proportion d'élèves à l'heure atteigne :

- 90 % en fin d'enseignement primaire,
- 55 % en fin d'enseignement secondaire.

Le texte ne précise pas comment peut se mesurer le maintien du niveau d'exigence. La réponse à ce problème, pourtant résolu en théorie depuis le Pacte scolaire et connu sous le nom de « *contrôle du niveau des études* », peut être mieux approchée depuis le Décret « *missions* » et la définition des socles de compétences. Il subsiste néanmoins encore pas mal de travail sur le terrain pour introduire de véritables évaluations externes garanties du niveau des études au-delà de l'inspection individuelle des enseignants¹.

Quant à la proportion d'élèves à l'heure en fin d'enseignement primaire, elle dépend de la façon dont on comptabilise les élèves inscrits dans l'enseignement spécialisé et ceux ayant rejoint l'enseignement secondaire sur base de l'âge légal, sans avoir fréquenté de 6^e année primaire.

En fin d'enseignement secondaire, il convient également de préciser comment sont comptabilisés les élèves qui ont quitté l'enseignement ordinaire pour rejoindre les CEFA ou l'enseignement spécialisé, voire même ceux qui sont totalement sortis du système scolaire.

B INDICATEURS DE CERTIFICATS ET DIPLOMES

Pour ce qui concerne les certificats et diplômes, les objectifs sont définis précisément. Il est en effet prévu que :

- 100 % des élèves soient détenteurs du CEB à 14 ans ;
- 85 % de jeunes soient diplômés du secondaire supérieur à 20 ans ;
- moins de 10 % de jeunes n'achèvent pas l'enseignement secondaire et ne poursuivent pas d'étude et de formation.

C INDICATEURS DE RÉSULTATS AUX ÉVALUATIONS EXTERNES

La définition des objectifs de résultats des élèves aux évaluations externes est relativement précise si on se réfère aux études (internationales) qui servent de référence au gouvernement dans son diagnostic. Il s'agit de :

- au moins rejoindre et de dépasser la moyenne des pays de l'OCDE en lecture, mathématiques et sciences (OCDE, 2004) ;
- diminuer la proportion d'élèves ayant de mauvais résultats dans ces compétences (OCDE, 2004) ;

¹ L'introduction possible d'une épreuve externe identique à la fin de l'enseignement primaire consiste très certainement une première application pratique, mais difficile, du concept de contrôle du niveau des études, vieux de plus de 45 ans.

- élever significativement les compétences en langues, objectif à préciser, mais qui pourrait être établi en fonction d'un niveau particulier du cadre européen de références (Conseil de l'Europe), comme en France (niveau B1 à la fin du collège).

1.1.2. Les inégalités entre écoles

Les objectifs de réduction des inégalités entre écoles (ou entre filières) sont définis en référence aux performances de leurs élèves ou aux caractéristiques socioéconomiques de ceux-ci.

A INDICATEURS DE PERFORMANCES DES ÉLÈVES

Les différences de performances donnent lieu aux indicateurs suivants :

- réduire à 40 % la part de variance des performances des élèves attribuable à l'établissement (les matières ne sont pas précisées dans le texte, mais les documents indiqués en référence utilisent les résultats à des études internationales en lecture, mathématique et sciences, parfaitement identifiées) ;
- réduire à un pourcentage non défini la part de variance des performances des élèves attribuable à la filière d'enseignement (dans les matières de base).

L'objectif chiffré relatif à la réduction de la part de variance entre établissements éclaire bien les difficultés et les dangers d'un pilotage par les résultats. Le texte du Contrat pour l'école stipule qu'il convient de « *ramener la part de variance des performances des élèves attribuable à l'établissement de 56% à 40%* ». La part de variance entre établissements à laquelle se réfère le texte est issue des résultats de PISA 2000. Il faut donc comprendre précisément que 56% de la variance des résultats dans l'épreuve de lecture de PISA 2000 s'explique par l'implantation fréquentée (celle-ci pouvant relever de l'enseignement ordinaire ou spécialisé). Il faut être conscient que cette valeur (56%) peut fortement varier selon l'unité d'échantillonnage (établissement vs implantation), le type d'enseignement pris en compte (par exemple, inclure ou non l'enseignement spécialisé), la définition de la population testée (élèves d'un âge donné comme dans PISA ou d'une année d'étude donnée comme dans les évaluations externes inter-réseaux menées en Communauté française) ou encore le choix de l'année d'étude (par exemple, la variance entre établissements n'est pas identique dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire). A titre indicatif, on peut noter que cette même variance calculée sur l'épreuve de mathématiques de PISA 2003 est de 54% si l'on prend en compte l'enseignement spécialisé (comme en 2000) et de 44% si on l'exclut des analyses. Il reste qu'à défaut d'autres précisions, les chiffres utilisés par le gouvernement peuvent être reproduits selon les mêmes méthodes, bien documentées. La question de la pertinence d'un mode de calcul plutôt qu'un autre constitue, à notre avis, une autre question dont il ne faut pas faire l'économie, mais qui ne doit pas servir d'alibi pour rejeter le principe de l'objectif sous le faux prétexte d'un manque de précision.

B INDICATEURS DE COMPOSITION SOCIOÉCONOMIQUE DES PUBLICS

Les différences de composition du public sont déclinées exclusivement en référence aux établissements (et non aux filières), l'objectif étant de :

- réduire le niveau de ségrégation culturelle et sociale à moins de 40 % (sans précision quant au niveau d'étude où s'effectue la mesure, aux indicateurs, à la technique de calcul et à l'inclusion ou non des enseignements spécialisés ou à horaire réduit, même si la référence explicite aux études internationales qui servent au diagnostic du gouvernement permettent de répondre à ces questions).

Les objectifs exprimés en référence aux trajectoires paraissent à première vue constituer une catégorie à part, non directement incluse dans les objectifs de réduction des inégalités entre élèves ou entre écoles (ou filières). Il apparaît cependant assez logique de les inclure dans cette dernière catégorie, les flux étant généralement le reflet d'une hiérarchisation des écoles ou des filières. Dans ce domaine, il est prévu trois objectifs non chiffrés :

- réduire le nombre d'attestations d'orientation restrictive en fin de premier degré du secondaire ;
- augmenter la proportion d'élèves s'orientant volontairement et positivement vers les filières qualifiantes ;
- réduire la proportion d'élèves changeant d'école en cours de scolarité, notamment à l'intérieur d'un cycle.

1.2. LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE ÉLÈVES : UN OBJECTIF DÉJÀ ANCIEN MAIS REDÉFINI

On l'a vu, la réduction des inégalités entre élèves s'affiche clairement comme l'une des préoccupations prioritaires du gouvernement et de nombreux autres acteurs. Les réactions entendues à propos des récents résultats de l'enquête PISA (Lafontaine & Blondin, 2004) confirment cette sensibilité, tout autant motivée par le constat d'une importante dispersion des résultats au sein d'une classe d'âge que par le constat que les élèves ayant les plus mauvais résultats sont majoritairement issus des catégories sociales défavorisées.

Il est intéressant de constater que la politique de lutte contre les inégalités, depuis longtemps initiée, a pris divers visages au cours du temps (Delvaux, Demeuse & Dupriez, 2005 ; Demeuse, 2005), avec en Communauté française de Belgique un basculement significatif au début des années 1990.

Le principe majeur auquel s'adosse la plupart des mouvements de dénonciations et de propositions visant à accroître l'égalité à l'école est historiquement celui de l'égalité des chances. Ce principe renvoie à l'énoncé normatif suivant : dans une société démocratique, le parcours et la réussite scolaire ne peuvent dépendre des caractéristiques socioculturelles dont les élèves ont hérité en fonction de leur environnement social et familial. Aucun obstacle, qu'il soit d'ordre social, financier ou culturel, ne devrait dès lors empêcher les élèves « méritants » de poursuivre leur carrière scolaire jusqu'aux plus hauts niveaux. Traduit en termes d'actions et de décisions politiques, ce principe est à la base de différentes initiatives visant d'une part à garantir l'accès de l'école à tous les enfants et adolescents (à travers notamment la gratuité de l'enseignement et les lois relatives à l'obligation scolaire), mais aussi à soutenir les élèves issus de milieux défavorisés, à travers des bourses d'étude par exemple. Les politiques de ZEP (1989), ensuite transformées en discriminations positives (1998 et 2002), peuvent également être lues comme une stratégie de type compensatoire (donner plus à ceux qui ont moins) dont l'objectif est de rendre possible la réussite scolaire du plus grand nombre, indépendamment des milieux sociaux d'origine, mais elles peuvent aussi s'inscrire en référence à la seconde acception de l'objectif d'égalité, qui commence à émerger en Belgique francophone dans les années 1990 (Demeuse, 2003 ; Demeuse & Nicaise, 2005).

Le basculement significatif (Beckers, 1998 ; Crahay, 2000 ; Dupriez & Verhoeven, à paraître) observé dans le courant des années 1990 renvoie à un mode de définition des objectifs de lutte contre les inégalités non plus en termes de possibilités offertes, mais plutôt

en termes d'objectifs à atteindre². Autrement dit, les textes officiels ambitionnent non seulement de rendre possible l'accès de tous aux plus hauts niveaux scolaires, mais ils déclarent qu'il faut arriver à égaliser les résultats à la sortie de l'école ou à certaines étapes significatives du parcours scolaire³. On est donc face à une conception *ex post* de l'égalité clairement présente dans le décret « missions » (1997) et dans les nombreuses références aux socles de compétences (depuis 1994). A vrai dire, deux conceptions de l'égalité sont conjointement mobilisées. D'une part, la notion même de socle de compétences renvoie à l'objectif d'un ensemble d'acquis de base que tous les élèves devront maîtriser. D'autre part, le décret « missions » à travers les articles 4 et 11, mobilise, tout comme dans la conception traditionnelle de l'égalité des chances, la question de l'appartenance sociale et culturelle comme critère d'évaluation de l'égalité, mais précise que c'est au regard de l'insertion post-scolaire qu'il faut apprécier la capacité de l'institution scolaire à réellement égaliser les chances : tous les pouvoirs organisateurs « *veillent à ce que les établissements dont ils sont responsables prennent en compte les origines sociales et culturelles des élèves afin d'assurer à chacun des chances égales d'insertion sociale, professionnelle et culturelle* » (extrait de l'article 11).

La Déclaration de politique communautaire réaffirme cette double conception du projet égalitaire. La conception d'une égalité *ex post* est clairement présente. L'accent est placé sur le resserrement des écarts de performance entre élèves et sur l'augmentation significative de la proportion d'élèves atteignant certains seuils. Cette volonté de tendre vers une plus grande équité du système n'est en rien contradictoire avec une logique de performance puisqu'une diminution de la proportion d'élèves faibles (autrement dit, une augmentation de leurs performances) devrait se solder par une élévation de la moyenne des résultats.

1.3. LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS ENTRE ÉCOLES : UN OBJECTIF PLUS RÉCENT

La réduction des inégalités entre écoles se décline en trois volets. Les inégalités visées sont en effet celles qui se manifestent en termes de composition socioculturelle du public, de performances scolaires et de flux d'élèves.

Cet objectif de réduction des inégalités entre écoles est plus récent que celui des inégalités entre élèves. Longtemps, il a été moins clairement affirmé parce qu'il est nettement moins consensuel, surtout lorsqu'on aborde les inégalités au niveau des flux et de la composition socioculturelle des publics. On touche en effet alors aux questions de sélection, d'exclusion, de relégation, de tri, bref à la problématique des ségrégations sur base de caractéristiques certes variables mais renvoyant presque toutes aux caractéristiques socioculturelles étant donné les corrélations statistiques entre origine sociale, conformité aux normes académiques et comportementales du système éducatif, et efficacité des stratégies familiales d'accès aux écoles réputées.

² Cette approche est à mettre en rapport avec le pilotage par les objectifs qui semble remplacer progressivement, au moins dans les discours, le seul contrôle des processus dont l'inspection individuelle des enseignants constitue la forme emblématique.

³ C'est un texte du CEF, *Les objectifs généraux du système d'enseignement et de formation*, qui précise de manière très explicite que l'objectif ne peut plus être uniquement d'assurer l'égalité de l'accès à l'école, mais aussi de garantir davantage d'égalité à la sortie de l'école : « A l'égalité d'accès à l'école ne correspond cependant pas forcément une égalité dans les résultats de l'enseignement. Si l'on veut assurer effectivement la démocratisation de l'école, offrir à chaque enfant des chances égales d'y être éduqué, instruit, formé, ce n'est pas seulement à l'entrée qu'il faut poser l'égalité, c'est aussi à la sortie. Ce qu'il faut viser, en plus de l'égalité des chances, c'est l'égalité des résultats. » (CEF, 1992, p. 17).

Du fait du caractère sensible de la question, les politiques ont été plus tardives et ont agi prioritairement en amont du phénomène. C'est ainsi que les premières mesures, prises à la fin des années 1980, ont consisté, via les politiques de ZEP et de discriminations positives, à donner davantage de moyens aux écoles où se concentrait le public le plus défavorisé. Cette politique de compensation *ex post* n'était pas accompagnée de politiques visant à réduire les ségrégations.

Ce n'est qu'à partir du décret « missions » (1997) qu'apparaissent les premières mesures portant sur certains mécanismes générateurs de ségrégation. Aucune de ces mesures ne touche cependant à la liberté de choix des familles. Par contre, elles limitent partiellement l'autonomie des établissements, notamment en imposant l'explicitation de certaines pratiques ou en offrant un recours aux familles face à l'arbitraire de certaines décisions. C'est ainsi qu'apparaissent la formalisation des droits de recours contre les exclusions ou contre les décisions des conseils de classe, et l'énumération précise des motifs de refus d'inscription. Les différenciations positives peuvent s'inscrire dans cette ligne des mesures visant à modifier les pratiques sélectives des établissements, mais cette fois en pariant sur l'incitation plus que sur la contrainte légale. Elles sont en effet présentées comme un incitant à l'hétérogénéisation sociale des établissements scolaires.

C'est dans la lignée de ces politiques récentes que s'inscrivent les objectifs du Contrat pour l'école. Celui-ci réaffirme en effet la volonté de réduire la ségrégation socioculturelle, de même que la hiérarchisation des écoles et des filières sur base des performances scolaires.

2. UN CONSTAT : LA COMPÉTITION ENTRE ÉCOLES, VECTEUR D'INÉGALITÉS ENTRE ÉLÈVES ET ENTRE ÉCOLES

La première étape du raisonnement liant le projet de bassin scolaire à cette double question des inégalités entre élèves et entre écoles consiste à démontrer que ces inégalités sont en partie le produit d'un système de régulation générant la compétition entre écoles.

La démonstration de ce lien est importante : les bassins scolaires sont en effet présentés comme des dispositifs susceptibles de transformer la nature des relations entre écoles et leur mode de régulation. Une part de leur justification est à trouver dans un raisonnement reliant trois facteurs : les dispositifs institutionnels de régulation, les relations entre écoles et les inégalités. Dans ce raisonnement, les dispositifs de régulation sont analysés comme un facteur essentiel de la genèse des interdépendances compétitives entre écoles, celles-ci étant à leur tour décrites comme un vecteur d'inégalités.

Pour rendre compte de cette analyse, nous nous intéresserons à chacun des chaînons du raisonnement. Nous décrirons d'abord les principaux dispositifs institutionnels de régulation ayant une influence sur les relations entre établissements. Nous montrerons ensuite comment ils génèrent des relations compétitives entre établissements. Nous analyserons enfin comment ces interdépendances compétitives sont l'un des facteurs expliquant les inégalités entre élèves et entre écoles.

2.1. UNE RÉGULATION INSTITUTIONNELLE HYBRIDE COMBINANT « MARCHÉ » ET INSTANCES INTERMÉDIAIRES

Les dispositifs de régulation visent à orienter les actions des individus et des organisations ainsi qu'à coordonner leurs actions. La majorité de ces dispositifs émanent de l'autorité publique (dispositifs institutionnels de régulation), mais certains sont mis en place par les acteurs eux-mêmes.

En Communauté française, ces dispositifs sont très diversifiés, si bien que le système de régulation peut être qualifié d'hybride. Il combine notamment des régulations de type « marché » avec des normes législatives et des dispositifs fondés sur les réseaux d'enseignement et sur des territoires.

Trois dispositifs de régulation façonnent de manière prépondérante les relations entre écoles :

- le dispositif de répartition des élèves entre écoles (combinant libre choix des familles et liberté – partiellement limitée - de sélection et de rejet des élèves par les écoles) ;
- le dispositif de répartition des ressources entre écoles (établissant un lien quasi automatique entre les résultats de la répartition des élèves entre écoles et l'attribution des ressources humaines et financières à ces écoles) ;
- les dispositifs de concertation territorialisés (conseils de zone, d'entité,...).

Les deux premiers dispositifs de régulation fondent le « marché » scolaire. Les dispositifs de concertation territorialisés, et plus généralement les dispositifs de régulation intermédiaire dont ils font partie, constituent un contrepois limité aux mécanismes de « marché ».

2.1.1. Les bases d'un « marché »

Le système scolaire n'est pas un marché au sens propre du terme. Plusieurs caractéristiques des marchés n'y sont pas présentes, notamment la fixation de prix pour les services et la prise en charge de ce coût par les bénéficiaires, en échange du service. Si nous utilisons néanmoins ce terme de marché, c'est parce que le système scolaire présente de très nombreuses caractéristiques communes aux marchés, notamment un fonctionnement par agrégation des décisions de multiples acteurs s'ajustant les uns aux autres de manière souvent bilatérale et implicite, dans un système de rapport de forces autorisant l'expression de choix et de préférences.

Le processus d'affectation des élèves aux écoles est l'élément central de ce système de « marché ». Ce processus est en effet fort peu cadré par le législateur et peu régulé par l'exécutif. Les familles sont pour l'essentiel libres de choisir leur école, d'y entrer et d'en sortir... pour autant que les établissements choisis par elles les acceptent. Ces derniers, davantage aujourd'hui qu'hier, sont soumis à certaines interdictions en termes de publicité et de sélection. Mais il est avéré qu'ils disposent encore d'importantes marges de liberté pour construire leur réputation et plus encore pour faire barrage à l'entrée de certains publics indésirables. Un « marché des élèves » au sens défini plus haut, existe donc bel et bien, chaque partie disposant d'une liberté dont elle parvient à faire plus ou moins usage lors des interactions bilatérales.

Cette répartition des élèves est ensuite presque automatiquement traduite en répartition des ressources. Les subventions de fonctionnement et les dotations en personnel sont en effet étroitement liées au nombre d'élèves. A la marge cependant, les caractéristiques

socioéconomiques des élèves sont prises en compte par les politiques de discrimination et de différenciation positives.

La double composante de libre choix des écoles et de liaison étroite entre nombre d'élèves et montant des ressources attribuées amène à qualifier le système de régulation actuel de quasi-marché.

2.1.2. Les dispositifs de régulation intermédiaire

La régulation des relations entre écoles ne se réduit cependant pas à un « marché » assorti de quelques normes. D'autres dispositifs de régulation viennent se mêler à ces régulations « marchandes ». La plupart d'entre eux peuvent être qualifiés d'intermédiaires car ils se déploient à des niveaux se situant entre le pouvoir central de la Communauté et les établissements scolaires.

Ces dispositifs composent un ensemble complexe, dont il faut relever deux traits essentiels :

- le fréquent cloisonnement de ces dispositifs par réseau ;
- le cloisonnement entre ces dispositifs de régulations inter-organisationnelles (visant à négocier la répartition des élèves et des ressources) et les dispositifs de régulation pédagogique (visant à orienter le travail des enseignants).⁴

A LE CLOISONNEMENT DES DISPOSITIFS PAR RÉSEAU

Historiquement, les régulations intermédiaires ont été structurées par les PO et les réseaux davantage que par l'autorité centrale qui a mis près d'un siècle à émerger, puis à se structurer elle-même.

Les instances de coordination des établissements (les PO, par exemple), de concertation entre établissements (les conseils de zone, par exemple) ou d'intervention dans les établissements (les services d'inspection ou d'accompagnement pédagogique, par exemple), se sont ainsi adaptés aux structures et cultures des différents réseaux. Les dispositifs intermédiaires des trois principaux réseaux sont dès lors significativement différenciés.

L'enseignement officiel subventionné est structuré par une double fédération (l'une pour le fondamental, l'autre pour le secondaire et le supérieur) auxquels les PO ont confié nettement moins de prérogatives que dans le réseau catholique. Les instances de régulation intermédiaire significatives sont donc moins ces fédérations que chacun des PO, eux-mêmes territorialisés et devant répondre à un contrôle démocratique⁵. Le fait que l'essentiel des régulations soit interne à chaque pouvoir organisateur public et territorialisé est cohérent avec un mode de fonctionnement proche du modèle hiérarchique⁶, impliquant des unités contrôlées de manière démocratique par des populations différentes, ayant donc des aspirations potentiellement distinctes.

⁴ L'analyse des régulations intermédiaires en Communauté française est peu développée sur le plan empirique, mais elles ont été explorées par des recherches du Cerisis et du Girsef dans une sous-région, tant en ce qui concerne l'enseignement primaire (Chasse et Delvaux, 2004) que l'enseignement secondaire (Delvaux et Maroy, 2004)

⁵ La délégation à une fédération non directement élue et dont des décisions s'imposeraient à des élus est naturellement au cœur de ce débat. S'ajoute encore à la nécessité d'un fonctionnement démocratique très éclaté (589 communes en Belgique et 10 provinces), le manque d'unité politique ou philosophique – chaque commune est dirigée par une majorité politique particulière, ayant ses propres aspirations en matière d'enseignement – ce qui n'est évidemment pas le cas dans une fédération constituée autour de convictions religieuses ou d'une philosophie particulière, et sur la base d'initiatives privées.

⁶ Caractérisé par la concentration des sources de l'initiative, les liens latéraux relativement peu fréquents, la présence de nœuds stratégiques et de points de passage obligés dans les démarches de décision, l'arbitrage décisif et le poids (formel ou informel) de certains acteurs clés, la séquence linéaire du processus de négociation et de décision.

L'enseignement catholique est quant à lui composé majoritairement de petits PO autonomes, surtout depuis le retrait massif des congrégations religieuses. Il a de ce fait été amené à

développer des lieux de concertation et de coordination supra-PO où n'existe pas de ligne hiérarchique formelle. Les acteurs situés en haut de la pyramide institutionnelle doivent donc constamment négocier, chaque acteur local pouvant influencer sur le cours des décisions, par le biais notamment d'associations (de directeurs, de PO,...). Ainsi peut-on dire que le mode de fonctionnement dominant au sein de l'enseignement catholique est proche du modèle du « réseau » au sens sociologique du terme⁷. Ce réseau partage, plus que d'autres, une approche commune et fédère des unités constituées sur la base d'initiatives privées et non territorialisées.

Dans l'enseignement de la Communauté, réseau centré puisque tous les établissements dépendent d'une seule et même autorité-PO, la structure historiquement centralisée a connu un processus de relative décentralisation donnant davantage d'autonomie aux établissements et mettant en place des agents de coordination (super-préfets) et des lieux de concertation (districts,...). Ainsi l'enseignement de la Communauté combine-t-il des éléments des deux modèles de fonctionnement décrits ci-dessus puisqu'il partage :

- avec l'enseignement communal et provincial le caractère public et contrôlé de manière démocratique, assurant un droit de regard et d'injonction d'un centre sur les différentes unités et un statut public à ses agents ;
- et avec les réseaux libres, confessionnels ou non, une philosophie commune aux unités – la neutralité, dans son cas – et une égalité entre un grand nombre d'unités, non hiérarchisées et largement réparties sur l'ensemble du territoire.

En Belgique francophone, on serait tenté de dire que ce sont les structures « réseaux » (voir « infra-réseaux ») qui dominent le paysage, mais cette image manque de nuances et mérite d'être précisée.

Depuis 1993, le législateur a institué certains dispositifs de concertation territoriaux, au niveau des zones notamment. De façon relativement limitée, ces logiques territoriales remettent parfois en cause la logique de structuration sur base des réseaux :

- au niveau de l'enseignement fondamental, on trouve une structure entièrement déclinée par réseau (les Conseils de zones) et une structure inter-réseaux (les Commissions de proximité qui gèrent une part des discriminations positives) ;
- au niveau de l'enseignement secondaire, les Conseils de zones ont franchi partiellement les frontières des réseaux et sont structurés par caractère (les Commissions de proximité inter-réseau n'existent pas pour ce niveau d'enseignement).

A un niveau inférieur à la zone, le découpage s'effectue strictement par réseau. Bien plus, les instances de régulation intermédiaire sont les PO ou sont internes aux PO (à part dans l'enseignement catholique où les centres d'enseignement secondaire et les conseils d'entité sont des lieux de concertation inter-PO).

Enfin, c'est au niveau supra-zonal (au niveau central où se situent les instances communautaires) que les cloisonnements entre réseaux ont été le plus souvent remis en question. On peut citer à titre d'exemple, l'existence des conseils généraux pour l'enseignement primaire et secondaire.

⁷ Multiplicité des acteurs et des sources de l'initiative, absence de point de passage obligé unique, fréquence des liens latéraux, distribution dispersée des acteurs clés, pluralité des séquences temporelles de décision sont quelques-uns des traits clés de ce mode de régulation en réseau.

B LE CLOISONNEMENT ENTRE RÉGULATION PÉDAGOGIQUE ET RÉGULATION INTER-ORGANISATIONNELLE

Au delà de ce cloisonnement par réseau ou caractère, un autre cloisonnement tout aussi lourd de conséquences existe entre les dispositifs de régulation pédagogique (visant à cadrer le travail des enseignants) et les dispositifs de régulation inter-organisationnels (ayant pour objet le partage et l'utilisation des ressources).

Les agents de régulation pédagogique, exclusivement propres à chaque réseau et parfois à certains PO, ne sont presque jamais en charge des questions de répartition des moyens.

L'articulation entre leurs actions et celles des acteurs impliqués dans la gestion des ressources fait rarement l'objet d'une coordination. Dans l'enseignement officiel, les lignes hiérarchiques sont en effet souvent distinctes. Dans l'enseignement catholique, les acteurs les plus impliqués dans la régulation inter-organisationnelle sont les représentants des différents PO, alors que les agents de la régulation pédagogique sont externes aux PO et dépendants de la fédération ou des diocèses.

2.2. LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS, SOURCES D'INTERDÉPENDANCES COMPÉTITIVES

Le « marché » et les dispositifs de régulation intermédiaire que nous venons de décrire sont les principaux éléments expliquant que les relations inter-organisationnelles se caractérisent par des interdépendances compétitives.

Le terme d'interdépendance met l'accent sur l'influence que chaque établissement exerce sur d'autres établissements. Il y a en effet interdépendance quand une école est affectée par ce qu'est ou ce que fait une autre école et quand, en retour, elle affecte cette dernière. L'interdépendance peut exister sans interaction effective entre les organisations, par exemple sans que les directions ou les enseignants de ces écoles se rencontrent. De même, elle peut apparaître sans qu'aucune des organisations n'ait l'intention d'influencer l'autre.

Les interdépendances entre établissements peuvent être de nature très variée : plus ou moins symétriques, plus ou moins intenses, plus ou moins largement diffusées, plus ou moins compétitives, etc. Ces diverses caractéristiques sont en partie dépendantes des dispositifs de régulation institutionnels décrits ci-dessus, et ce à travers des processus que nous allons maintenant analyser.

2.2.1. L'enjeu de répartition des élèves, vecteur d'interdépendances compétitives, asymétriques et territorialisées⁸

Il apparaît aux yeux de tous évident que des organisations devant se partager des ressources limitées sont d'office interdépendantes. Dans le domaine scolaire, ces ressources sont les moyens financiers, les enseignants et les élèves.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, en Communauté française, les ressources financières et humaines d'un établissement sont largement dépendantes du résultat du

⁸ L'analyse des interdépendances compétitives dans des espaces scolaires locaux a pu être approfondie théoriquement et mise à l'épreuve empiriquement lors d'une analyse comparée de six espaces scolaires européens dans le cadre de la recherche Reguleducnetwork (voir Delvaux et van Zanten, 2004 ; Maroy, 2004 ; téléchargeable sur www.girsecf.ucl.ac.be).

processus de répartition des élèves. On peut dès lors affirmer que l'enjeu de répartition des élèves est le principal élément qui structure les interdépendances.

Les dispositifs institutionnels régulant la répartition des ressources (pour l'essentiel le « marché », quelque peu contrebalancé par certains dispositifs de régulation intermédiaire) expliquent pourquoi les interdépendances sont à la fois compétitives, asymétriques et territorialisées :

- la compétition entre établissements porte à la fois sur le nombre d'élèves (compétition de premier ordre) et sur les caractéristiques de ces élèves (compétition de second ordre). La compétition n'exclut pas certaines formes de coopération, mais celles-ci visent souvent à améliorer le positionnement concurrentiel des établissements coopérants ou à atténuer les conséquences les plus dommageables de la répartition des ressources résultant de la compétition sur le « marché des élèves » ;
- les interdépendances sont en outre asymétriques. Il est en effet manifeste que les établissements sont classés de manière hiérarchisée sur base du type d'élèves qu'ils accueillent. Les caractéristiques académiques et socioéconomiques des élèves, de même que les flux asymétriques entre écoles, rendent clairement compte de cette hiérarchie qui, sur le plan des interdépendances, se traduit par une asymétrie de pouvoir, les établissements du bas de la hiérarchie étant plus dépendants de ceux occupant le haut de la hiérarchie que l'inverse (Joseph & Delvaux, 2004) ;
- des grappes d'interdépendance (ensembles d'écoles entretenant des relations d'interdépendance) se constituent sous l'effet des régulations. Elles incluent tous les établissements d'un même territoire. L'analyse des flux entre établissements indique en effet que les « marchés » ne sont pas cloisonnés en fonction des sexes (il y a assez peu d'écoles non mixtes), des affiliations philosophiques (une proportion significative des changements d'école s'opèrent entre écoles de réseaux différents), ou de la spécialisation de l'offre (étant donné que les trajectoires de « relégation » instaurent des dépendances entre filières et types d'enseignement hiérarchiquement positionnés). Autrement dit, les établissements géographiquement proches sont, à quelques rares exceptions près, interdépendants quel que soit leur réseau ou leur offre.

2.2.2. Des interdépendances pénétrant au cœur des établissements

Si le phénomène d'interdépendance est structuré d'abord par l'enjeu de répartition des ressources, il peut aussi affecter des domaines où l'on s'attend moins à l'observer, à savoir le fonctionnement interne des établissements. Autrement dit, l'organisation des classes, les dispositifs de remédiation, la politique disciplinaire ou encore la pédagogie, toutes matières relevant formellement du champ d'autonomie de l'établissement et de son PO, sont eux aussi soumis à l'influence d'autres établissements.

Si les interdépendances liées aux enjeux de répartition des ressources semblent clairement de nature compétitive, celles liées au fonctionnement interne des établissements peuvent être de natures diverses et s'avérer tantôt coopératives (comme dans le premier exemple ci-dessous), tantôt compétitives (comme dans le deuxième exemple ci-dessous) :

- les établissements interdépendants peuvent être ceux appartenant aux mêmes dispositifs formels ou informels de concertation ou de coordination. Une école peut en effet s'inspirer des pratiques d'une autre école parce que certains membres de ces deux organisations entretiennent des relations favorisant les échanges d'expérience, ou parce que des intervenants externes, tels que les inspecteurs ou les animateurs pédagogiques, diffusent d'une école à l'autre certaines « bonnes pratiques » qu'ils ont relevées ;
- les établissements exerçant une influence peuvent par ailleurs être ceux présents sur un même « marché » d'élèves. Chaque école est alors susceptible, pour s'approprier des ressources qui constituent pour elle un enjeu important, de veiller à ce que son

fonctionnement interne ne compromette pas ses atouts dans la compétition pour ces ressources.

Le fonctionnement interne des établissements n'est évidemment pas la résultante exclusive de ces deux types d'interdépendance. Il est aussi influencé par deux autres facteurs :

- les normes édictées par la Communauté française ;
- et un ensemble d'éléments propres à l'établissement (l'identité narrative⁹ héritée du passé de l'école, les *ethos*¹⁰ des enseignants, la politique de la direction, ...).

La prise en compte de ces divers facteurs parfois contradictoires est l'une des tâches de la direction d'établissement, qui doit tenter, sans toujours y parvenir, de construire une forme de cohérence entre les conditions externes et internes auxquels les établissements font face (Ball et Maroy, 2004).

Parmi les facteurs qui affectent le fonctionnement interne des établissements (interdépendances coopératives ou compétitives, normes de la Communauté et éléments propres aux établissements), nous faisons l'hypothèse que les interdépendances compétitives sont loin d'être un facteur mineur, même si cette influence se développe souvent en l'absence d'interactions concrètes et n'est pas toujours consciente.

La plupart des normes centrales en matière pédagogique ne sont pas un contrepois efficace au processus de « marché ». Elles sont en effet définies de manière suffisamment floue que pour être assez aisément adaptées à la position qu'occupe l'établissement dans le champ des interdépendances compétitives. La prescription des cycles en primaire ou des années complémentaires au 1^{er} degré secondaire, par exemple, est suffisamment malléable que pour être adaptée en fonction de la position que l'établissement occupe ou veut occuper dans la hiérarchie scolaire. Ainsi ces normes apparaissent-elles en fin de compte peser moins sur les pratiques internes que ne le font les interdépendances compétitives.

Les facteurs internes à chaque établissement (*ethos*, identité narrative, politique de direction...) paraissent quant à eux jouer un rôle important dans la définition des politiques d'école en matière pédagogique, disciplinaire... Mais elles sont elles aussi partiellement le reflet de la position qu'occupe l'établissement dans le champ des interdépendances compétitives. Les positions d'établissements, souvent stables dans le temps, contribuent en effet à définir les *ethos*, les identités et les pratiques des personnels. Mais l'influence de ce facteur est souvent masquée par un processus de naturalisation des processus sociaux : *ethos*, identités et pratiques apparaissent ainsi appartenir en propre aux individus alors qu'ils sont en partie le produit de la position particulière de l'établissement.

2.3. LES INTERDÉPENDANCES COMPÉTITIVES, FACTEURS D'INÉGALITÉS ENTRE ÉLÈVES ET ENTRE ÉCOLES

Les interdépendances compétitives et le positionnement de l'école sur le « marché » des élèves ne font pas qu'influencer les logiques d'action des établissements. Elles font aussi de

⁹ L'identité narrative d'un établissement est l'ensemble des récits que les membres de cet établissement se disent à eux-mêmes, disent aux autres à propos de l'établissement, ainsi que les récits que les autres articulent au sujet de cet établissement.

¹⁰ « J'ai employé le mot d'*ethos*, après bien d'autres, par opposition à l'éthique, pour désigner un ensemble objectivement systématique de dispositions à dimension éthique, de principes pratiques (l'éthique étant un système intentionnellement cohérent de principes explicites) » (Bourdieu, 2002, p.133).

ces logiques des facteurs de production et de reproduction des inégalités entre écoles et entre élèves.

Les interdépendances compétitives et asymétriques conduisent en effet certains établissements à ajuster leur politique de manière à renforcer ou maintenir leur position relative sur le « marché » des élèves, à gérer les conséquences de leur position dominée, ou à éviter une dégradation accrue de leur position. On peut faire l'hypothèse que cette préoccupation de positionnement externe, souvent congruente avec les préoccupations de maintien de l'équilibre organisationnel et de défense de principes éducatifs, tend à détourner les écoles de pratiques potentiellement moins ségrégatives et plus équitables.

Les inégalités entre écoles, et singulièrement les ségrégations sur base académique ou sociale, dérivent essentiellement du fait que la compétition de second ordre (pour les caractéristiques des élèves) est, pour les écoles qui occupent le haut de la hiérarchie, plus importante que la compétition de 1^{er} ordre (pour le nombre d'élèves). Davantage qu'un nombre sans cesse croissant d'élèves, ces écoles sont à la recherche d'élèves suffisamment motivés, éduqués et disciplinés. Elles sont donc extrêmement attentives aux demandes des familles de tels élèves et fort soucieuses de rencontrer leurs attentes qui, souvent, rejoignent celles des enseignants. Dès lors, des logiques d'action sélectives et ségrégatives peuvent se déployer en matière d'inscription, d'exclusion ou d'évaluation.

La compétition de second ordre pour des élèves « conformes » contribue à la ségrégation. D'abord, elle débouche sur des pratiques d'éviction des élèves les moins conformes, ces exclusions s'effectuant à l'entrée ou en cours de trajectoire scolaire. L'analyse des changements d'établissement en cours de trajectoire montre en effet que les établissements les plus « cotés » externalisent certains problèmes (et les élèves qui en sont porteurs) vers d'autres établissements. La sélection s'effectue certes rarement sur base de l'origine sociale ou ethnique, et se fonde plus souvent sur les acquis scolaires et les comportements sociaux, mais la sélection opérée sur base de tels critères est vecteur de ségrégation socioculturelle en raison des liens statistiques entre les origines sociales, les acquis scolaires et les comportements sociaux. Par ailleurs, quand les écoles ne peuvent se conformer aux demandes des familles les plus favorisées, elles courent le risque de les voir fuir vers d'autres écoles répondant mieux à leurs attentes. C'est particulièrement le cas pour les écoles fondamentales en discrimination positive, souvent quittées par des familles certes défavorisées mais qui se situent dans une dynamique de mobilité sociale ascendante. Ainsi, par ce double mouvement de rejet de certains élèves sur base scolaire ou comportementale et de fuite des familles les plus mobiles socialement, la ségrégation n'a de cesse de se produire et de se reproduire, attisée par des dispositifs de régulation qui génèrent des interdépendances compétitives.

Les interdépendances compétitives ne débouchent pas seulement sur des ségrégations mais aussi sur des inégalités entre élèves. Elles contribuent en effet à différencier les choix que font les établissements en matière de dispositifs pédagogiques et d'affectation des ressources financières et humaines. Deux processus jouent ici :

- d'une part, on observe une adaptation relative des politiques d'établissement au profil des élèves qu'ils accueillent. Etant donné la ségrégation préexistante des publics, les établissements scolaires n'ont pas les mêmes attentes en termes de niveau d'exigence. Cette adaptation inconsciente des pratiques aux attentes peut contribuer à générer progressivement des différences de « performances » entre établissements, selon le type de public qu'accueille l'établissement ;
- d'autre part, certaines pratiques des établissements peuvent également être génératrices de différences de « performances » entre élèves au sein d'un même établissement. Il est ainsi fréquent qu'un établissement hésite à affecter les meilleurs enseignants aux classes les plus difficiles, à investir d'importants moyens dans sa politique de soutien aux élèves en difficulté, à prendre le risque d'une réelle hétérogénéité des classes, à supprimer une

offre fleuron même lorsqu'elle est peu fréquentée, ... Certains facteurs internes peuvent certes expliquer de telles décisions, mais les questions de positionnement externe y sont rarement étrangères.

Les processus décrits ci-dessus se manifestent à tous les niveaux de la hiérarchie des établissements, chaque école ayant toujours une position à défendre. Même lorsque celle-ci est défavorable, le risque existe qu'elle se dégrade encore, et même les établissements ordinaires les plus mal classés disposent de lieux vers lesquels renvoyés les élèves les moins conformes : enseignement spécialisé, CEFA, apprentissage,... on non scolarité sont des destinations possibles.

Les dispositifs de régulation complémentaires à celui de « marché » ne sont pas d'efficaces contrepoids à de tels processus :

- les normes centrales, comme déjà souligné, sont en général suffisamment plastiques que pour être adaptées au profil de chaque établissement (et quand elles ne le sont pas, par exemple pour l'interdiction de redoublement au 1^{er} degré de l'enseignement secondaire, elles sont contournées ou combattues) ;
- les dispositifs de régulation intermédiaire ne font pas davantage contrepoids.

Les instances de concertation territoriales entre établissements et PO en matière d'offre ou de ressources se sont révélées jusqu'à présent relativement peu efficaces pour compenser la prééminence des mécanismes de « marché » et endiguer les phénomènes d'inégalités et de ségrégations. Cette inefficacité relative est liée notamment à leur structuration par réseau, au champ réduit de leurs compétences et à l'insuffisante efficacité des mécanismes de cadrage mis en place par la Communauté française pour garantir que les décisions soient prises en référence à des objectifs prioritaires dépassant les intérêts particuliers des établissements ou des PO.

Les agents de régulation pédagogique effectuant l'inspection, la formation et l'accompagnement des enseignants voient aussi leur efficacité réduite par la préoccupation de positionnement des écoles sur le « marché » scolaire. Cette préoccupation organisationnelle, souvent en connivence avec les identités et les *ethos* des enseignants, entre en effet fréquemment en tension avec les normes et recommandations plus égalitaires et moins ségrégatives que véhiculent ces agents. Mais ceux-ci ne sont pas souvent en mesure de gérer de telles tensions, non seulement parce que leur mission n'englobe pas les dimensions organisationnelles (chasse gardée des directions) mais aussi parce qu'ils sont souvent déconnectés des agents et instances gérant l'inter-organisationnel et parce que leur formation centrée sur les aspects pédagogiques ne les conduit pas à resituer les questions pédagogiques dans le contexte plus large de l'établissement et de son environnement, et à appréhender ainsi les facteurs qui, tout autant que la formation et les valeurs des enseignants, pèsent sur les pratiques de ceux-ci (pressions directes ou indirectes de certaines familles, de la direction,...).

3. UN PROJET : PASSER DE LA COMPÉTITION À LA CO-RESPONSABILISATION

Les analyses ci-dessus établissent un lien entre les dispositifs de régulation institutionnels, les interdépendances compétitives et les inégalités. Elles invitent donc à changer certains dispositifs de régulation institutionnels en vue de transformer la nature des interdépendances et de contribuer par ce biais à la réduction des inégalités et des ségrégations.

Si les interdépendances actuelles ont été qualifiées de compétitives, il est plus difficile de qualifier celles que le Gouvernement souhaite voir développer pour les « contrecarrer ». Le terme de coopération peut être envisagé, mais il paraît trop étroitement associé à l'action collective et à la mise en commun de ressources, qui ne sont qu'une des modalités d'un modèle alternatif à celui de la compétition. Nous préférons donc le terme plus englobant de co-responsabilisation, tout en soulignant aussitôt que nous ne l'entendons pas au sens de responsabilité juridique, mais d'émergence d'une conscience commune et d'actions individuelles visant l'atteinte d'objectifs partagés. Ce terme évoque donc un système où est reconnu le fait que certains phénomènes sociaux sont le résultat de la combinaison des pratiques de différents acteurs individuels ou organisés, et où chacun régule ses propres pratiques, éventuellement avec l'aide d'autres ou à travers des mécanismes de coordination, de manière à s'approcher au mieux d'objectifs collectifs et partagés.

Passer du modèle de la compétition à celui de la co-responsabilisation signifie donc que les établissements et les PO ne sont plus considérés comme des entités indépendantes les unes par rapport aux autres, mais sont reconnus comme des entités interdépendantes dont il s'agit de coordonner au mieux les actions pour produire un résultat collectif positif.

Ce modèle de la co-responsabilisation est composé de deux volets : le premier consiste à réduire la compétition ; l'autre à développer la coordination. Si réguler la compétition apparaît pleinement justifié au vu des analyses présentées ci-dessus, une alternative peut être envisagée : œuvrer dans le sens d'une diminution de la compétition entre écoles ou, au contraire, l'accentuer en radicalisant une régulation de « marché ». Très minoritaires sont en Belgique francophone les acteurs du monde scientifique, éducatif ou politique qui, lorsqu'ils sont acquis aux objectifs de réduction des inégalités entre élèves et entre écoles, considèrent que l'atteinte de tels objectifs implique la seconde solution. C'est donc assez logiquement vers une politique de réduction de la compétition qu'il semble falloir consentir les efforts. Par ailleurs, accroître la coordination est un volet présent dans les documents gouvernementaux. Coordonner, c'est conjuguer les efforts des individus et des organisations de manière à ce qu'ils contribuent, chacun dans leur rôle, à la réalisation d'objectifs collectifs.

Cette distinction entre les deux volets a pour objectif de poser la question de la cohérence du projet de co-responsabilisation poursuivi par le gouvernement. Si les deux volets font partie intégrante de ce projet, le second apparaît davantage concrétisé que le premier, peut-être parce que plus consensuel. Dès lors, après avoir décrit ce qu'englobait chacun des deux volets, nous poserons la question de leur complémentarité afin de savoir si l'un des deux peut être développé sans l'autre.

3.1. RÉDUIRE LA COMPÉTITION

Pour réduire la compétition, premier volet du projet de co-responsabilisation, deux types d'action peuvent être envisagés :

- d'abord, modifier les règles de répartition des élèves entre établissements, puisque la compétition découle des enjeux d'appropriation des élèves ;
- ensuite, intervenir sur les éléments clés que les établissements et les PO peuvent mobiliser dans cette compétition pour les élèves, à savoir essentiellement leur offre et leur publicité. Cette action vient compléter la première, car les établissements sont toujours susceptibles d'intervenir en amont du processus de répartition des élèves, notamment en développant une offre différenciée et attractive pour le type de public attendu.

3.1.1. Modifier les règles de répartition des élèves

Modifier le processus de répartition des élèves peut signifier :

- limiter les marges de liberté des deux principaux acteurs du processus, à savoir les familles et les établissements ;
- modifier les paramètres que prennent en compte les familles au moment de choisir une école ;
- modifier les paramètres que prennent en compte les écoles au moment de sélectionner un élève.

Les actions visant à modifier les paramètres ne contribuent pas nécessairement à réduire l'intensité de la compétition. Elles servent plutôt à modifier les enjeux de cette compétition, faisant en sorte que ce ne sont plus les mêmes écoles ou les mêmes élèves qui sont « désirés » mais d'autres, à propos desquels une compétition reste possible.

La première action (limitation des marges de liberté des écoles et des familles dans le processus d'affectation des élèves aux écoles) est évoquée dans le Contrat pour l'école qui prévoit des contrôles plus efficaces de l'obligation d'inscription et une stricte limitation du changement d'école en cours de cycle.

La deuxième action (modifier les paramètres pris en compte par les familles lorsqu'elles choisissent une école) est extrêmement complexe, notamment parce qu'elle ne peut guère reposer que sur la diffusion d'informations.

La troisième action (modifier les paramètres pris en compte par les écoles lorsqu'elles cherchent à attirer ou à sélectionner un élève) invite à s'intéresser en priorité aux bénéfices que peut tirer une école de l'inscription ou de l'exclusion d'un élève. Ces bénéfices peuvent être des ressources humaines et financières. Dans ce cas, il peut être efficace de revoir le rapport entre, d'une part, le nombre d'enseignants ou le montant des subventions et, d'autre part, le nombre et les caractéristiques des élèves :

- pour réduire la compétition de premier ordre (sur le nombre d'élèves), on peut introduire un lissage des ressources, autrement dit ne plus répercuter de manière quasi automatique les hausses et les diminutions de nombre d'élèves inscrits dans une école ;
- pour réduire la compétition de second ordre (auxquelles les écoles du haut de la hiérarchie accordent une importance prépondérante), on peut envisager, dans la lignée des politiques de discrimination et de différenciation positives, de lier le calcul des ressources au profil des élèves plus qu'au nombre d'élèves. Mais il faut s'interroger sur les critères, jusqu'ici centrés sur le profil socioéconomique, alors que les écoles sont prioritairement attentives au profil scolaire et comportemental des élèves. Comptabiliser dans l'établissement où il arrive l'élève exclu en cours d'année – et le déduire dans l'école dont il provient et qui a décidé son éviction - est une mesure qui va dans ce sens.

Les bénéfices qu'escompte une école de l'attrait ou du rejet d'un élève ne sont pas seulement des ressources. Il convient donc de donner aux écoles les moyens de limiter les effets négatifs de nature qualitative qui découlent de l'acceptation d'élèves moins prisés *a priori*. Une direction d'école ne prendra le risque d'une diversification de son recrutement que si elle peut compter sur un soutien et si des dispositifs d'information et de formation permettent de convaincre les enseignants que les effets sont moins négatifs et plus maîtrisables qu'ils ne peuvent paraître. D'un autre point de vue, il serait bon de revaloriser l'idée selon laquelle c'est en parvenant à faire réussir les élèves qui ont le plus de difficultés à apprendre que l'enseignant valorise le mieux son métier (on l'oublie sans doute trop souvent).

3.1.2. Réguler les éléments clés permettant aux établissements de se positionner dans la compétition

Le second type d'action à développer si l'on veut réduire les compétitions entre écoles consiste à réguler les possibilités qu'ont les établissements de mobiliser certains arguments de promotion de leur école auprès de publics d'élèves. De tels dispositifs existent déjà mais leur efficacité est limitée.

Deux types de cibles peuvent être définis : l'offre scolaire au sens large et la publicité. La régulation de l'offre est déjà partiellement organisée, via les conseils de zone, les comités de concertation et les conseils généraux. Mais l'offre scolaire pouvant servir d'argument dans une politique de réputation et de recrutement est plus large que les champs d'intervention de ces instances de concertation. Elle n'englobe pas seulement les options mais aussi un certain nombre de dispositifs pédagogiques (constitution des classes, dispositifs disciplinaires,...) ou de services extrascolaires qui, parce qu'ils relèvent du champ d'autonomie des établissements ou sont financés par des ressources propres, ne sont pas régulés à un niveau supra-établissement. La publicité, quant à elle, n'est toujours pas efficacement régulée¹¹. Non seulement elle est pratiquée par nombre d'établissements, mais la diffusion d'informations sur chaque établissement est le plus souvent laissée à l'initiative exclusive du pouvoir organisateur, sans intervention de l'autorité pour systématiser l'information sur quelques dimensions clés de chaque établissement.

3.2. DÉVELOPPER LA COORDINATION

L'autre volet du modèle de co-responsabilisation consiste à développer la coordination, entendue dans le sens de « conjuguer les efforts et contribuer, chacun dans son rôle, à la réalisation d'objectifs collectifs ».

Trois niveaux de coordination peuvent être définis selon qu'ils impliquent une mobilisation des acteurs, un ajustement des actions ou une coopération visant à développer de réelles actions communes. Précisons ces trois aspects.

Mobiliser (premier niveau de coordination) consiste à définir et à diffuser les objectifs collectifs à la réalisation desquels chacun est appelé à contribuer. Les objectifs de réduction des inégalités entre élèves et entre écoles sont dès lors connus de tous et chacun est invité (voire incité) à développer une action adaptée à l'atteinte de ces objectifs. Mobiliser suppose la création d'une « vision partagée », qui dépasse la simple entente entre des individus ou des organisations coopérant d'abord, si pas exclusivement, pour leur propre intérêt respectif.

Le deuxième niveau de coordination (ajuster les actions des divers acteurs) est plus ambitieux car il s'agit de s'assurer que les pratiques développées par un acteur déterminé, même de bonne volonté, n'entrent pas en conflit avec les actions déployées par d'autres acteurs. Il s'agit donc par exemple d'arbitrer les conflits, d'apaiser les tensions, de définir des règles de conduite... surtout quand les actions des uns et des autres ne contribuent pas à l'atteinte des objectifs collectifs. Cela peut par exemple signifier de prendre en compte les flux d'individus (élèves et enseignants) entre établissements en examinant les répercussions que peuvent avoir les pratiques et les résultats de l'établissement d'origine sur les conditions de travail de l'établissement d'arrivée. La régulation de l'offre telle qu'elle est actuellement

¹¹ On peut s'interroger à ce niveau à propos de l'usage qui est fait de moyens pourtant toujours considérés comme trop limités. L'interdiction pure et simple de la publicité scolaire, remplacée par une information objective, diffusée de manière identique par une autorité publique, constitue très certainement une solution favorable à tous les établissements, et en particulier ceux qui sont pris, malgré eux, dans une surenchère, face à des voisins disposant de davantage de moyens ou des infrastructures plus favorables.

pratiquée dans l'enseignement secondaire peut aussi être considérée comme une pratique d'ajustement...

La coopération (troisième niveau de coordination) peut déboucher sur trois grands types d'action, selon que celles-ci visent à développer les échanges d'informations et d'expériences ; mettre en place des services collectifs supra-établissement ; développer, vis-à-vis d'acteurs extrascolaires, des actions communes à plusieurs établissements.

3.3. DÉVELOPPER LA COORDINATION SANS LIMITER LA COMPÉTITION ?

Le modèle de la co-responsabilisation implique-t-il de développer simultanément les deux volets décrits ci-dessus ? Peut-on imaginer se concentrer exclusivement sur la réduction de la compétition ou sur le développement de la coordination ? Une telle question n'est en rien rhétorique lorsqu'on sait que le volet de réduction de la compétition est politiquement et concrètement plus complexe à défendre et à concrétiser, et qu'il risque dès lors d'être abandonné ou de donner lieu à des mesures qui ne touchent pas le cœur du problème.

Plus que l'autre volet, en effet, il exige de remettre en cause les pratiques d'établissements, d'enseignants et de familles occupant les positions les plus favorables dans le système scolaire. Il est également le plus difficile à concrétiser car un certain nombre de freins d'ordre légal ou culturel limite le nombre d'alternatives à l'actuel système de régulation de la répartition des ressources et particulièrement de la répartition des élèves.

Mais développer la coordination sans limiter la compétition apparaît peu efficace si l'objectif de la coordination est la réduction des inégalités. On a vu en effet que les interdépendances compétitives étaient l'un des éléments clés des processus inégalitaires. Dès lors, ne pas agir sur les sources de la compétition risque d'avoir un impact sur le fonctionnement et les objectifs de la coordination. L'invitation à se coordonner pour réduire les inégalités risque alors de devenir purement incantatoire ou de dériver vers des coordinations à des fins de positionnement compétitif. L'obligation de se coordonner pourrait aussi avoir des effets peu probants, à l'image des conseils de zone actuels où prévaut souvent le marchandage. Dès lors, la mise en place des dispositifs se substituant ou faisant contrepoids aux mécanismes de « marché des élèves » apparaît être un élément important pouvant faciliter la coopération et la mobilisation à propos d'objectifs communs dont la poursuite est assumée collectivement.

Limiter la compétition sans accroître la coordination est une autre manière de définir le projet de co-responsabilisation. Mais une telle centration exclusive sur le premier volet du projet est également insatisfaisante. Dans ce cas, en effet, l'absence de travail de mobilisation par rapport à des objectifs risque de freiner le mécanisme d'adhésion des acteurs. De même, le fait que les établissements soient moins incités à être en compétition ne suffit pas à garantir qu'ils vont orienter efficacement leurs pratiques dans le sens d'une réduction des inégalités. La réduction des mécanismes de compétition ne garantit pas non plus un développement spontané des pratiques de coordination et de coopération.

Il apparaît donc pertinent de développer simultanément les deux volets.

4. UN DISPOSITIF : LE BASSIN SCOLAIRE

La nécessité de prendre en compte les deux volets du projet de co-responsabilisation ne suffit pas à justifier la mise en place des bassins scolaires. Plusieurs modèles de régulation institutionnels sont en effet envisageables dans le cadre du projet de co-responsabilisation. Certains font fi d'une instance de bassin, d'autres lui octroient un rôle prépondérant, d'autres encore combinent le bassin scolaire à d'autres dispositifs.

Pour traiter la question de la traduction d'un projet général en dispositif particulier, nous nous demanderons d'abord quelles sont les conditions à remplir pour concrétiser chacun des deux volets. Nous verrons ensuite si le dispositif de bassin scolaire peut remplir ces conditions, éventuellement en étant combiné à d'autres dispositifs.

4.1. CONDITIONS D'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS

4.1.1. Pour réduire la compétition

Réduire la compétition entre établissements nécessite, comme on l'a vu, de redéfinir d'une part le processus de répartition des élèves entre écoles et d'autre part la régulation des éléments clés mobilisés par les établissements pour se positionner dans ce processus (offre scolaire au sens large et publicité).

A nos yeux, les dispositifs susceptibles d'agir dans des domaines aussi sensibles doivent nécessairement :

- respecter la liberté de choix des familles, en traduisant cependant ce principe de manière plus équitable ;
- limiter, sur quelques points cruciaux, la liberté effective dont disposent les pouvoirs organisateurs et les établissements ;
- concerner tous les établissements interdépendants ;
- être initiés par la Communauté ;
- être formalisés.

La première condition se justifie aisément en référence aux normes légales et culturelles de la société belge. Cette liberté des familles en effet est profondément ancrée. Jamais encore cette liberté n'a été remise en cause par un parti ou une organisation occupant une place significative dans le paysage politique ou dans le champ de l'enseignement. Aujourd'hui encore, cette unanimité est de mise alors qu'on sait que ségrégations et inégalités découlent de l'usage socialement différencié que font ou que peuvent faire les familles de la liberté qui leur est octroyée, et que toutes les familles ne sont pas sur pied d'égalité lorsqu'il s'agit de concrétiser leur préférence pour une école. Les dispositifs visant à réduire la compétition doivent donc respecter le principe du libre choix, mais ne peuvent être efficaces en matière de ségrégation s'ils ne garantissent pas une plus grande équité entre les familles lors de la concrétisation de leur choix d'école.

Les PO disposent aussi d'une large autonomie et sont détenteurs du droit (constitutionnel) d'organiser un enseignement. De tous les acteurs locaux, les PO sont cependant ceux qui ont vu leurs prérogatives les plus remises en cause, à la fois par les mesures de protection des enseignants, mais aussi par des mesures telles que l'attribution de droits de recours aux « usagers » (contre les refus d'inscription ou les exclusions par exemple), l'obligation de concertation (pour la programmation d'options par exemple) ou les normes légales en

matière de financement principalement (relèvement des normes de population, limitation de la liberté d'utilisation de la dotation enseignants...). Dans le domaine de la répartition des élèves, les PO ont vu, sur papier¹², leurs prérogatives largement entamées, notamment pour mieux protéger la liberté des familles. Si les pratiques de sélection restent néanmoins monnaie courante, même dans l'enseignement organisé en tronc commun, le principe d'une liberté de sélection de la part des écoles est de moins en moins jugé légitime, y compris dans les réseaux non publics, auxquels sont attribués le statut de service public fonctionnel. Il l'est moins que la liberté de choix des familles et entre en conflit tant avec la notion d'enseignement public, de service public fonctionnel, qu'avec la définition, commune à tous les établissements, des compétences à atteindre par les élèves. L'ambiguïté demeure néanmoins, puisque les principes de non sélection des élèves sont sans cesse bafoués, et puisque le politique continue à imaginer des dispositifs incitant les établissements à hétérogénéiser les publics, preuve s'il en est que les PO disposent d'une marge de manœuvre réelle et gardent le pouvoir effectif de peser sur le processus de répartition des élèves au moment de l'inscription ou du renvoi, et plus encore en structurant leur offre au sens large, de manière à forger une réputation susceptible d'attirer les seuls élèves correspondant au profil attendu. Réduire la compétition exige donc d'entamer dans les faits, là où c'est nécessaire, la liberté dont disposent les PO pour sélectionner les élèves ou pour mobiliser certains éléments clés de leur offre construisant leur réputation.

Que les dispositifs concernant tous les établissements interdépendants est la troisième condition. Il est en effet indispensable de concevoir, pour le processus de répartition des élèves et pour les objets étant au cœur de la compétition, des dispositifs concernant tous les réseaux car les interdépendances compétitives ne s'arrêtent pas aux frontières des réseaux. Amener les établissements à développer en leur sein des politiques vecteurs d'équité ne peut réellement se faire à large échelle que si on peut garantir aux établissements effectuant un tel choix qu'ils n'ont pas à craindre une surenchère compétitive d'un autre établissement ou les effets négatifs d'une telle surenchère. Cela implique de mettre en place des dispositifs s'appliquant à tous les établissements objectivement interdépendants, et pas seulement à une partie d'entre eux.

Le fait que des dispositifs à mettre en place soient initiés par la Communauté est aisément justifiable. S'il n'est pas impossible que des établissements liés par des interdépendances compétitives mettent en place des dispositifs visant à réduire l'intensité de cette compétition, il est probable qu'à l'instar de ce qui se passe sur le marché des biens et services, ces accords visent à développer un avantage comparatif par rapport aux établissements non concernés par l'accord, ou à maintenir un avantage par rapport aux usagers. Il est également très probable que, vu la prégnance des réseaux, ces accords soient limités aux frontières de ces réseaux et ne touchent donc pas l'ensemble des établissements interdépendants. Enfin, les acteurs locaux ne disposent pas du droit ou de la légitimité pour mettre en place des dispositifs qui remettent en cause certains fondements importants de l'actuel système de régulation.

La dernière condition est la formalisation des dispositifs. Etant donné le climat de compétition, il est en effet important de limiter la liberté d'interprétation que peuvent faire les acteurs pour lesquels l'enjeu de positionnement est crucial et qui disposent par ailleurs de moyens pour défendre leur autonomie.

¹² Beaucoup de mesures législatives prises durant les dernières années énoncent des règles, mais ne mettent pas en œuvre les moyens d'un contrôle effectif de leur application. On peut citer, à titre d'exemple, notamment parce que le Contrat pour l'École (p. 46) l'évoque, la nécessité de mettre en place, dans chaque établissement, un registre des inscriptions de manière à contrôler effectivement le respect des règles en matière de refus d'inscription.

4.1.2. Pour développer la coordination

Les conditions de base auxquelles doivent se conformer les dispositifs susceptibles de développer la coordination ne sont pas identiques à celles mises en évidence pour les dispositifs visant à réduire la compétition. Les conditions ne sont d'ailleurs pas les mêmes selon qu'on parle des objectifs et indicateurs devant servir de référence à la coordination ou des interactions effectives entre les établissements :

- pour les objectifs et indicateurs, il importe de définir une référence commune pour tous les acteurs ; cette référence est un élément essentiel si l'on veut que la mobilisation des acteurs et leurs actions conjointes ou communes soient orientées dans une certaine direction ;
- pour les interactions effectives, autrement dit le « travail en commun » ou la coopération, il est par contre indiqué de laisser une large liberté d'initiative aux acteurs locaux ; cette liberté d'action se justifie par la recherche d'un engagement effectif et efficace des acteurs.

La coordination suppose que les acteurs disposent d'une référence commune, de balises permettant d'orienter leurs actions. Cette référence se matérialise sous la forme d'objectifs communs à un ensemble déterminé d'établissements scolaires ainsi que sous la forme d'indicateurs permettant d'évaluer l'écart entre le réel et ces objectifs. Pour qu'ils favorisent une coordination visant la réduction des inégalités, ces objectifs et indicateurs doivent :

- être centrés sur les inégalités entre élèves et entre écoles ; cet élément est indispensable si l'on veut faire en sorte que les acteurs conjuguent leurs efforts en direction d'une réduction des inégalités ;
- être communs à un ensemble (institutionnel et/ou géographique) auxquels les acteurs puissent s'identifier, donc à un ensemble pas trop grand s'ajustant d'assez près aux ensembles auxquels les acteurs locaux se sentent appartenir ; cet élément est en effet de nature à favoriser l'adhésion et l'engagement ;
- être définis pour un ensemble d'établissements à la fois clairement interdépendants entre eux et suffisamment autonomes par rapport aux établissements n'appartenant pas à leur ensemble ; de la sorte, le développement d'un sentiment de responsabilité collective devient plus probable.

Si une référence commune formalisée en termes d'objectifs concrets et mesurables est importante, il n'est par contre pas nécessairement efficace de définir précisément les structures, les pratiques et les processus de coopération. Pour ceux-ci, étant donné l'autonomie légale octroyée aux PO et l'existence de structures de coopération, le principe de libre initiative doit être pris en compte. L'autorité publique doit, pour une part, parier sur la capacité d'innovation des acteurs locaux et donc autoriser des coordinations et des coopérations à géométrie variable. L'élément essentiel que doit assurer l'autorité centrale est alors la mise sur pied d'une législation rendant possible ou suscitant la coordination et la coopération. Le principe de libre initiative signifie donc que, compte tenu du contexte spécifique de la Belgique :

- il n'est pas possible d'obliger les acteurs à coopérer, ni d'imposer que la coopération implique tous les établissements de l'ensemble servant de référence pour les objectifs et indicateurs¹³ ;
- il faut par contre largement ouvrir les possibilités légales de coordination et de coopération, et même promouvoir la dissémination d'initiatives positives de coordination et de coopération et soutenir les actions concrètes qui concourent à l'atteinte des objectifs communs.

¹³ Certes on peut rendre obligatoire une coopération ou une concertation par une règle formelle (en en faisant une condition de subventionnement par exemple), mais l'engagement dans la coopération risque alors d'être formelle ou minimaliste.

4.2. PERTINENCE DU DISPOSITIF DE BASSIN SCOLAIRE

La définition « socle » du bassin scolaire est la suivante : un dispositif de régulation intermédiaire territorialisé concernant des établissements d'un territoire dont les contours ont été déterminés en tenant compte au mieux de la réalité des interdépendances.

Nous nous demanderons d'abord si un tel dispositif peut s'inscrire dans le projet de co-responsabilisation, décrit ci-dessus. Nous nous interrogerons ensuite sur quelques-unes des caractéristiques majeures que doit avoir ce dispositif si l'on veut qu'il contribue efficacement à la réduction de la compétition, au développement de la coordination et, au-delà, à la réduction des inégalités entre élèves et entre écoles.

4.2.1. Le bassin scolaire : un dispositif de régulation s'inscrivant dans le projet de co-responsabilisation

Pour traiter ce premier point, nous partirons des conditions générales exposées au point précédent. Ces conditions ne sont pas identiques selon qu'on s'intéresse à la réduction de la compétition ou au développement de la coordination et, au sein de cet objectif, selon qu'on envisage les objectifs et indicateurs servant de référence commune ou la coopération concrète entre acteurs. La pertinence et la place du bassin scolaire sont dès lors susceptibles de varier selon ces trois domaines d'action.

Pour réduire la compétition, nous avons souligné que les dispositifs devaient être formalisés et initiés par la Communauté. Etant donné que la remise en cause des processus de régulation ayant trait de près ou de loin à l'enjeu de répartition des élèves entre écoles est très sensible, les dispositifs touchant à ces enjeux doivent nécessairement être prescrits par l'autorité centrale. Mais ces dispositifs ne doivent pas nécessairement prendre la forme de normes centrales s'imposant directement aux écoles sans instance de régulation intermédiaire. Le législateur peut en effet opter pour des normes procédurales et confier ainsi, sous certaines conditions et moyennant un contrôle de sa part, tout ou partie des compétences de régulation des enjeux de répartition des élèves et des ressources à des instances intermédiaires, à l'instar de ce qu'il fait déjà en matière de régulation de l'offre. Dans ce cas, le bassin scolaire est un dispositif adéquat puisque ses contours sont définis en fonction des interdépendances effectives. Mais il doit alors préférentiellement fonctionner en tant qu'instance inter-réseaux étant donné que les questions de compétition ne peuvent être gérées efficacement que si tous les établissements objectivement interdépendants sont régulés par une même instance.

Pour la référence commune, le bassin apparaît tout à fait indiqué. Par sa dimension territoriale, par le fait aussi qu'il rassemble des établissements interdépendants et qu'il est relativement autonome par rapport aux bassins voisins, il constitue un ensemble propice à une identification des acteurs et au développement d'un sentiment de responsabilité collective, ce qui peut favoriser la mobilisation par rapport à des objectifs communs et être vecteur de coordination. Mais au vu des flux d'élèves entre réseaux sur un même territoire, il importe que, pour sa fonction de référence commune, le bassin soit conçu en inter-réseaux. Objectifs et indicateurs doivent être définis pour l'ensemble des établissements d'un même territoire et non en termes d'établissements isolés.

Le troisième domaine d'action est celui de la coordination et de la coopération. A ce propos, nous avons défendu le principe de libre initiative avec ouverture large des possibilités et promotion des coordinations et coopérations par dissémination d'informations à propos d'initiatives positives. Le bassin scolaire ne constitue pas le seul lieu de coordination et de

coopération. Celles-ci peuvent se développer aussi à d'autres niveaux, probablement souvent plus réduits et basés sur les structures existantes.

Le bassin scolaire est donc vu comme une instance inter-réseaux (pouvant comporter dans certains domaines des chambres par réseau ou caractère) jouant :

- un rôle essentiel pour la définition des objectifs vers lesquels doivent converger les acteurs ;
- un rôle partiel pour la régulation des enjeux de compétition ;
- et un rôle potentiel pour les coordinations et les coopérations effectives.

4.2.2. Caractéristiques essentielles du dispositif de bassin scolaire

Nous avons ainsi déjà défini quelques caractéristiques essentielles des bassins scolaires : une instance inter-réseaux (avec possibilité pour certaines matières de chambres par réseau ou caractère), concernant un territoire dont les contours ont été déterminés en tenant compte au mieux de la réalité des interdépendances.

Quelques autres caractéristiques sont également essentielles :

- une instance de bassin a sa pertinence dans tous les niveaux et types d'enseignement, car l'enseignement secondaire ordinaire n'a pas l'apanage des interdépendances compétitives ;
- l'instance de bassin doit pouvoir réunir tous les niveaux et types d'enseignement (même s'il peut exister des chambres par niveau ou type) car les importants flux d'élèves existant entre niveaux et entre types d'enseignement rendent ceux-ci interdépendants ; enseignement fondamental, enseignement spécialisé et CEFA entretiennent des liens étroits avec l'enseignement secondaire ordinaire qui, par rapport à eux, occupe une position dominante ; celle-ci risquerait de se renforcer encore si la régulation de bassin se limitait à ce type d'enseignement ;
- le bassin est conçu comme une instance intermédiaire devant disposer d'une large autonomie lui permettant de s'adapter au mieux au contexte et de tenir compte des spécificités des acteurs locaux ; mais si l'on entend faire jouer au bassin un rôle essentiel dans la réalisation des objectifs de réduction d'inégalités, il importe de développer des dispositifs efficaces de cadrage de ces bassins par les autorités centrales ; le terme de cadrage est large et couvre une large palette de dispositifs, qui peuvent aller de la responsabilité au sens juridique du terme (avec sanctions possibles) à la simple diffusion d'informations censées aider les membres du bassin scolaire à réguler efficacement. Divers scénarios sont dès lors envisageables, mais il importe que la Communauté mette en place des dispositifs efficaces lui donnant un minimum de garantie que les bassins prendront des décisions à la fois adaptées à leurs réalités et orientées vers les objectifs définis collectivement.

Ces caractéristiques serviront de socle à nos propositions, mais elles laissent encore ouvert un large éventail de scénarios possibles. C'est à la définition de ces scénarios que nous allons nous attacher dans les chapitres suivants consacrés successivement aux domaines d'intervention des bassins, au fonctionnement de l'instance et aux contours géographiques.

