

Le mode de répartition des élèves, vecteur d'interdépendance entre écoles

Bernard Delvaux

AVERTISSEMENT : Ce document est une retranscription de l'exposé oral réalisé dans le cadre du colloque. Il n'a donc pas le degré de finition attendu d'un texte rédigé aux fins de publication.

Nous mentionnerons souvent au cours de ce colloque le concept d'interdépendance. Il importe donc de le définir afin que chacun en ait une représentation plus concrète. Tel est le premier objectif de cet exposé. Mais nous irons plus loin qu'une simple définition, tâchant de montrer à quelles conditions naissent les interdépendances entre écoles. On peut en effet imaginer des systèmes où les interdépendances sont quasi inexistantes. Ce n'est pas du tout le cas de la Belgique francophone, caractérisée par un fort degré d'interdépendance entre écoles d'un même espace local.

Mais la singularité de la Belgique francophone ne s'arrête pas là. Elle est aussi l'une des régions où l'interdépendance est le plus nettement et le plus anciennement liée à l'enjeu de la répartition des élèves : c'est parce que la répartition des élèves est essentiellement régie par une régulation de marché que les interdépendances sont si nettes et touchent jusqu'aux pratiques internes des établissements scolaires. C'est pourquoi nous pouvons affirmer, en titre de cette intervention, que le mode de répartition des élèves est vecteur d'interdépendance entre écoles.

1. Le concept d'interdépendance

Nous voudrions dans un premier temps définir le concept d'interdépendance, mais aussi certaines propriétés de ce concept.

L'interdépendance entre organisations peut être définie de manière générale, que cette organisation soit scolaire ou non scolaire. On dira qu'il y a interdépendance quand une organisation est affectée par ce qu'est ou ce que fait une autre organisation et quand, en retour, elle affecte cette autre organisation.

De tels liens d'interdépendance peuvent exister entre des organisations de niveau hiérarchique différent, par exemple entre les écoles et les autorités qui les contrôlent, mais nous ne traiterons ici que des interdépendances horizontales entre établissements scolaires.

Cette définition appelle quelques précisions. Précisons d'abord que le terme d'interdépendance est volontairement plus neutre et plus large que celui de concurrence. En effet, l'interdépendance n'existe pas seulement lorsque ce qu'obtient une organisation est

perdu pour l'autre. L'interdépendance englobe aussi des situations de complémentarité, puisque, souvent, une organisation ne peut rester ce qu'elle est que parce que d'autres acceptent d'assumer une spécialisation, par exemple en accueillant les élèves que l'autre ne veut ou ne peut assumer. L'interdépendance englobe aussi des relations de coopération, quand par exemple une organisation ne peut espérer obtenir des moyens de la part des autorités que si d'autres organisations acceptent d'unir leurs forces avec elle.

Seconde précision : l'interdépendance n'exige pas nécessairement l'existence d'interactions effectives entre organisations. Une organisation peut être dépendante d'une autre sans que les directions ou les enseignants de cette école se rencontrent. Il suffit par exemple que des élèves passent régulièrement d'un établissement à l'autre, ou que, étant en compétition pour le même public, un des établissements tente d'imiter l'autre ou de s'en différencier.

L'interdépendance n'exige pas non plus l'intention d'influencer l'autre organisation. Une organisation peut être affectée par une autre simplement en raison de ce qu'est cette autre organisation.

Enfin, si la notion d'interdépendance implique d'emblée la réciprocité de la dépendance, elle n'implique pas l'équilibre des forces entre les organisations. Cela signifie que la dépendance est réciproque même entre « forts » et « faibles ». C'est par exemple parce que les écoles techniques et professionnelles acceptent les élèves mis en échec dans les écoles générales que ces dernières peuvent continuer à poursuivre certains de leurs objectifs et à maintenir certaines pratiques pédagogiques. Les écoles générales sont donc dépendantes des écoles professionnelles et techniques, dépendantes de l'acceptation par ces écoles d'un rôle de réceptacle d'élèves non conformes à leurs normes. Mais il est clair en même temps que, en matière de répartition des élèves, le rapport de forces est à l'avantage des écoles générales: les écoles techniques et professionnelles ne peuvent en effet maintenir leur population d'élèves que si les écoles générales continuent à effectuer un tri d'élèves.

2. La répartition des élèves, élément structurant des interdépendances

Cette définition générale de l'interdépendance doit être précisée. On peut en effet distinguer deux types d'interdépendance: celle qui touche la répartition des ressources et celle qui touche le fonctionnement interne des établissements. L'une et l'autre de ces interdépendance se manifestent sous certaines conditions que nous détaillerons. Ceci nous permettra alors d'étayer notre affirmation de base, à savoir qu'en Belgique francophone, la répartition des élèves est l'élément structurant des interdépendances.

L'interdépendance au niveau des ressources est la plus souvent évoquée. Il tombe en effet quasi sous le sens que, quand il s'agit de se partager des ressources, les organisations sont interdépendantes. Tout le monde pourra citer des situations où ce qu'a obtenu une école l'a été au détriment d'une autre.

Nous donnerons ici une définition large du concept de ressources, le définissant comme ce qui est rare et ne peut être dès lors attribué à tous les établissements. Une telle définition nous amène à énumérer quatre types de ressources :

- les moyens financiers, qu'il s'agisse des subventions ou des moyens complémentaires que collectent les écoles ;
- les enseignants, ressources que les écoles convoitent tant en termes de nombre que de qualité ;

- les élèves bien sûr, dont le nombre et les caractéristiques importent beaucoup pour les écoles ;
- e dans l'enseignement secondaire, le droit d'organiser des options puisque les écoles ne peuvent ouvrir à leur guise les options qu'elles veulent.

Tout système éducatif doit régler la question de la répartition des ressources entre les écoles. Tous, cependant, ne le font pas de la même manière. Dès lors, tous ne génèrent pas nécessairement des interdépendances entre écoles, ou du moins pas aussi intensément qu'en Belgique francophone. Imaginons en effet un système totalement centralisé où l'Etat décide autoritairement de l'affectation des élèves, des moyens financiers, des personnels et de l'offre des écoles. Dans ce cas, qui n'existe pas à l'état pur, les écoles ne sont pas interdépendantes, au moins pour ce qui concerne l'appropriation des ressources.

Cet exemple montre *a contrario* que les interdépendances touchent l'appropriation des ressources si certains acteurs locaux ont le pouvoir d'intervenir dans le processus de répartition de l'une ou l'autre ressources.

Ces acteurs locaux auxquels nous pensons sont d'abord les établissements eux-mêmes. Mais il peut y avoir interdépendance même lorsque les établissements ne disposent pas d'autonomie d'action pour s'approprier la ressource convoitée. Il suffit que d'autres acteurs disposent d'une autonomie d'action. Nous pensons ici aux acteurs qui, aux yeux des établissements, sont des ressources (élèves et enseignants). Nous pensons aussi aux acteurs qui sont détenteurs de certaines ressources convoitées par les établissements (les familles « détenant » la ressource élèves, les sponsors détenant des ressources financières,...). Si ces acteurs ressources ou détenteurs de ressources disposent du pouvoir de choisir l'établissement où ils veulent travailler, où ils veulent inscrire leur enfant, ou qu'ils veulent sponsoriser, ils contribuent à structurer des interdépendances entre établissements même si ceux-ci n'ont aucun pouvoir de décision concernant la ressource en jeu.

Le pouvoir d'intervention que nous évoquons dans la définition n'implique pas nécessairement que l'acteur local dispose d'un pouvoir de décision final. Pour qu'il y ait interdépendance, il suffit par exemple que l'établissement puisse peser sur les décisions de l'instance de concertation auquel il participe et qui a le pouvoir final (c'est le cas par exemple pour la programmation des options dans le secondaire). L'interdépendance peut même exister dans le cas où le pouvoir de décision est aux mains d'une autorité supérieure, pour autant que l'acteur local dispose d'un pouvoir d'influence sur cette autorité ou d'un droit d'initiative (par exemple si, en France, un établissement peut influencer le découpage des secteurs sur base desquels sont affectés les élèves aux écoles). Notons aussi qu'il peut y avoir interdépendance indirecte à propos d'une ressource. Par exemple, les subventions et les dotations enseignants sont essentiellement calculées en fonction de normes bureaucratiques et ne laissent donc aucune autonomie aux acteurs locaux. Mais comme ces normes tiennent étroitement compte du nombre d'élèves et que les acteurs locaux peuvent intervenir sur la répartition de ces élèves, il y a interdépendance indirecte entre écoles en matière de subvention et de dotation enseignants.

On peut donc affirmer que, dans les systèmes éducatifs étudiés, rares sont les ressources dont la répartition n'implique pas, de manière directe ou indirecte, des interdépendances entre établissements. Les interdépendances entre écoles sont donc un fait incontestable lorsqu'il s'agit de répartir les ressources.

Mais le phénomène d'interdépendance concerne aussi des domaines où l'on s'attend moins à l'observer. Ainsi peut-on dire que les interdépendances touchent aussi le fonctionnement interne des établissements. Par fonctionnement interne, nous désignons tout aussi bien l'organisation des classes, les dispositifs de remédiation, la politique disciplinaire, et même la pédagogie, mais d'autres éléments encore qui, tous, relèvent du champ d'autonomie de l'établissement ou de son pouvoir organisateur.

Nous affirmons donc que ces domaines peuvent subir de manière significative l'influence d'autres établissements. L'influence d'autres établissements sur le fonctionnement interne d'un établissement s'opère si l'une au moins des deux conditions suivantes est rencontrée.

L'interdépendance peut d'abord exister s'il y a échange d'expériences entre établissements ou diffusion de pratiques d'un établissement à l'autre via des réseaux informels ou via des institutions. De fait, une école peut s'inspirer des pratiques d'une autre école parce que certains membres de ces deux écoles entretiennent des relations « spontanées » permettant des échanges d'expériences, ou parce que des intervenants externes tels que des inspecteurs ou des animateurs pédagogiques voient de nombreuses écoles et diffusent de l'une à l'autre certaines « bonnes pratiques » ou encore parce que des lieux de concertation institutionnalisés sont l'occasion d'échanges formels ou informels à propos de pratiques relevant du champ d'autonomie de chaque école.

Mais l'interdépendance entre écoles peut toucher le fonctionnement interne même si de telles interactions n'existent pas, donc même lorsque des acteurs, de réseaux différents par exemple, ont rarement l'occasion de se croiser. Il suffit en effet que les interdépendances pour la répartition des ressources soient d'une intensité suffisante. Dans ce cas en effet, chaque école aura tendance, pour s'approprier des ressources qui constituent pour elle un enjeu important, à veiller à ce que son fonctionnement interne ne vienne pas compromettre ses atouts. Cela conduit à une perte d'indépendance, plus ou moins importante, par rapport aux autres écoles. Les écoles liées du fait de cette seconde source d'interdépendance ne sont plus celles qui sont inscrites dans des réseaux ou des institutions communes mais celles qui sont présentes sur un même « marché » de répartition des ressources.

En Belgique francophone, l'interdépendance qui touche le fonctionnement interne découle davantage du second processus que du premier. En effet, il y a relativement peu d'échanges horizontaux entre écoles à propos des questions de fonctionnement interne. Par contre, ce fonctionnement est souvent défini en tenant compte de l'enjeu de répartition des ressources où se manifestent clairement des phénomènes d'interdépendance. L'interdépendance en matière de fonctionnement interne se joue donc plus ou moins entre les établissements interdépendants en matière de ressources.

Or, dans le domaine des ressources, il est clair que l'enjeu essentiel pour les écoles est l'appropriation d'élèves, car les résultats obtenus à ce niveau déterminent largement la quantité et la qualité des ressources financières et humaines que recevra l'établissement. En conclusion, on dira donc que la répartition des élèves est au cœur du phénomène d'interdépendance.

La répartition du nombre d'élèves et de leurs caractéristiques détermine donc largement la répartition des autres ressources et affecte le fonctionnement interne des établissements, celui-ci devant tenir compte des résultats de la répartition et pouvant être calibré de manière à bien positionner l'école sur le marché scolaire. Autrement dit, l'analyse des interdépendances

observées à propos de la répartition des élèves est un élément important à prendre en compte si l'on veut comprendre le fonctionnement interne des écoles.

3. Les grappes et espaces d'interdépendance

C'est pourquoi nous allons maintenant nous attacher à montrer comment se structurent les grappes et espaces d'interdépendance dans le domaine de la répartition des élèves.

Partons d'abord de la définition générale d'une grappe d'interdépendance. Une grappe d'interdépendance est un ensemble d'écoles entretenant des relations d'interdépendance. Cette définition appelle aussitôt trois remarques.

Premièrement, ces grappes ne peuvent pas être délimitées de manière précise. D'une part parce qu'on ne peut pas dire que la dépendance existe ou n'existe pas ; il y a des degrés d'interdépendance. Il y a donc une part de subjectivité quand on cherche à déterminer si deux écoles sont ou ne sont pas interdépendantes. D'autre part, les établissements les plus périphériques d'une grappe entretiennent généralement aussi des relations d'interdépendances avec des établissements appartenant clairement à des grappes d'interdépendance différentes.

Deuxièmement, il faut souligner que le contour des grappes d'interdépendance peut varier selon les objets qu'on observe. Les écoles entretenant des relations d'interdépendance en matière de répartition d'élèves ne sont pas nécessairement les mêmes que celles qui sont interdépendantes en matière de pédagogie. Cependant, en Belgique francophone, nous avons fait l'hypothèse que l'enjeu de la répartition des élèves était tel qu'il structurait largement les interdépendances observées dans d'autres domaines. C'est pourquoi nous allons désormais, sans nier l'existence de certaines spécificités selon les domaines, nous intéresser aux seules grappes d'interdépendance ayant trait à la répartition des élèves.

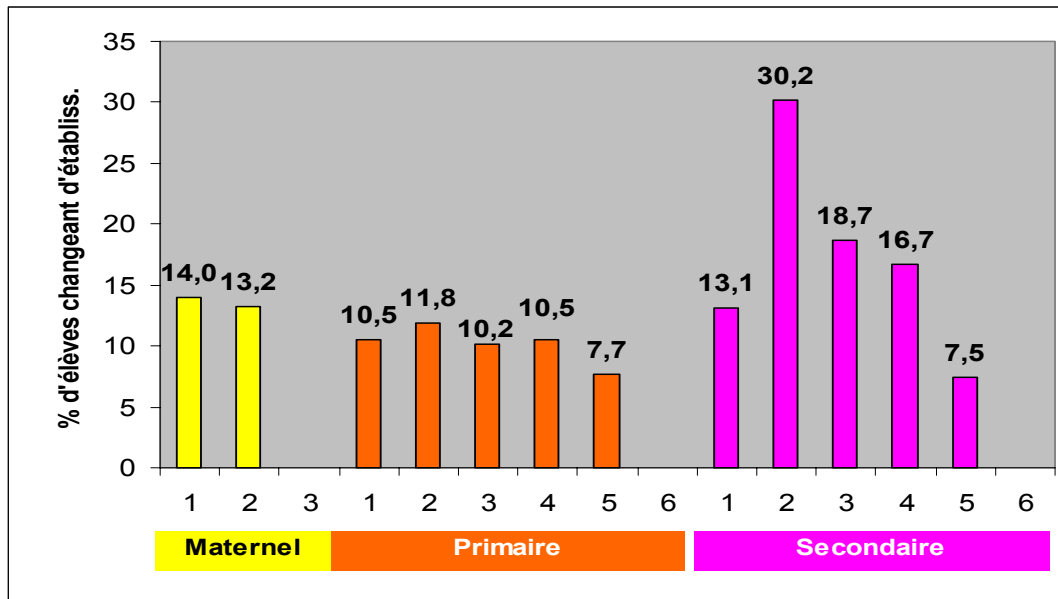
Enfin, il est possible d'observer plusieurs grappes distinctes sur un même territoire. Il est en effet possible qu'existent dans un même espace des réseaux d'interactions ou des marchés nettement cloisonnés. En matière de répartition des élèves, un tel cas se présente par exemple s'il existe exclusivement des écoles pour garçons et d'autres pour filles, ou si chaque réseau d'enseignement a un public captif qui n'envisagerait jamais de fréquenter les écoles d'un autre réseau.

Ce n'est absolument pas ce qu'on observe en Belgique francophone. Nous allons en effet montrer que pour la répartition des élèves, il y a bien une seule grappe d'interdépendance par territoire parce que presque toutes les écoles sont officiellement mixtes et que nombre de familles ne limitent pas leur horizon de choix à un réseau déterminé. Du fait qu'il n'y a qu'une seule grappe par territoire on pourra dès lors parler d'espace d'interdépendance.

La présence d'une seule grappe d'interdépendance par territoire peut être prouvée de diverses manières. L'une d'entre elles consiste à demander aux familles entre quelles écoles ils hésitent à inscrire leur enfant. Nous n'avons pu mettre en œuvre une telle analyse. Mais l'observation des flux nous semble prouver à suffisance l'importance de l'interdépendance et le fait qu'elle concerne tous les établissements d'un même territoire. On constate en effet que la mobilité des élèves entre écoles est élevée, qu'elle est diffuse et qu'elle déborde des frontières des réseaux.

La mobilité élevée apparaît lorsqu'on calcule la proportion d'élèves qui ne sont plus inscrits dans l'école qu'ils fréquentaient l'année précédente. Cette proportion a été calculée par Marc Demeuse pour l'ensemble de la Communauté française entre 2001-2002 et 2002-2003. Soulignons de suite que les pourcentages du graphique ci-dessus donnent un aperçu minimal de la mobilité puisqu'ils se limitent à la mobilité entre établissements, négligeant les changements d'implantation au sein d'un même établissement.

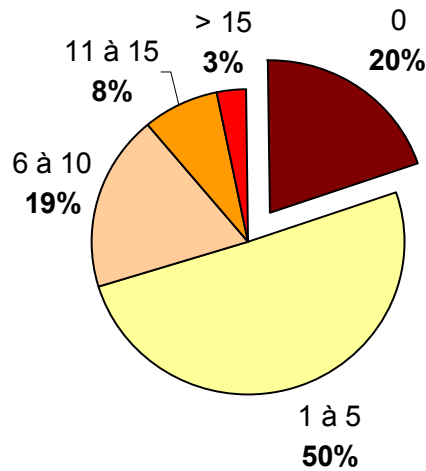
Graphique1. Proportion d'élèves ayant changé d'établissement entre 2001-2002 et 2002-2003, selon l'année d'étude dans laquelle ils étaient inscrits en 2001-2002. Données couvrant l'ensemble de la Communauté française



Le graphique est éloquent : dans la plupart des années d'étude, y compris au niveau maternel, le taux est supérieur à 10 %. Dans le secondaire, il est nettement supérieur à 10 %, y compris en 1ère année, et culmine aux alentours de 30 % en deuxième année. Si l'on suit les élèves sur deux ans, les taux sont encore supérieurs. Ainsi, dans la partie centre et l'Est de l'agglomération de Charleroi, près de 4 élèves sur 10 fréquentant la 2ème année secondaire ne sont plus inscrits deux ans plus tard dans leur école d'origine. Nous ne débattons pas ici des causes de ces flux. Nous soulignerons simplement combien ils sont fréquents et structurent donc de fortes interdépendances entre établissements scolaires.

Ces flux ne sont pas concentrés sur quelques écoles. Certes, on peut observer qu'entre certaines écoles cheminent de nombreux élèves mais, dans l'ensemble, la mobilité est diffuse. Autrement dit, dans un espace donné, on observe moins des sous-ensembles reliés par des flux intenses qu'un ensemble d'écoles quasi toutes reliées par des flux d'ampleur moyenne. Ainsi, dans la partie centre et Est de l'agglomération de Charleroi, où l'on compte 23 établissements secondaires, et donc 253 couples d'écoles, on constate que seuls 20 % de ces couples n'enregistrent aucun flux. Quand on observe les trajectoires sur deux ans, ce taux chute à 13 %. La plupart des autres couples se caractérisent par des flux d'intensité moyenne, puisque 50 % des couples s'échangent annuellement de 1 à 5 élèves. Il y a donc de nombreux liens de complémentarité entre écoles. A de tels liens s'ajoutent ceux de concurrence quantifiables si on pouvait demander aux familles entre quelles écoles ils hésitent pour l'inscription de leur enfant.

Graphique 2. Répartition des 253 couples d'écoles secondaires de Charleroi centre et Est selon le nombre moyen annuel d'élèves que se sont échangé les écoles entre 1997 et 2000



Cette mobilité diffuse implique automatiquement qu'une part des flux transgresse les frontières des réseaux ou franchissent la démarcation entre enseignement confessionnel et non confessionnel.

Dans l'enseignement fondamental, nous ne disposons pas de données statistiques à large échelle, mais il est probable que la situation n'est pas fortement différente de celle observée au niveau secondaire.

Le passage de l'enseignement fondamental à l'enseignement secondaire est propice à des changements de réseau puisque les parts de marché de chaque réseau sont nettement différentes selon les niveaux. Ainsi, dans la partie centre et Est de l'agglomération de Charleroi, entre 1999 et 2000, on observe que 14 % des élèves terminant leur primaire dans l'enseignement catholique se sont inscrits dans un autre réseau au niveau secondaire. Ce taux est de 18 % dans l'enseignement primaire de la Communauté et de 92 % dans l'enseignement primaire communal, vu la faible offre d'enseignement secondaire de ce réseau. On notera que les sorties de l'enseignement communal sont pour moitié orientées vers l'enseignement confessionnel, ce qui montre que les élèves ne demeurent pas nécessairement dans l'enseignement de même caractère.

Enfin, dans l'enseignement secondaire, on observe, toujours dans le même territoire, que près de la moitié des élèves qui changent d'établissement passent d'un caractère à l'autre, et que ce taux ne peut s'expliquer par la spécialisation de l'offre de l'un ou l'autre de ces deux caractères puisque chacun d'eux dispose d'un très large éventail d'options. De tels chiffres indiquent sans ambiguïté que les « marchés scolaires » ne sont pas circonscrits au sein de chaque réseau ou caractère et que, dès lors, en matière de répartition des élèves, toutes les écoles d'un même territoire peuvent être considérées comme interdépendantes, ce qui est susceptible d'affecter jusque les pratiques internes de ces établissements.

Mais peut-on donner de ces espaces un ordre de grandeur ? Il ne sera pas possible de présenter ici des cartes détaillées des espaces d'interdépendance. Nous nous contenterons de présenter quelques grands constats.

Premier constat: la taille des espaces locaux d'interdépendance diffère selon les niveaux d'enseignement. De manière générale, les espaces locaux du fondamental sont inférieurs à ceux du secondaire, notamment parce que les lieux de scolarisation des élèves tendent à s'éloigner des lieux de résidence à mesure que le jeune prend de l'âge. C'est ainsi que le taux de scolarisation dans la localité de résidence est de l'ordre de 60 % dans le fondamental et seulement de 25 % dans le secondaire.

Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, les espaces locaux d'interdépendance sont souvent interconnectés, du fait que les établissements situés à la périphérie d'un de ces espaces sont souvent aussi impliqués dans des grappes d'interdépendance voisines. Et lorsqu'on observe ces ensembles de grappes, on constate que ceux du fondamental et du secondaire se rapprochent singulièrement.

Reprenons en détail cette construction, en partant de l'espace local d'interdépendance défini à partir du centre d'une agglomération. On constate que les écoles de ce centre ont une aire d'attraction qui touche certaines zones de la périphérie et qui rendent ainsi les écoles du centre partiellement interdépendantes d'écoles situées plus loin dans la périphérie. Celles-ci, à leur tour ont des aires d'attraction empiétant partiellement sur les aires de recrutement des centres scolaires de la périphérie voisine.

Ainsi voit-on apparaître un ensemble de grappes interconnectées qui, dans les agglomérations, se présente souvent sous la forme d'une marguerite, avec l'espace d'interdépendance central correspondant au centre de l'agglomération et les espaces locaux périphériques interconnectés à la fois au centre et entre eux lorsqu'ils sont géographiquement voisins. Ainsi se constituent des ensembles de grappes qui ne sont cependant pas extensibles à l'infini. On observe en effet certaines ruptures de continuité dans le phénomène d'interconnexion. De telles ruptures s'observent notamment lorsqu'on quitte la zone d'influence d'une agglomération pour entrer dans une autre. Ces ruptures marquent les limites de ce que nous nommons un bassin scolaire. Celui-ci peut donc être défini comme un ensemble d'espaces d'interdépendance interconnectés entre eux.

4. Synthèse

Il est temps de conclure et de proposer une rapide synthèse de nos analyses et observations.

Première conclusion : les interdépendances touchent non seulement la répartition des ressources mais aussi le fonctionnement interne des écoles. Ce phénomène d'interdépendance est donc à prendre en compte dans l'analyse et dans l'action, y compris quand on s'intéresse à des domaines relevant de l'autonomie de l'établissement.

Deuxième conclusion; les interdépendances sont fortement structurées autour de l'enjeu de la répartition des élèves, en raison du mode de régulation propre à cet enjeu.

Troisième conclusion: les interdépendances relatives à la répartition des élèves ignorent les frontières des réseaux.

Quatrième conclusion: les espaces d'interdépendance diffèrent pour l'enseignement fondamental et secondaire mais pas les bassins scolaires.