

# Quelle régulation des interdépendances entre écoles pour réduire les inégalités et les ségrégations scolaires ?

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.

Jusqu'à présent, cette journée de colloque a été consacrée à l'analyse des situations existantes et aux constats. Nous voulons maintenant, en repartant de ces analyses et constats, nous attacher à dégager certaines pistes propositionnelles. Nous nous demanderons comment réguler les interdépendances entre écoles. Cette question ne sera cependant pas traitée de manière générale, mais en référence à un objectif : celui de la réduction des inégalités et des ségrégations. Nous nous demanderons donc quels dispositifs de régulation intermédiaire pourraient, mieux qu'aujourd'hui, réduire les inégalités et les ségrégations.

En dépit des évaluations plutôt mitigées que nous avons faites des dispositifs intermédiaires, nous croyons en effet que ces dispositifs peuvent, moyennant certaines modifications de leur structure et de leur fonctionnement, être des lieux d'intervention efficaces sur les ségrégations et les inégalités. Ce point de départ n'est pas partagé par tous. La perplexité affichée par certains renvoie à la difficulté d'aller à l'encontre des phénomènes sociaux d'inégalités et de ségrégation. Une énorme concentration d'énergie sociale est nécessaire pour un tel projet car la pente socialement naturelle du système pousse à la persistance de ces phénomènes. Nous avons nous-mêmes nos propres questionnements par rapport aux pistes que nous allons évoquer. Car si nous croyons que la régulation intermédiaire est une piste intéressante à investiguer, nous ne pouvons affirmer scientifiquement que sa mise en œuvre permettra de réduire d'office ces phénomènes d'inégalités et de ségrégation particulièrement résistants. Nous ne pouvons non plus affirmer qu'il sera politiquement possible d'insérer de tels dispositifs dans le système de régulation actuel. C'est donc à la fois avec conviction et modestie que nous présentons ces réflexions propositionnelles.

Nos réflexions reposent d'abord sur les analyses que nous avons faites des interdépendances. Ces analyses montrent que les phénomènes d'inégalités et de ségrégation se produisent et se reproduisent dans un contexte d'interdépendance entre écoles. Elles montrent également que ces interdépendances sont fortement structurées à partir du processus de répartition des élèves entre écoles. Or, cette répartition est essentiellement régulée par des mécanismes de marché, autrement dit résulte de l'agrégation de multiples décisions individuelles s'ajustant les unes aux autres et produisant ainsi des phénomènes sociaux souvent non recherchés par ceux qui contribuent à les produire. Est-ce à dire qu'il faut prôner l'éradication des régulations de

marché dans notre système éducatif? Quand bien même le penserait-on, il serait vain de le proposer. La liberté de choix d'école par les parents et la liberté d'organisation détenue par les pouvoirs organisateurs sont des caractéristiques bien ancrées dans notre système éducatif. Il est vain d'imaginer des modèles de régulation remettant fondamentalement en cause ces deux caractéristiques centrales de notre système d'enseignement. Sans compter qu'il est trop simpliste de penser qu'une éradication de la régulation de marché donnerait d'office de bien meilleurs résultats.

S'il fallait donc résumer notre pensée, nous dirions de manière lapidaire que la régulation de marché contribue à engendrer les phénomènes de ségrégation et d'inégalités, mais qu'il est vain de penser un modèle de régulation excluant toute régulation de marché. Notre réflexion consiste dès lors à se demander s'il est possible d'associer à la régulation de marché d'autres modes de régulation de telle manière que la combinaison de ces différents modes de régulation contribuerait à réduire l'ampleur des phénomènes de ségrégation et d'inégalités.

## **1. Trois modèles types de régulation**

Pour avancer dans notre réflexion, nous avons défini trois modèles de régulation type. Aucun de ceux-ci ne renvoie à des systèmes de régulation réels, car la réalité est toujours complexe. Elle porte la marque d'influences diverses et de structures héritées du passé car toute innovation doit inévitablement tenir compte de l'existant. Cependant, il apparaîtra assez clairement au fil de ce texte que le premier modèle reflète d'assez près la régulation en vigueur voici une bonne dizaine d'années, avant le décret missions et l'instauration de nombreuses instances de régulation intermédiaire. Ce modèle, que nous nommerons le modèle du contrôle, imprègne encore fortement le système actuel, et certaines mesures récentes s'inspirent encore de ce modèle. Le second modèle, quant à lui, s'inscrit dans la foulée des modèles promus par de nombreux organismes internationaux et dont certaines réalisations de ces dernières années portent la marque. Ce modèle que l'on sent émerger progressivement pourrait être baptisé le modèle de l'établissement mobilisé. Le troisième modèle, qui octroie une place importante à la régulation intermédiaire, est lui aussi partiellement traduit dans les faits depuis l'apparition, au début des années '90, de structures de concertation zonales ou infra-zonales. Nous le nommerons le modèle de la responsabilité collective.

### 1.1. Le modèle du contrôle

Dans le modèle du contrôle, les établissements, situés au niveau local, sont soumis à deux grands modes de régulation : d'une part le marché, principal régulateur du niveau intermédiaire ; d'autre part, les normes centrales, situées au niveau macro.

Ces normes centrales se caractérisent par le fait qu'elles sont substantielles, c'est-à-dire qu'elles imposent certaines pratiques précises aux établissements et aux individus qui en font partie. L'exemple le plus souvent évoqué est celui du non-redoublement, mais on peut citer d'autres normes, telles que les programmes, la limitation du temps consacré aux devoirs à domicile, les contraintes quant à l'utilisation du NTTP, les règles de priorité pour l'engagement des enseignants temporaires etc,... Nombre de ces normes visent à freiner la propension de certains acteurs à tenir compte des demandes s'exprimant sur le marché scolaire.

La combinaison de la régulation de marché et des normes substantielles est à la source de tensions au sein des établissements scolaires. Car si le marché pousse à l'adaptation des

pratiques aux caractéristiques des familles et à certaines de leurs demandes réelles ou supposées, les normes poussent au contraire à la standardisation des pratiques. Or, force est de constater qu'entre ces deux contraintes parfois contradictoires, nombre d'établissements s'inquiètent avant tout des contraintes du marché car leur non prise en compte présente à leurs yeux des risques importants : de perte d'emplois par exemple, ou de changement des caractéristiques de la population scolaire ou encore de perturbation du climat relationnel interne. Il arrive donc assez souvent que les organisations et leurs membres n'appliquent pas les normes substantielles ou respectent leur lettre davantage que leur esprit. Cette tendance est d'autant plus réelle que les dispositifs de contrôle de l'application des normes, de même que les sanctions associées aux normes, sont difficiles à mettre en œuvre de manière efficace.

### 1.2. Le modèle de l'établissement mobilisé

Dans le second modèle, celui de l'établissement mobilisé, les normes centrales sont d'une autre nature. Elles définissent certains objectifs à atteindre par les établissements (et donc des critères d'évaluation). Elles fixent aussi des procédures à respecter au sein des établissements pour les négociations et consultations internes à l'école, pour les recours, etc... Ce modèle attend donc beaucoup de la capacité d'action des acteurs locaux et considère qu'ils sont les mieux à même de trouver la manière adaptée de parvenir aux objectifs assignés tout en respectant certaines procédures démocratiques.

Ces acteurs restent cependant soumis à la régulation de marché, ce qui peut être source de tensions entre d'une part les objectifs officiels assignés et d'autre part les demandes des usagers ou les intérêts des enseignants. Les autorités centrales doivent dès lors concevoir des dispositifs de régulation empêchant que l'école, soumise aux pressions du marché, s'écarte des objectifs qu'elles voudraient la voir poursuivre. Pour ce faire, elles privilégient les incitants, les évaluations d'établissement et leur diffusion large pour que les acteurs locaux disposant d'une large autonomie puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause, par exemple pour que les familles puissent choisir l'école la mieux adaptée à leur projet éducatif et aux caractéristiques de leur enfant.

Au centre de ce modèle, trône la figure de l'établissement mobilisé et transparent, qui, par la combinaison de l'évaluation, de moyens sagement attribués et de la sanction du marché, serait conduit à améliorer ses résultats et à contribuer ainsi à l'amélioration globale des performances du système... Les principales limites de ce modèle sont au nombre de deux : d'une part, la multiplication des pressions sur les établissements et sur leurs membres ; pression notamment de l'état évaluateur et des familles ; d'autre part, la difficulté à calibrer les incitants et les critères d'évaluation de manière à ce que les actions de chacun des acteurs contribuent à la réduction des inégalités et des ségrégations. Souvent, en effet, évaluation et incitants visent surtout à pousser chaque établissement à être plus performant. Rien ne permet d'affirmer que l'addition de ces efforts intra-organisationnels concourt d'office à l'amélioration des performances collectives des établissements interdépendants...

### 1.3. Le modèle de la responsabilité collective

Le troisième modèle est celui de la responsabilité collective. La particularité essentielle de ce modèle tient à l'intervention plus significative des instances de régulation intermédiaire. C'est à elles plus qu'aux établissements que l'autorité centrale assigne cette fois des objectifs. L'autorité ne se charge plus d'évaluer l'efficacité de chaque établissement. Elle s'intéresse par contre à l'efficacité collective des établissements composant un même bassin scolaire. Ce

système repose dès lors sur la responsabilisation collective des établissements interdépendants. Dans ce modèle de régulation, ceux-ci sont dès lors tenus d'assurer une coordination de leurs efforts, et notamment de contenir la tendance de chacun d'eux à se comporter comme sur un marché. Bref, il s'agit de faire en sorte que les interdépendances, jusqu'ici essentiellement régulées par l'invisible main du marché, soit davantage assumée de manière concertée. Il s'agit par exemple de définir des codes de conduite, de mettre en commun de moyens, ... en référence à des objectifs collectifs tels que la réduction des inégalités et des ségrégations.

Dans ce modèle, il n'est pas impensable que soient imposées aux établissements des normes substantielles mais seules les balises essentielles sont définies par l'autorité centrale. Les autres normes substantielles sont issues des concertations au sein des instances intermédiaires et sont définies de commun accord par les acteurs locaux qui, ensuite, s'engagent à les respecter.

Un tel modèle présente lui aussi quelques faiblesses, qui sont autant de défis. Parmi elles, la difficulté pour l'autorité centrale d'emporter l'adhésion des différentes parties à des objectifs communs ; la difficulté, au sein des instances intermédiaires, d'amener par la seule persuasion certains établissements à abandonner une part de leur confort, de leurs routines ou de leur conviction au nom d'un objectif supérieur.

C'est ce troisième modèle que nous allons maintenant explorer plus avant, parce que les instances intermédiaires ont été au cœur de ce colloque et qu'en dépit des évaluations mitigées que nous en avons faite, nous considérons qu'elles peuvent jouer un rôle dans la réduction des inégalités et ségrégation, fusse dans le cadre d'un modèle de régulation plus hybride que celui que nous venons de présenter.

## **2. Structuration des instances intermédiaires**

Pour avancer dans cette réflexion, il nous faut d'abord donner un contenu plus précis à la notion vague d'instances intermédiaires. Celles-ci, on l'a vu lors des exposés précédents, sont nombreuses. De plus, leurs caractéristiques sont très variées tant du point de vue de leur extension géographique que des objets qu'elles traitent et de la manière dont elles fonctionnent. Nous présenterons dès lors la structuration actuelle de ces instances avant d'envisager comment inscrire ces instances, partiellement remodelées, dans un modèle de régulation s'approchant du modèle de la responsabilité collective.

### 2.1. Structuration actuelle

Une des caractéristiques essentielles des instances de régulation intermédiaire les plus proches du niveau local de l'établissement est qu'elles débordent rarement des frontières des niveaux d'enseignement et des frontières des réseaux. Dans l'enseignement officiel subventionné, les instances de régulation correspondent aux pouvoirs organisateurs, tant au niveau fondamental que secondaire. Dans l'enseignement catholique, les instances de concertation les plus mobilisées sont les conseils d'entités du fondamental et les centres d'enseignement secondaire. Dans l'enseignement fondamental de la Communauté, vu la plus faible densité d'établissements, l'instance de régulation la plus utilisée est plus étendue, puisqu'elle équivaut à la circonscription d'inspection.

A côté de ces instances strictement circonscrites aux frontières des niveaux, il en existe quelques-unes qui dépassent ces frontières. La Communauté dispose ainsi du conseil de district, ouvert à tous les niveaux et types d'enseignement. Des instances trans-niveaux existent aussi de manière sporadique dans les deux autres réseaux. Par exemple dans l'enseignement officiel subventionné, quand une commune organise les deux niveaux d'enseignement ou dans l'enseignement catholique, quand des acteurs locaux prennent l'initiative de créer des instances inter-niveaux. Toutes les instances figurant dans ce graphique s'inscrivent dans le territoire de la zone. Quelques-unes débordent cependant de ces limites, comme, à Charleroi, la circonscription d'inspection ou le pouvoir organisateur provincial.

A la différence de ce qui se passe dans les instances les plus proches du niveau de l'établissement, les contours des zones, situées à un niveau spatial plus large, sont identiques pour tous les réseaux et pour tous les types et niveaux d'enseignement obligatoire. Mais ce territoire commun n'est pas couvert par une seule instance. Le niveau secondaire et le niveau fondamental ont des instances de concertation distinctes. De plus, au sein de chaque niveau d'enseignement, les instances sont le plus souvent spécifiques à chaque réseau.

Il existe cependant quelques exceptions à ce découpage strict des instances en fonction des réseaux et des niveaux. Au niveau secondaire, le conseil de zone de l'enseignement secondaire non confessionnel réunit l'officiel subventionné et la Communauté. Dans l'enseignement fondamental, les commissions chargées de l'affectation des puéricultrices et les commissions régionales de réaffectation sont communes aux deux réseaux subventionnés notamment parce qu'elles impliquent les inspecteurs cantonaux qui ont en charge les deux réseaux subventionnés. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, leur territoire n'est pas celui de la zone mais celui du ressort d'inspection. La commission de proximité récemment instaurée pour l'enseignement fondamental est en définitive, au niveau de la zone, la seule instance réunissant tous les réseaux. Mais les prérogatives de cette commission sont relativement limitées puisqu'elle est chargée de gérer une part marginale de l'attribution des discriminations positives.

## 2.2. Une structuration à deux niveaux : à conserver

L'analyse de cet enchevêtrement complexe d'instances intermédiaires permet de faire apparaître une structure à deux niveaux. D'une part, un niveau composé d'instances multiples et généralement de petites dimensions. D'autre part, un niveau équivalent à la zone. Cette structure à deux niveaux, apparue progressivement au fil des décrets et des initiatives locales, doit être prise en compte si l'on veut concevoir un modèle de régulation viable octroyant un rôle significatif à la régulation intermédiaire. Non seulement en vertu du principe qu'il est coûteux et souvent mal reçu de faire table rase du passé, mais parce qu'une telle structure permet simultanément de préserver les prérogatives des pouvoirs organisateurs et de rendre possible une coordination de ces acteurs autonomes autrement que par le biais de l'invisible main du marché.

Le modèle de la responsabilité collective ou un modèle approchant pourrait donc reposer sur deux types d'instances intermédiaires : à un premier niveau, comme aujourd'hui, une constellation d'instances que nous qualifions de proximité ; à un niveau territorial plus large, une instance qui pourrait être qualifiée d'instance de bassin. Idéalement, en effet, les contours de cette instance de second niveau devraient correspondre au mieux aux contours des bassins scolaires puisque c'est dans de tels espaces que se structurent les relations d'interdépendance

entre établissements. Le découpage territorial n'est cependant pas l'élément central de notre proposition. Les zones actuelles pourraient en effet être le territoire de référence de ces instances de second niveau, même si elles englobent dans certains cas plusieurs bassins.

Dans un tel schéma, les instances de proximité équivaldraient à celles aujourd'hui existantes, et évolueraient au gré de la volonté des acteurs qui les composent. La définition des contours serait laissée à leur libre appréciation. Celle-ci les conduirait sans doute à garder à ces instances une taille humaine, favorable à l'interconnaissance, à la relation de confiance, à la participation de tous les établissements dans les instances de décision ou de concertation. Continuerait donc à prévaloir à ce niveau la fragmentation institutionnelle, les instances restant pour la plupart internes aux réseaux et propres à un seul niveau d'enseignement, même si les acteurs étaient libres de développer des instances inter-niveaux, inter-PO voire inter-réseaux. Par ailleurs, ces instances continueraient à se caractériser par des modes de fonctionnement variés ne fût-ce que parce que les instances actuelles correspondent généralement à un P.O. dans le réseau communal (ce qui favorise un mode de fonctionnement hiérarchique), tandis qu'elles sont inter-PO dans le réseau libre et ne regroupent qu'une partie du P.O. dans l'enseignement de la Communauté.

A une échelle géographique plus large, les contours de l'instance de bassin ou de zone seraient fixés par le législateur afin de garantir la possibilité d'une intégration institutionnelle des réseaux, des niveaux et des types d'enseignement. Par ailleurs, ces instances seraient des lieux d'association de P.O. gardant leur autonomie et coordonnant leurs actions sur base de la concertation.

### **3. Composition des instances de bassin et mode de décision en leur sein**

Les quelques mots dits à propos du fonctionnement interne des deux types d'instances méritent quelques explications. Il existe en effet théoriquement deux manières de penser la composition des instances de bassin et deux manières de penser le mode de décision interne à cette instance.

En ce qui concerne les modes de décision, un premier modèle, celui de la coordination, implique qu'une autorité détienne *in fine* le pouvoir de décision et tranche si besoin est, même s'il peut appuyer sa décision sur des consultations. Dans le modèle de la concertation, ce sont les parties constitutives qui définissent collectivement les contraintes qu'elles s'imposent à elles-mêmes, les moyens qu'elles mettent en commun, les dispositifs qu'elles mettent en place pour tenter d'orienter les actions des acteurs locaux, ou même les modalités de prise de décision au sein de l'instance. Nous sommes conduits à privilégier ce second modèle au niveau du bassin, essentiellement parce que les pouvoirs organisateurs restent légalement et dans les faits un élément essentiel du système. Il serait difficilement concevable de doter une instance nouvelle d'une légitimité telle qu'elle puisse s'imposer aux pouvoirs organisateurs sans que ceux-ci soient étroitement associés au processus de prise de décision des mesures qui s'appliqueront à eux. Sans doute faut-il même octroyer un droit de veto à chacun d'eux dans certaines matières.

L'option en faveur du modèle de la concertation entraîne presque automatiquement le choix des catégories d'acteurs composant l'instance. Il existe en effet deux manières de penser la composition de l'instance. Elle peut être exclusivement composée des représentants des pouvoirs organisateurs, ou intégrer aussi d'autres acteurs tels que les enseignants et leurs représentants syndicaux, les inspecteurs, les usagers, les services para-scolaires tels que PMS,

écoles de devoir,... En n'intégrant dans l'instance de bassin que les gestionnaires de P.O. ou d'établissement, on opte pour le respect des prérogatives des P.O. On accentue aussi l'idée de la responsabilisation collective de ces organismes offrant les services d'enseignement. Mais une telle option n'empêche pas que soit donné à d'autres acteurs un pouvoir d'avis, d'interpellation ou d'expertise. Cela n'empêche pas non plus que certains de ces acteurs soient associés à des actions décidées au sein de l'instance de bassin. Structurées ainsi, les instances de bassin et de proximité sont clairement articulées : les instances de proximité délèguent leurs représentants au sein de l'instance de bassin ; elles débattent en leur sein des positions que doivent défendre ces représentants et, une fois les décisions prises, doivent participer loyalement à leur mise en œuvre.

#### **4. Missions de l'instance de bassin**

Les instances de proximité et de bassin peuvent être toutes deux associées à la lutte contre les inégalités et les ségrégations, mais nous avons souligné à plusieurs reprises au cours de la journée que les interdépendances effectives se structuraient à une échelle plus large que les P.O., les réseaux, les niveaux et les types d'enseignement. Les instances de proximité risquent dès lors de ne pas pouvoir ou oser agir isolément sur certains processus déterminants. Ce sont donc à nos yeux les instances de bassin qui doivent constituer l'élément central du dispositif de niveau intermédiaire chargé de coordonner les actions visant la réduction des inégalités et des ségrégations.

Ces deux phénomènes de ségrégation et d'inégalités devraient précisément être au cœur de la mission de ces instances de bassin. Plus précisément encore, ces instances de bassin devraient avoir pour seul et unique objectif d'endiguer ces deux phénomènes, et seraient dès lors tenues de justifier toutes leurs actions en référence à ce double objectif. Nous allons cependant tenter de définir plus avant cette mission. Cela implique d'abord une réflexion concernant les liens entre ségrégation et inégalités.

On l'a déjà souligné, les phénomènes de ségrégation et d'inégalités sont liés mais pas totalement dépendants l'un de l'autre :

- la ségrégation n'entraîne pas d'office l'inégalité de résultats même si elle tend à limiter les « effets de pair » et à pousser les enseignants à adapter inconsciemment le niveau d'exigence académique à la représentation qu'ils ont des capacités et besoins de leurs élèves ; c'est pour manifester l'indépendance partielle des deux phénomènes que nous mettons entre les deux une flèche en pointillés;
- par contre, dans l'autre sens, la relation causale est plus nette, dans notre système scolaire en tous cas ; il est en effet établi que les inégalités de résultats sont corrélées aux inégalités sociales et que les échecs débouchent souvent sur des changements d'établissements, ce qui tend à accentuer la ségrégation des élèves en fonction de leur origine sociale.

Ces phénomènes d'inégalités et de ségrégation mériteraient tous deux d'être combattus, mais il nous paraît que l'objectif prioritaire assigné aux instances de bassin doit être la réduction des inégalités. La première raison d'un tel choix est d'ordre pragmatique ; certains acteurs locaux ont intérêt au maintien de la ségrégation et nombre de ceux qui la jugent négative estiment que le libre choix et la ségrégation résidentielle constituent des obstacles indépassables à toute action ; il est donc difficile d'imaginer une mobilisation efficace à propos de cet objectif. La seconde raison est que la lutte contre les inégalités peut avoir à terme des effets d'entraînement en matière de mixité sociale des publics scolaires. La

politique de lutte contre les inégalités pourrait donner aux écoles les moyens de maintenir en leur sein et de faire réussir des élèves en difficulté, renonçant ainsi par une politique de moindre sélection à alimenter la ségrégation. D'autre part, une égalisation progressive des résultats des écoles pourrait réduire, dans le chef des familles, la perception d'une hiérarchisation des écoles.

Une manière d'opérationnaliser ces objectifs consisterait à dire que l'instance de régulation de bassin a pour mission d'augmenter la proportion de jeunes atteignant les socles de compétence en fin de premier degré et d'augmenter aussi la proportion de jeunes décrochant un certificat de fin de secondaire.

Il conviendrait cependant de placer des balises de telle manière que la poursuite de ces deux premiers objectifs ne justifie pas une accentuation des ségrégations. Il s'agirait donc de préciser que la diminution des inégalités doit aller de pair avec une réduction des pratiques de renvoi, vers des organisations scolaires spécialisées, des élèves ne correspondant pas aux normes académiques ou comportementales des écoles dans lesquelles leur famille les ont inscrits. Bref, il s'agit de privilégier le support précoce et *in situ* aux élèves en difficulté, sans toutefois en faire une règle absolue puisqu'il s'avère que, parfois, des résistances excessives bloquent l'envoi des élèves vers des structures scolaires spécialisées adéquates.

## **5. Objets , outils et ressources**

Mais sur quoi pourrait agir concrètement une instance de bassin sachant que subsistent par ailleurs la liberté de choix des familles et la liberté d'organisation des P.O. ? Pour traiter cette question, nous rappellerons d'abord que nombre d'épisodes menant à l'échec au cours d'une trajectoire scolaire comportent une dimension supra-établissement et ne peuvent donc être simplement assumés par une action s'inscrivant dans les limites de chaque établissement. Ces épisodes constituent donc autant d'objets dont peut se saisir l'instance de bassin pour en traiter les dimensions supra-établissements.

### 5.1. Objets

Dressons une liste non exhaustive de quelques épisodes qui, au cours d'une trajectoire scolaire, peuvent mener un élève à l'échec, à la relégation et à l'abandon. Très tôt dans l'enseignement fondamental peut apparaître une prise en charge tardive ou défaillante des élèves en difficulté. On sait aussi combien sont nombreux et souvent malvenus les changements d'écoles suite à un échec scolaire. L'entrée dans le spécial est un autre sujet difficile, parfois trop vite préconisée par une école et parfois trop longtemps refusée par une famille qui craint la relégation définitive. On connaît aussi des cas d'échecs ou de découragements suite à des exigences scolaires se situant au-delà des prescriptions légales en termes de compétences à atteindre. Inversement, on observe aussi des situations où le certificat d'études de base est attribué en fin d'enseignement primaire sans que soient atteintes les compétences de base. La pré-orientation implicite en 1<sup>ère</sup> secondaire est un autre phénomène affectant les trajectoires des élèves selon qu'ils sont inscrits en 1<sup>ère</sup> A ou en 1<sup>ère</sup> B ou qu'ils fréquentent une école organisant surtout de l'enseignement de transition ou surtout de l'enseignement de qualification. Le redoublement à l'identique est un phénomène largement répandu, y compris dans les années complémentaires qui, légalement, devraient être conçues en fonction des besoins de chaque élève. Les orientations par relégation plutôt que par choix, sans que les acteurs qui orientent ou choisissent le fassent en connaissance de

cause est une réalité largement répandue du fait de la hiérarchie nette entre les filières.

Chacun de ces épisodes, avons-nous dit, comporte l'une ou l'autre dimension supra-établissement dont pourrait dès lors se saisir l'instance de bassin. C'est évidemment le cas dès qu'on évoque les changements de niveau, de type ou d'école. Mais c'est aussi le cas d'autres épisodes qu'on a souvent trop vite tendance à n'expliquer qu'en invoquant le manque de compétence des enseignants ou la mauvaise organisation de l'école.

Pour illustrer notre propos, prenons le premier de ces épisodes : celui où les difficultés scolaires ou sociales d'un élève sont prises en charge par l'école trop tardivement ou de manière non efficace. Ce problème, *a priori*, est du ressort de l'établissement lui-même. Mais il peut être également lié à la crainte qu'à l'école de développer certains dispositifs de soutien du fait des conséquences potentielles sur son positionnement concurrentiel. Il peut aussi renvoyer au fait qu'une école de petite taille peut difficilement mettre en place sur base de ses seules ressources un dispositif de soutien un tant soit peu spécialisé. Face à de telles réalités, les instances intermédiaires peuvent par exemple définir des codes de conduites communs, mettre sur pied des équipes d'intervention mises à la disposition des établissements en fonction des besoins, ou développer les lieux d'échange d'expériences entre enseignants confrontés à ce type de défi.

Cette dimension collective est ainsi présente pour chacun des autres points énumérés, et de manière plus nette encore quand il s'agit de mobilité inter-école, inter-types et inter-niveaux. Il s'agit donc d'autant de points sur lesquels peut intervenir une instance de bassin.

## 5.2. Actions

Face à de tels défis, l'instance de bassin réunissant les pouvoirs organisateurs peut mener trois grands types d'action.

Le premier type d'action concerne la structuration de l'offre, question vaste et épineuse, jusqu'ici traitée ponctuellement sur base des initiatives individuelles des établissements plus qu'en référence à un plan d'ensemble. Traité surtout avec comme préoccupation première les intérêts des établissements et des enseignants plus que l'impact potentiel de la structure d'offre sur les destinées des élèves. Or, un tel impact est avéré. Pensons ici au souci qu'à chaque école primaire d'offrir le choix de l'anglais et du néerlandais pour des raisons de position concurrentielle, de préférence à un investissement sur les dispositifs de soutien aux élèves en difficulté. Pensons aussi aux 1er degrés fortement calibrés en fonction de l'offre des 2ème et 3ème degrés de l'école et déterminant de ce fait les critères d'évaluation et les destinées des élèves, ce qui pose la question de l'opportunité de degrés d'orientation autonomes. Pensons aussi aux 1ère S, parfois absentes de certaines écoles parce qu'elles font assumer par d'autres le soutien aux élèves en difficulté. Pensons enfin à la question de l'opportunité de spécialiser ou au contraire de diversifier l'offre de filières et d'options de chaque école aux 2ème et 3ème degrés. Autant de questions sur lesquelles il n'est possible de progresser que par le biais d'une concertation prenant d'abord en considération l'impact sur les trajectoires et se préoccupant ensuite d'amortir les répercussions des restructurations sur les équilibres internes aux organisations et sur les carrières des enseignants.

Le second type d'action concerne la régulation des conduites des acteurs locaux autonomes, principalement les familles et les enseignants, mais aussi les directions qui, au jour le jour, développent des pratiques favorisant ou non le développement des inégalités.

Le troisième type d'action consiste à affecter certaines ressources à des projets déterminés ou à des établissements particuliers, toujours avec le souci de réduire les inégalités.

Détaillons ces deux derniers types d'action.

### 5.3. Outils de régulation des conduites des acteurs locaux

Quand il s'agit d'orienter la conduite d'acteurs, un large éventail d'outils de régulation est disponible. Ces outils peuvent être regroupés en trois catégories. Les uns privent l'acteur de liberté de décision. D'autres lui laissent la liberté de proposer et de développer des initiatives mais pas de décider. D'autres enfin laissent toute liberté de décision.

Dans le premier cas, ce qui motive l'acteur à suivre l'orientation du régulateur est la menace d'être sanctionné s'il s'écarte de la norme édictée. Comme nous avons souligné que l'instance de bassin devrait être inscrite dans la logique d'association plus que d'autorité, il va de soi que ce mode de régulation ne doit pas être privilégié. Cependant, il est possible que les P.O. associés s'engagent à respecter des codes de conduite élaborés en commun, codes de conduite qu'il s'agit ensuite de faire respecter. Il est dans ce cas utile de prévoir des mécanismes de sanction ou à tout le moins de surveillance et de rappel à l'ordre.

Dans le second cas, la liberté d'initiative ou de proposition dont est doté l'acteur est soumise soit à un arbitrage de l'instance de régulation soit à une concertation entre les parties concernées. Autrement dit, l'acteur qui veut développer une action doit parvenir à convaincre de la pertinence de son action l'arbitre ou ses pairs afin que ceux-ci lui donnent l'autorisation de mettre en oeuvre son projet.

- L'arbitrage pourrait par exemple être utilisé pour la gestion de l'inscription des élèves au moment de l'entrée dans un niveau d'enseignement. Sans doute ne serait-il pas contraire à la Constitution d'élaborer un système appliqué dans certaines régions anglaises et consistant à demander à toutes les familles concernées d'exprimer leurs préférences dans leur choix d'écoles. La centralisation de ces demandes par l'instance intermédiaire permet ensuite de résoudre les cas où le nombre de demandes excède le nombre de places offertes. Ce traitement s'effectue en fonction de certains critères définis préalablement en commun par les écoles et annoncés publiquement. Parmi ces critères peuvent figurer par exemple la distance entre le lieu de résidence et l'école, la présence de frères et sœurs dans l'école, mais aussi d'autres pouvant permettre d'équilibrer au mieux les caractéristiques sociales ou académiques des publics de chaque école.
- La concertation, quant à elle, pourrait être une pratique généralisée. Nous ne parlons pas ici de la concertation entre P.O. au sein de l'instance de bassin mais de la concertation que l'instance de bassin peut favoriser ou imposer pour régler *a priori* ou *a posteriori* certaines questions mettant aux prises des écoles, des familles ou des enseignants. Un service d'ombudsman ou de médiation pourrait par exemple être mis en place pour gérer les désaccords impliquant des acteurs de P.O. différents et touchant aux questions d'inégalités et de ségrégation.

Dans le cas où les acteurs locaux détiennent le pouvoir de décision, il existe une large panoplie d'outils qui visent à orienter néanmoins l'action des acteurs.

- Parmi eux, les incitants, qui récompensent financièrement ou symboliquement toute action allant dans le sens souhaité. Il est cependant peu probable que l'instance de bassin dispose de moyens suffisants pour mener une politique d'incitants financiers.

- Second type d'outil : la simple information. L'usage d'un tel outil peut être varié : il peut s'agir d'informer à propos de la pertinence ou de la nocivité de telle ou telle pratique ; il peut s'agir aussi d'informer pour éclairer au mieux les avantages et inconvénients de divers choix possibles. On sait combien cet outil de régulation est utilisé par exemple dans le domaine de la santé. On sait aussi qu'il est recommandé par les tenants d'une régulation de marché, soucieux de réduire les biais d'information. L'utilisation de cet outil pourrait cependant servir d'autres fins. Ainsi une instance de bassin peut-elle envisager d'informer les familles sur l'offre de manière la plus neutre possible. Il est envisageable aussi d'éduquer au choix et à l'orientation. Et pourquoi pas des campagnes vantant les mérites de la mixité sociale et ethnique dans les écoles ?
- Troisième type d'outil permettant d'orienter les actions d'acteurs par ailleurs libres de décider : la technique du miroir. Cette technique consiste à renvoyer aux acteurs locaux une photographie de leurs pratiques ou de leurs résultats, une sorte de tableau de bord incluant si possible des comparaisons dans le temps et dans l'espace. La sélection des informations renvoyée en miroir n'est bien entendu pas neutre. Elle se fait sur base de critères, et invite dès lors les organisations et individus à s'évaluer par rapport à un étalon implicite ou explicite, qui devrait les inciter à réajuster leurs pratiques ou objectifs. Pensons ici à des tableaux de bord permettant à chaque bassin de comparer l'évolution d'indices de ségrégation et d'inégalités à des situations antérieures ou à d'autres bassins. Pensons aussi au renvoi à chaque école de ses résultats à des tests standardisés ou de données concernant ses flux d'entrée et de sortie, lui permettant de se situer par rapport à la moyenne des autres établissements.
- Quatrième manière d'orienter les actions d'acteurs par ailleurs libres de leurs décisions: leur proposer ou leur imposer de consulter des experts ou des pairs avant de prendre une décision. Le terme de consultation est utilisé à dessein pour souligner que les décisions ne doivent pas être négociées ou être d'office conformes aux conseils. Dans cet ordre d'idée, on peut penser par exemple au financement par le bassin d'audits organisationnels lorsqu'un établissement ou un P.O. le souhaite. Mais on peut aussi penser à la multiplication des occasions d'échanges entre enseignants, particulièrement à la jonction du primaire et du secondaire de manière à impliquer aussi les écoles primaires non annexées à des écoles secondaires.
- Enfin, il est possible de mettre à disposition des acteurs des dispositifs d'aide. Le simple fait de mettre à disposition des écoles de telles ressources peut conduire tel ou tel acteur à oser ou pouvoir affronter tel ou tel problème. Dans cette ligne, pensons par exemple aux équipes « volantes » pouvant apporter un soutien pour traiter efficacement une difficulté scolaire sans nécessiter la sortie de l'élève du milieu scolaire dans lequel il se trouve.

#### 5.4. Affectation des ressources

Le troisième type d'action d'une instance de bassin peut consister à affecter des ressources humaines et financières. Cette action s'inscrit cependant dans un cadre où l'instance de bassin ne détient pas de ressources propres qu'elle pourrait distribuer selon ses critères. Les détenteurs des ressources sont donc bien toujours les P.O. qui, dans le cadre de l'instance de concertation, peuvent décider de trois types d'actions qu'ils mènent parfois déjà en leur sein ou au sein d'instances intra-réseaux :

- mettre en commun certaines ressources pour développer des services communs quand il est justifié que ceux-ci soient inter-réseaux ou inter-niveaux ;

- répartir entre les P.O. ou les établissements certaines ressources telles que le reliquats ou le « pot de solidarité » NTPP existant dans les conseils de zone du libre ;
- transférer des ressources humaines ou matérielles pour des aides temporaires ; au niveau des ressources humaines, il s'agit d'une sorte de détachement justifié par la nécessité d'avoir à un moment donné une compétence particulière dans un établissement.

## 6. Concrètement...

Les pistes propositionnelles évoquées paraîtront peut-être utopiques. Certes, elles se fondent sur l'actuelle structure des dispositifs, mais elles reposent tout de même sur l'idée, loin d'être acquise, qu'une instance de concertation inter-réseaux puisse voir le jour au niveau d'une zone ou d'un bassin et puisse être efficace. Certes, elles ne donnent pas à cette instance un pouvoir sur les P.O. et l'inscrit dans un modèle associatif, mais on ignore si les acteurs, spontanément ou par incitation des autorités centrales, vont se trouver d'accord sur l'objectif à poursuivre et sur les manières d'y parvenir.

Cependant, certaines de ces pistes peuvent être expérimentées à plus petite échelle par des acteurs soucieux de ne plus laisser guider leurs pratiques par des mécaniques de marché qui les entraînent parfois loin des valeurs qu'ils aimeraient défendre. Ainsi est-il envisageable de développer certaines actions sans étendre un éventuel décret instituant les instances de bassin telles qu'imaginées dans ces pistes. Les pouvoirs organisateurs peuvent, en raison de leur large autonomie, décider de coopérer sans avoir pour cela besoin de modification de la législation. De même, des actions de coopération peuvent se développer sans qu'existe une instance de zone ou de bassin intégrant tous les réseaux et les niveaux. Des actions, certes de moindre envergure, peuvent être initiées au sein des instances de proximité ou d'un groupement limité de ces instances.

Reste la question du « par où commencer »? Inévitablement par un projet concret, suffisamment ambitieux pour être mobilisateur, mais assez réaliste pour ne pas essouffler, susceptible d'avoir des effets d'entraînement... Un exemple ? Imaginons qu'un bassin se fixe le défi d'améliorer significativement la proportion d'élèves parvenant à la maîtrise des socles de compétences au terme du premier degré secondaire. Plus précisément, imaginons que soit ciblée une génération précise, par exemple celle des enfants nés en 2000 et entrant donc pour la plupart en 1ère année en 2006, et que soit fixé comme objectif de parvenir au terme de huit années de scolarité à un taux de réussite ambitieux mais réaliste. Une telle opération, pilotée par l'instance de bassin et donc par l'ensemble des P.O., veillerait à mobiliser autour de cet objectif tous les acteurs, depuis les parents et les enseignants jusqu'aux organismes périphériques au monde scolaire.

L'opération se déroulerait ainsi au fur et à mesure de l'avancement de la cohorte dans la scolarité. Chaque étape d'avancement de cette cohorte donnerait lieu à une action en trois temps. Avant l'arrivée de la cohorte, il s'agirait de repérer les processus problématiques, d'en analyser au mieux les mécanismes, de décider de dispositifs pour les corriger. Au moment où la cohorte franchit l'étape, il s'agirait de mobiliser les différents acteurs, de mettre en œuvre les dispositifs décidés, de les ajuster en fonction des difficultés repérées. Après le passage de la cohorte, viendrait le temps de l'évaluation des effets des dispositifs, et de la pérennisation (ou de l'ajustement) des dispositifs ayant produit des effets positifs.