

Les bassins scolaires

Isabelle Michel

Une piste pour une école plus égalitaire et plus efficace ? À quelles conditions ?

1. Rétroactes

Afin de situer la thématique des « bassins scolaires », nous proposons ci après des rétroactes politiques puis un éclairage selon les objectifs d'égalité et d'efficacité tels qu'attribués aux bassins.

1a. Les objectifs politiques annoncés

Le Gouvernement de la Communauté française a annoncé des objectifs à divers moments de son agenda :

- D'abord dans la Déclaration de politique communautaire
- Puis dans la Déclaration commune pour l'éducation
 - A l'instar de la Déclaration commune signée au niveau wallon, cette déclaration accorde les acteurs de l'éducation (dont les Interprofessionnelles syndicales et patronales) sur les priorités du système éducatif en Communauté française.
- Ensuite dans le Contrat stratégique pour l'éducation
 - Ce Contrat est en fait un projet. Soumis à première lecture, il concrétise les objectifs de la Déclaration commune. Les bassins scolaires constituent un des piliers de ce projet.
- Enfin dans le Contrat pour l'école
 - Le Contrat pour l'école sera approuvé par le Gouvernement de la Communauté française. Des « structures intermédiaires » (c'est-à-dire les bassins) sont abordées dans celui-ci, mais le texte leur réserve une place très secondaire.
 - Si la Déclaration commune pour l'éducation a fait l'objet d'une véritable concertation et est signé par les acteurs impliqués, le Contrat pour l'école reprend en fait les engagements du Gouvernement seul.

> La Déclaration de politique communautaire et les bassins

Le terme de « bassin scolaire » apparaît explicitement dans la Déclaration de politique communautaire (DPC) de juillet 2004.

La DPC annonce un Contrat stratégique et établit que ce Contrat sera décliné

- en « objectifs particuliers et opérationnels par bassin scolaire » (p. 5) ;
- en « contrats zonaux négociés avec les acteurs du bassin concernés selon des modalités à définir ayant notamment comme objectifs :
 - une coordination optimisée de l'offre d'enseignement,
 - une meilleure gestion des flux de population scolaire et
 - une coopération accrue entre écoles pour certaines tâches de gestion et d'administration ».(p. 5)

La DPC annonce en outre que le bassin scolaire intervient en référence pour le « financement de fonds d'équipement établis par bassins scolaires », fonds alimentés par la Communauté française et la Région wallonne (« politiques croisées ») pour équiper les filières qualifiantes (p. 11).

La DPC établit donc que le bassin sera la structure de référence pour l'harmonisation de l'offre d'enseignement, harmonisation qui vise à « éviter les doubles emplois et la dispersion de l'offre et des options dans chaque bassin d'enseignement, tant à l'intérieur des réseaux en vue de rapprocher voire de regrouper les pouvoirs organisateurs, qu'entre les différents réseaux pour renforcer les synergies, les complémentarités et les spécialisations » (p.17).¹

> Le Contrat pour l'école et les bassins

En début de législature, une Déclaration commune pour l'éducation est signée par le Gouvernement de la Communauté française (et à son initiative), par quasi tous les acteurs institutionnels de l'enseignement (à l'exception du CECP)² et par les interlocuteurs sociaux interprofessionnels (une première).

Pour l'aube 2013, cette Déclaration définit des objectifs en termes de qualité de l'enseignement et de luttés contre les inégalités.

Cette Déclaration a donné lieu au « Contrat stratégique pour l'éducation », retravaillé sans réelle concertation et renommé « Contrat pour l'école ».

Les objectifs de la DPC étant proches de ceux déclinés par la suite dans le Contrat stratégique pour l'éducation, ils ne sont pas explicitement repris ici.

Moins ambitieux que la Déclaration, le Contrat pour l'école décline ses objectifs en mesures, échéances et quelques repères budgétaires. Pour rappel, le Contrat pour l'école a fait l'objet d'une prise de position commune CGSP-enseignement, SETCa-Sel, Interrégionales bruxelloise et wallonne, critiques quant à l'insuffisance des mesures pour lutter contre l'inégalité (dans la réussite) et l'inefficacité du système.

1b. Pourquoi les bassins scolaires ?

Dans l'esprit de la Déclaration commune, les bassins scolaires sont envisagés comme un moyen pour instaurer plus d'égalité et augmenter l'efficacité du système scolaire.

Constituer les bassins scolaires impliquerait d'attribuer

- des compétences relatives à
 - la répartition des élèves dans un ensemble d'écoles (inscription, orientation, exclusion ; publicité...),
 - l'offre de formation des écoles (options...),

¹ Extrait non exhaustif.

² CECP : Conseil de l'enseignement des communes et provinces

- la répartition de certaines ressources (équipements, discriminations positives...) ;
- à un niveau de régulation intermédiaire (entre le niveau Communauté et le niveau écoles) ;
- sur un territoire (un bassin).

Chacun de ces trois éléments est à définir.

La question sensible des bassins scolaires est aujourd'hui mise à l'ordre du jour par l'organisation d'un colloque à l'initiative de l'IEV (Institut Emile Vandervelde, centre d'études du PS) et du CIEP (Centre d'Information et d'Education Populaire, mouvement d'éducation populaire du MOC). Sensible pourquoi ? Parce qu'elle pourrait, notamment, entamer une rationalisation renforçant l'inégalité du système scolaire.

1c. École inégalitaire

Les bassins scolaires sont envisagés comme une des pistes pour lutter contre les inégalités à l'école. Le Gouvernement postule qu'ils pourraient servir à atténuer, voire éviter, les phénomènes avérés de

- concurrence entre écoles : alors que les écoles sont toutes essentiellement financées par des deniers publics, nombre d'entre elles ont des pratiques d'inscription et d'orientation assimilables à des dérives marchandes... ;
- ségrégation scolaire : certaines écoles captent les élèves de milieux socioéconomiques favorisés (c'est une forme de concurrence). Cela contribue à alimenter le phénomène suivant ;
- inégalité scolaire : les élèves de milieux socioéconomiques favorisés obtiennent de meilleurs résultats, et inversement. Ce qu'illustre la phrase « Dis-moi ton score en math, je te dirai le métier de ton père ».

Ces phénomènes produisent des effets problématiques tout aussi inefficaces et inégalitaires :

- les élèves en difficulté sont concentrés dans des établissements qui parviennent difficilement à les emmener vers la réussite -le système est dualisé- ;
- les systèmes scolaires dualisés sont inefficaces : ils sont dits coûteux et n'amènent pas la majorité à un niveau d'exigence scolaire suffisant ;
- le rôle d'ascenseur social de l'école n'est pas rempli, particulièrement pour ceux qui en ont le plus besoin. L'école n'émancipe pas (suffisamment). Le système est inégalitaire.

Des études universitaires et internationales montrent que l'efficacité et l'équité³ des systèmes scolaires sont en partie liées. Exception faite pour la Communauté flamande dont le système scolaire est très efficace (performant) mais aussi très inéquitable.

On peut toutefois estimer qu'un système scolaire échouant à atteindre l'égalité, alors que cet objectif lui est assigné, est aussi inefficace.

Les trois objectifs de la Déclaration commune puis du Contrat pour l'école sont d'augmenter l'équité du système scolaire, son efficacité en rationalisant les moyens, et sa qualité. Par rationalisation, le Gouvernement entend une meilleure affectation des moyens et non une réduction. Il y a accord pour maintenir (au moins) le volume d'emploi jusqu'en 2012.

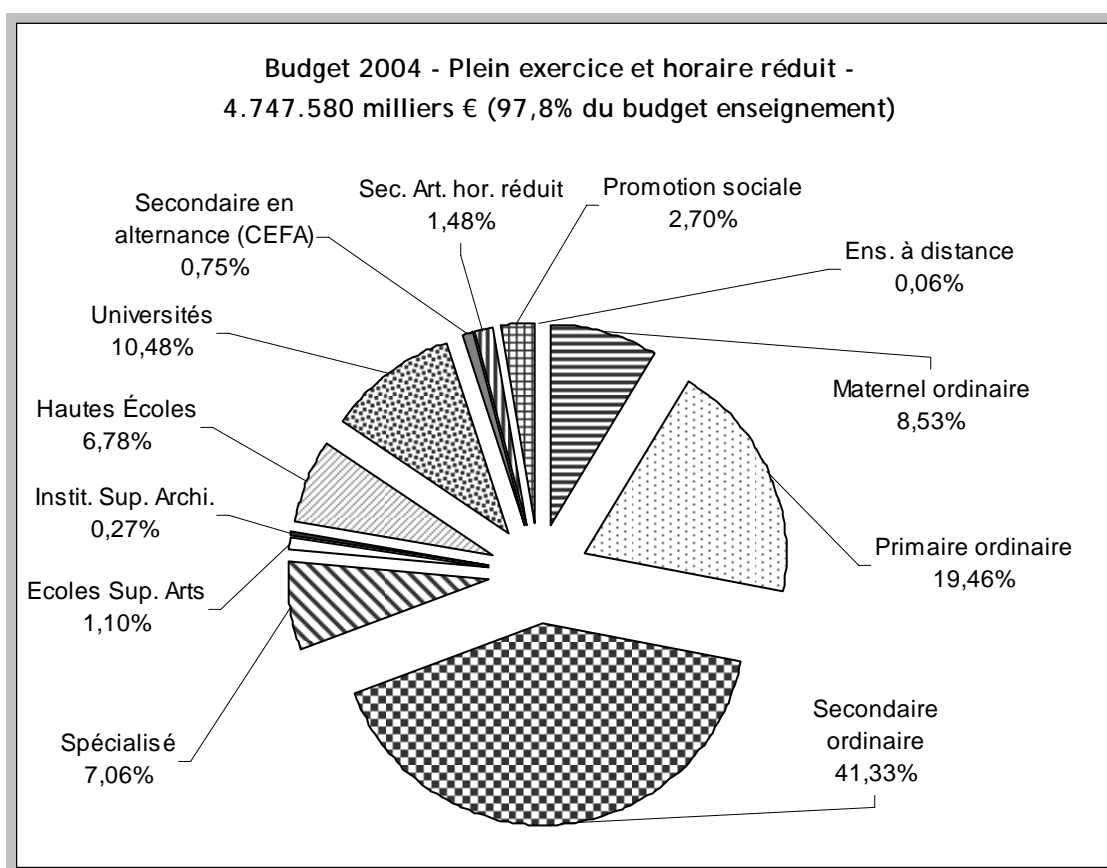
³ Ces études et la Déclaration commune pour l'éducation utilisent bien le terme « équité ». PISA montre que les élèves issus d'un milieu socioéconomique plus aisé obtiennent de meilleures performances, mais l'écart entre les enfants des milieux aisés et moins nantis varie fort d'un pays à l'autre.

1d. Échecs de l'école, l'échec du politique

Pour rappel, un élève sur trois⁴ quitte l'enseignement secondaire non diplômé. C'est un échec social important, à double titre :

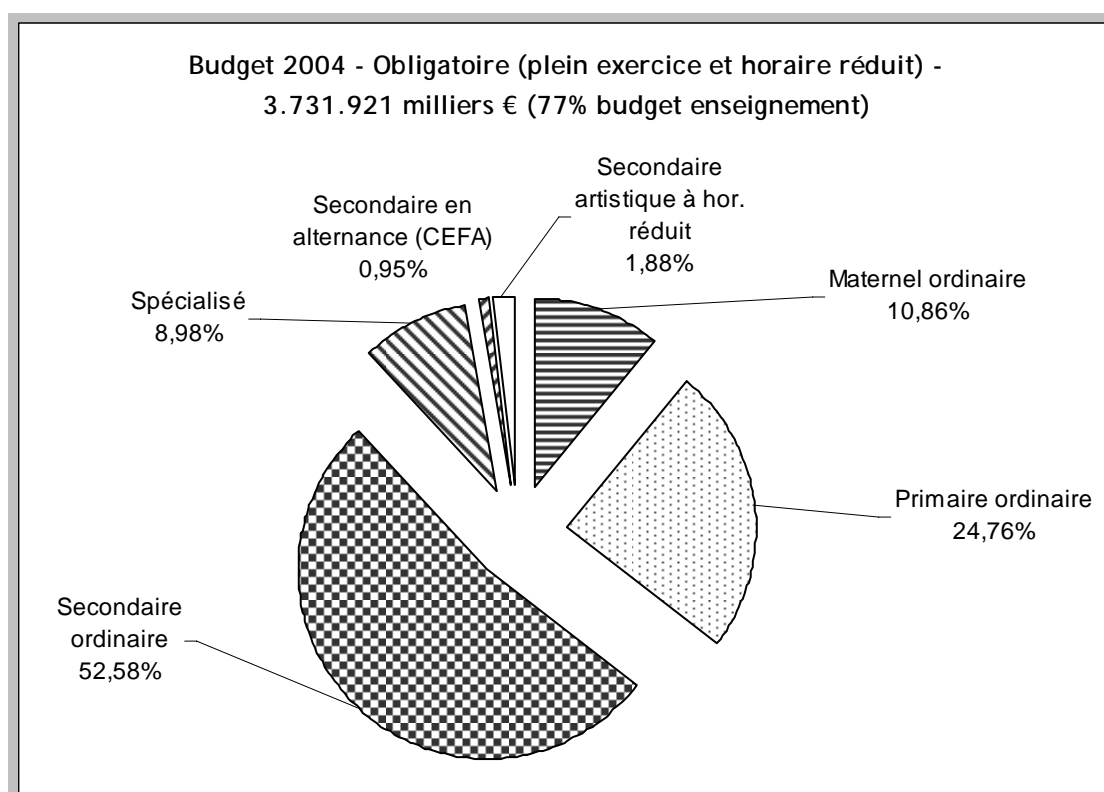
- vu le niveau de développement socioéconomique du pays,
- vu le budget public investi dans l'enseignement fondamental et secondaire.

A titre d'information, les deux graphiques ci après montrent le budget enseignement de la Communauté française ventilé (hors Centre PMS et Fonds des bâtiments scolaires) puis le budget ventilé de l'enseignement obligatoire (plein exercice et horaire réduit) + maternel. Les graphiques ne reprennent pas les budgets régionaux de la formation indépendant et petites et moyennes entreprises (SFPME bruxellois et réseau IFAPME wallon) pour l'apprentissage en alternance, ni les politiques croisées (cyber écoles, langues, fonds d'équipements...).



Cepag - 2006

⁴ Avis 80 du Conseil de l'Éducation et de la Formation (2002) - Aujourd'hui, une base de données « élèves » manque pour disposer de chiffres récents.



Cepag - 2006

Faisons l'hypothèse que les moyens sont investis. Alors, où est le problème ?

Il faut s'interroger sur ce qui génère la concurrence, la ségrégation et l'inégalité :

- Le financement au nombre d'élèves induit des dérives marchandes.
- La pluralité des réseaux est coûteuse pour l'offre d'enseignement : chaque réseau tente de constituer en son sein les filières les plus porteuses d'élèves, de manière à ce que l'élève (voire l'enseignant) qui entre dans un réseau y fasse tout son cursus.
- Les intérêts immédiats de l'établissement (sa survie, son positionnement, son image) priment sur l'égalité et l'efficacité...

A la demande du cabinet Arena, une étude interuniversitaire⁵ sur les « bassins scolaires » a été réalisée. Ses résultats ont fait l'objet d'un colloque. Cette étude relève que la plupart des normes centrales en matière pédagogique ne constituent pas un contrepois efficace aux logiques de marché. Ces normes étant définies de manière floue, elles sont adaptées en fonction de la position acquise ou visée par l'établissement scolaire dans le marché (ex. 1^{re} complémentaire...). Par ailleurs, même lorsque les normes sont contraignantes, la concurrence en détourne les effets.

Tous ces choix (type de financement, pluralité des réseaux, primauté d'intérêts...) relèvent prioritairement de décisions politiques fortes. Décisions qui soit ne sont pas prises, soit manquent de la rigueur nécessaires pour être appliquées selon les objectifs politiques poursuivis (et donc peuvent être détournées au profit des intérêts immédiats des établissements).

⁵ Les bassins scolaires : de l'idée au projet. Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires - Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale -CERISIS (UCL), Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Education et de Formation -GIRSEF (UCL), Institut d'Administration Scolaire -INAS (UMH), Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire -IGEAT (ULB), Service de pédagogie Expérimentale -SPE (ULg) - Juillet 2005.

1e. Échecs de l'école, difficultés dans l'emploi

Les statistiques le montrent, les personnes qui n'ont pas obtenu le CESS (certificat d'enseignement secondaire supérieur) sont plus nombreuses au chômage.

En outre, lors de restructurations ou de fermetures d'entreprises, les travailleurs les moins qualifiés et spécialisés (personnes issues du technique et professionnel, notamment) sont les plus en difficulté pour retrouver un emploi, entre autre parce que leur formation générale est insuffisante. Ils vivent alors un véritable drame.

1f. Échecs de l'école, formation à l'emploi

Bien que d'autres phénomènes interviennent lors de l'embauche (surqualification pour le poste, conditions de travail difficiles, salaire insuffisant...) et bien qu'il manque d'emplois, les adultes en échec dans l'emploi sont pris en charge par le Forem (lui-même financé par des fonds publics). Ou sont pris en charge par les acteurs de l'insertion socioprofessionnelle, également financés par de l'argent public.

L'inefficacité du système scolaire alimente donc d'autres dispositifs de formation, qui tentent de pallier notamment les lacunes du système.

2. Brefs rappels

Avant de se lancer dans le fond de la problématique des « bassins scolaires » et afin d'en saisir la complexité, suivent quelques rappels sur le fonctionnement et la structure du système scolaire en Communauté française ainsi que quelques mises en perspectives quant aux effets et dysfonctionnements du système.

2a. Les réseaux - les pouvoirs organisateurs - la répartition des élèves

> Les réseaux

Le système scolaire est organisé en « réseaux ». Ces réseaux sont répartis en « caractères » : confessionnel ou non. L'usage distingue 3 grands réseaux :

I- Organisé et subventionné par la Communauté française :

- le réseau de la Communauté française

II- Subventionnés par la Communauté française et organisés par des pouvoirs publics : l'Officiel subventionné

- l'Officiel communal
 - l'Officiel provincial
 - l'Officiel Cocof
- } représentés par le CPEONS⁶ ou le CECP⁷

⁶ CPEONS : Conseil des Pouvoirs organisateurs de l'Enseignement officiel neutre subventionné (représente une grande majorité des établissements communaux et provinciaux).

⁷ CECP : Conseil de l'enseignement des communes et provinces (au sein de l'Union des Villes et des Communes - plus présent dans le fondamental ordinaire ou spécialisé et le secondaire spécialisé).

III- Subventionnés par la Communauté française et organisés par des asbl agréées : le Libre

– le Libre confessionnel	représenté par le SEGEC ⁸
– le Libre non confessionnel	représenté par la FELSI ⁹

> Les pouvoirs organisateurs

Le pouvoir organisateur (PO) d'un établissement est l'autorité qui en assume la responsabilité. Cette autorité prend la forme d'une (ou plusieurs) personne physique ou morale, publique ou privée. Les PO sont autonomes. Le tableau ci-dessous donne une idée du nombre de PO et de la diversité du nombre d'établissements sous leur autorité, selon les réseaux. Il préfigure la complexité des niveaux de relations dans le domaine scolaire.

En 2004-05, la Communauté française comptait 2.716 établissements, et ce du maternel au secondaire (horaire réduit Cefa et artistique compris), ordinaire et spécialisé, répartis en 4.380 implantations. (Etnic 2004)

Etablissements par réseau - 2004-05				
	Communauté française	Officiel communal	Officiel provincial	Libre
Nbre d'établissement	347	1.127	69	1.160

PO par réseau - 2003-04						
	Communauté française	Officiel communal	Officiel provincial	Officiel Cocof	Libre confessionnel	Libre non confessionnel
Nbre de PO	1	270	5	1	782	39

De 1994-95 à 2002-03, la baisse du nombre d'établissements est continue (Etnic 2004) :

	de	à	moins
Maternel	1.940	1.843	97 établissements
Primaire	2.026	1.914	112 établissements
Secondaire	778	607	171 établissements

> Les élèves par niveau et par réseaux

En 2004-05, maternel, primaire et secondaire brassaient plus de 860 mille élèves (Etnic 2006).

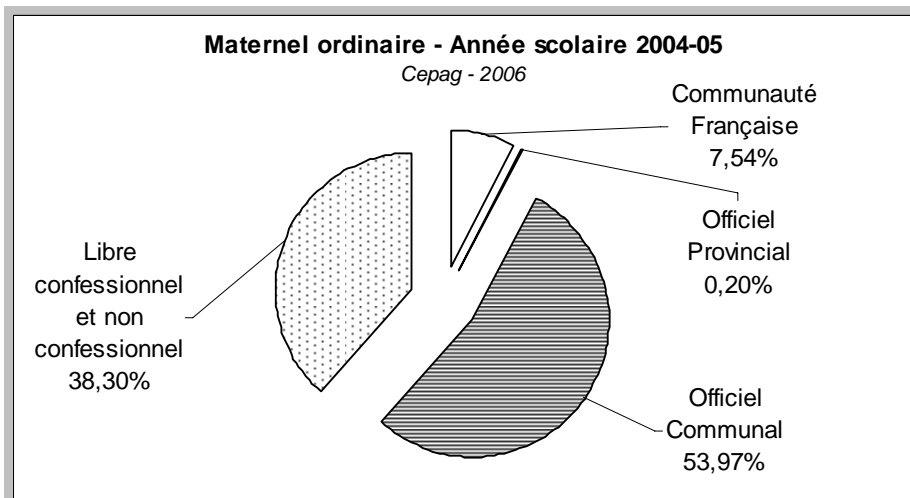
Cepag - 2006	Ordinaire	Spécialisé	CEFA	Total
Maternel	176.215	863		177.078
Primaire	302.699	15.203		317.902
Secondaire	349.362	14.042	7.809	371.213

⁸ SEGEC : Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique.

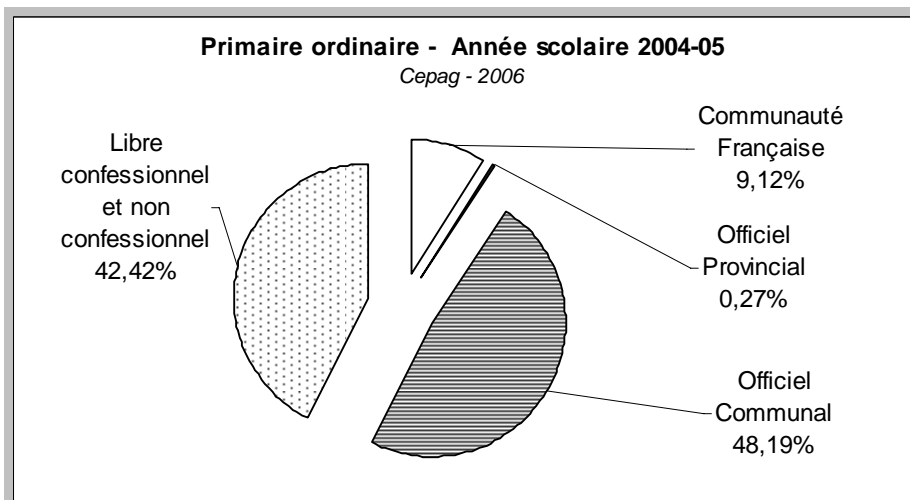
⁹ FELSI : Fédération des Établissements Libres Subventionnés Indépendants.

Les prospectives à 20 ans établissent une diminution à 839.866 (avec un tassement aux rentrées 2016-2020, puis une légère augmentation).

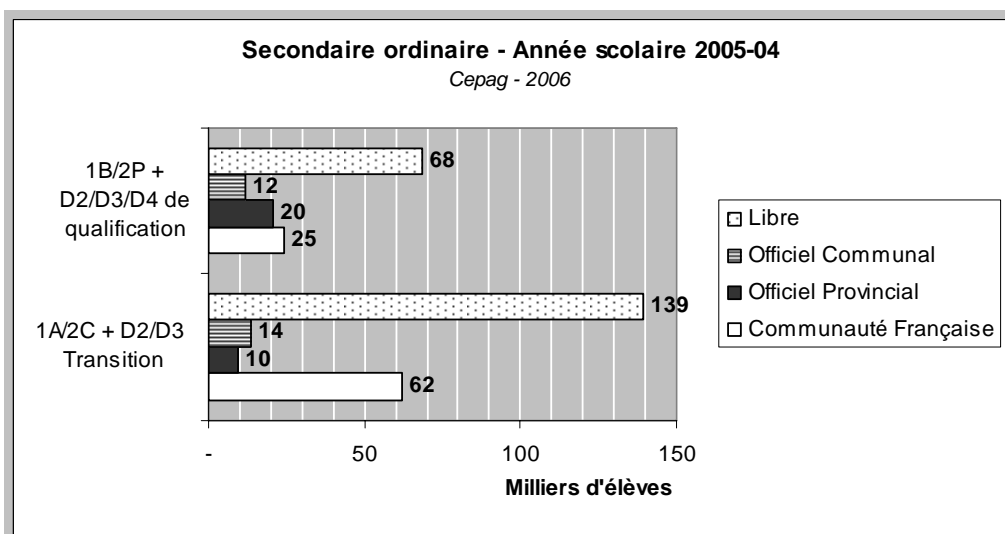
Pour l'année scolaire 2004-05, les élèves par niveau et réseaux se répartissaient comme suit.



176.215 élèves



302.699 élèves



357.171 élèves, hors Cefa

2b. Les dispositifs réseaux et inter-réseaux

Chaque réseau a développé ses propres lieux de régulation intermédiaires, selon sa configuration.

Cela rend le système

- complexe (multiplicité et différence des lieux) et
- cloisonné (puisque par réseau).

Cependant, des dispositifs de concertation territoriaux dépassant les « frontières » entre réseaux ont été développés par le Gouvernement de la Communauté Française depuis 1993. Les champs de compétences de ces dispositifs sont toutefois limités.

- Dans le Fondamental, les Conseils de zone sont déclinés par réseau, et les Commissions de proximité sont inter-réseaux (propres au Fondamental, celles-ci gèrent en partie les discriminations positives).
- Dans le Secondaire, les Conseils zonaux sont structurés par caractère et affranchissent en partie les frontières des réseaux.

Au niveau communautaire, il existe des Conseils généraux pour le primaire et le secondaire qui rassemblent les réseaux, mais aussi les organisations syndicales sectorielles. Ils traitent notamment de l'offre de formation.

D'un point de vue structurel, le tableau relatif au nombre de PO par réseau montre que dans le Libre confessionnel et l'Officiel, les bassins posent la question d'une centralisation ; alors que à la Communauté française, ils posent celle d'une décentralisation.

2c. Droit constitutionnel et réalité

L'article 24 de la Constitution¹⁰ établit notamment :

§ 1^{er} La liberté des parents d'inscrire leur(s) enfant(s) dans l'établissement scolaire de leur choix.

§ 3 La gratuité de l'accès à l'enseignement obligatoire.

§ 4 L'égalité des élèves, parents, membres du personnel et établissements devant la loi ou le décret.

La réalité est la suivante :

- Selon l'offre d'établissements scolaires et la proximité du domicile, la non gratuité effective de l'enseignement, voire le coût des transports en commun, conditionne l'exercice de la liberté de choix des parents aux moyens de la famille.
- Malgré l'obligation légale d'inscrire les enfants, des écoles sélectionnent des élèves selon :
 - le nombre d'inscrits dont elles ont besoin (pour préserver ou accroître le financement fondé sur la quantité) et
 - les caractéristiques comportementales et la réussite scolaire des inscrits (pour préserver ou construire une image de l'établissement).

Cette sélection peut être directe (par interprétation de la Constitution ou par contournement des prescrits décrets) ou indirecte (par l'organisation de l'offre de formation). Ce faisant, les élèves refusés¹¹ par ce type d'établissement sont concentrés dans des établissements non

¹⁰ L'art. 24 et l'art. 127 sont repris en annexe.

¹¹ Persuadés d'aller s'inscrire ailleurs ou dissuadés de s'inscrire dans l'établissement sélectif.

sélectifs. En d'autres mots, des établissements concentrent des élèves aux résultats faibles (redoublement...) et aux comportements difficiles (rejet de la discipline, de l'école...). Il y a dualisation (ségrégation) du système scolaire par manque de mixité des élèves (ou par manque d'hétérogénéité). Cette dualisation n'est pas extrême, mais elle semble croître.

Cette sélection s'opère à l'inscription, lors de l'orientation durant les études, par exclusion...

- Les parents sont livrés à leur propre (in)capacité à lire un système scolaire complexe et dualisé, et à s'y impliquer.
- ...

L'organisation effective du système scolaire ne permet pas de concrétiser le libre choix des parents.

Vu la dualisation du système scolaire, les missions imparties aux écoles ne peuvent être accomplies pour tous les élèves, c'est-à-dire fondamentalement : l'égalité de la réussite.

Le libre choix des parents conjugué aux pratiques sélectives de certains établissements et au type de financement concourent à faire de l'enseignement un quasi marché.

2d. Ecoles - lieu d'émancipation sociale ?

Les écarts entre les idéaux constitutionnels et la réalité francophone sont établis par des études nationales et internationales.

Diverses études internationales, dont les études « PISA »¹², mais aussi internes à la Communauté française, montrent l'inégalité du système scolaire.

Toutes pointent que le statut professionnel et le niveau de formation des parents déterminent les résultats scolaires.

Alors que la scolarité devrait être un moyen d'émancipation sociale (ascenseur social), elle tend, au contraire, à reproduire les inégalités sociales. C'est un échec social et politique considérable pour la Communauté française.

Les signataires de la Déclaration commune reconnaissent unanimement ce constat d'échec. Parmi les mesures du Contrat pour l'école, les bassins scolaires permettraient-ils d'inverser les résultats ?

3. Les bassins scolaires

Les bassins sont-ils un moyen pour rendre le système scolaire équitable et efficace, c'est-à-dire répondre aux enjeux fondamentaux de l'école aujourd'hui ?

La Déclaration commune invitait ses signataires à définir leur dimension géographique, leurs missions et leurs acteurs.

3a. Les intentions politiques

La question des bassins scolaires a été abordée à géométrie variable dans la Déclaration de politique communautaire, la Déclaration commune, le projet de Contrat stratégique pour l'éducation, le Contrat pour l'école. (Les Rétroactes s'attardent sur cet aspect.)

¹² Programme for International Student Assessment (voir annexes).

Plus récemment, lors de la rentrée 2006, la note d'orientation de la ministre de l'Enseignement obligatoire et de promotion sociale en disait ceci :

« La notion de zones géographiques délimitées de manière pertinente sera envisagée sur la base des pratiques actuelles en la matière notamment dans le cadre de l'utilisation optimale des infrastructures scolaires et de l'optimisation de l'offre d'enseignement visant à réduire les concurrences stériles entre établissements et à permettre une meilleure affectation des moyens. La création et la labellisation progressive des premiers Centres de Technologies Avancées (CTA) seront notamment déterminées au sein de telles zones. »

Si l'étude interuniversitaire menée sur les bassins constate que des intentions politiques clarifiées manquent pour définir les objectifs des bassins, elle pose toutefois, à titre d'hypothèse, les objectifs suivants :

- les bassins pourraient se voir attribuer la gestion de l'offre d'enseignement de façon à favoriser les complémentarités et à éviter les dispersions ;
- les établissements de même caractère seraient responsabilisés pour prendre collectivement en charge les flux d'élèves d'un bassin (en renforçant les synergies entre réseaux, en limitant la concurrence entre établissements et en traitant de la question des trajectoires¹³ scolaires des élèves) ;
- les bassins, en tant que niveau intermédiaire (entre le niveau central de la Commission de pilotage et l'Administration d'une part et les établissements d'autre part), transmettraient des informations aux différents niveaux concernés afin de favoriser un processus d'autoévaluation.

A défaut d'avoir jusqu'à présent donné corps au contenu des bassins, la ministre de l'Enseignement obligatoire propose une délimitation géographique en zones, telles que le décret « école de la réussite » les définit (voir ci-après).

3b. Définir le bassin : entre référence sociale ou territoriale

Il y a plusieurs définitions de zones dans l'enseignement, selon :

- Le type d'enseignement : le Fondamental a sa définition décrétable, l'enseignement de promotion sociale aussi (6 zones dans le décret « recours »)...
- Le type de réseau : l'enseignement de caractère confessionnel est structuré de manière différente que l'Officiel...

Les zones possèdent chacune des compétences et des organes pour les exercer.

Depuis 5 ans, les compétences des zones ont augmenté. Toutefois, l'existence par ailleurs de décisions centrales ou des libertés constitutionnelles¹⁴ réduit le champ de compétences du niveau intermédiaire : 10% des budgets discrimination positive (D+), affectation de l'emploi PTP et ACS (puéricultrices...), réaffectation des enseignants, réforme de l'inspection (dont suppression des cantons dans le Fondamental). Les Conseils zonaux¹⁵ donnent aussi leur avis sur la programmation dans les écoles, donc sur l'offre d'enseignement.

¹³ Trajectoires scolaires - voir annexe.

¹⁴ Liberté de choix des parents et liberté d'enseignement (des établissements).

¹⁵ Propres au Secondaire.

Les zones sont donc un niveau de régulation intermédiaire (entre l'autorité politique centrale et les établissements) parmi d'autres, qui obéissent aussi aux considérations précédentes : types d'enseignement, de réseau, d'acteur...

Si le découpage en bassins devait recouvrir le découpage en 10 zones du Fondamental, cela donnerait (détail en annexe) :

1. la zone de la Région de Bruxelles-Capitale,
2. la zone de la Province de Brabant wallon,
3. la zone des arrondissements administratifs de Huy et Waremme,
4. la zone de l'arrondissement administratif de Liège,
5. la zone de l'arrondissement administratif de Verviers,
6. la zone de la Province de Namur,
7. la zone de la Province de Luxembourg,
8. la zone du Hainaut occidental,
9. la zone de Mons-Centre,
10. la zone de Charleroi-Hainaut Sud.

Le choix du type de découpage éclairé par les objectifs assignés aux bassins pourrait s'opérer sur les questions suivantes :

- Faire référence au flux des élèves

A titre d'exemple, comme le Cerisis le propose : « un ensemble géographique relativement large construit en observant les flux d'élèves vers et entre les écoles ». Ou encore « un espace dans lequel les écoles sont complémentaires ou concurrentes en ce qui concerne la répartition des élèves ». Ces flux font apparaître les aires dans lesquelles les écoles « recrutent » leurs élèves, et plus précisément une série d'espaces interconnectés par la mobilité, voulue ou contrainte (relégation, exclusion...), des élèves ; mais aussi par les trajets des transports en commun.

- Faire référence à la population résidente et à la population scolaire

Dans ses travaux, B. Delvaux suggère de définir des entités géographiques « où l'on peut mesurer le plus haut taux de recouvrement entre la population résidente et population scolarisée » ou encore comme « une région tendant à l'autosuffisance en matière scolaire ».

- L'enseignement Secondaire avec ou sans le Fondamental ?

Les bassins couvriront-ils le Fondamental et le Secondaire ? Il est évident que dans le Secondaire les flux d'élèves sont différents et plus importants que dans le Fondamental. Toutefois, si la volonté est de lutter contre les inégalités, il serait nécessaire que les bassins tiennent compte des deux étant donné que la relégation, bien que visible dans le Secondaire, trouve ses racines dans le Fondamental.

- L'enseignement Secondaire Général et / ou Technique et Professionnel ?

Vu les mesures prises en matière d'équipements, les relations avec les Centres de compétences (dont le réseau est coordonné par le Forem) et les futurs Centres de technique avancée (CTA), un scénario minimum pourrait consister à développer les bassins uniquement pour le Technique et Professionnel. Cette hypothèse irait à l'encontre des objectifs d'égalité. En effet, les élèves seraient traités différemment selon qu'ils seraient dans le Général ou le Technique Professionnel. Et la relégation (inégalitaire par essence) commence dans le Général même.

3c. Remplir les bassins : avec quels objectifs et quelles compétences ?

Les problématiques que rencontre aujourd'hui l'enseignement sont liées. Il est important de garder cela à l'esprit, alors que ci-dessous, par facilité de lecture, elles sont abordées séparément.

> Les bassins permettraient-ils de corriger la dualisation ?

Eu égard au libre choix des parents, interrogeons-nous sur ceci : si le libre choix de l'école se justifiait à une époque où les choix philosophiques, idéologiques et religieux étaient au cœur de la question scolaire¹⁶, l'exercice relatif de cette liberté dans l'actuel marché scolaire engendre des effets inégalitaires. Autrement dit, très peu de parents choisissent aujourd'hui une école par conviction philosophique, cependant le choix des parents renforce le caractère inégalitaire du système scolaire (selon la réputation de l'établissement).

Alors que jusqu'à présent l'alternative au libre choix des parents résidait dans la « carte scolaire »¹⁷, dont les effets pervers sont connus en France, d'autres proposent un « système de traitement collectif des préférences », tel qu'appliqué en Espagne. Les familles choisissent plusieurs écoles et communiquent leurs choix à une autorité collective, et non plus aux directions. La liberté de choix des familles devrait alors être mieux respectée de même que l'égalité entre elles.

Eu égard à l'obligation d'inscrire, les établissements pourraient être contraints de gérer ensemble la population scolaire d'une zone. Des mesures existent déjà à cet égard au sein des réseaux.

> Les bassins permettraient-ils d'améliorer l'efficacité ?

Convenons que l'efficacité de l'enseignement signifie que les moyens alloués lui permettent de mener tous les élèves à la réussite (de la 6^e secondaire au moins), sans dépense inutile.

L'étude interuniversitaire propose de rentabiliser l'offre d'enseignement en favorisant des synergies d'abord au sein de chaque réseau (intra réseau), ensuite entre les réseaux (inter réseau).

A cet égard, le Dispositif de validation des compétences est précurseur. Rappelons qu'il rassemble les opérateurs publics de formation et l'enseignement de promotion sociale (EPS), lui-même constitué en réseaux. Les réseaux de l'EPS sont contraints de s'entendre pour programmer une offre de validation non redondante, condition pour pouvoir créer des centres de validation. L'affectation des deniers publics pour financer l'offre de validation s'en trouve meilleure (efficacité).

La question de l'efficacité n'est pas uniquement celle des moyens - la situation financière de la Communauté est par ailleurs notable à cet égard - mais aussi celle des coûts de la multiplicité des réseaux.

Des bassins valorisant des synergies seraient-ils prémices d'un réseau unique ? L'inter réseau serait-il une avancée vers un réseau unique ou vers plus d'inter réseaux ?

Et dans quelle mesure les synergies ne seraient-elles des rationalisations et avec quels impacts ? En effet, vu les logiques concurrentielles inter et intra réseaux, une rationalisation larvée

¹⁶ Voir annexe - Pacte scolaire

¹⁷ En France, uniquement dans l'Officiel, obligation d'inscrire les enfants selon la proximité école - domicile.

pourrait exacerber les dérives actuelles, c'est-à-dire rendre le système moins équitable encore, conditionner davantage la liberté de choix des parents... (voir ci-dessous, égalité).

A contrario, un seul réseau semble une condition préalable au fonctionnement des bassins puisque la gestion de l'offre pourrait être dépourvue des concurrences et des marchandages inter réseaux. Nonobstant le fait qu'il faut encore gérer le problème de concurrence entre établissements.

> Les bassins permettraient-ils d'améliorer l'égalité ?

Sans réseau unique, c'est-à-dire avec une concurrence inter réseaux alimentant l'inégalité des résultats, relever l'égalité du système semble irréalisable.

La ségrégation scolaire prend forme en inter et en intra réseaux. En ce sens, le réseau unique répond à une partie de la problématique. Encore faut-il pouvoir organiser :

- la solidarité entre les établissements (pour que certains ne captent pas les moyens au détriment des autres...)
- la mixité des élèves dans les établissements et entre eux (à l'encontre des actuelles pratiques concurrentielles par lesquelles les établissements « cotés » relèguent des élèves ne correspondant pas à leur norme vers d'autres établissements, concentrant les difficultés dans ces établissements...),

et surtout

- un tronc commun unique : même cursus pour tous jusque 16 ans, garantissant la maîtrise d'acquis minimum pour tous (réussite) et évitant les concurrences entre établissements fondées sur l'offre de formation.

Le réseau unique apparaît donc comme une condition indispensable mais insuffisante pour rendre le système équitable. L'expérience étrangère appuie cette position : les pays dans lesquels les bassins scolaires fonctionnent ont un seul réseau - pas de concurrence - et un tronc commun¹⁸.

Par ailleurs, les fonds publics qu'un réseau unique permettrait d'économiser pourraient être investis pour augmenter l'égalité (remédiation...).

Pour étayer cette lecture, soulignons que l'étude interuniversitaire relève que, actuellement, les dispositifs de régulation intermédiaire ne réussissent pas mieux que les normes pédagogiques centrales à faire contrepoids aux dérives marchandes. Et ce du fait :

- de leur structuration par réseau,
- du champ réduit de leurs compétences,
- des mécanismes de cadrages communautaires insuffisamment efficaces pour dépasser les intérêts particuliers des établissements ou des PO.

Soulevons enfin que si les bassins devaient être une rationalisation larvée de l'offre actuelle d'enseignement, la distance entre le domicile et l'établissement scolaire pour suivre une filière voulue grandirait, conditionnant davantage l'exercice de la liberté de choix des familles à leurs moyens. Cela pourrait en outre conduire à une possible exacerbation des dérives mentionnées ci avant.

¹⁸ Le Québec fait exception : les réseaux ont fusionné en un seul il y a 10 ans et son enseignement étant très professionnalisant.

> CTA et Fonds d'équipement pédagogique

Si les objectifs de la Déclaration commune sont de rendre l'enseignement plus équitable et plus efficace, raison pour laquelle il est intéressant d'estimer comment les bassins y contribueraient, le récent accord de coopération relatif aux CTA et le discours qui les accompagne peut faire penser que le choix est ailleurs.

Les futurs Centres de Technologie Avancée (CTA) - c'est-à-dire des établissements qui bénéficieront d'aides financières, communautaire, wallonne et européenne, pour s'équiper « à la pointe » - devront être gérés par zones, qu'elles correspondent ou non aux bassins. Les CTA seront-ils la première matière des bassins ?

Les aides du Fonds d'équipements collectifs aux écoles du technique et du professionnel (fruit d'une politique croisée entre Région wallonne et Communauté française) pourraient être articulées aux futurs CTA. Et le lieu d'articulation pourrait être les bassins.

Ce choix serait celui de construire l'inter réseaux, et non un réseau unique, en conditionnant l'octroi de subsides complémentaires à des synergies (ou des marchandages ?...) entre réseaux. C'est la logique financière de la participation de l'enseignement de promotion sociale (EPS) dans l'actuel Dispositif de validation des compétences.

Ce faisant, le Gouvernement exprimerait son absence de force à exiger l'égalité. Les établissements déjà les mieux équipés seront favorisés par ce type de système. Ils draineront plus de subsides (pour l'équipement). Et donc plus d'élèves, parmi ceux qui auront les moyens d'y aller.

4. Conclusion

4a. Reprenons en filigrane les divers constats posés dans cette instruction :

- Les résultats du système scolaire (obligation scolaire) en Communauté française ont pour effet que celui-ci performe à former une minorité de jeunes à une maîtrise élevée d'acquis (résultats PISA) et qu'il échoue à diplômer un jeune sur trois au niveau secondaire.
- Le lien établi entre le niveau de réussite scolaire et l'origine socioéconomique des jeunes pointe que les élèves issus d'un milieu socioéconomique élevé ont des résultats scolaires performants, et inversement.
- Le système scolaire de la Communauté française échoue à répondre à des objectifs fondamentaux d'égalité -égalité dans la réussite scolaire- et donc d'émancipation sociale (ascenseur social) puisque la société est composée de milieux socioéconomiques inégaux.

4b. Ces échecs (évaluation posée comme telle pour autant que l'on soit porteur d'un projet de société égalitaire et solidaire) sont imputables à divers phénomènes liés :

- pratiques concurrentes entre réseaux (inter réseaux) et entre établissements d'un même réseau (intra réseau), notamment entre établissements réputés bien, moins bien, mal... cotés
- chaque établissement doit inscrire un nombre minimal (« quantité ») pour obtenir le financement ou le subventionnement, sachant que le nombre d'élèves est démographiquement limité ;

- les établissements qui peuvent se le permettre sélectionnent les élèves selon leur profil et la réputation de l'école (« qualité »), sélection d'autant facilitée que l'offre de formation la supporte (1^{er} degré différencié, options, sections techniques et professionnelles...)
- des pressions sont exercées par les parents légitimement soucieux que leurs enfants acquièrent une bonne formation (« logique marchande »)
- il y a prépondérance des intérêts immédiats des établissements (« logique marchande ») sur les intérêts globaux même lorsque la norme est fixée (égalité, émancipation...)

4c. Cette situation plurielle exprime des tensions entre des idéaux constitutionnels :

- Liberté de choix des parents : sont libres ceux qui sont capables de lire le système scolaire et qui disposent des moyens (financiers...) pour que leurs enfants fréquentent l'école choisie. Sans égalité, les parents sont donc libres... de participer à perpétuer un système inégalitaire, à la faveur des mieux nantis et mieux informés.
- Liberté de choix des parents et liberté d'enseigner : les établissements ne peuvent refuser l'inscription. Quand bien même le Décret l'interdirait, quel parent voudrait mettre son enfant dans une école réticente à l'inscrire ?
- Liberté d'enseigner : la mise en pratique de cette liberté constitutionnelle est à interroger au vu des résultats inégalitaires du système scolaire.

La liberté d'enseigner équivaut-elle à pouvoir choisir le profil des élèves fréquentant un établissement ? La liberté de choix des parents doit-elle permettre que certains parents dissuadent indirectement d'autres parents d'inscrire leurs enfants dans une école « XY » ?

- Droit à l'enseignement : tel que la Constitution l'écrit, ce droit visait surtout à garantir le respect des libertés et droits fondamentaux, érigeant la gratuité de l'enseignement au niveau constitutionnel. La question actuelle est de garantir l'égalité de résultat (système égalitaire) plutôt que l'égalité d'accès (égalité des chances), celle-ci s'avérant nécessaire mais insuffisante à elle seule. Notons que, malgré des avancées, l'égalité d'accès n'est toujours pas garantie (non gratuité effective, lecture du système...).

4d. Que proposer ?

Que proposer pour concrétiser le choix de l'égalité des enfants à l'école, ce qui implique l'égalité d'accès et l'égalité de résultats (à niveau d'exigence maintenu) mais aussi l'égalité de traitement des acteurs de l'enseignement (établissements, enseignants...) :

- Un réseau unique public et pluraliste
 - Le nombre de réseaux en Communauté française induit un surcoût dans l'offre de formation (chaque réseau organisant son offre propre -logique de marché et marchandage-). Ces logiques concurrentielles et marchandes sont coûteuses (inefficacité) et alimentent de surcroît des logiques inégalitaires (positionnement de « bons » établissements sur des élèves triés et concentration d'élèves jugés non performants dans certains établissements).
 - Ce réseau unique serait public et pluraliste, dans le respect des conceptions philosophiques de chacun.

- Un tronc commun pluridisciplinaire jusque 16 ans

- Définir un cursus de formation commun jusque 16 ans permet d'une part d'établir un niveau de formation commun à tous les élèves et d'autre part d'engager les établissements à amener tous les élèves à ce niveau (d'exigence). Cela participe aussi de l'égalité et de la solidarité entre établissements, en évitant les concurrences entre établissements selon leur offre de formation et en réduisant les écarts actuellement observés à la sortie du secondaire (performances des élèves).

Réseau unique public pluraliste d'une part et tronc commun pluridisciplinaire d'autre part permettent donc de supprimer la concurrence inter réseaux et de réduire la concurrence entre établissements (d'un même réseau). Aujourd'hui, cette concurrence et le fait que l'intérêt immédiat des établissements prime sur l'intérêt général, annihilent les effets attendus des normes publiques visant à plus d'égalité et d'efficacité.

- Une gestion publique

- Un réseau unique permet que les intérêts des réseaux ne court-circuitent pas les objectifs sociaux établis pour le système scolaire. C'est nécessaire et insuffisant. Pour permettre que le système concrétise les intérêts généraux, il est aussi nécessaire d'instaurer une gestion publique afin de réduire la concurrence entre établissements et afin de renforcer l'égalité de traitement entre les acteurs du système.

- Quelles que soient les avancées, il est donc important de renforcer les structures publiques de gestion.

- Une gestion centralisée des inscriptions par zone

- Et cela de manière à ce que la liberté de choix des parents et d'enseigner des établissements ne s'opposent ni à l'égalité entre élèves ni à l'égalité nécessaire pour exercer cette liberté.

Construire ou renforcer un niveau de gestion intermédiaire -bassins ou zones ou...- renforcera l'égalité et l'efficacité du système pour autant que le réseau unique et le tronc commun unique soient préalablement établis. L'expérience étrangère le montre : les pays dans lesquels les bassins fonctionnent ont un seul réseau et un tronc commun.

Soulignons encore que l'efficacité accrue du système devrait permettre d'investir au mieux les moyens dégagés dans le système pour les élèves en difficulté scolaire (remédiations immédiates par exemple). Mais aussi d'éviter le décrochage scolaire avec toutes les difficultés qu'il implique pour les adultes travailleurs (avec ou sans emploi) et les dispositifs de formation et d'insertion socioprofessionnels palliant les lacunes scolaires.

4d. Si le choix du Gouvernement de la Communauté devait être « ailleurs »

Le choix gouvernemental pourrait être minimaliste et privilégier l'inter réseaux via les dispositifs relatifs aux équipements (fonds d'équipement pédagogique) et aux futurs CTA.

Dans cette hypothèse, les objectifs visant à renforcer l'égalité et l'efficacité au moyen des bassins seraient révolus. Ce faisant, le politique renoncerait une fois encore à se saisir du fond du problème (des logiques marchandes pétries de fonds publics), préférant l'illusion d'un qualifiant portant en lui ses propres faiblesses et non comme le point de chute d'un Général sélectif. Il pourrait aussi faire pire et exacerber, par la voie d'un inter réseaux livrés à des marchandages intestins, le caractère inégalitaire du système.

En effet, le principe des CTA favorise les établissements déjà bien équipés qui conforteront dès lors leur « position » dans le système scolaire. Dans un contexte concurrentiel maintenu, les bassins pourraient engendrer une « auto rationalisation » des établissements scolaires obligés de fermer des filières puis leurs portes faute d'élèves en nombre suffisant. En d'autres mots, on pourrait qualifier cela « d'effet système ». Ou encore de main invisible du marché... soutenue par le subventionnement public.

Cette hypothèse doit être lue dans son contexte actuel où, d'un point de vue institutionnel, dans l'Officiel, la logique favorable à l'inter réseau renforce aussi celle du privé puisqu'elle amoindrit la structure publique actuelle. A contrario, du point de vue institutionnel, dans le Libre, la logique de l'inter réseaux est perçue de manière inverse puisque ses établissements sont des asbl (privées).

Même si cette option est dépourvue de toute avancée vers l'égalité, il est toutefois important de souligner ceci afin de ne pas rendre le système plus inégalitaire encore :

- Les bassins, dans un tel scénario, devraient au moins tenir compte du Fondamental et du Secondaire, car même si leurs flux d'élèves sont différents, la relégation prend racine dans le Fondamental avant d'exprimer ses effets visibles dans le Secondaire (rejet par le Général) ;
- Les bassins devraient couvrir le Général et le Qualifiant.
- Les structures de gestion des bassins devraient être publiques, afin de tenter au moins de construire l'égalité de traitement entre les acteurs.

▪ ▪ ▪ ▪ ▪