

CHAPITRE 2

LES DOMAINES D'INTERVENTION DES BASSINS SCOLAIRES

La liste des domaines potentiels d'intervention des bassins scolaires est longue. Ce chapitre n'investigue pas tous ces possibles. Car élaborer des propositions de scénarios pour chaque domaine d'intervention ne peut se faire sans effectuer une analyse fouillée des dispositifs existants et sans pousser la réflexion propositionnelle à un niveau de détail suffisant, seule manière de vérifier que les idées générales sont susceptibles de résister à la confrontation du réel.

Pour effectuer le choix des domaines d'intervention à privilégier, nous nous sommes basés sur le projet de Contrat stratégique pour l'éducation, qui définit trois domaines d'intervention pour les bassins scolaires :

- la gestion des flux de population scolaire ;
- l'optimisation de l'offre d'enseignement ;
- la coopération entre écoles.

En traitant ces domaines, nous savons que nous n'avons pas fait « le tour de la question ». C'est ainsi par exemple que nous n'avons qu'effleuré des questions aussi importantes que la gestion des personnels ou celle des dispositifs d'orientation scolaire.

Il n'empêche que le menu de ce chapitre est consistant, chacun des trois domaines ayant été investigué en détail, selon un schéma de travail et d'exposé comparable. Pour chaque domaine, en effet, nous avons d'abord analysé les dispositifs actuels. Nous avons ensuite analysé les limites de ces dispositifs et, sur cette base, défini les grands principes d'un modèle de régulation alternatif. Dans le cadre ainsi tracé, nous avons, dans un troisième temps, investigué en profondeur la question des dispositifs concrets qui pourraient être mis en oeuvre. A ce niveau, nous n'avons jamais débouché sur une seule proposition. Chaque fois, plusieurs scénarios ont été dégagés en faisant varier notamment la place octroyée aux bassins scolaires dans la régulation du domaine d'intervention.

Après l'analyse de chacun des domaines, une synthèse des scénarios dégage, en combinant ces divers scénarios, cinq options principales et hiérarchisées.

L'ordre de présentation des trois domaines d'intervention n'est pas le fruit du hasard. Il doit être mis en relation avec la distinction opérée au chapitre 1 entre l'objectif de réduction des compétitions et celui de développement des coordinations. La gestion des flux et l'optimisation de l'offre relèvent davantage du premier axe, tandis que la coopération entre écoles renvoie au second.

1. LA GESTION DES FLUX DE POPULATION SCOLAIRE

Le gouvernement a évoqué la question de la gestion des flux de population scolaire dans trois documents officiels : la Déclaration de politique communautaire, la Déclaration commune et le projet de Contrat stratégique pour l'éducation.

De ces textes, il importe de retenir les points suivants :

- la gestion collective des flux est d'abord prévue par caractère au niveau de chaque bassin. L'inclusion de l'expression « d'abord par caractère » dans le projet de Contrat stratégique pour l'éducation laisse entendre que la limitation au caractère peut être conçue soit comme une étape avant une gestion inter-caractères, soit comme la seule obligation (la gestion inter-caractères étant toujours possible si les acteurs le souhaitent) ;
- l'objectif assigné à cette gestion collective est d'une part la régulation des concurrences et du quasi-marché au bénéfice prioritaire des populations qui subissent l'échec, la relégation et l'exclusion, et d'autre part la limitation de la ségrégation ;
- les textes soulignent qu'il importe de laisser aux acteurs l'autonomie, la responsabilité et l'initiative ;
- il est cependant prévu que ces acteurs locaux seront « cadrés » :
 - o d'une part, par le biais d'incitants (comptabilisation des élèves admis après exclusion, encadrement et ressources pédagogiques plus étendues en cas de prise en charge collective, lissage des dotations) ;
 - o d'autre part, par certaines normes légales portant sur l'obligation de déclaration du nombre de places, sur la limitation des possibilités de changement d'établissement et sur le contrôle accru des pratiques de refus d'inscription.
- les domaines d'action des bassins en matière de gestion des flux restent pour leur part peu précisés. Les exemples évoqués portent essentiellement sur l'offre d'enseignement (1^{er} degré autonome, 7^e qualifiantes...) et sur l'échange d'informations administratives et de bonnes pratiques pédagogiques. La définition d'un plan de prise en charge des refus d'inscription et des exclusions est le seul exemple d'une action directe sur les flux.

Nous estimons que la gestion des flux de population scolaire et la répartition des élèves entre les écoles sont des questions cruciales parce que :

- elles sont en rapport direct avec les questions de ségrégation et d'inégalités que le gouvernement veut traiter ;
- la répartition des élèves et la mobilité scolaire sont les principaux vecteurs des interdépendances compétitives entre établissements ; or, une régulation alternative de ces interdépendances est un volet important du projet de co-responsabilisation.

Sans réponse adéquate à ces deux questions, on peut en effet douter de l'efficacité des actions de réduction des inégalités et, plus encore, des ségrégations. On peut douter aussi de la profondeur et de la pertinence des concertations et coopérations inter-établissements.

Or, la manière dont les textes gouvernementaux semblent concevoir les bassins scolaires et la question des flux d'élèves laissent apparaître deux tensions : d'une part, entre l'objectif de réduction des ségrégations et la préservation intégrale de la liberté de choix des familles ; d'autre part, entre la régulation par la concertation des interdépendances entre écoles et la dissociation des instances par réseau.

Pour sortir de ces tensions, nous estimons que :

- sans remettre en cause la liberté de choix des familles, il convient d'examiner quelles mesures concrètes peuvent être mises en forme pour que l'exercice de cette liberté ne favorise pas les ségrégations, comme c'est le cas actuellement ; chaque famille doit pouvoir continuer à exprimer ses choix (ou ses préférences), mais chacune doit obtenir des chances équivalentes de les concrétiser (autrement dit, chacune doit pouvoir disposer des mêmes atouts pour concrétiser ses choix) ;

- pour mener les établissements à développer, par la concertation, des mesures qui permettent à tous d'oser développer des politiques vecteurs d'équité sans avoir à craindre la surenchère compétitive d'un autre établissement, il importe de mettre en place des dispositifs de concertation rassemblant tous les établissements objectivement interdépendants, et pas seulement une partie d'entre eux ; or, les analyses montrent que les interdépendances traversent les frontières des réseaux, des niveaux et des types d'enseignement alors que les textes officiels se montrent très prudents quant à l'idée de structurer des instances inter-réseaux ou inter-caractères.

En conséquence, nous estimons nécessaire de consacrer une importante réflexion à l'un des thèmes peu abordés dans les documents gouvernementaux, à savoir une régulation alternative des inscriptions. Nous proposons à ce niveau la mise en place d'un système de traitement collectif des préférences. Il s'agit là d'un système nettement plus formalisé qu'actuellement, mais qui laisse intact le principe de liberté de choix des familles. Ce système est par ailleurs parfaitement congruent avec le développement des concertations au sein des bassins.

Cette régulation alternative des inscriptions est traitée en profondeur aux points 1.2. et 1.3. Mais cette régulation ne constitue qu'un pan – certes important – de la gestion des flux. C'est pourquoi d'autres aspects de cette question sont évoqués de manière succincte dans le point 1.4. Le point 1.1., quant à lui, fait le bilan de l'actuelle régulation de l'affectation des élèves aux écoles, en examinant d'abord la législation et ses usages, et ensuite les problèmes actuels de l'affectation des élèves aux écoles.

1.1. L'ACTUELLE RÉGULATION DE L'AFFECTION DES ÉLÈVES AUX ÉCOLES

La régulation d'un phénomène est toujours la combinaison de dispositifs mis en place par l'autorité et d'actions développées par les acteurs visés par ces dispositifs : ceux-ci en effet gardent une marge de liberté pour interpréter, appliquer ou contourner les normes, ou encore pour en élaborer certaines au niveau local. C'est l'objet du point 1.1.1., qui se limite cependant à étudier les actions des établissements scolaires.

Cette conjonction de dispositifs formels et d'actions autonomes des acteurs produit des effets dont certains sont problématiques. C'est l'objet du point 1.1.2.

1.1.1. La législation et son usage par les établissements scolaires

En Communauté française, le principe majeur de régulation de l'affectation des élèves aux écoles est celui du libre choix des familles. Mais ce principe entre en tension avec celui de la liberté d'offre d'enseignement dont jouissent les pouvoirs organisateurs.

Pour régler cette tension, le législateur a introduit, surtout ces dernières années, des normes tendant à limiter et à cadrer la liberté d'action des établissements en matière d'inscriptions et d'exclusions. L'option politique a consisté à préserver au mieux le droit des usagers (avec une exception notable pour les élèves majeurs) et à tenter d'infléchir les pratiques des établissements par des normes ou des incitants.

Trois types de normes cadrent ainsi les pratiques d'établissement : celles relatives à l'entrée dans une école, celles relatives au départ d'une école, et celles visant à inciter à l'hétérogénéité.

A LES RÈGLES D'ENTRÉE DANS UNE ÉCOLE

a1. Les normes communautaires

De manière générale, la législation :

- garantit la liberté de choix des familles (« *La Communauté assure le libre choix des parents* », dit l'article 24 de la Constitution) ;
- assigne aux PO subventionnés et aux chefs d'établissement de la Communauté l'obligation d'inscrire ; le décret « missions » stipule que le PO n'est pas libre de choisir d'affecter un élève dans l'un ou l'autre de ses établissements ; il prévoit en effet que tout PO subventionné est « *tenu d'inscrire tout élève (...) dans l'établissement de son choix* » et que « *tout chef d'établissement de la Communauté est tenu de le faire au sein de son établissement* ».

La règle de base est le respect de la date de demande d'inscription jusqu'à atteinte du nombre de places disponibles, unilatéralement fixé par l'établissement.

La législation prévoit cependant que :

- certaines inscriptions ne peuvent être prises que sous certaines conditions ; il s'agit des inscriptions demandées pour :
 - o des élèves non inscrits dans un autre établissement et venant s'inscrire après le 30 septembre ; pour ces élèves, il faut obtenir une dérogation ministérielle ;
 - o des élèves changeant d'implantation du fondamental après le 30 septembre (art. 2 de l'A.Gt du 5/5/04) ; ces inscriptions ne peuvent être enregistrées que dans certains cas délimités et moyennant dans certains cas l'accord de l'inspection ;
- des inscriptions peuvent être refusées par des établissements, sur la base de critères en partie variables selon les réseaux ; en dehors du manque de place et du refus d'adhésion au projet d'établissement, les refus d'inscription sont autorisés pour des raisons :
 - o de lieu de résidence (dans l'enseignement communal) ;
 - o de date d'inscription (dans l'enseignement subventionné) : après le 1^{er} septembre si la délibération a lieu en juin, et après le 15 septembre si elle a lieu en septembre ;
 - o d'exclusion antérieure prononcée après l'âge de 18 ans (enseignement de la Communauté) ;
 - o de non épuisement des procédures de réinscription (enseignement de la Communauté) ;
 - o de demande d'inscription dans une année complémentaire du 1^{er} degré (enseignement de la Communauté), parce que tous les établissements sont obligés de créer cette année complémentaire en cas de décision d'orientation d'élèves vers cette année¹.

¹ Ce qui n'est pas le cas de la 1^{re} B.

a2. L'usage des normes communautaires

La législation n'est pas dépourvue d'ambiguïtés, notamment parce qu'elle manque de précision. La circulaire du 8 novembre 2001 stipule qu'un PO ne peut refuser d'inscrire un élève sur la base de discriminations sociales, sexuelles ou raciales². Mais elle ne mentionne pas les aptitudes³ et comportements. Or, la prise en compte des aptitudes, fréquente dans les faits, n'apparaît pas légitime dans un système où tous les établissements se réfèrent aux mêmes objectifs d'acquisition de compétences.

La liberté pédagogique attribuée aux PO est un principe qui peut être opposé à l'obligation d'inscrire. Cette liberté pédagogique permet en effet aux écoles de revendiquer une différenciation de leurs pratiques et, dans une certaine mesure, de leurs objectifs, sans pouvoir contrevenir aux objectifs communs qui s'imposent à tous. Elle leur donne le droit d'attirer l'attention des parents sur ces différences pour qu'ils puissent faire leur choix sur base de leurs convictions et du profil de leur enfant. *Stricto sensu*, il n'est donc pas interdit à une école de demander des informations sur le profil de l'élève ou des parents, d'attirer l'attention sur les difficultés de réussite, par exemple en cas de bulletin médiocre, tout en laissant aux parents la liberté de confirmer leur demande d'inscription. Le conseil de non inscription suffit généralement à détourner les familles de poursuivre dans cette voie. Dès lors, l'établissement n'a pas besoin de formuler un refus d'inscription et développe ainsi des pratiques sélectives tout en respectant formellement le prescrit légal.

Il y a donc, dans les niveaux d'enseignement se caractérisant par des grilles horaires quasi identiques et des socles de compétences identiques, la possibilité pour les établissements d'effectuer une sélection de fait sur base des aptitudes et des comportements, réels ou supposés, de l'élève ou de sa famille.

Quelques exemples de coordination locale existent, inter ou intra-PO, avec le souci premier de maîtriser les conséquences excessives d'une concurrence débridée et de gérer le phénomène des doubles inscriptions, mais pas d'hétérogénéiser les publics. Ainsi, les établissements secondaires catholiques de Verviers ont-ils, dès 1984, établi de commun accord pour chaque école un *numerus clausus* en première année, parce que l'une d'entre elles était confrontée à une baisse d'effectifs. Depuis lors, ce groupe d'écoles a étendu sa coopération en échangeant des listes d'inscriptions pour repérer les doublons (lorsqu'un élève est inscrit dans plusieurs écoles, on demande à la famille de faire un choix définitif pour la fin avril), en décidant de retarder la date de début des inscriptions et en développant le projet d'un fichier commun d'inscription. Un dispositif de régulation similaire existe aussi pour un groupe d'écoles secondaires catholiques du centre de Liège.

B LES RÈGLES DE DÉPART D'UNE ÉCOLE

Quatre types de règles cadrent les mouvements de départ d'une école. Il s'agit de la législation sur : les exclusions, les attestations, les changements en cours d'année scolaire, et l'entrée dans l'enseignement spécialisé.

² Rien n'est précisé à propos des convictions philosophiques ou religieuses. Cette possibilité de discrimination est même explicitement autorisée à travers l'adhésion au projet d'établissement, nécessaire pour inscrire un élève.

³ Parallèlement aux autres mesure proposées dans ce rapport, nous proposons d'ailleurs que, dans la mesure où un élève a satisfait aux exigences de l'année d'étude antérieure, il ne puisse effectivement, en aucun cas, être refusé sur la base de son niveau de compétences scolaires.

b1. Les normes communautaires

La législation des exclusions (et des réinscriptions) :

- définit des procédures très précises obligeant l'école à accumuler les preuves lui permettant de se prémunir contre les droits de recours ;
- impose une « solidarité » de réseau puisque les écoles d'un même réseau sont obligées d'offrir une place à un élève mineur exclu.

La législation sur les attestations de réussite permet d'empêcher qu'une école impose un changement d'école en invoquant une attestation de réorientation. Dans le secondaire, la législation ne permet jamais à l'école d'interdire, via l'attestation, le maintien de l'élève dans l'école car « *un élève auquel une attestation d'orientation B a été délivrée a toujours la possibilité de lever cette restriction en recommençant l'année ou, à la fin du 1^{er} degré (1^{ère} année complémentaire ou 2^e année commune), en accomplissant une 3^e année dans le 1^{er} degré pour autant qu'il ne compte que deux années dans ce degré* » (Circulaire n° 883 du 9 juin 2004, p. 17). La législation oblige aussi une école à organiser au 1^{er} degré l'année complémentaire si elle oriente un élève dans cette direction (cette obligation est d'ailleurs renforcée par l'octroi d'une possibilité de refus d'inscription d'un élève demandant d'entrer dans une année complémentaire d'un établissement organisé par la Communauté). Dans le fondamental, vu l'absence de différenciation des parcours, aucune possibilité d'imposition d'un changement d'école n'existe via l'évaluation de fin d'année.

En matière de changement d'école en cours d'année scolaire, la législation diffère donc significativement selon le niveau d'enseignement. Au niveau secondaire, les possibilités de changement sont très larges. Dans le fondamental, les élèves peuvent moins aisément quitter une école en cours d'année scolaire car, comme nous l'avons déjà dit, les inscriptions d'élèves changeant d'implantation du fondamental après le 30 septembre ne peuvent être enregistrées que dans certains cas délimités et le cas échéant avec l'accord de l'inspection.

La législation sur l'entrée dans l'enseignement spécialisé ne permet pas à une école d'enseignement ordinaire d'obliger une famille à inscrire son enfant dans l'enseignement spécialisé. Elle subordonne l'inscription « *à la production d'un rapport précisant le type d'enseignement spécialisé qui correspond aux besoins de l'élève* » (décret du 3/3/2004, art. 12) et laisse aux parents la décision finale, sauf lorsque la commission consultative de l'enseignement spécialisé, établie dans chaque ressort d'inspection de l'enseignement fondamental, est saisie du cas de l'élève par l'école d'enseignement ordinaire ou l'inspection, que cette commission fournit à deux reprises une délibération favorable à l'inscription dans l'enseignement spécialisé et que la famille ne suit pas ces recommandations (décret du 3/3/2004, art. 124 à 129).

b2. L'usage des normes communautaires

Nous ne traiterons ici que de la législation sur les exclusions.

On sait que de nombreuses exclusions prononcées en fin d'année scolaire ne suivent pas le prescrit légal. Les élèves sont déclarés *persona non grata* pour l'année suivante ou invités à partir « pour leur bien » sans que les écoles signifient officiellement une exclusion et que les familles fassent usage d'un droit de recours. Ainsi, l'école n'est pas amenée à se justifier vis-à-vis des écoles voisines et le réseau n'est pas contraint à l'obligation de réinscription.

C LES INCITANTS À L'HÉTÉROGÉNÉITÉ

A côté des règles d'entrée et de départ d'une école, existe un troisième type de normes cadrant les pratiques d'établissement. Il s'agit de mesures pouvant jouer le rôle d'incitants à l'entrée ou au maintien d'élèves moins conformes au profil du public souhaité par l'école.

La différenciation positive introduit une différenciation du financement concernant, à partir de 2007, 10 % des subventions. L'écart entre les écoles situées aux deux extrémités de la distribution équivaldra au maximum à 20 % du total des subventions. Cependant, au sein d'une grappe d'écoles interdépendantes, cet écart sera souvent significativement inférieur à ces 20 %⁴ car aucune grappe ne comporte à la fois les écoles les plus favorisées et les écoles les plus défavorisées. Comme, de plus, on ne peut imaginer qu'une école change du tout au tout son public, les bénéfices qu'elle peut escompter d'une hétérogénéité plus grande sont relativement faibles comparés à la perception que peut avoir le personnel de l'école du surcroît de difficultés engendrées par ce changement de public. On peut dès lors douter de l'effet incitatif réel de ce dispositif.

On pourrait aussi mentionner les incitants à la limitation des changements d'école en cours d'année puisque les élèves inscrits au-delà du 15 janvier n'interviennent pas dans le calcul des ressources. Mais il s'agit d'un incitant à rebours, bénéficiant aux écoles qui pratiquent l'exclusion, raison pour laquelle le Contrat pour l'école envisage de modifier cette règle par une prise en compte de l'élève dans l'école accueillante⁵.

1.1.2. Les problèmes actuels de l'affectation des élèves aux écoles

Les dispositifs légaux et les usages qu'en font les acteurs génèrent un certain nombre d'effets négatifs auxquels nous allons nous intéresser maintenant.

Signalons toutefois que les phénomènes présentés ci-dessous ne découlent pas exclusivement des dispositifs de régulation. D'autres facteurs interviennent. L'analyse des usages qui sont faits de la législation en a déjà fait apparaître certains. Il conviendra de tenir compte de ce lien non direct entre dispositifs et problèmes au moment de rédiger des propositions.

A UNE INÉGALE PROBABILITÉ DE CONCRÉTISATION DES PRÉFÉRENCES

On le sait : toutes les familles n'ont pas la chance de pouvoir inscrire leur enfant dans l'école ayant leur préférence. Il apparaît en outre que ces familles ne sont pas distribuées au hasard dans la population, la non concrétisation des préférences étant plus fréquente dans les catégories sociales défavorisées.

⁴ L'application du modèle de calcul dans le réseau libre catholique montre que, dans quatre des dix zones, l'écart entre les extrêmes est inférieur à 10 % et qu'il se situe entre 10 et 15 % dans quatre autres zones. L'écart est supérieur à 15 % dans les seules zones de Liège et de Bruxelles.

⁵ On imagine naturellement que cette prise en compte doit s'accompagner d'un décompte du côté de l'école de départ sans quoi la mobilité des élèves profiterait doublement : à l'école d'accueil en termes de moyens supplémentaires, mais proportionnels à ses effectifs, ce qui est l'effet escompté, et à l'école de départ qui se débarrasse en cours d'année d'un élément non souhaité tout en conservant une subvention supérieure au nombre réel de ses élèves. Dans le cas d'espèce, sans correction par décompte, outre le fait que le bénéfice resterait plus grand pour l'école de départ que pour l'école d'accueil, le budget serait affecté d'autant plus sérieusement que la mobilité serait importante, conduisant à un volume total des subventions supérieur au volume normalement prévu pour la population totale effectivement scolarisée.

a1. Le non accès à l'école choisie

Le nombre de familles frustrées de leur droit d'accès à l'école qui a leur préférence n'est pas seulement égal au nombre de familles qui ont officiellement voulu s'inscrire après la clôture des inscriptions et ont reçu une attestation de refus. Il comprend aussi :

- les familles ayant été informées que les inscriptions étaient clôturées et qui ne se sont pas présentées à l'école ;
- les familles ayant renoncé à exiger l'inscription de leur enfant après que l'école sollicitée l'ait déconseillée ;
- voire même les familles qui, par autocensure pour une école qui les attirait, n'ont pas réalisé de demande d'inscription parce qu'elles ont perçu que cette école risquerait de ne pas respecter le principe d'éducabilité.

Il n'existe pas de statistiques permettant d'évaluer la fréquence du non accès à l'école préférée. La commission de pilotage souligne ce fait dans son rapport d'activité 2004. Les données permettent de dénombrer les écoles ayant rentré leur déclaration de fin de disponibilité de places. Elles sont sous-évaluées, mais permettent cependant de constater que les situations les plus tendues :

- sont celles de Bruxelles et du Brabant wallon,
- concernent plus le secondaire que le fondamental,
- ne touchent pas exclusivement l'enseignement général.

La situation des élèves majeurs est plus précaire que celle des autres élèves. Ainsi, les établissements ne sont-ils pas tenus d'inscrire un élève majeur ayant fait l'objet d'une exclusion lorsqu'il était majeur (décret « missions », art. 80). De même, « *s'il veut continuer sa scolarité dans le même établissement, tout élève qui a atteint l'âge de la majorité est tenu de s'y inscrire chaque année* » (décret « missions », art. 76).

a2. La distribution non aléatoire des familles n'accédant pas à l'école choisie

Les familles ne pouvant concrétiser leur préférence ne sont pas distribuées au hasard car :

- le critère de priorité légale, celui de la date, exige des familles, quand elles visent les écoles les plus demandées, un comportement stratégique d'anticipation et un réseau d'information efficace, et ce d'autant plus que les écoles sont totalement libres de fixer la date de début des inscriptions ;
- nombre d'écoles attribuent une priorité de fait (par ouverture préalable de la date d'inscription ou par inscription automatique) aux élèves provenant d'une école associée organisant le niveau d'étude inférieur, aux élèves ayant déjà des frères et sœurs dans l'établissement, voire aux enfants d'anciens élèves ; ces priorités avantagent les comportements d'anticipation et favorisent la reproduction sociale du public ;
- les capacités de négociation des familles vis-à-vis des écoles sont inégalement distribuées, de même que la connaissance des droits et la propension à en revendiquer ou à en surveiller l'application ;
- le niveau de réussite scolaire antérieure, sur laquelle se basent certaines écoles pour sélectionner, de même que la confiance dans la réussite future de l'enfant ou du jeune, sont elles aussi inégalement distribuées ;
- la capacité de refuser une éviction non conforme aux règles, ou de déposer un recours contre une procédure formellement légale, mais injuste quant au fond, est elle aussi inégalement distribuée.

B LES INCERTITUDES AUXQUELLES SONT CONFRONTÉS LES ÉTABLISSEMENTS

Un second type de conséquences négatives des dispositifs de régulation actuels est la double incertitude que subissent les établissements, ou du moins certains d'entre eux : les effectifs sont en effet instables et les inscriptions reçues ne sont pas toujours certaines.

b1. L'instabilité des effectifs

Les établissements dont la réputation est la plus faible craignent les réductions d'effectifs car celles-ci ont des conséquences en termes de ressources financières et humaines, mais aussi en termes de fermeture ou de fusion.

La proportion d'établissements ayant connu une baisse de 10 % de leurs effectifs entre 2002-2003 et 2003-2004 était de 10,4 % dans le primaire ordinaire et de 2,8 % dans le secondaire ordinaire.

Une part de ces évolutions n'est pas directement du ressort du système scolaire, mais découle des évolutions démographiques sous-régionales. C'est le cas lorsqu'une sous-région voit ses effectifs de jeunes scolarisables évoluer significativement à la baisse, avec des conséquences très importantes pour certains établissements car cette baisse d'effectif n'est généralement pas répercutée linéairement sur tous les établissements.

b2. L'incertitude de l'inscription

La régulation actuelle est source d'insécurité quant au nombre d'élèves en raison des doubles inscriptions et des changements d'école non annoncés.

Ces phénomènes ne sont pas rares. Deux indicateurs témoignent de l'attention que portent les écoles à l'incertitude des doubles inscriptions :

- l'un des objectifs des deux dispositifs collectifs mis en place dans deux régions par des écoles catholiques est la chasse aux doubles inscriptions ;
- une école secondaire bruxelloise officielle effectue sa déclaration de manque de places disponibles seulement à partir du moment où le nombre d'inscrits a dépassé de 15 % le nombre de places.

C. LA MOBILITÉ EN COURS DE TRAJECTOIRE

La proportion importante d'élèves changeant d'école en cours de trajectoire, y compris durant un cycle ou un degré, est jugée préoccupante au point que l'un des objectifs du Contrat pour l'école est de réduire cette proportion et que ce document prévoit des mesures contraignantes pour freiner la mobilité en cours de cycle.

c1. De fréquents changements d'implantation en cours de trajectoire

D'une année scolaire à l'autre (chiffres calculés entre 2002-2003 et 2003-2004, Demeuse & Delvaux, 2004), la proportion d'élèves de l'enseignement ordinaire changeant d'implantation équivaut à :

- 13,5 % en maternelle,
- 12,1 % en primaire, avec une pointe de 15,1 % en 2^e année,
- 17,5 % à l'issue de la 1^{re} secondaire,
- 34,8 % à l'issue de la 2^e secondaire,
- 20,5 % au cours ou à la fin du 2^e degré.

Sur l'ensemble du parcours au sein d'un niveau d'études, la proportion d'élèves ayant changé au moins une fois d'implantation est nécessairement plus élevée.

c2. Deux types de mobilité

Tous ces changements d'école ne s'expliquent pas par des facteurs scolaires. Ainsi, certains trouvent leur source dans un déplacement significatif du lieu de résidence. D'autres changements découlent de l'absence, dans l'établissement d'origine, de l'année d'étude ou de l'option à laquelle se destine l'élève.

Les déménagements sont décroissants avec l'âge jusqu'à 16 ans. En 2003, pour les régions wallonne et bruxelloise, ils concernaient 19,2 % des enfants de 2 ans et 9,0 % des jeunes de 16 ans. Certains de ces déménagements s'effectuent au sein de la même commune. Les changements de commune de résidence évoluent aussi avec l'âge : en 2003, pour les deux régions étudiées, les taux de déménagements inter-communaux équivalaient à 10,5 % à 2 ans, décroissaient ensuite jusqu'à 10 ans (5,4 %), puis étaient stables. En comparant ces données à celles de la mobilité scolaire, on peut estimer que la proportion d'élèves changeant d'école entre deux années scolaires pour d'autres raisons que le déménagement :

- oscille entre 5 et 8 % dans le fondamental,
- est supérieure à 20 % à 13 et 14 ans,
- se situe entre 10 et 20 % entre 15 et 17 ans.

Les changements s'expliquant par des contraintes d'offre (filière, option, type d'enseignement) ne sont pas négligeables, surtout à certains moments de la trajectoire. En se basant sur les données de la Communauté française recensant la situation scolaire de tous les élèves en janvier 2003 et en janvier 2004, on peut estimer que, parmi les élèves changeant d'implantation, la proportion de ceux qui changent d'implantation parce qu'ils changent de type ou de niveau d'enseignement :

- est proche de 100 % en 6^e primaire (vu que cette année se situe en fin de niveau) ;
- équivaut à 30 % en 5^e primaire (surtout à destination de la 1^{re} accueil pour raison d'âge) ;
- se situe entre 11 et 12 % en 1^{re} primaire (vers l'enseignement spécialisé) et en 3^e secondaire (vers les CEFA et l'apprentissage) ;
- se situe entre 7 et 9 % en 2^e, 3^e et 4^e primaire (vers le spécialisé) ;
- est inférieur ou égal à 6 % dans les autres années d'études.

L'ampleur du phénomène de changement d'école pour raison de filière est plus difficile à estimer. Des calculs effectués entre la 2^e et la 3^e secondaire indiquent qu'environ 56 % d'élèves ayant changé d'implantation entre la 2^e et la 3^e auraient pu rester dans leur implantation d'origine⁶.

En combinant les diverses informations présentées ci-dessus, on peut évaluer approximativement la proportion d'élèves changeant d'implantation scolaire entre deux années scolaires pour d'autres raisons que des déménagements inter-communaux ou l'entrée dans un type d'étude non organisé dans l'école d'origine. Le tableau ci-dessous présente ces statistiques pour l'enseignement ordinaire.

⁶ Entre 2002-2003 et 2003-2004, pour l'ensemble de la Communauté française, seuls 30 % des élèves ayant changé d'implantation entre la 2^e et la 3^e auraient pu rester dans leur implantation d'origine car celle-ci organisait la filière qu'ils ont choisie (ce chiffre serait sans doute encore inférieur si on prenait en compte l'option). Signalons cependant que 2/3 des autres changements d'implantation se justifiaient par le simple fait que l'implantation d'origine n'offrait pas de 3^e année, puisqu'elle était organisée en DOA. Sans tenir compte de ce cas de figure, c'est donc 56 % des élèves ayant changé d'implantation entre la 2^e et la 3^e qui auraient pu rester dans leur implantation d'origine.

**Tableau 2.1.1. : Proportion d'élèves changeant d'implantation
entre 2 années scolaires pour des raisons autres qu'un déménagement inter-communal
ou l'entrée dans une type d'étude non organisé dans l'implantation d'origine**

Niveau	Année d'étude	% d'élèves
Primaire	1	4,0%
	2	7,9%
	3	4,7%
	4	5,8%
	5	3,4%
	6	0,6%
Secondaire	1	12,1%
	2	15,3%
	3	7,0%
	4	7,2%
	5	1,5%

Ces chiffres sont surtout élevés au 1^{er} degré de l'enseignement secondaire (plus de 12 %) et dans une moindre mesure au 2^e degré de ce niveau d'enseignement et en 2^e année de l'enseignement primaire (7 à 8 %). Mais il est proche de 5 % dans toutes les autres années d'étude, sauf en 6^e primaire et en 5^e secondaire.

Ces données laissent donc apparaître que la mobilité scolaire non contrainte par des déménagements résidentiels ou des changements d'orientation est significative. L'importance de ces chiffres apparaît davantage si on considère qu'ils se cumulent tout au long de la trajectoire scolaire et que, dès lors, la proportion d'élèves changeant une ou plusieurs fois d'école au cours de leur scolarité primaire ou secondaire est très élevée.

Une part de cette mobilité non contrainte peut découler du mode de régulation des flux d'élèves.

D LA SÉGRÉGATION DES PUBLICS

Les ségrégations peuvent se référer à différents critères : le sexe, la nationalité ou l'origine ethnique, le niveau des acquis scolaires, les caractéristiques socioéconomiques de la famille...

La ségrégation des sexes n'est une réalité que dans l'enseignement qualifiant, en raison du caractère sexué de nombre de métiers et d'options et de la spécialisation de l'offre selon les établissements. Les autres ségrégations évoquées sont indiscutables, et d'ailleurs assez étroitement corrélées étant donné que les caractéristiques scolaires sont statistiquement associées aux caractéristiques socioéconomiques et ethniques.

d1. La ségrégation : une évidence

La ségrégation entre implantations scolaires des publics ayant des profils socioéconomiques contrastés, des profils scolaires différents ou des origines ethniques distinctes est une réalité indéniable qui se manifeste à tous les niveaux d'enseignement.

Aucune donnée ne permet cependant d'étudier valablement l'évolution de la ségrégation dans le temps, sauf en ce qui concerne le sexe, la nationalité (variable en soi peu intéressante) et le retard scolaire. En dépit de ce manque de données, le sentiment général est celui d'un accroissement des ségrégations sur une base ethnique, socioéconomique, voire académique.

On ne sait pas non plus très clairement si la ségrégation est plus importante à certains moments de la scolarité. En ce qui concerne la ségrégation sur base socioéconomique, la raison de cette méconnaissance tient essentiellement à l'appréhension indirecte du niveau socioéconomique de la famille (via le niveau du quartier). Ainsi, si l'on se centre sur la région bruxelloise et que l'on observe la distribution des élèves résidant dans les quartiers défavorisés (dont l'indice est inférieur à -1 , ce qui concerne 28,5 % des élèves du maternel ordinaire et 31,5 % des élèves du 2^e degré secondaire ordinaire), on observe un très haut taux de ségrégation, mais qui semble se réduire à mesure qu'on passe du maternel au 2^e degré du secondaire, ce qui est contre-intuitif. Deux phénomènes viennent rendre en partie caduques les tentatives de comparaison entre niveaux d'études :

- d'une part, la non prise en compte de l'enseignement spécialisé, des CEFA et de l'apprentissage (il est techniquement possible de dépasser cette limite) ;
- d'autre part, la probabilité que la répartition des élèves d'un même quartier entre des écoles socialement différenciées s'effectue bien plus souvent en fonction du niveau socioéconomique réel de la famille quand l'élève se trouve au niveau secondaire que quand il est scolarisé en primaire ; or, cette réalité n'est pas répercutée dans l'indice socioéconomique moyen de l'école puisqu'on attribue à chaque élève l'indice socioéconomique moyen de son quartier.

La mesure de la ségrégation doit aussi tenir compte des élèves non scolarisés. On sait en effet que toutes les filières, y compris le professionnel, voient augmenter, au fil des années d'études, le niveau socioéconomique moyen des quartiers de résidence de leurs élèves, ce qui indique qu'une proportion significative d'élèves issus des quartiers défavorisés se retrouvent au 2^e degré en dehors de l'enseignement ordinaire, ce qui réduit d'autant les indicateurs de ségrégation (Demeuse, 2002, Demeuse, Lafontaine & Straeten, 2005).

d2. La ségrégation scolaire n'est pas le simple produit de la ségrégation résidentielle

Malgré les limites d'analyse inhérentes aux données, l'existence d'une ségrégation ne fait pas de doute. Mais surgit aussitôt la question de la part de cette ségrégation due à la ségrégation résidentielle (et donc en quelque sorte difficile à atténuer par des politiques exclusivement scolaires).

Précisons d'abord que le sens de la causalité n'est pas univoque. Même dans un système de libre choix comme en Belgique, il n'est pas impossible que l'offre scolaire d'un quartier ou d'une ville influence le choix du lieu de résidence. Il n'empêche que le sens principal de la causalité est clair : la ségrégation résidentielle est première.

Il importe donc d'examiner l'état de la ségrégation résidentielle et d'en analyser notamment les variations selon les régions. Si l'on calcule l'indice socioéconomique de chaque secteur statistique et qu'on l'attribue à chaque élève y résidant, on constate que les arrondissements se différencient non seulement par la moyenne de ces indices, mais aussi par l'écart-type de ces indices. L'écart-type le plus élevé est observé en région bruxelloise et le plus faible dans l'arrondissement de Nivelles. Un même écart-type peut cependant recouvrir des réalités différentes, selon que les quartiers situés aux extrémités d'une distribution sont géographiquement éloignés et que s'y trouvent ou non des écoles. A Bruxelles, par exemple,

la différence nette entre la partie sud-est, favorisée, et la partie centre et ouest, plus défavorisée, est un obstacle important à la réduction des ségrégations.

Certaines données disponibles tendent cependant à montrer que la ségrégation scolaire n'est pas le pur décalque de la ségrégation résidentielle. Même si l'analyse de cette question est freinée par le fait qu'on ne dispose, pour identifier le niveau socioéconomique de la famille, que du niveau socioéconomique de son quartier de résidence, plusieurs données tendent cependant à montrer que la ségrégation résidentielle est assez rarement la variable déterminante de la ségrégation scolaire. En témoigne notamment la grande variété des écoles choisies par les familles d'un même quartier (Delvaux, 2005). On observe aussi que l'indice de concentration des choix n'est pas sensible à l'indice socioéconomique du quartier. Autrement dit, à l'exception peut-être des quelques larges espaces occupés par des populations défavorisées, il n'y a pas de fait géographique rendant impossible une hétérogénéité plus grande au niveau scolaire, et ce même au niveau fondamental. L'obstacle n'est donc pas d'abord spatial même si l'on entend souvent répéter que le choix de l'école primaire est avant tout local.

En conclusion, il apparaît clairement qu'une part significative des ségrégations observées n'est pas exclusivement attribuable à la ségrégation résidentielle. Dès lors, les mécanismes propres au champ scolaire doivent être pris en considération. Les dispositifs de régulation de la répartition des élèves entre écoles sont assurément un élément constitutif de ces mécanismes scolaires.

d3. L'effet des ségrégations sur les inégalités de résultats

La ségrégation des publics peut être considérée comme un facteur aggravant les inégalités de résultats, du fait de certains processus :

- les effets de pairs⁷ et de *school mix*⁸ tendent à accroître les différences entre élèves ;
- la concentration des « cas difficiles » dans certains établissements place les enseignants de ces écoles devant des problèmes disciplinaires et pédagogiques difficilement surmontables, même avec les aides en discrimination positive ;
- une concentration d'élèves de niveau scolaire relativement faible peut engendrer une adaptation consciente ou inconsciente des objectifs d'apprentissage aux aptitudes supposées des élèves.

1.2. UN MODE DE RÉGULATION ALTERNATIF

Les problèmes explicités ci-dessus poussent à rechercher une alternative à l'actuelle régulation par le marché. Cette alternative doit cependant tenir compte d'un certain nombre de contraintes que nous rappellerons au point 1.2.1. Nous envisagerons ensuite les diverses options (point 1.2.2.) avant d'évaluer les avantages et inconvénients de chacune d'entre elles et, sur cette base, d'en privilégier une (point 1.2.3.).

⁷ Les effets de pairs apparaissent quand la réussite individuelle d'un élève est corrélée à la réussite et au niveau moyen des ses pairs. Ce phénomène fait qu'un enfant a d'autant plus de chances de progresser qu'il est intégré dans un groupe comptant des enfants dont les performances scolaires sont bonnes, et même un peu supérieures aux siennes.

⁸ Influence de la composition sociale de la classe ou de l'école sur la progression scolaire et les attitudes des élèves, ainsi que sur les perceptions des enseignants.

1.2.1. Les objectifs et contraintes

Le dispositif alternatif en matière d'inscription des élèves doit être conçu de manière à tenir compte des défis définis par le gouvernement, du système existant et des capacités réactives des acteurs.

A DEUX DÉFIS

Le gouvernement, avons-nous rappelé dans le chapitre 1, s'est fixé deux objectifs : réduire les inégalités entre élèves et entre écoles. L'une des inégalités entre écoles mentionnées par le gouvernement est relative à la composition sociale du public, et donc aux phénomènes de ségrégation.

La modification des dispositifs régulant la répartition des élèves entre écoles doit donc contribuer à relever deux défis : d'abord la réduction de la ségrégation ; ensuite la réduction des inégalités entre élèves.

La modification des dispositifs d'affectation des élèves a un lien très étroit avec la réduction des ségrégations. C'est donc logiquement cet objectif qui doit être visé prioritairement par le dispositif alternatif.

Le lien est moins direct avec la réduction des inégalités entre élèves mais :

- la déségrégation des établissements peut, à certaines conditions, avoir un impact positif sur les inégalités, via les effets de pairs, de *school mix*... ;
- une modification des règles d'affectation des élèves peut aussi, sous certaines conditions, lever les freins au déploiement d'activités adaptées au soutien des élèves en difficulté que les établissements hésitent actuellement à développer par crainte de la sanction du « marché ».

Nous dirons donc que le choix d'un dispositif alternatif doit avant tout être fonction de son impact attendu en termes de déségrégation, mais qu'il faut veiller à ce que ce dispositif n'ait pas d'effets négatifs en termes d'inégalités entre élèves, ce qui peut nécessiter la mise en place de dispositifs complémentaires visant notamment à éviter qu'une plus grande hétérogénéité des publics soit mal gérée par des équipes enseignantes jusqu'ici habituées à être confrontées à des publics plus sélectionnés.

B UN SYSTÈME « DÉJÀ LÀ »

Une modification des dispositifs d'affectation des élèves doit tenir compte de l'existant.

Le principal élément indépassable est le principe du libre choix de l'école par les familles. Des facteurs juridiques, culturels et politiques rendent en effet très peu envisageable la remise en cause constitutionnelle du libre choix. Et quand bien même une majorité politique fort improbable se dessinerait en faveur d'une remise en cause de ce principe, il y aurait fort à parier que, étant donné le fort ancrage historique et culturel de ce principe et la tendance internationale favorable à cette liberté, de nombreuses familles, inégalement réparties entre les différentes catégories sociales, développeraient des stratégies efficaces leur permettant de préserver cette liberté dans les faits.

L'autre élément à prendre en compte est la liberté d'offre d'enseignement. Ce principe est cependant moins contraignant que le précédent, d'autant plus qu'en matière d'inscriptions, des dispositifs contraignant l'autonomie des PO ont déjà été mis en place et qu'a été accepté par tous les réseaux le principe formel d'obligation d'inscription. Tout dispositif alternatif suppose cependant que des pouvoirs de décision sur l'un ou l'autre élément de ce dispositif

soient attribués à des instances à définir. Le choix de ces instances doit tenir compte du principe de liberté d'offre d'enseignement octroyé aux PO. Dès lors, l'attribution de l'un ou l'autre de ces pouvoirs de décision à des instances autres que les PO doit être justifié⁹.

Il faut en outre tenir compte de la structure actuelle des institutions et des organisations. On sait que les rares dispositifs de concertation à propos de la répartition des élèves entre écoles sont spécifiques à chaque réseau. Sans considérer ce modèle de structuration d'instance comme indépassable, il importe de justifier les raisons pour lesquelles, dans certains cas, il apparaît pertinent de le dépasser.

C DES AGENTS QUI SONT AUSSI ACTEURS

Le choix d'améliorer le dispositif ne peut faire fi d'une réflexion prospective prenant en considération la présence d'individus et d'organisations ayant une réelle capacité d'action. On ne peut faire comme si, d'office, les normes légales mises en place seront respectées par les acteurs locaux¹⁰. Une telle réflexion s'impose *a fortiori* dans un pays où l'autonomie de ces acteurs est légalement et culturellement fort protégée. Il importe donc :

- d'anticiper tant que faire se peut les capacités de réaction des acteurs locaux à des normes auxquelles ils n'adhéreraient pas ;
- de tenir compte des capacités de contournement de la norme par les acteurs, par exemple des familles recourant à des offres non soumises aux mêmes normes.

Il faut être en outre attentif aux effets que pourrait avoir une modification des normes sur d'autres variables qui pèsent sur la ségrégation et, plus encore, sur les inégalités entre élèves. Ainsi, par exemple, il faut anticiper tant que faire se peut les réactions possibles d'enseignants habitués à un public trié et subitement confrontés à une hétérogénéisation de ce public.

1.2.2. Les grandes options possibles

Un grand nombre d'alternatives sont théoriquement envisageables et peuvent être regroupées en trois grandes catégories, que nous désignerons par les termes d'affectation contrainte, de libre expression des préférences avec transactions bilatérales et de traitement collectif des préférences. Cette catégorisation s'inspire d'une typologie présentée dans une étude comparative européenne (Eurydice, 2000)¹¹.

A AFFECTATION CONTRAINTE

Ce système supprime la liberté de choix, assignant une école à chaque élève, sauf dérogation, sur la base des secteurs géographiques délimités autour de chaque établissement.

⁹ En tous cas en ce qui concerne les réseaux subventionnés. Pour l'enseignement organisé par la Communauté, le problème est différent, vu l'unicité du PO.

¹⁰ Même s'il importe de baliser légalement le champ, pour respecter la Constitution. La Communauté française a en effet une responsabilité importante : assurer la liberté de choix des parents. Or, comme nous l'avons montré, cette liberté est partielle et très inégale dans le système actuel.

¹¹ Ce rapport présente quatre systèmes : 1) assignation d'une école à un élève, avec possibilité de dérogations ; 2) assignation d'une école à un élève, avec droit de se porter candidat pour une autre école ; 3) liberté de choix avec intervention a posteriori en cas de surcapacité ; 4) liberté de choix. Le premier type correspond à ce que nous nommons l'affectation contrainte. Le deuxième et le quatrième types sont fusionnés dans notre typologie et renvoient au cas de libre expression des préférences avec transactions bilatérales. Le troisième type correspond au traitement collectif des préférences.

Ce système existe dans les secteurs publics d'un nombre limité de pays comme la France ou la Grèce et, dans une mesure partielle, le Portugal.

B LIBRE EXPRESSION DES PRÉFÉRENCES ET TRANSACTIONS BILATÉRALES

Dans ce système, les familles choisissent librement l'école, inscrivent directement leurs enfants auprès des établissements, et doivent ensuite postuler ailleurs si la première transaction n'a pu se conclure positivement.

Ce système est appliqué de manière très « pure » en Belgique, mais aussi aux Pays-Bas, en Irlande ou en Italie.

Un tel système de libre expression n'exclut cependant pas certaines interventions de l'Etat, comme cela est le cas dans de nombreux pays. Il est en effet possible d'orienter les conduites des familles ou des établissements par des interventions telles que :

- l'information objective et neutre des familles sur les établissements ;
- les incitants rendant les écoles plus enclines à accueillir certains publics moins attractifs ;
- les codes de bonnes pratiques visant à convaincre les écoles d'abandonner certaines pratiques sélectives ;
- les normes contraignantes (par exemple sur la date de début des inscriptions, sur le nombre de places réellement disponibles, sur le respect de l'ordre d'inscription...), option qu'a prise la Communauté française ces dernières années ;
- la garantie d'accès à une école déterminée accordée à certaines catégories de familles, par exemple à celles résidant dans le secteur de recrutement de l'école ; cette dernière pratique est très largement répandue en Europe (Autriche, Finlande, Norvège, Ecosse, Tchéquie, Pologne, Hongrie, etc...) et souvent mise en œuvre par des pays qui, antérieurement, adoptaient le système de l'affectation contrainte ; cette garantie d'accès est en effet la survivance du système précédent et de la sectorisation concomitante.

C TRAITEMENT COLLECTIF DES PRÉFÉRENCES

Cette alternative maintient tout autant que la précédente le principe de la liberté de choix, mais met en place un dispositif de résolution collective plutôt que bilatérale des vœux exprimés par les familles.

Concrètement, il s'agit de demander aux familles de désigner plusieurs implantations qui ont leur préférence (en mentionnant un ordre de préférence) et, parallèlement, de déterminer le nombre de places disponibles dans chaque implantation. Quand le nombre de demandes excède le nombre de places disponibles, ces places sont attribuées en appliquant des critères de priorité définis à l'avance et connus de tous.

Ce système conduit inévitablement à une plus grande transparence des critères et des processus de sélection en dissociant le moment d'expression des préférences du moment d'attribution des places.

Tout comme dans le système précédent, des actions peuvent être mises en place par les autorités pour orienter les conduites des acteurs qui doivent opérer des choix d'école ou qui doivent fixer les critères et processus de sélection.

Ce système de traitement collectif des préférences est notamment en vigueur en Espagne, en Angleterre, en Irlande du Nord, au Pays de Galles, en Slovaquie et au Danemark, mais sous des formes assez différentes.

1.2.3. Le choix d'une des grandes options

Les trois systèmes présentés ci-dessus peuvent être comparés du point de vue de leurs avantages et limites, en se référant notamment aux objectifs de réduction des inégalités et des ségrégations, mais aussi au système de régulation « déjà là » et aux capacités réactives des acteurs.

A AFFECTATION CONTRAINTE ?

L'affectation contrainte, et la sectorisation qu'elle implique, présente de nombreux désavantages.

Elle se heurte d'abord aux adhésions politiques et culturelles au libre choix, très ancrées du fait de la longue tradition belge et du contexte international favorable aux options « libérales ».

Elle est aussi en porte-à-faux par rapport au cadre légal. Ce cadre n'est pas une contrainte absolue (puisque, historiquement, le libre choix est centré sur le « caractère » confessionnel ou non des établissements), mais il exige l'invention de solutions comportant d'autres désavantages :

- la première option consiste à imposer la sectorisation au seul enseignement public. Cette option risque de grever fortement l'attractivité de cet enseignement, surtout dans un système où les parts de marché de l'enseignement libre sont élevées. Cette option est de plus peu légitime dans un système scolaire où l'enseignement libre et l'enseignement officiel subventionné sont financés de façon équivalente par la Communauté ;
- la seconde option est la sectorisation multiple. Mais celle-ci ne peut se contenter d'être double (une pour les écoles confessionnelles, une autre pour les écoles non confessionnelles) car certaines écoles ne rentrent pas dans ces catégories¹². De plus, le risque existe d'accroître de la sorte la concurrence entre les différents « types » d'établissements présents sur le même secteur géographique, et d'éventuellement déboucher sur la différenciation sociale ou académique des publics de ces écoles.

L'affectation contrainte est aussi confrontée aux réalités de la ségrégation résidentielle, la sectorisation ne pouvant introduire de l'hétérogénéité sociale quand les zones résidentielles favorisées ou défavorisées sont très larges.

Elle se heurte également aux différences très importantes entre établissements au niveau de la composition sociale et culturelle de leur public, de leurs orientations éducatives et de leurs « performances », toutes ces variations étant de nature à accroître le sentiment d'illégitimité d'une mesure restreignant la liberté de choix des familles.

Elle est enfin soumise aux comportements des acteurs, source de réintroduction des ségrégations, car, même dans ce système, il existe des possibilités pour les acteurs les plus dotés en capitaux d'éviter la norme contraignante en jouant sur le choix du lieu de résidence, en accédant aux dérogations ou en recherchant un établissement non soumis à la sectorisation (établissement privé ou hors Communauté).

¹² La notion de caractère et d'école confessionnelle est problématique dans la mesure où des écoles libres non confessionnelles existent, en petit nombre certes, et qu'il est difficile d'assimiler ces dernières soit aux écoles confessionnelles, parce qu'elles ne sont pas définies de cette manière, soit aux écoles publiques, parce qu'elles n'adhèrent pas nécessairement aux principes de la neutralité. Par ailleurs, rien ne permet d'imaginer que le paysage des écoles confessionnelles ne s'enrichisse pas à l'avenir d'établissements d'autres confessions que catholique. Cela imposerait, *de facto*, une quadruple, quintuple... sectorisation.

B LIBRE EXPRESSION DES PRÉFÉRENCES ET TRANSACTIONS BILATÉRALES ?

De manière générale, nous faisons d'abord remarquer que, quelles que soient les modalités de cadrage du libre choix, ce système va à l'encontre de l'option de gestion collective des processus d'interdépendance, puisqu'il met l'établissement au centre du dispositif. Il est donc en décalage par rapport au projet de bassin scolaire.

Ces modalités de cadrage ne peuvent garantir l'égalité des familles devant le droit au choix, car chacune d'entre elles présente des limites qui ne permettent pas de réduire les ségrégations et d'égaliser les chances de concrétisation des préférences.

- L'information objective et neutre des familles sur les établissements parie sur les bienfaits du marché transparent. Or, l'utilisation des informations est inégalement distribuée dans le public.
- Les incitants orientant les écoles vers l'accueil de certains publics ne peuvent être efficaces que s'ils sont massifs, et se heurtent de toute façon toujours à la possibilité qu'a l'école d'effectuer un écrémage au sein de la population positivement discriminée (une école sélective aura toujours les moyens d'attirer vers elle les « meilleurs éléments » d'une population défavorisée).
- Les codes de bonnes pratiques visant à orienter les pratiques sélectives des écoles ne peuvent avoir d'impact qu'à condition que ces codes permettent de construire au fil des conflits une jurisprudence favorable aux objectifs de déségrégation et d'égalité des chances de concrétisation des préférences.
- Le renforcement des normes et de leur contrôle pour assurer le respect de l'obligation d'inscrire se heurte fondamentalement au principe de la liberté pédagogique des PO et à la méconnaissance de leur droit par nombre de familles. Le renforcement des normes et contrôles sur les pratiques déguisées d'exclusion par les établissements est confronté lui aussi à cette limite indépassable.
- La sectorisation non contraignante (qui consiste à définir un secteur de recrutement pour chaque école et à garantir aux résidents le droit d'accès à l'école de leur secteur tout en leur laissant le droit, sans garantie de succès, d'opter pour une autre école) est un dispositif adéquat pour les pays qui sortent d'une sectorisation contraignante, mais peu pour les autres. Elle ne résout rien en termes de ségrégation s'il n'y a aucun contrôle sur la sélection des demandes externes au secteur.

Par ailleurs, dans ce système, les établissements continuent à être confrontés aux incertitudes et doivent continuer à assumer le travail administratif d'inscription.

C TRAITEMENT COLLECTIF DES PRÉFÉRENCES ?

Le système de traitement collectif des préférences présente plusieurs avantages :

- il respecte le principe de la liberté de choix ;
- il renforce l'équité entre les familles quant à la possibilité de concrétiser leurs préférences ;
- il permet de réduire les incertitudes des établissements ;
- il réduit le travail administratif d'inscription actuellement assumé par ces établissements ;
- il est cohérent avec le développement des coopérations entre PO et établissements et avec l'objectif d'optimisation de l'offre car il implique la détermination des places disponibles et permet la collecte de données sur les préférences des familles ;
- il autorise le développement d'une dynamique d'adhésion des acteurs aux objectifs de répartition plus homogène des élèves entre établissements ainsi qu'une dynamique de responsabilité collective vis-à-vis de la scolarité de tous ;
- il peut, de manière variable selon les scénarios qui seront mis en œuvre, permettre :

- de réduire les ségrégations de manière progressive ;
- de réduire la mobilité entre établissements.

Cependant, la mise en place d'un tel système doit prendre en compte les risques suivants, et adapter au mieux le dispositif pour contrer ces risques, car ce système :

- laisse évidemment opérants les phénomènes d'autosélection des familles et d'information orientée des écoles ;
- n'affirme pas de manière forte le caractère résolument interchangeable des écoles, leur obligation de s'inscrire de manière claire en référence à un modèle de service public « universel », accessible à tous, comme le font les modèles de régulation basés sur la sectorisation (il autorise cependant une avancée progressive dans cette direction par le jeu des ajustements concertés) ;
- répand dans toutes les familles le comportement de choix d'école, qui va potentiellement à l'encontre du message d'égalité des objectifs et des écoles ;
- ne supprime pas le poids du différentiel de « compétence stratégique » parmi les familles ; certaines familles plus que d'autres peuvent par exemple comprendre qu'il est parfois indiqué, pour maximiser leurs chances, de ne pas placer en 1^{er} rang leurs préférences pour l'école la plus désirée quand les critères rendent très peu probable l'attribution d'une place ;
- ne supprime pas la possibilité de comportements alternatifs de sélection et de ségrégation dans le chef des écoles : accroissement des éjections, ségrégation intra-établissement à travers des classes de niveaux ou des filières... ;
- risque, en augmentant les chances d'accès de familles défavorisées à des écoles actuellement plus sélectives, de ne plus laisser dans les écoles des quartiers défavorisés que les publics les plus défavorisés de ces quartiers.

D LE CHOIX D'UNE OPTION : LE TRAITEMENT COLLECTIF DES PRÉFÉRENCES

La comparaison des avantages et limites des trois options nous incite à penser qu'au vu des objectifs que se fixe le gouvernement et des contraintes du « déjà là », deux options seulement sont envisageables :

- la première consiste à accentuer et à rendre plus efficace le cadrage du système de libre expression des préférences et de transaction bilatérale, en multipliant les dispositifs contraignant ou en incitant les écoles à être moins sélectives. Cette option s'inscrit dans la logique d'intervention politique initiée depuis plusieurs années ;
- la seconde option consiste à opter pour le traitement collectif des préférences. Elle introduit ainsi une rupture plus nette avec les régulations actuelles mais respecte, voire accentue en le rendant plus effectif, le principe de liberté de choix des familles.

Nous retenons la seconde option pour deux raisons principales :

- elle est potentiellement plus efficace en termes de réduction des ségrégations car elle permet d'égaliser plus efficacement les chances d'accès des familles aux écoles de leur choix ;
- elle peut s'inscrire dans une dynamique collective de responsabilisation puisqu'elle implique que les écoles interdépendantes participent à certaines prises de décision.

Nous avons cependant souligné certains effets négatifs pouvant apparaître lors de la mise en place d'un tel système. A nos yeux, il ne s'agit cependant pas de limites indépassables consubstantielles à ce système, mais plutôt de risques imposant de réfléchir à la manière adéquate de traduire les principes généraux de sa mise en place. De nombreux scénarios sont en effet envisageables, les uns accentuant les risques d'effets négatifs, d'autres les

limitant. C'est à l'analyse de ces divers scénarios que nous nous consacrerons au point suivant.

1.3. LES DIVERS SCÉNARIOS DE TRAITEMENT COLLECTIF DES PRÉFÉRENCES

Le traitement collectif des préférences peut donner lieu à des scénarios très variés. La mise en œuvre de cette option implique en effet le choix de modalités dans au moins cinq domaines :

- le champ d'application,
- la sélection des demandes,
- la détermination du nombre de places disponibles,
- l'exercice du droit des familles à l'expression de leurs préférences,
- l'usage des informations collectées à propos des préférences.

Pour chacun de ces domaines, nous envisagerons les différentes questions qui se posent en tentant de faire apparaître la ou les réponses qui nous semblent les plus appropriées. Sur la base de ces réponses, nous proposerons pour chacun des cinq domaines un ou plusieurs scénarios.

Ces scénarios seront repris en fin de texte afin de composer trois scénarios de référence, parmi lesquels un sera plus particulièrement mis en exergue.

Pour élaborer ces scénarios, nous avons analysé de manière détaillée les dispositifs anglais et espagnol, consultant non seulement des documents officiels mais aussi, surtout dans le cas anglais, des analyses scientifiques et des documents rendant compte de débats politiques, ce qui nous a permis de mieux percevoir les avantages et limites des dispositifs.

1.3.1. Le champ d'application

A quel moment de la scolarité le système de traitement collectif des préférences doit-il être d'application ? Telle est la question que nous posons en parlant de champ d'application.

Pour y répondre, nous serons amenés à distinguer les étapes charnières de la scolarité, où ce système de distribution des places serait imposé à tous les élèves, et les autres étapes, où ce système ne serait d'application que pour les élèves désireux de changer d'établissement. La question se pose donc de savoir quelles sont ces étapes charnières.

Se pose aussi la question de savoir s'il faut appliquer ce système à l'ensemble de l'enseignement fondamental et secondaire ou le limiter à l'enseignement de base (fondamental + 1^{er} degré secondaire).

Le croisement des réponses à ces deux questions débouchera sur la proposition de deux scénarios.

A LES ÉTAPES CHARNIÈRES DE LA SCOLARITÉ, MOMENTS CLÉS DE L'AFFECTATION DES ÉLÈVES

Les étapes charnières de la distribution des élèves sont pour l'instant l'entrée dans le maternel et l'entrée dans le secondaire, même si, pour cette dernière, on observe qu'un cinquième des élèves environ passe de l'école primaire « annexée » à l'école secondaire

« mère ». Le passage du maternel au primaire n'implique pour sa part de changement d'implantation que pour une proportion limitée d'élèves.

Dans le système du traitement collectif des préférences, les étapes charnières doivent être conçues comme des moments où l'ensemble des places sont redistribuées, même s'il n'est pas impensable qu'un des critères de priorité d'accès soit l'appartenance à une école annexée ou à l'école elle-même.

Quatre étapes charnières potentielles peuvent être définies : entrée dans le maternel, entrée dans le primaire, entrée dans le secondaire, car il y a à ces moments un changement de niveau d'enseignement ; entrée dans le 2^e degré du secondaire, car ce moment marque la fin de l'enseignement de base et le passage d'un enseignement organisé essentiellement sous forme de tronc commun, disponible dans tous les établissements, à un autre organisé en filières et incomplètement représenté dans chaque établissement.

Nous proposons de retenir au maximum trois de ces étapes charnières, laissant de côté l'entrée en primaire pour respecter la continuité du cycle 5/8 et le fait que la majorité des enfants ne changent pas d'école.

Considérer l'entrée dans le maternel comme une étape charnière va de soi, car il s'agit du début de la scolarité. Cela implique cependant de prendre en compte, lors de la définition des modalités, le caractère non obligatoire de cette scolarité et l'entrée à des âges différents.

Les deux autres étapes sont davantage sujettes à discussion car il y a contradiction entre la structure du cursus (qui fait un tout de l'enseignement fondamental et du 1^{er} degré du secondaire) et la structure organisationnelle (qui distingue le plus souvent enseignement primaire et secondaire et rarement 1^{er} degré et autres degrés du secondaire) :

- si l'on veut respecter l'idée de l'enseignement de base, l'entrée dans le secondaire devrait être conçue dans la continuité du primaire ; il ne faudrait pas redistribuer les places à ce moment, ce qui impliquerait d'affilier chaque école primaire à une école secondaire, ou plus précisément à un premier degré (autonome) ;
- une telle option d'affiliation est institutionnellement complexe, notamment parce que les différents réseaux n'ont pas le même poids dans les différents niveaux d'enseignement ;
- elle n'est en outre envisageable que si les premiers degrés des différents établissements sont réellement équivalents et non liés intimement à la nature des 2^e et 3^e degrés organisés dans l'établissement ; ce cas de figure n'est pas réaliste à court terme, même si l'on peut espérer que des dispositifs (de bassin notamment) puissent amener les acteurs à concrétiser progressivement cette idée ; il convient donc de considérer l'entrée dans le 1^{er} degré comme un moment où on redistribue les places ;
- mais il apparaît alors logique de les redistribuer aussi à l'entrée du 2^e degré, sans prendre comme premier critère d'attribution des places le fait d'être déjà inscrit dans l'établissement au 1^{er} degré ; un tel dispositif pourrait développer progressivement une autonomie du 1^{er} degré et renforcer sa fonction de finalisation de l'enseignement de base et d'orientation positive vers les différentes filières du 2^e degré.

B LE TRAITEMENT DES CHANGEMENTS D'IMPLANTATION ENTRE LES MOMENTS CHARNIÈRES

Entre ces trois moments charnières, on sait qu'il y a de nombreux changements d'école. Même si l'un des objectifs peut être la réduction du nombre de ces changements, il faut tenir compte de la réalité actuelle et considérer en outre que certains changements sont impératifs, notamment ceux dictés par les déménagements.

Pour les années d'études situées entre les moments charnières, deux types de traitement des demandes de changement peuvent être distingués :

- une prise en compte de toutes les demandes de changement sans restriction à la jonction de chacun des cycles ou degrés, soit aux entrées en 3^e maternelle, 3^e primaire, 3^e secondaire et 5^e secondaire ;
- une prise en compte des seules demandes de changement répondant à une liste limitée de conditions lorsqu'on se situe à l'intérieur d'un cycle ou d'un degré, comme c'est le cas actuellement lors des demandes de changement en cours d'année scolaire au niveau fondamental.

Dans les deux cas, le système du traitement collectif des préférences peut être de mise, mais avec des critères de sélection spécifiques, permettant notamment d'accorder la priorité aux changements impératifs, tels ceux dictés par des déménagements.

C LES NIVEAUX ET TYPES D'ENSEIGNEMENT CONCERNÉS

Le système de traitement collectif des préférences devrait être appliqué en tous cas pour l'enseignement de base, donc de la 1^{re} maternelle à la 2^e secondaire, et en tous cas dans l'enseignement ordinaire. Il paraît aussi praticable dans l'enseignement fondamental spécialisé.

Il est plus difficile à mettre en œuvre dans les types d'enseignement où l'offre se diversifie, c'est-à-dire dans l'enseignement secondaire spécialisé, aux 2^e et 3^e degrés de l'enseignement secondaire ordinaire, dans les CEFA et l'apprentissage.

Pour la cohérence du système, il semble cependant difficile de ne pas l'appliquer aussi à ces types d'enseignement, et en tout cas aux 2^e et 3^e degrés de l'enseignement secondaire ordinaire car si on ne redistribue pas les places à l'entrée du 2^e degré et qu'on ne maîtrise pas les changements d'école intervenant ensuite, on s'empêche de développer une autonomisation progressive du 1^{er} degré et des choix d'école opérés à l'entrée de ce degré. En tout cas, le mode d'application du système aux 2^e et 3^e degrés doit être clairement défini et annoncé au moment où on commence l'application du système à l'entrée du 1^{er} degré.

D DEUX SCÉNARIOS ENVISAGEABLES

En croisant les réponses aux deux questions (étapes charnières / niveaux et types d'enseignement concernés), nous débouchons sur deux scénarios.

Le premier scénario est défini de la manière suivante :

- tous les élèves doivent exprimer leurs préférences à trois moments de la scolarité : à l'entrée dans le maternel, à l'entrée en secondaire et à l'entrée du 2^e degré secondaire ; à ces moments, les élèves déjà inscrits dans l'établissement ou dans un établissement annexé n'ont pas la priorité sur les autres élèves ;
- lors de l'entrée en 3^e maternelle, 3^e primaire et 5^e secondaire, toutes les demandes de changement sont prises en compte sans restriction et sont traitées collectivement, avec application de critères de priorité pouvant être distincts de ceux mis en œuvre pour les étapes charnières ;
- aux autres moments de la scolarité, et singulièrement donc au sein des cycles et des degrés, seules les demandes de changement répondant à certaines conditions limitatives sont prises en compte et traitées collectivement, en fonction de critères spécifiques.

Le second scénario est identique au premier à un point près : le passage du premier degré au second degré du secondaire n'est plus pris en considération comme étape charnière où appliquer le système, au moins dans un premier temps d'expérimentation du système.

Le premier scénario correspond mieux à l'argumentaire présenté ci-dessus, et notamment au fait que la non redistribution des places au seuil du 2^e degré va interférer sur le processus d'expression des préférences au seuil du 1^{er} degré et faire de ce moment un enjeu crucial pour les familles. Mais plusieurs raisons viennent à l'appui du second scénario :

- le traitement des préférences à ce stade de la scolarité deviendrait plus complexe compte tenu des options disponibles ;
- la redistribution des places après deux ans de scolarité au 1^{er} degré risquerait d'être jugé peu acceptable par les familles et coûteux pour les élèves ;
- à ce stade de la scolarité, on peut penser qu'une bonne partie des ségrégations commence à résulter essentiellement du jeu des inégalités de résultat préalables et du jeu des décisions d'orientation (mais il devient crucial dès lors d'agir sur la ségrégation en agissant sur ces variables).

Quel que soit le scénario, le pouvoir de décision concernant le champ d'application du système de traitement solidaire des préférences devrait être réservé à la Communauté française. Une différenciation des champs d'application selon les bassins, par exemple, rendrait le système ingérable.

1.3.2. Les critères de sélection

Les critères de priorité doivent être réfléchis en référence aux objectifs de réduction des ségrégations et inégalités, question délicate dans la mesure où il n'est pas toujours évident d'établir une relation de cause à effet entre une norme déterminée et les ségrégations ou inégalités.

Quatre questions se posent :

- faut-il un système de critères hiérarchisés (système anglais) ou de points (système espagnol) ?
- quels sont les critères à privilégier ?
- faut-il tenir compte ou non de l'ordre des choix exprimés ?
- les critères doivent-ils être identiques pour tous les établissements ou faut-il au contraire autoriser des critères spécifiques par établissement ?

A HIÉRARCHIE DE CRITÈRES OU ADDITION DE POINTS ?

Le système anglais consiste à établir une série de critères ordonnés : les élèves remplissant le premier critère sont admis en premier ; viennent ensuite, s'il reste des places, ceux qui remplissent le deuxième critère ; etc ; de manière à pouvoir attribuer les dernières places sans risque de favoritisme, l'un des critères est une variable continue (par exemple, la distance entre l'école et le lieu de résidence).

Le système espagnol consiste à déterminer pour un certain nombre de critères le nombre de points auxquels il donne droit. Il suffit alors d'additionner le nombre total de points obtenus par un élève pour établir un classement qu'on respecte jusqu'à épuiser le nombre de places disponibles.

Le système d'addition de points est plus simple et lisible pour les familles qui peuvent de suite comparer leurs scores dans différents établissements. Mais il présente deux désavantages :

- il rabat sur une seule dimension les différents critères ; certains élèves peuvent dès lors obtenir le même nombre de points par exemple pour la présence de frères et pour la distance à l'école ; la seule manière de privilégier un critère est de lui attribuer un grand nombre de points ;
- il ne permet pas de traiter adéquatement la question de l'hétérogénéité ; la seule manière de prendre en compte des caractéristiques sociales ou scolaires d'un élève consiste à attribuer un certain nombre de points quand celui-ci provient d'une famille défavorisée ; cela peut, sous certaines conditions (nombre significatif de points attribués, notamment) faciliter l'hétérogénéisation des écoles élitistes, mais pas celle des écoles défavorisées ; une « parade » un peu complexe à cette limite consisterait à mesurer l'écart entre la situation de chaque élève et la moyenne de l'établissement, pour attribuer des points d'hétérogénéisation.

B QUELS CRITÈRES DE PRIORITÉ ?

Que l'on opte pour un système de critères hiérarchisés ou d'addition de points, il importe de définir une liste de critères. Les réflexions suivantes sont cependant basées sur l'hypothèse qu'est choisi un système de hiérarchie des critères plutôt que d'addition de points.

b1. Les critères potentiels

La liste des critères potentiels est longue :

- les besoins éducatifs spécifiques, critère retenu tant en Espagne qu'en Angleterre, et qui fait surtout référence aux aspects médicaux et parfois sociaux ;
- la présence dans l'école de membres de la famille est un critère aussi retenu dans les deux pays : les membres pris en compte sont le plus souvent les frères et sœurs, mais ce peut être aussi les parents membres du personnel ;
- la proximité de l'école d'un des autres lieux de vie de l'enfant ou de ses proches, ces lieux pouvant être le lieu de résidence, le lieu de prise en charge habituel (grands-parents, milieu d'accueil,..) ou le lieu de travail ; la proximité peut être évaluée sur la base de la distance ou de l'appartenance à un secteur de recrutement défini autour de chaque établissement ;
- la pratique religieuse, critère retenu en Angleterre par certaines écoles confessionnelles ;
- les aptitudes dans certains domaines correspondant à la spécialité de l'école ;
- les résultats à un test, de manière à utiliser la technique anglaise du *banding* (groupement des élèves par aptitude) ; celle-ci consiste à classer les élèves en trois ou quatre catégories en fonction de leurs résultats de manière à assurer la représentation de chaque *band* (groupe d'aptitude) dans chaque école et non dans le but de sélectionner les « meilleurs » élèves ; l'examen commun de fin d'études primaires, actuellement envisagé, pourrait servir à cet effet ;
- les revenus du ménage (critère appliqué en Espagne pour donner une priorité aux plus bas revenus) ;
- la taille de la famille (critère appliqué en Espagne à l'avantage des familles nombreuses) ;
- le fait de résider ou non dans une autre région ; en Espagne, ce critère est traduit par le fait de résider dans une Communauté autonome différente ; en Belgique, un tel critère pourrait être traduit par le fait de résider dans un autre bassin, ou en dehors du territoire de la Communauté (notamment dans le cas des élèves français et luxembourgeois... mais aussi des élèves francophones de la périphérie et des communes flamandes) ;

- le fait que l'école est ou non le premier choix des parents, critère pouvant être mis en pratique du fait que les parents doivent présenter une liste ordonnée de plusieurs écoles.

A ces critères présents dans l'un ou l'autre des systèmes anglais ou espagnol, on pourrait en ajouter encore d'autres :

- la présence d'amis ou de voisins (pour des raisons d'affinité ou de facilité de transport) ;
- le diplôme des parents ;
- l'inscription, au niveau d'étude précédent, dans un établissement associé (annexé) à celui demandé ;
- l'inscription, au niveau d'étude précédent, dans l'établissement demandé (critère qui pourrait être d'application si l'on décidait de redistribuer les places à l'entrée de 2^e degré du secondaire) ;
- le choix d'une option déterminée, critère qui pourrait être appliqué si le système concernait les 2^e et 3^e degrés du secondaire ;
- etc.

Les systèmes anglais et espagnol, il faut le souligner, ne tiennent pas compte de la date d'inscription, principal - et officiellement - seul critère pris en compte en Belgique, en dehors de l'adhésion au projet d'établissement.

b2. Quels critères privilégier aux étapes charnières ?

Les critères à privilégier doivent l'être en référence aux objectifs de réduction des ségrégations et inégalités :

- le critère des besoins éducatifs spécifiques doit sans doute, comme en Angleterre, être placé au premier rang des critères, mais il concerne peu d'élèves ;
- on ne peut négliger les critères de proximité et de fratrie, pour des raisons pratiques, mais de tels critères risquent d'être reproducteurs de ségrégation ;
- il convient dès lors de retenir aussi des critères tenant compte des caractéristiques des parents ou de l'élève, en les utilisant pour favoriser le mélange des différentes catégories de parents ou d'élèves ;
- si l'objectif est d'autonomiser chaque niveau d'étude par rapport aux autres, il ne faut pas privilégier les élèves inscrits, pour le niveau d'étude précédent, dans l'établissement associé ou dans le même établissement ;
- si l'on veut éviter les stratégies de choix d'options rares pour accéder à un établissement, il importe de n'inclure aucun critère d'option dans l'enseignement fondamental et du 1^{er} degré¹³. Autrement dit : les classes d'immersion ou l'option latin pourraient rester des critères pour lesquels une famille choisit tel ou tel établissement mais ne pourraient être des critères de priorité pour l'attribution des places ;
- il est par ailleurs logique que le critère actuel de la date d'inscription ne soit plus pris en compte.

Exemple d'un système de critères répondant aux considérations ci-dessus :

- 1. les besoins éducatifs spécifiques (à définir) ;
- 2. la présence de frères ou de sœurs dans l'implantation à la date où l'élève y accède ;
- 3. un système de groupement des élèves par aptitude (*banding*) reposant sur le critère du diplôme le plus élevé des parents (pour l'entrée en maternelle) et sur le critère des résultats à un test d'aptitude (pour les deux autres étapes charnières) ;

¹³ Les 1^{re} B et 2^e P ne seraient pas considérées comme des options et pourraient donc justifier la requête d'une école organisant ces années.

- 4. la distance entre le lieu de scolarisation et le lieu de résidence (sans retenir le lieu de travail, et donc non plus la présence de parents enseignants dans l'école).

Concrètement, dans cet exemple, on attribue les premières places aux élèves ayant des besoins éducatifs spécifiques, puis à ceux ayant des frères ou sœurs. On calcule ensuite le nombre de demandes provenant de chaque groupe d'aptitude (*band*) et l'on attribue les places restantes de manière à ce que, *in fine*, la répartition des élèves inscrits dans chaque groupe d'aptitude corresponde, en incluant les élèves ayant des besoins spécifiques ou des frères et sœurs, à la répartition des demandes dans chaque groupe d'aptitude. Au sein de chaque groupe, on sélectionne les élèves en fonction du critère de distance domicile-école.

Il faut souligner que, dans cet exemple, l'objectif n'est pas d'assurer la même composition sociale ou académique dans chaque école, mais de garantir que la composition finale de l'école correspondra le plus fidèlement possible à la composition du public des demandeurs. Ainsi propose-t-on un processus qui vise une hétérogénéisation en douceur.

b3. Quels critères privilégier aux autres étapes de la scolarité ?

Au début de chaque cycle ou degré non considéré comme étape charnière, les critères doivent permettre de prioriser les demandes justifiées par des raisons impératives. Ces raisons, qui pourraient être aussi les conditions à remplir pour pouvoir changer d'école au sein de chaque cycle ou degré, nous semblent être de trois types :

- les besoins éducatifs spécifiques (à définir) ;
- le déménagement sur une distance supérieure à un certain nombre de kilomètres et la distance entre le nouveau lieu de résidence et l'école demandée inférieure à un certain nombre de kilomètres (la distance peut être variable selon les niveaux d'enseignement, et le mode de calcul peut tenir compte de facteurs tels que les transports en commun ou la distance antérieure entre résidence et école) ;
- l'absence dans l'école d'origine du type d'enseignement, de la filière ou de l'option recherchée (mais en définissant de manière restrictive la notion d'option différente, surtout aux 2^e et 3^e degrés du général, et en limitant, pour ce qui concerne le 1^{er} degré secondaire, les demandes acceptables à la 1^{re} B et à la 2^e P).

Si le nombre de demandes de ce type excède le nombre de places disponibles, on pourrait opérer une sélection entre elles sur la base du critère distance entre le (nouveau) domicile et l'école.

S'il reste encore des places après avoir rencontré ces demandes, les places restantes pourraient être attribuées en sélectionnant, au sein de chaque groupe d'aptitude, les élèves dont le domicile est le plus proche. Pour ce faire, la référence serait la répartition initiale en groupes d'aptitude. Si la répartition en groupe d'aptitude des seuls élèves demandant un changement d'école est plus asymétrique que cette répartition initiale, on tiendrait compte de cette dernière. Dans le cas inverse, on tiendrait compte de la répartition des demandeurs. Une telle formule permettrait de maintenir ou d'améliorer tant que faire se peut l'hétérogénéité sociale de la composition initiale du public.

C QUELLE PRISE EN COMPTE DE L'ORDRE DES PRÉFÉRENCES ?

Dans le système de traitement collectif des préférences, les familles sont nécessairement invitées à exprimer plusieurs préférences et à les ordonner. Se pose dès lors la question de savoir comment tenir compte de cet ordre des préférences.

Deux systèmes peuvent être envisagés selon qu'on accorde ou non la priorité à cet ordre lors de l'attribution des places :

- accorder la priorité à ce critère signifie que le processus itératif d'attribution des places commence par l'analyse exclusive des premiers choix de chaque famille. Si, dans une école donnée, le nombre de « premiers choix » est inférieur au nombre de places disponibles, les élèves sont automatiquement inscrits. Seuls les élèves non retenus sur base de leur premier choix sont ensuite examinés sur base de leur deuxième choix... et ainsi de suite. Ce système donne dès lors beaucoup d'importance à la stratégie de l'ordre des choix (il s'agit de bien « miser ») et rend sans doute le public plus homogène sur le plan social ou académique ;
- ne tenir compte de cet ordre de préférence que dans un second temps signifie qu'on classe tous les élèves candidats (quel que soit le rang auquel ils ont placé l'école) en fonction des critères, et qu'on ne tient compte du rang auquel les familles ont placé l'école que lorsque les familles voient plusieurs de leurs préférences rencontrées. Ces arbitrages permettent de libérer un certain nombre de places qu'on attribue ensuite en appliquant un processus itératif automatisé.

Le premier système apparaît moins démocratique car il dote d'atouts supplémentaires les familles capables d'accéder aux informations sur les probabilités d'accès et de combiner au mieux leurs préférences et les probabilités objectives d'accès.

D DES CRITÈRES COMMUNS OU SPÉCIFIQUES ?

A la question de savoir s'il faut que les établissements aient ou non des critères communs, L'Espagne et l'Angleterre ont à ce sujet des politiques différentes :

- en Espagne, les grands principes sont définis au niveau national et chaque Communauté autonome (Catalogne, Castille... soit l'équivalent de la Communauté française) peut les décliner de manière partiellement différente. Tous les établissements d'une même Communauté autonome partagent donc les mêmes critères ;
- en Angleterre, chaque autorité d'inscription (l'équivalent des pouvoirs organisateurs belges) dispose d'une grande autonomie pour la détermination des critères, l'autorité centrale se limitant à imposer quelques normes, à définir un code de conduite et à imposer à chaque école une procédure de consultation des écoles du voisinage. Un tel dispositif permet par exemple à certaines écoles confessionnelles de retenir la pratique religieuse comme premier critère de priorité, ce qui semble assez cohérent avec leur projet éducatif..

En Communauté française, plusieurs scénarios sont envisageables, selon l'entité au sein de laquelle les établissements partagent les mêmes critères :

- pouvoir organisateur,
- bassin (par réseau ou par caractère),
- bassin (tous réseaux confondus),
- Communauté.

Le premier scénario pose des questions pratiques (difficulté de concevoir des formulaires standards si les critères sont très différents selon les PO, coûts des négociations si on impose des procédures de concertation...).

Les deux premiers scénarios apparaissent en contradiction avec les finalités poursuivies par le gouvernement. Plane en effet le risque de se retrouver confrontés à la même difficulté d'endiguement du phénomène d'interdépendance compétitive. En effet, puisque tous les établissements interdépendants ne doivent pas négocier des règles communes, ils éviteront probablement certains critères par crainte que les autres acteurs impliqués dans les relations d'interdépendance développent d'autres critères plus attractifs pour les familles les plus recherchées.

Le scénario du bassin (tous réseaux confondus) est davantage défendable. Mais cette option comporte plusieurs inconvénients :

- la compétition entre bassins n'est pas exclue, même si elle concerne surtout la proportion réduite de familles résidant aux frontières des bassins ;
- elle peut conduire à développer la crainte de certains bassins de mettre en place certains critères par peur que les établissements les plus exposés à la compétition des bassins voisins soient mis en difficulté ;
- les négociations au sein du bassin risquent d'être difficiles et pourraient, par le jeu des compromis, déboucher sur des solutions peu compatibles avec les objectifs poursuivis par le Gouvernement.

La définition d'une seule liste de critères pour l'ensemble de la Communauté est celle qui apparaît la plus efficace, mais la question des établissements situés aux frontières n'est pas à négliger, notamment par rapport à la Communauté flamande (surtout en Région bruxelloise) et à la Communauté germanophone (surtout pour la zone de Verviers). Pour ne pas compromettre l'adhésion des acteurs locaux aux finalités gouvernementales, il faut par ailleurs veiller à ce que cette norme commune imposée par le haut soit combinée avec l'attribution à des instances plus locales de pouvoirs de décision sur d'autres aspects du système de traitement collectif des préférences, et notamment sur la question du nombre de places disponibles.

E DEUX SCÉNARIOS À PRIVILÉGIER DU POINT DE VUE DE LA DEMOCRATISATION

Le scénario qui apparaît le plus indiqué est celui d'un système de sélection identique pour l'ensemble des établissements de la Communauté. Dans ce cas, il nous semble que les critères devraient s'inspirer de ceux définis aux points b2 et b3, et que l'ordre de préférence devrait être pris en compte seulement dans un second temps.

Un autre scénario est celui où les bassins (en inter-réseaux) définissent leurs propres critères, communs à tous les établissements du bassin. Dans ce cas, il apparaît nécessaire que la Communauté française mette en place des dispositifs qui cadrent la liberté des bassins, de manière à ce que ceux-ci recherchent les solutions les plus adéquates par rapport à l'objectif de réduction des inégalités et ségrégations. Ces dispositifs peuvent être de différents types : normes légales (interdisant par exemple les critères discriminatoires), codes de bonnes pratiques (argumentant les effets positifs et négatifs de certains critères, notamment sur la base d'études de terrain), incitants (octroyant par exemple des avantages financiers aux bassins privilégiant des critères aux effets déségréants), droits de recours (pouvant être déposés par des groupes d'acteurs du bassin s'ils jugent que certains critères produisent des effets contraires aux objectifs poursuivis par le gouvernement), évaluation des effets en termes de ségrégation (permettant une révision des critères si on les évalue *ex post* comme générant des effets non désirés) ...

Précisons que ces scénarios ne sont pas les seuls envisageables, mais qu'ils sont sans doute les plus efficaces si une volonté politique et un consensus entre opérateurs scolaires se dégagent pour enrayer et limiter les ségrégations. Les autres scénarios évoqués plus haut, pourraient être envisagés si l'imposition de critères par la Communauté apparaît irrecevable ou si la co-détermination inter-réseaux des critères par bassin apparaît une voie impossible à frayer. On pourrait ainsi envisager une définition des critères au niveau de chaque bassin, par « chambre de réseau » après concertation obligatoire inter-réseaux. Outre l'avantage probable d'être mieux reçu car en continuité avec le haut degré de décentralisation actuel du système, un tel scénario assurerait la responsabilisation des réseaux dans la construction des critères. Mais il comporte le risque évident de voir les critères se différencier entre réseaux. Ceux-ci pourraient néanmoins être évalués et confrontés *ex post* aux résultats

produits par cette différenciation des critères en termes de ségrégation inter-établissements ou inter-réseaux.

1.3.3. La détermination du nombre de places disponibles

La détermination du nombre de places disponibles est un élément clé du système d'expression des préférences. C'est en effet seulement lorsque le nombre de demandes excède le nombre de places que sont appliqués les critères de priorité.

Mais le nombre de places disponibles est bien plus qu'un critère à partir duquel est mis en œuvre un système d'attribution des places. Il s'agit aussi d'un important instrument de régulation permettant aux offreurs de ne pas subir la demande, pour autant qu'il leur soit possible de limiter le nombre de places disponibles en-deçà des simples capacités des infrastructures, ou de moduler le nombre de places en fonction des années d'étude (pour privilégier par exemple une forme pyramidale à leurs effectifs), des filières ou des options.

Pour l'heure, le pouvoir de déterminer le nombre de places disponibles est aux mains des établissements et de leur PO. De ce fait, cet instrument sert essentiellement les intérêts des établissements occupant les positions fortes en termes de nombre d'élèves ou en termes de « qualité » des élèves.

En instaurant un système de traitement collectif des préférences, une part de cette responsabilité pourrait être attribuée à des collectifs d'établissements de manière à ce qu'ils puissent mieux contrôler les « fluctuations » du marché, et ainsi non seulement éviter les effets jugés indésirables sur l'offre, la répartition des ressources entre établissements ou l'affectation des enseignants, mais aussi agir sur les mécanismes de ségrégation.

En effet, si on met en application des critères de priorité qui accroissent les chances d'accès des familles défavorisées ou des élèves moins conformes aux normes scolaires dans les écoles actuellement sélectives, il est probable que ces écoles enregistreront des demandes supérieures au nombre de places disponibles, au contraire des écoles défavorisées. Il risque donc d'y avoir un transfert progressif des populations vers les écoles les plus valorisées, et une désertion des autres. La question du nombre de places disponibles devient alors cruciale car deux options s'ouvrent au collectif d'établissements : développer le nombre de places dans les écoles attractives, au risque d'amener la fermeture des écoles les plus défavorisées, ou maintenir la répartition des places initiales en ayant une politique volontariste d'accroissement de la qualité et de l'attractivité des écoles qui le sont moins.

La détermination du nombre de places disponibles pose trois questions concrètes :

- pour quelle entité est déterminé le nombre de places disponibles ?
- quels sont les critères à prendre en compte pour déterminer ce nombre ?
- quelle instance détient le pouvoir de fixer le nombre de places disponibles ?

A ENTITÉ POUR LAQUELLE EST FIXÉ LE NOMBRE DE PLACES

Le nombre de places disponibles doit être précisé au minimum par implantation. C'est en effet dans une implantation déterminée qu'il est demandé à une famille d'inscrire l'élève. Mais le nombre de places peut être fixé pour toute l'implantation ou au contraire par niveau d'enseignement (maternel et primaire, par exemple), par degré ou par année, voire même par option dans le secondaire qualifiant.

L'intérêt qu'il y a à retenir une unité large (implantation ou niveau d'une implantation) est de pouvoir ainsi tenir compte des éventuelles fluctuations de population dans les années qui ne

constituent pas la porte d'entrée naturelle dans l'implantation (1^{re} année). Par exemple, le nombre de places disponibles en première année (ou attendues par l'école, car il ne faut pas oublier la préoccupation du maintien de l'emploi) peut varier selon que l'école perd ou gagne des élèves dans les années supérieures.

Il peut cependant y avoir intérêt à imposer une détermination du nombre de places par année d'études (ou degré et cycle). Une telle option présente les avantages suivants :

- plus grande transparence vis-à-vis des familles qui peuvent ainsi connaître la disponibilité précise de chaque implantation aux étapes où s'opère une redistribution des places ;
- plus grande facilité de traitement des préférences, chaque année d'étude étant traitée indépendamment des autres ;
- possibilité de traiter les questions de structure (pyramidale ou non) des établissements scolaires puisque est mise en débat la question de la distribution du nombre de classes entre les années d'étude.

Déterminer le nombre de places pour les années d'études où les places sont redistribuées implique de déterminer le nombre maximal de classes pour cette année d'étude (éventuellement par filière) puis de multiplier ce nombre par le nombre maximal d'élèves que peut compter une classe. Dans les implantations où existent des classes multi-niveaux, le nombre de places disponibles en première année s'obtient en déduisant du résultat ci-dessus le nombre d'élèves déjà inscrits dans les années d'études supérieures que comporte cette classe.

Pour les années d'études où les places ne sont pas redistribuées, le nombre de places disponibles peut être calculé de la manière suivante : nombre de classes organisées l'année précédente pour l'année d'étude inférieure, multiplié par le nombre maximal d'élèves par classe ; de ce total est soustrait le nombre d'élèves présents l'année dernière, non compris ceux qui ont sollicité un changement d'implantation ou qui doublent leur année d'étude.

Il est aussi théoriquement possible de déterminer un nombre plancher d'élèves par classe de manière à éviter la dispersion des ressources dans des classes peu peuplées. Admettons par exemple que le nombre maximal d'élèves par classe soit de 20 et qu'on estime qu'une classe de moins de 15 élèves constitue une dispersion trop grande des moyens. Si une école annonce l'ouverture de deux classes, cela signifie qu'elle a 40 places disponibles. Si le nombre de demandes est compris entre 21 et 28 élèves, cela signifie qu'elle doit ouvrir deux classes comptant moins de 15 élèves. Si l'on veut éviter ce cas de figure, il faut alors fixer deux fourchettes de places disponibles (entre 29 et 40 élèves et entre 15 et 20 élèves) ou opter pour une fusion des classes entre années d'études quand le nombre de demandes est compris entre 20 et 29 élèves.

La détermination d'un nombre de places par option ne doit sans doute être envisagée que pour les options où existent des contraintes en termes d'équipement disponible ou de normes de sécurité (travaux en atelier).

B PARAMÈTRES À PRENDRE EN COMPTE POUR DÉTERMINER LE NOMBRE DE PLACES

L'instance ou les instances chargée(s) de déterminer le nombre de places disponibles (et donc aussi le nombre de classes) devra (devront) prendre en compte au moins deux critères : d'une part, les possibilités architecturales de l'école, compte tenu des conditions de sécurité et de salubrité ; d'autre part, le nombre maximal d'élèves par classe.

Mais elles peuvent aussi tenir compte d'autres paramètres qui peuvent les conduire à déterminer un nombre de classes et de places inférieur aux capacités architecturales. Ces

paramètres peuvent être propres à l'implantation (nombre d'emplois qu'on souhaite préserver au sein de l'implantation, équilibre du nombre d'élèves entre les différents degrés ou cycles...) ou relever du contexte propre au bassin scolaire.

Il peut en effet se révéler pertinent de maintenir dans certains cas le nombre de places disponibles dans certaines écoles à un niveau inférieur aux potentialités architecturales de manière à maîtriser les effets de marché : c'est notamment le cas lorsqu'on observe des mouvements démographiques significatifs à la baisse ou des préférences nettement orientées vers une catégorie d'établissements.

C INSTANCES DÉTERMINANT LE NOMBRE DE PLACES DISPONIBLES

En ce qui concerne l'instance déterminant le nombre de places, les mêmes cas de figure que ceux présentés dans le point 1.3.2.d. sont théoriquement envisageables, à savoir :

- pouvoir organisateur,
- bassin (par réseau ou par caractère),
- bassin (tous réseaux confondus),
- Communauté.

La Communauté doit d'emblée être écartée car il s'agit ici d'une matière qui exige la prise en compte de multiples paramètres que les acteurs locaux sont mieux à même d'appréhender. Il convient néanmoins, comme la Constitution l'y oblige, que la Communauté garantisse la liberté de choix des parents. Il est donc théoriquement possible que la Communauté doive intervenir si des établissements, très demandés, réduisaient leur offre au point qu'aucun choix effectif ne puisse avoir lieu.

Les autres scénarios peuvent être envisagés, mais il faut souligner que l'attribution du pouvoir de décision aux PO, aux réseaux ou aux caractères n'est pas favorable à la prise en compte des paramètres relevant du bassin scolaire. Si l'on opte pour l'une de ces solutions, sans doute faut-il alors les compléter en intégrant :

- un cadrage communautaire (normes, incitants,...) ;
- une obligation de consultation (non contraignante) des autres composantes du bassin scolaire.

D TROIS SCÉNARIOS POTENTIELS

Trois scénarios peuvent dès lors être envisagés pour la détermination du nombre de places disponibles. Tous devraient à nos yeux privilégier la détermination d'un nombre de places par année d'études ou groupe d'années d'étude plutôt que par implantation. Les scénarios varient en fonction des instances ayant le pouvoir de décision.

Un premier scénario attribue ce pouvoir aux PO mais avec :

- obligation d'information préalable des PO ayant des implantations dans l'environnement (c'est-à-dire le bassin ou une fraction du bassin) ;
- possibilité d'avis des PO par rapport aux programmations de places des PO environnants ;
- éventuel droit de recours des PO auprès de l'instance de bassin (sous certaines conditions restrictives) ;
- détermination de dispositifs de cadrage par la Communauté (par exemple : nombre maximal d'élèves par classe, contrôle des conditions de salubrité et de sécurité,...).

Un deuxième scénario attribue le pouvoir de décision à une chambre (par réseau ou caractère) au sein du bassin. Dans ce cas aussi, il faut prévoir :

- des normes communautaires ;
- la consultation obligatoire des autres réseaux (ou de l'autre caractère) ;
- la possibilité de recours (cette fois au niveau communautaire, probablement).

Le troisième scénario attribue le pouvoir de décision à l'instance inter-réseaux de chaque bassin.

1.3.4. Les procédures d'expression et de sélection des demandes

Les divers scénarios ne se limitent pas à la définition du champ d'application, des critères de priorité et du nombre de places disponibles. Les procédures sont également importantes, à la fois pour l'expression des demandes et pour la sélection de celles-ci.

Pour l'expression des demandes, les questions suivantes se posent :

- entre quels établissements une famille peut-elle choisir ?
- combien de préférences peut-elle ou doit-elle exprimer ?
- quel type d'information est diffusé pour guider ses choix ?
- quel est le calendrier d'expression des préférences ?
- quel est le lieu de dépôt de la liste des préférences ?

Pour la sélection des demandes, se posent les questions suivantes :

- quelle est l'instance d'attribution des places ?
- comment sont traités les problèmes des doublons (c'est-à-dire d'élèves inscrits dans plusieurs bassins) ?
- quel est le mode de contrôle des pratiques des établissements ?
- quelles sont les procédures pour les recours ?

Nous n'aborderons ici en détail que le premier ensemble de questions.

A ÉTABLISSEMENTS POUVANT ÊTRE CHOISIS

Deux types de restrictions à la liberté de choix des familles peuvent être théoriquement définies, les unes géographiques, les autres institutionnelles.

Les familles peuvent-elles choisir n'importe quel établissement dans la Communauté ou doivent-elles choisir au sein d'un bassin, voire d'un secteur plus réduit encore, comportant plusieurs établissements ? Le cadre légal actuel pousse à ne pas mettre de limite à l'expression des choix. Des raisons pratiques conduisent aussi à opter pour une telle solution : il faut en effet tenir compte des personnes résidant aux frontières des bassins.

Au vu des pratiques des familles en Communauté française (qui sont nombreuses à changer de réseau et de caractère en cours de trajectoire scolaire), mais aussi au vu de la moindre densité de l'offre dans les zones rurales ou dans des créneaux d'enseignement plus spécialisés, il apparaît indispensable de ne pas contraindre les personnes à choisir exclusivement parmi les établissements d'un seul caractère, autrement dit d'autoriser des listes de préférence mentionnant des écoles de différents réseaux ou caractères.

Il apparaît donc préférable de laisser aux familles totale liberté de choix.

La liberté laissée aux familles de choisir des établissements implantés dans divers bassins risque cependant d'imposer des contraintes organisationnelles importantes si on veut éviter qu'une famille multiplie par deux ou trois ses chances d'obtenir un établissement apprécié en déposant une liste de préférence pour différents bassins. Il en va de même si on veut éviter l'inconvénient des doubles inscriptions. Il semble dès lors nécessaire d'imposer un système unique d'enregistrement des préférences, même si celles-ci s'expriment à travers plusieurs bassins. La prise en compte de priorités différentes selon le bassin où sont situés chacun des établissements choisis serait réglée de manière plus aisée par le modèle d'attribution de points (incluant éventuellement un avantage aux résidents du bassin), mais est possible dans tout autre système, pour autant qu'il soit tenu compte de l'ordre de préférence.

B NOMBRE DE CHOIX EXPRIMÉS ET INFORMATIONS DEMANDÉES AUX FAMILLES

Tous les systèmes basés sur l'expression des préférences imposent aux familles l'obligation de citer plusieurs établissements et de les placer par ordre de préférence. En Angleterre et en Espagne, la liste à remplir compte souvent six établissements.

Sans doute ce chiffre peut-il varier selon qu'on se trouve en région rurale ou urbaine, ou dans des bassins où la pression de la demande est marquée ou non. Plus la densité de l'offre et la pression de la demande sont importantes, plus il convient d'exiger un nombre élevé de préférences, le nombre de six semblant être un plafond.

Peut-être faut-il donner aux familles qui ne savent ou ne désirent pas choisir autant d'écoles la liberté de n'en citer qu'un nombre limité, quitte à leur donner la possibilité de formuler un critère général du type « n'importe quelle école de tel réseau implantée dans ma commune ». Mais, dans ce cas, il faut déterminer si ces critères généraux seraient d'application une fois servies toutes les familles ayant formulé une préférence précise ou si, au contraire, il faut accorder la priorité à ces demandes « génériques » et attribuer en premier lieu à ces familles l'une des écoles de la catégorie demandée, par tirage au sort.

Comme il est possible qu'aucune des écoles citées par une famille n'ait une place disponible pour l'élève, il faut donner la possibilité aux familles d'émettre une restriction sur les établissements restant, en limitant cependant cette possibilité à trois critères seulement :

- le réseau ou le caractère (si le réseau ou le caractère demandé est cohérent avec les priorités exprimées) ;
- la filière ou l'option (aux 2^e et 3^e degrés seulement) ;
- une distance maximale entre l'école et le domicile ou le lieu de travail des parents

En cas de demande de changement d'école en dehors des étapes charnières, sans doute faut-il laisser la possibilité à la famille de citer l'école d'origine en 2^e, 3^e, 4^e choix... de manière à ce que le jeune puisse rester dans cette école au cas où les écoles convoitées ne sont pas accessibles. Mais cette possibilité de « retour » peut être plus ou moins facilitée selon que, pour obtenir une place dans son école d'origine, l'élève n'obtenant pas l'école qui a sa préférence est placé sur pied d'égalité avec les autres élèves sollicitant son école d'origine ou a au contraire priorité sur eux.

C TYPE D'INFORMATION DIFFUSÉE AUPRÈS DES FAMILLES

En Belgique, la liberté de choix s'est toujours essentiellement fondée sur les représentations et les images véhiculées à propos des établissements. Peu d'informations systématisées existent et sont diffusées.

La mise en place d'un système de traitement collectif des préférences réouvre la question des informations à diffuser.

En Angleterre, chaque autorité locale envoie à toutes les familles devant opérer un choix aux moments charnières un dépliant reprenant des informations sur les divers établissements existants. Ces dépliants comportent notamment certains éléments succincts sur le projet d'école et son organisation, mais aussi le nombre de places disponibles, les critères de priorité (spécifiques à chaque école), le nombre de demandes d'inscription reçues l'année précédente et la répartition des admissions en fonction des critères de priorité. En outre, de nombreuses informations sur les établissements sont aisément accessibles sur internet, parmi lesquelles les résultats aux tests nationaux et les rapports d'inspection. Cette diffusion très large d'information est à replacer dans le contexte d'une politique volontairement axée sur la stimulation des performances d'établissement par l'organisation d'une pression de la demande « éclairée ».

Un tel modèle ne doit pas nécessairement être appliqué en Communauté française, mais sans doute faut-il au minimum organiser une diffusion systématique d'informations aux étapes charnières, en veillant à toucher aussi les populations plus défavorisées (via la traduction de certains textes par exemple, ou le recours à d'autres supports que l'écrit). Ces informations systématiques devraient idéalement être communes à toutes les écoles d'un bassin ou d'un espace plus réduit.

A côté de cette information de base, il convient de réfléchir aussi :

- aux règles d'organisation des journées portes ouvertes (des codes de bonnes pratiques ? des dates similaires ?) ;
- aux règles restrictives en matière de publicité ;
- au type d'aide à apporter aux familles, surtout défavorisées ou ne maîtrisant pas le français, car il n'est pas évident de poser six choix ou de remplir les formulaires ;
- à la possibilité de fournir une simulation aux familles (x chance sur 10 d'obtenir cette école).

D CALENDRIER D'EXPRESSION DES PRÉFÉRENCES

d1. Considérations générales

Le système de traitement collectif des préférences est évidemment moins souple que le système actuel. Il exige de toutes les familles de définir leur choix plusieurs mois avant la rentrée scolaire afin que toutes les demandes puissent être traitées simultanément.

En Espagne, le dépôt des formulaires de demande doit être effectué, selon les Communautés autonomes, entre le 15 avril et le 7 mai, de manière à obtenir des familles confirmation des inscriptions entre la mi-juin et la mi-juillet. En Angleterre, les délais sont généralement plus longs en raison de la décentralisation du système et des procédures de recours plus nombreuses. Dans certains LEA, la date de clôture des demandes est fixée fin octobre et la date de confirmation de l'inscription à la mi-mars.

Les délais espagnols pourraient être envisagés en Communauté française.

Quoi qu'il en soit, se pose la question des demandes tardives, et de leur caractère socio-culturellement marqué. Cela pose aussi la question des doublants (qui attendent de savoir s'ils ont raté ou non pour s'inscrire) et, pour les 2^e et 3^e degrés, des choix tardifs d'orientation.

Ces demandes tardives ou les demandes de modification (pour des motifs recevables tels un déménagement ou un redoublement non attendu) devraient être traitées dans un second temps, qui pourrait être fixé fin août, en fonction des places restant disponibles.

L'avantage d'un tel système, pour les établissements et les enseignants, c'est qu'ils sont informés, avant la rentrée, des effectifs et de leur situation personnelle. Cet avantage se répercute naturellement sur les élèves puisqu'il n'est plus nécessaire d'attendre un comptage en cours d'année pour scinder une classe et que l'horaire définitif peut immédiatement être mis en application.

d2. Le cas particulier de la première inscription en maternelle

La question des délais prend une tournure un peu particulière pour ce qui concerne la toute première inscription dans l'enseignement. En effet, en maternelle, tous les élèves n'entrent pas à l'école au même âge, les entrées s'étalent tout au long de l'année scolaire et il n'y a aucune obligation d'inscription. Ces particularités rendent complexe l'application du système de traitement collectif des préférences. Or, comme souligné plus haut, il importe de ne pas attendre la 1^{re} primaire pour appliquer une première fois ce système. La seule piste praticable semble être la suivante :

- demander à (obliger ?) chaque famille d'inscrire son enfant dans une école en septembre de l'année au cours de laquelle il aura 2 ans et demi, la famille restant libre de concrétiser cette inscription quand elle le souhaite ;
- cela signifie que l'expression des préférences devrait être réalisée fin avril de cette année-là soit, dans le cas le plus défavorable où l'enfant atteint l'âge de 2 ans et demi en juin de l'année suivante, une demande d'inscription à exprimer quand l'enfant est âgé d'un peu moins d'un an et demi ;
- les fréquents déménagements enregistrés à ces âges peuvent soit être prévus par la famille soit donner droit à un changement prioritaire d'école.

E LIEU DE DÉPÔT DE LA LISTE DES PRÉFÉRENCES

Le lieu de dépôt de la liste des préférences peut être l'établissement ou, s'il existe, le bâtiment abritant l'instance de bassin.

Il n'est en tout cas pas envisageable d'obliger les familles à se déplacer dans chacun des établissements choisis (car le risque existe alors que certaines familles ne posent qu'un ou deux choix...). Que le lieu d'inscription soit l'établissement ou l'instance de bassin, il importe donc que la famille ne dépose qu'un seul formulaire pour l'ensemble de ses préférences.

Si l'on opte pour le dépôt de la liste dans les établissements, il importe en tout cas de garantir le secret du « vote » afin de limiter l'influence de l'établissement sur les préférences des familles.

Il semble donc préférable de proposer le dépôt des listes de préférence à l'instance de bassin ou dans une instance neutre et publique, comme la maison communale. Un système de courrier pourrait être envisagé : chaque famille recevrait la liste des écoles du bassin et devrait indiquer ses choix puis retourner le courrier, par recommandé ou non, au bassin. Une telle procédure aurait également pour effet de permettre de vérifier la réalité de l'inscription

de tout jeune en âge d'obligation scolaire avant le 1^{er} septembre, par simple recoupement avec le registre national¹⁴.

F SCÉNARIO PROPOSÉ

Pour ce qui concerne les instances détenant le pouvoir de décider des différentes questions exposées ci-dessus, un seul scénario est proposé, répartissant les compétences entre la Communauté et le bassin. La Communauté ne fixerait de manière précise que les règles concernant le point a (établissements pouvant être choisis). Pour le reste, c'est le bassin (inter-réseaux) qui détiendrait le pouvoir de décision, la Communauté pouvant cependant définir certaines normes minimales ou proposer un code de bonnes pratiques.

1.3.5. L'usage des informations

Le dernier type de question à trancher a trait à l'usage des informations collectées lors de la procédure d'expression des préférences. Deux questions se posent :

- quel est le droit d'accès des établissements aux données individuelles ?
- pour qui sont accessibles les statistiques des préférences ?

A ACCÈS DES ÉTABLISSEMENTS AUX DONNÉES INDIVIDUELLES

Pour pouvoir classer les élèves par ordre de priorité, il importe d'obtenir les informations relatives aux critères retenus. Certaines d'entre elles peuvent être sensibles en ce sens que l'établissement pourrait sur cette base se construire une représentation de l'élève ou de sa famille, et éventuellement en tenir compte pour prendre des décisions (telle que la constitution des classes). C'est particulièrement vrai pour le critère utilisé pour constituer les groupes d'aptitude ou de catégorie socioculturelle (résultat à un test d'aptitude ou à examen commun, ou diplôme le plus élevé des parents).

D'autres données peuvent aussi être considérées comme sensibles. Ainsi :

- la place à laquelle a été placée l'école dans l'ordre des préférences ;
- le fait qu'un élève de l'école demande à quitter cette école (mais envisage éventuellement d'y rester s'il n'obtient pas de place dans l'école convoitée).

Pour toutes ces données, il semble essentiel de conserver la confidentialité, et donc de ne pas les communiquer aux établissements ou aux PO.

B ACCÈS AUX STATISTIQUES DES PRÉFÉRENCES

Un autre type de données peut être généré par le système de traitement collectif des préférences : il s'agit des statistiques globales permettant de connaître le nombre de fois qu'une école est citée en telle ou telle position, le nombre de demandes de changement et certains de leurs motifs, le profil des demandeurs des différents établissements (par exemple leur quartier de résidence, leur diplôme,...), les combinaisons d'établissements présents simultanément sur les listes de préférence, les liens entre l'établissement d'origine et l'établissement demandé, les critères de priorité effectivement utilisés pour départager les demandes...

¹⁴ La Communauté française devrait mettre en œuvre toute législation nécessaire à l'enregistrement du numéro de registre national sur la demande.

Ces données sont assurément importantes pour l'instance de gestion du bassin parce qu'il s'agit là de données à prendre en compte pour définir certaines actions ou prendre certaines décisions, par exemple en matière de détermination du nombre de places disponibles.

Mais il faut éviter qu'elles puissent être utilisées à des fins promotionnelles par les écoles, le nombre de demandes étant moins un indicateur de qualité qu'un indicateur de réputation.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est observé en Angleterre, il n'apparaît pas utile de diffuser de telles statistiques, même anonymes, auprès des familles. Contrairement au cas anglais, l'objectif n'est en effet pas d'utiliser le dispositif d'inscription comme un outil de régulation de marché destiné entre autres à contraindre les établissements à s'adapter aux demandes « éclairées » des familles.

C SCÉNARIO PROPOSÉ

Un seul scénario est proposé, combinant la définition de normes précises et restrictives fixées par la Communauté et l'utilisation des statistiques par l'instance de bassin, la diffusion vers le public se limitant à certaines données statistiques générales ne mentionnant aucun nom d'établissement.

1.3.6. Synthèse des scénarios

En combinant les divers scénarios définis en conclusion de chacun des points précédents, nous aboutissons à la définition de trois grands scénarios faisant varier les instances détenant le pouvoir de décision. Ces scénarios ne varient en fait que pour deux domaines de décision : les critères de priorité et le nombre de places disponibles.

Tableau 2.1.2. : Les trois scénarios de gestion des flux de population scolaire

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Champ d'application	Communauté	Communauté	Communauté
Critères de priorité	Bassin	Bassin	Communauté
Nombre de places disponibles	PO (avec balises communautaires)	Chambre de bassin (par réseau ou caractère) (avec balises communautaires)	Bassin
Procédure	Bassin (avec balises communautaires)	Bassin (avec balises communautaires)	Bassin (avec balises communautaires)
Traitement des informations	Bassin (avec balises communautaires)	Bassin (avec balises communautaires)	Bassin (avec balises communautaires)

Le scénario qui paraît le plus favorable à la poursuite des objectifs de réduction des ségrégations et des inégalités et qui ouvre le plus à la gestion concertée des bassins apparaît être le troisième scénario.

Ces trois scénarios donnent lieu en fait à un plus grand nombre de scénarios car il peut aussi y avoir variation des normes imposées directement par la Communauté quand elle est l'instance de décision ou des balises mises en place par la Communauté pour cadrer le travail des instances de décision. Rappelons donc ici succinctement les diverses propositions faites au long des pages précédentes.

Pour le champ d'application, il est proposé de distinguer trois types de moments (étapes charnières, où toutes les places sont redistribuées ; entrée dans chacun des cycles ou degré, où toutes les demandes de changement sont prises en compte ; cœur des cycles ou degrés, où ne sont prises en compte que les demandes répondant à une liste limitée de conditions). Les différentes options proposées se différencient selon le nombre d'étapes charnières.

Pour les critères de sélection, il est proposé de privilégier un système de critères hiérarchisés plutôt que d'addition de points ; il est proposé aussi de tenir compte de l'ordre de préférence seulement à la seconde étape du processus d'attribution des places. De multiples options sont envisageables pour la liste des critères.

Pour la détermination du nombre de places disponibles, il est recommandé de fixer le nombre de places par année d'études, degré ou cycle plutôt que par implantation, et de prendre en compte d'autres critères que les capacités architecturales et le nombre maximal d'élèves par classe.

Pour les procédures d'expression et de sélection des demandes, il est proposé de ne limiter ni géographiquement ni institutionnellement la liberté de choix des familles, d'imposer de rentrer une liste de plusieurs établissements, d'organiser une diffusion systématique d'informations sur les établissements, et de désigner l'instance de bassin comme lieu de dépôt des listes de préférences.

Quant à l'usage des informations, nous recommandons de veiller à ne pas diffuser aux établissements certaines informations personnelles leur permettant de se construire une représentation des élèves et de leur famille, et d'autoriser par contre le traitement statistique des préférences de manière à aider les instances devant prendre des décisions.

1.4. ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES D'UNE POLITIQUE DE GESTION DES FLUX

La gestion des flux de population scolaire ne se limite pas à la question des dispositifs d'inscription des élèves dans les écoles, même si ceux-ci sont d'une grande importance et sont un des éléments clés d'une politique de lutte contre les ségrégations.

D'autres éléments méritent aussi d'être l'objet d'attentions politiques et d'une éventuelle adaptation des dispositifs les régulant. Dans ce cadre, les bassins scolaires pourraient être également amenés à jouer un rôle.

Ces éléments sont notamment les pratiques d'attestation, d'exclusion et d'accès à l'enseignement spécialisé. Actuellement, ces pratiques sont essentiellement cadrées par des normes centrales relativement précises. Quelques dispositifs de régulation intermédiaire interviennent cependant à la marge. Pour ce qui concerne les exclusions, on note l'intervention des commissions (zonales, pour la plupart) devant garantir la réinscription de ces élèves dans une école du même réseau. Pour l'entrée dans l'enseignement spécialisé, on note l'intervention potentielle de la commission consultative de l'enseignement spécialisé, établie dans chaque ressort d'inspection fondamentale.

Ces instances se caractérisent toutefois par le traitement individualisé de cas d'élèves. Bien qu'un tel traitement puisse avoir parfois des effets régulateurs débordant du cas spécifique, il n'est cependant pas prévu pour cela. Il manque donc de concertation entre établissements d'un même bassin scolaire pour tenter d'harmoniser leurs pratiques en ces domaines, pratiques actuellement générées par les établissements se comportant de manière indépendante alors qu'ils sont interdépendants, autrement dit ne se concertant pas et

régulant ces questions par des mécanismes de « marché » au sens métaphorique du terme, c'est-à-dire par agrégation des décisions de multiples acteurs s'ajustant les uns aux autres de manière souvent bilatérale et implicite.

Le bassin scolaire pourrait être ce lieu de concertation et d'élaboration progressive d'un code de conduite commun en ces domaines conditionnant les destinées scolaires de nombreux jeunes en difficulté.

2. L'OPTIMALISATION DE L'OFFRE D'ENSEIGNEMENT

La gestion de l'offre d'enseignement a été le premier domaine d'intervention des instances de concertation territorialisées. C'est en effet en 1993 que les conseils de zone chargés de la programmation ont été institués dans l'enseignement secondaire. Il est donc logique que la réflexion sur les bassins scolaires intègre ce domaine d'intervention, d'autant plus que la régulation de l'offre a été, dans les textes gouvernementaux, mentionnée comme l'une des missions des bassins scolaires.

La notion d'offre d'enseignement est plus large qu'on ne le pense généralement. Elle inclut en effet tout ce que l'utilisateur prend en compte pour caractériser un lieu de scolarisation et pour opérer un choix :

- l'implantation¹⁵ ;
- les différentes sections : formes et types de l'enseignement spécialisé, degrés ou cycles, formes et filières de l'enseignement secondaire ;
- les différentes options ;
- les enseignants (nombre et caractéristiques) travaillant dans chacune de ces sections ou options ;
- le nombre de places disponibles ;
- les bâtiments, infrastructures et équipements ;
- les services scolaires et extra-scolaires ;
- la « qualité », qui renvoie aux paramètres ci-dessus mais aussi à d'autres paramètres, parmi lesquels le projet éducatif ou la composition du public déjà scolarisé dans l'implantation ou l'une ou l'autre de ses sections ou options.

La notion d'optimalisation de l'offre fait donc potentiellement référence à de nombreux « objets ». Certains d'entre eux seront prioritairement envisagés dans le cadre de ce rapport : implantations, sections, options et places disponibles. Pour ces points, nous détaillerons la régulation actuelle, les principes directeurs d'une réorganisation des dispositifs ainsi que les scénarios envisageables. Les autres composantes de l'offre d'enseignement ne seront pas traitées.

Les dispositifs de régulation officiels sont à la fois différenciés (selon les objets à réguler et les niveaux d'enseignement) et hybrides (combinant plusieurs types de régulation). Décrire ces dispositifs sera l'objectif du point 2.1.

¹⁵ La structuration des PO et des établissements n'est pas considérée comme faisant partie de l'offre d'enseignement. Il faut en effet considérer les PO et les établissements comme des instances de gestion d'une offre souvent multiple.

Nous nous demanderons ensuite dans le point 2.2. s'il n'est pas justifié de modifier ces dispositifs. Pour répondre à cette question, nous analyserons le fonctionnement effectif de la régulation pour faire ressortir les limites des dispositifs actuels. Sur cette base, nous dégagerons les grands principes d'une restructuration des dispositifs.

Le point 2.3. présentera ensuite quelques scénarios, variant notamment en fonction des rôles attribués aux bassins scolaires.

2.1. L'ACTUELLE RÉGULATION DE L'OFFRE D'ENSEIGNEMENT

La régulation de l'offre d'enseignement combine, de manière variable selon les objets et les types d'enseignement, cinq modes de régulation principaux :

- les normes légales, qui peuvent concerner l'offre de manière directe (liste des offres organisables, normes d'ouverture ou de maintien,...) ou de manière indirecte (modes de calcul du capital-périodes ou du NTPP, par exemple, qui conditionnent les ressources des établissements et donc leur capacité à ouvrir ou à maintenir une offre) ;
- la régulation de « marché » (au sens métaphorique du terme explicité dans le premier chapitre), qui concerne l'offre d'enseignement non seulement parce que les normes imposent un nombre minimal d'élèves pour ouvrir ou maintenir une offre, mais aussi parce que l'offre est un élément stratégique permettant aux établissements de se positionner sur le « marché des élèves » ;
- la concertation multilatérale entre PO, qui se structure à la fois en référence à des territoires et à des réseaux, notamment dans les conseils de zone ;
- la concertation bilatérale entre PO ;
- le processus de décision interne aux établissements ou aux PO, qui peut renvoyer à des modes de régulation variés selon le type d'organisation concernée.

Pour rendre compte de ce système complexe de régulation, nous examinerons successivement les dispositifs formels concernant les décisions suivantes : 1) création d'une offre ; 2) suppression d'une offre ; 3) restructuration d'une offre ; 4) détermination du nombre de places disponibles. Nous verrons que les dispositifs de régulation de la création et de la suppression d'une offre sont très développés, à la différence de ceux cadrant les restructurations et la détermination du nombre de places, quasi inexistantes.

Ces dispositifs seront décrits pour les enseignements fondamental ordinaire et secondaire ordinaire ainsi que pour l'enseignement spécialisé. Les CEFA n'ont pas été pris en compte dans cette analyse. Nous verrons que, pour ce qui concerne la création et la suppression d'une offre, les dispositifs de l'enseignement secondaire ordinaire se distinguent de ceux en vigueur dans l'enseignement fondamental ordinaire et dans l'enseignement spécialisé, la régulation concertée n'étant de mise que dans le premier type d'enseignement.

2.1.1. Création d'une offre

Les dispositifs peuvent varier selon que l'offre visée est une implantation, une section ou une option. C'est cette distinction que nous prendrons comme référence pour structurer notre analyse. Pour chacun de ces trois types d'offre, nous décrirons successivement les dispositifs des différents niveaux et types d'enseignement, soulignant la spécificité de la situation de l'enseignement secondaire ordinaire, seul niveau où existe pour certaines offres un réel dispositif de programmation, à l'inverse des autres types d'enseignement où il suffit généralement que l'établissement atteigne certaines normes de population pour pouvoir ouvrir une implantation, une section ou une option.

A CRÉATION D'IMPLANTATIONS

Si l'on examine les dispositifs légaux, on observe que la création d'implantation est, quel que soit le niveau ou le type d'enseignement, exclusivement régie par des normes légales et par le « marché ». Aucune instance de concertation n'intervient formellement dans ce processus de décision.

a1. Dans l'enseignement fondamental ordinaire

L'ouverture d'une école fondamentale est essentiellement régulée par des normes de programmation, même si le décret du 14 mars 1995 (article 11) spécifie qu'une des attributions du conseil d'entité est de permettre la concertation sur la programmation d'écoles ou d'implantations.

Il est permis à un PO existant ou nouveau de créer une nouvelle école ou une nouvelle implantation, mais les règles sont strictes.

- Il faut d'abord que l'école soit suffisamment distante des écoles déjà existantes :
 - o la programmation d'une nouvelle école n'est admise que si celle-ci est distante d'au moins 2 km (3 km dans les régions moins densément peuplées) d'une autre école ou implantation du même réseau ;
 - o la programmation d'une implantation n'est possible que si celle-ci est distante d'au moins 2 km d'une école ou d'une implantation du même réseau, même si celles-ci n'organisent que le niveau maternel ou le niveau primaire.
- Il faut ensuite que l'école atteigne un certain chiffre de population au cours des quatre premières années (voir tableau ci-dessous).

Tableau 2.2.1. : Norme de création et de maintien d'une école ou d'une implantation isolée

Densité de la commune	1 ^{re} année	2 ^e année	3 ^e année	4 ^e année
< 75 h/km ²	25	40	60	80
75 à 500	37	55	82	110
> 500	50	70	105	140

- C'est seulement quand l'école atteint pour la quatrième fois consécutive le seuil maximal qu'elle satisfait aux conditions de programmation et a accès au Fonds des bâtiments scolaires.

De nouvelles implantations peuvent cependant voir le jour sans tenir compte des normes de programmation. C'est le cas lorsque les PO restructurent une ou plusieurs de leurs écoles, qui existai(en)t déjà au 30 juin 1984, à l'intérieur des limites communales au sein desquelles elles sont implantées (art. 21 de l'arrêté royal du 2 août 1984). Les normes de programmation ne sont pas applicables si la restructuration n'augmente ni le nombre d'écoles, ni le nombre d'implantations existant au 30 juin 1984 et respecte les normes de rationalisation. Quatre cas de restructuration sont possibles, dont deux peuvent déboucher sur l'ouverture d'une nouvelle implantation :

- le transfert d'une implantation à un endroit où un établissement d'enseignement s'avère nécessaire ;
- la réouverture d'une école et/ou d'une implantation ; celles-ci ne doivent pas nécessairement être du même niveau que celles existant au moment de la fermeture, ni être établies dans les anciens locaux.

a2. Dans l'enseignement secondaire ordinaire

Les implantations ne font qu'indirectement l'objet de normes réglant leur ouverture. En effet, au niveau de l'enseignement secondaire, les normes de création sont définies seulement pour les établissements (décret du 29 juillet 1992).

Il semblerait donc que l'ouverture d'une nouvelle implantation par un établissement existant ne soit pas cadrée par une norme légale. Le décret ne limite en effet que la création d'une implantation correspondant à un nouvel établissement. Dans ce cas, le nombre minimal d'élèves à atteindre est fixé à 450 (art. 6 du décret du 29 juillet 1992).

a3. Dans l'enseignement spécialisé

Comme dans les deux autres types d'enseignement, seules des normes de population régissent la création d'une implantation.

Une nouvelle école spécialisée peut être créée si :

- elle organise au moins deux types de handicap dans l'enseignement fondamental ou deux formes dans l'enseignement secondaire (des dérogations gouvernementales sont possibles) ;
- elle atteint pour chaque type (ou forme) au moins 150 % de la norme de rationalisation¹⁶ lors de l'ouverture, puis 200, 225 et 250 % de cette norme les années suivantes (art. 198 et 208 du décret du 3 mars 2004).

Une école existante peut ouvrir une nouvelle implantation :

- sans condition si elle est située à moins de 2 km du bâtiment principal ;
- à la condition que chaque implantation de l'école respecte les normes de rationalisation (art. 199 et 209 du décret du 3 mars 2004) au cas où cette implantation est distante de plus de 2 km.

B CRÉATION DE SECTIONS

La création de sections concerne au premier chef l'enseignement secondaire, qu'il soit ordinaire ou spécialisé, mais également l'enseignement fondamental spécialisé où les « services éducatifs » prenant en charge chacun des types de handicap peuvent être considérés comme des sections.

b1. Ouverture d'un degré ou d'une filière dans l'enseignement secondaire ordinaire

Degrés et filières ne sont pas explicitement mentionnés dans les mesures de programmation. Mais dès que ces degrés et filières comportent des options de base, ils sont indirectement soumis aux règles de programmation puisque leur création implique d'office la programmation d'une option. Il existe en outre des normes de rationalisation par degré et filières qui doivent être respectées pour pouvoir maintenir l'offre (voir point 2.1.2. ci-dessous).

b2. Ouverture d'une forme ou d'un type dans l'enseignement spécialisé

Pour ajouter une nouvelle forme à son offre, une école secondaire doit :

¹⁶ Voir le point a.3. dans le point 2.1.2.

- atteindre l'année précédente au moins 150 % des normes de rationalisation pour les formes déjà organisées ;
- atteindre durant deux années consécutives 250 % de la norme de rationalisation pour la forme nouvelle ; cette seconde condition est moins élevée pour la forme 4 (125 %).

Ces normes sont de moindre exigence quand la forme créée est la première du réseau et de la Province. Dans ce cas, il suffit que l'école atteigne 100 % des normes de rationalisation aussi bien pour les formes organisées l'année précédente que pour la forme nouvelle durant 2 ans (art. 211 du décret du 3 mars 2004).

Mutatis mutandis, ces normes sont similaires pour l'enseignement fondamental en ce qui concerne les types de handicap (art. 198 du décret du 3 mars 2004), la différence se situant à trois niveaux :

- 125 % au lieu de 150 % des normes de rationalisation pour les types organisés l'année précédente ;
- 150 % au lieu de 250 % des normes de rationalisation pour le type nouvellement organisé, et ce durant 2 ans ;
- levée d'exigence octroyée, pour la programmation des types 6 et 7 (plus rares), seulement s'il n'y a pas d'offre dans le réseau dans l'ensemble de la Communauté (et plus seulement dans la Province).

C CRÉATION D'OPTIONS

Les options sont bien plus nombreuses dans l'enseignement secondaire ordinaire que dans les autres niveaux et types d'enseignement. Mais on rencontre aussi l'équivalent des options dans l'enseignement primaire ordinaire (offre en langues étrangères, classes d'immersion) et dans l'enseignement secondaire spécialisé (secteurs professionnels de la forme 3).

c1. Dans l'enseignement fondamental

Dans l'enseignement primaire, la grille horaire est nettement moins formalisée que dans le secondaire et fait moins l'objet de publicité. Il est donc difficile pour une école de se singulariser nettement d'une autre par les options qu'elle offre. La principale latitude des PO est l'offre en langues étrangères. A ce niveau, en effet, un établissement peut, dans certaines limites, faire le choix de la langue ou des langues organisées, décider du volume horaire qui leur est (sont) consacrée(s), voire ouvrir des classes d'immersion.

Choix des langues organisées

Pour le choix de la langue, il n'y a pas de latitude dans la Région bruxelloise (et dans les communes wallonnes dites de la frontière linguistique) : l'apprentissage du néerlandais y est imposé à raison de 3 h par semaine en 3^e et 4^e et de 5 h par semaine en 5^e et 6^e. En Région wallonne, par contre, la langue moderne, qui doit être suivie par les élèves de 5^e et 6^e à raison de 2h par semaine, est au choix (parmi l'allemand, l'anglais et le néerlandais). C'est donc seulement en Région wallonne que les écoles disposent d'une latitude dans le choix des langues organisées. L'enjeu est surtout de voir si elles proposent une ou deux langues. Il ne peut jamais être proposé le choix entre trois langues modernes différentes.

Volume horaire

Mais dans les deux Régions, les écoles disposent de la latitude de proposer un plus grand nombre d'heures de langues étrangères que celles ci-dessus mentionnées. Les écoles et les PO ont en effet toujours le loisir d'organiser un cours de seconde langue plus important que

ce que les textes légaux leur imposent. Ils peuvent soit augmenter le nombre de périodes hebdomadaires dans les degrés et années où une obligation existe, soit créer un cours dans des degrés ou années antérieurs. Ces cours complémentaires doivent être inscrits dans le projet d'établissement s'ils sont intégrés dans l'horaire hebdomadaire obligatoire, et tous les élèves concernés doivent y participer.

Ces heures peuvent être incluses dans les 28 périodes minimales hebdomadaires à raison de 2 périodes au premier degré du niveau primaire en région de Bruxelles-Capitale et dans les communes dites de la frontière linguistique ; 1 période en 5^e et 6^e et 2 périodes de la 1^{re} à la 4^e année dans les autres communes wallonnes. Si l'on souhaite augmenter davantage le nombre de périodes de seconde langue, il y a lieu d'accroître l'horaire hebdomadaire jusqu'à 29, 30 ou 31 périodes.

L'offre d'heures au-delà de 28 ou le choix entre deux langues ne sont pas pris en considération lors du calcul du capital-périodes. Le décret du 13 juillet 1998 prévoit un calcul spécifique du capital-périodes pour les langues étrangères et se base pour se faire sur un cours pour 23 élèves. Sauf lorsqu'elle dispose de plusieurs classes par année d'étude ou tout au moins au sein d'un cycle, l'école ne peut donc organiser cette offre supplémentaire qu'en puisant dans son enveloppe globalisée de capital-périodes ou en requérant l'utilisation des reliquats.

Le processus formel de décision n'implique donc que des normes et un processus de décision interne aux PO. Cependant, le décret du 14 mars 1995 (article 11) précise que l'une des attributions du conseil d'entité est de permettre la concertation à propos de l'organisation des cours de langue moderne. Il faut encore ajouter que ce conseil détient le pouvoir de décision concernant l'attribution des reliquats. La concertation multilatérale (entre PO dans l'enseignement catholique et entre établissements dans l'enseignement de la Communauté) est donc un élément du processus de décision concernant l'offre des langues. Ce type de concertation ne concerne pas l'enseignement officiel subventionné, où les décisions se prennent au sein des PO et où les conseils d'entité ne sont pas mis en place.

Classes d'immersion

Le décret du 13 juillet 1998 délimite la notion de classe d'immersion. Il précise ainsi les langues possibles d'immersion (langue des signes et néerlandais à Bruxelles, les mêmes langues plus l'anglais et l'allemand en Wallonie), et la part que peut occuper l'immersion dans la grille-horaire (dans le fondamental : entre 1/2 et 3/4 de la 3^e maternelle à la 2^e primaire ; entre 1/4 et 2/3 de la 3^e à la 6^e primaire).

Il stipule qu'une seule langue peut être organisée par école ou implantation.

Le même décret (article 12) précise les conditions à remplir pour pouvoir ouvrir des classes d'immersion :

- l'autorisation doit être demandée au gouvernement par le directeur (réseau de la Communauté) ou par le PO (réseaux subventionnés) ;
- l'avis du conseil de participation doit être joint à la demande ;
- l'apprentissage par immersion doit être mentionné dans le projet d'établissement.

En 2004-2005, le nombre d'écoles organisant des classes d'immersion était le suivant.

Tableau 2.2.2. : Nombre de classes d'immersion en 2004-2005

	Fondamental	Secondaire
Par réseau		
Communauté française	6	2
Officiel subventionné	33	2
Libre catholique	11	7
Autre	1	0
Par langue		
Néerlandais	38	4
Anglais	11	5
Allemand	2	2
Total	51	11

c2. Ouverture d'une option de base dans l'enseignement secondaire ordinaire

Une option de base ne peut être ouverte qu'à trois conditions : 1) respecter la liste des options organisables définies par la Communauté ; 2) programmer cette option par une procédure de concertation multilatérale ; 3) inscrire dans cette option un nombre d'élèves supérieur aux normes de création.

Nous ne détaillerons pas la première condition si ce n'est pour signaler que cette liste a déjà été modifiée à plusieurs reprises, donnant lieu à des opérations de transformation de l'offre des établissements.

La programmation

Toute organisation de nouvelles options de base simples ou groupées doit faire l'objet d'une démarche de programmation. Ceci ne vaut pas pour les options de 2^e et de 7^e année ¹⁷.

La procédure de programmation est différente selon que l'option est classée par le gouvernement dans la catégorie programmable (P), réservée (R), ou strictement réservée (R²). Le pouvoir de décision est en effet détenu par des organes différents selon la nature des options :

- pour les options P, les plus fréquentes, le pouvoir de décision appartient aux conseils de zone, avec possibilité de recours auprès du comité de concertation ; ces deux instances sont structurées par caractère, l'une au niveau zonal, l'autre au niveau communautaire ;
- pour les options R , ce pouvoir est détenu par la comité de concertation, instance par caractère siégeant au niveau communautaire ;
- pour les options R², la décision revient au conseil général, instance communautaire inter-réseaux.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la proportion d'options réservées varie significativement selon la filière (plus importante en qualification) et le degré (plus importante au 2^e degré).

¹⁷ Notons cependant que, par convention entre PO, le réseau catholique a décidé de considérer que des options supplémentaires devaient faire l'objet d'une programmation : parmi elles, les options du 1^{er} degré qui comptent plus de 2 heures ainsi que celles de 7^e année.

Tableau 2.2.3. : Répartition des options des 2e et 3e degrés de l'enseignement secondaire ordinaire entre les trois classes de programmation (compte non tenu des options non programmables et de celles ne pouvant être programmées qu'en CEFA)

		P	R	R ²	% R ou R ²
Général	2 ^e degré	11	0	0	0 %
	3 ^e degré	18	0	0	0 %
Technique transition	2 ^e degré	11	3	0	21%
	3 ^e degré	13	3	0	19%
Technique qualification	2 ^e degré	0	14	2	100%
	3 ^e degré	29	0	9	24%
Professionnel	2 ^e degré	1	15	8	96%
	3 ^e degré	24	0	14	37%

Quand la décision relève de la compétence du conseil de zone, « *l'avis favorable d'un conseil de zone qui n'a pas fait l'objet d'un des recours prévus devient définitif* » (arrêté de l'exécutif du 15 mars 1993). Des recours peuvent être déposés auprès du comité de concertation, en provenance de quatre sources :

- les recours les plus fréquents trouvent leur origine dans les conseils de zone contigus et sont justifiés par le fait qu'une option programmée risque de porter ombrage à la même option déjà existante dans la zone contiguë ;
- un recours peut être aussi déposé par un des PO de la zone ou, dans le cas du réseau de la Communauté, par l'un des préfets ;
- le représentant du comité de concertation au sein du conseil de zone détient lui aussi un droit de recours. Le pouvoir qui est octroyé à ce membre sans voix délibérative confère à celui-ci un poids indéniable lors du processus de décision ;
- les syndicats sont la quatrième source de recours. Ils peuvent introduire ceux-ci collectivement ou séparément, mais ils utilisent rarement ce droit même lorsqu'ils ont remis un avis contraire à celui des PO.

L'ouverture

Une fois programmée suite à la décision favorable de l'instance de concertation, l'option ne peut cependant être organisée que si le nombre d'élèves inscrits est supérieur aux normes de population minimale.

Pour l'enseignement secondaire ordinaire de type 1, quatre catégories d'établissements sont établies (de celles ayant les normes les plus élevées à celles ayant les normes les plus faibles) :

- Règle de base (cas A).
- Etablissements qui ne réunissent pas les conditions du cas C mais qui sont situés dans une commune dont la densité de population est inférieure à 125 habitants au km² (cas B).
- Etablissements qui réunissent les deux conditions suivantes (cas C) :
 - o être le seul établissement d'enseignement du caractère concerné de la commune à organiser le degré et la forme d'enseignement concernés ;
 - o être situé à plus de 8 km de tout établissement d'enseignement du caractère concerné organisant ce degré et cette forme d'enseignement si la densité de

population de la commune est inférieure à 250 habitants au km²; ou être situé à plus de 12 km de tout établissement d'enseignement du caractère concerné organisant ce degré et cette forme d'enseignement si la densité de population de la commune est égale ou supérieure à 250 habitants au km².

- Etablissements situés à plus de 20 km de tout établissement ou implantation d'établissement de même caractère (cas D).

Le tableau ci-dessous reprend les normes pour ces quatre cas¹⁸.

Tableau 2.2.4. : Normes de création d'options de base dans l'enseignement secondaire ordinaire

	A	B	C	D
2 ^e degré Chaque option de base à l'exception du cours de langue moderne (population à atteindre pour l'ensemble du degré)	12	9	9	8
3 ^e degré (dans les filières G+TT) Chaque option de base, à l'exclusion des cours de langues modernes ainsi que du niveau comportant le plus petit nombre de périodes en mathématiques (population à atteindre pour l'ensemble du degré)	10	8	8	8
3 ^e degré (dans les autres filières) Chaque option de base groupée (population à atteindre pour la 1 ^{re} année du degré)	6	4	4	4

c3. Ouverture d'une autre « option » du secondaire ordinaire

Les autres options ne sont normalement pas soumises au processus de programmation et donc de concertation. Cependant, par convention au sein du réseau libre, la concertation prévue par décret a été étendue à toutes les matières relevant de l'harmonisation, notion assez floue utilisée dans le décret et qu'un document de la FeSEC utilise pour désigner les initiatives qui, hors programmation au sens strict, sont « *susceptibles de modifier le visage et l'équilibre régional de l'offre d'enseignement* ». Parmi ces initiatives, figurent notamment les classes d'immersion et la 1^{re} langue moderne au 1^{er} degré.

c4. Secteur professionnel dans la forme 3 de l'enseignement secondaire spécialisé

Dans l'enseignement spécialisé de forme 3, les secteurs professionnels peuvent être considérés comme des options. Leur ouverture ne suit pas les mêmes procédures que dans l'enseignement ordinaire.

Une école existante peut créer un 2^e secteur à partir de 60 élèves, un 3^e à partir de 90 et un 4^e à partir de 140, et ainsi de suite par tranche de 50 élèves. Le nouveau secteur doit atteindre pendant deux ans les normes de programmation (art. 211 du décret du 3 mars 2004).

¹⁸ Quelques dérogations à ces règles sont prévues : si dans une même commune, aucun des établissements d'un réseau n'atteint les minima (...) pour l'option de base "latin" et l'option de base "grec", chacune de celles-ci peut être maintenue dans un seul établissement du réseau. Lorsqu'une option ou une section de la première année du cycle ou du degré, dont l'Exécutif admet la polyvalence, est scindée dans la deuxième année du degré ou du cycle les minima (...) sont augmentés de 50 %.

2.1.2. Fermeture d'une offre

La fermeture d'une offre existante est essentiellement envisagée dans le cadre des mesures de rationalisation. Quel que soit le niveau ou le type d'enseignement, le principe est souvent similaire : des normes de population minimales sont fixées et lorsque l'établissement tombe en-dessous de ces normes, la fermeture est imposée. Des dérogations sont cependant possibles, mais seulement dans l'enseignement secondaire ordinaire. C'est alors seulement qu'interviennent les instances de concertation. Dans tous les autres cas, en effet, la régulation s'opère par une combinaison de normes légales et de « marché ».

Les normes de population varient significativement non seulement en fonction de la nature de l'offre et du niveau d'enseignement, mais aussi du contexte dans lequel se situe l'offre (densité de population, présence ou non d'offres similaires à proximité,..)

A FERMETURE D'IMPLANTATIONS

a1. Dans l'enseignement fondamental ordinaire

Les normes de population minimale à atteindre pour qu'une implantation ou école ne soit pas fermée varient en fonction de quatre critères : 1) niveau d'enseignement organisé (seulement maternel, seulement primaire ou les deux) ; 2) densité de la commune d'implantation ; 3) implantation ou école ; 4) caractère isolé ou non de l'implantation ou de l'école¹⁹.

Le tableau suivant reprend les normes pour les implantations organisant les deux niveaux d'enseignement.

Tableau 2.2.5. : Normes de population minimale dans le cas d'une implantation ou d'une école organisant l'enseignement maternel et primaire

Densité de la commune	Implantation		Ecole	
	Non isolée	Isolée	Non isolée	Isolée
< 75 h/km ² (66 communes)	20 (> 10 par niveau)	20 (> 8 en maternel et > 10 en primaire)	24 (> 10 par niveau)	20 (> 8 en maternel et > 10 en primaire)
75 à 500 (145 communes)	40 (> 16 par niveau)	24 (> 12 par niveau)	60 (> 16 par niveau)	24 (> 12 par niveau)
> 500 (61 communes)	40 (> 16 par niveau)	24 (> 12 par niveau)	140 (> 20 par niveau)	60 (> 16 par niveau)

a2. Dans l'enseignement secondaire ordinaire

« Tout établissement qui n'atteint pas au 1er octobre les minima fixés (...) n'est plus organisé ni subventionné au 1er septembre de l'année scolaire suivante » (art. 5 bis du décret du 29 juillet 1992). La règle de base fixe le nombre minimal d'élèves à 400. Ce chiffre de base est

¹⁹ Une école fondamentale est non isolée lorsque, à moins de 2 ou 3 km (suivant la densité de population de la commune) se trouve une autre école ou implantation du même réseau, que cette école ou implantation soit uniquement maternelle ou uniquement primaire. La norme à atteindre sera celle d'une école fondamentale non isolée. Une implantation fondamentale est non isolée lorsque, à moins de 2 km se trouve une école ou une implantation du même réseau, que cette école ou implantation soit uniquement maternelle ou uniquement primaire. La norme à atteindre sera celle d'une implantation fondamentale non isolée.

cependant réduit (à 150, 200, 250, 300 ou 350 élèves selon les cas) en fonction de divers critères :

- le nombre de degrés ou de filières organisées ;
- la densité de population de la commune ;
- la présence d'un établissement de même caractère dans la commune ou dans un rayon inférieur à x kilomètres (8, 12 ou 20 selon les cas) ;
- l'appartenance à la liste des établissements très prioritaires (D+).

Des dérogations sont cependant possibles. « *Sur avis favorable du conseil général de concertation (...), le gouvernement peut déroger aux nombres minima* » (art. 5 quinquies du même décret).

a3. Dans l'enseignement spécialisé

Dans l'enseignement fondamental :

- une école doit atteindre un minimum de population équivalent à l'addition des normes minimales de chaque type (12, 14 ou 20 élèves selon les cas) ; ce minimum est réduit d'un quart quand la densité de population dans l'arrondissement est inférieure à 75 h/km² (art. 189 et 190 du décret du 3 mars 2004) ;
- chaque implantation située à plus de 2 km d'une autre implantation de la même école doit atteindre par type au moins 2/3 du total des normes de ces types.

Mutatis mutandis, des normes similaires sont en vigueur dans l'enseignement secondaire. Les normes minimales par forme sont de 7, 8, 12 ou 24 élèves (art. 200 et 201 du décret du 3 mars 2004).

B FERMETURE DE SECTIONS

b1. Dans l'enseignement secondaire ordinaire

« *Tout degré, tout cycle, toute section (...) qui n'atteint pas, pendant deux années scolaires consécutives, le minimum prévu (...), est fermé, année par année, à partir de l'année scolaire suivante* » (art. 19 du décret du 29 juillet 1992).

Les normes minimales sont distinctes pour les quatre catégories d'établissements définies au point c2 du point 2.1.2., ci-dessus.

Toutefois, il peut y avoir dérogation en recourant à la concertation multilatérale (voir ci-dessus la procédure exposée pour la fermeture d'implantations du secondaire ordinaire).

Tableau 2.2.6. : Normes de population minimale pour les degrés et les filières de l'enseignement secondaire ordinaire

	A	B	C	D
1A + 2C	45	45	35	30
1B + 2P	16	16	12	9
1B seule ou 2P seule	8	6	6	6
2 ^e degré G + TT	40	40	30	25
2 ^e degré TT (si pas G)	20	20	20	15
2 ^e degré AT ou TQ ou AQ ou P (par filière)	25	25	20	15
3 ^e degré G + TT	35	35	30	25
3 ^e degré TT (si pas G)	15	15	15	12
3 ^e degré AT ou TQ ou AQ ou P (par filière)	20	20	15	12
7 ^e préparatoire	7	6	6	6
7TQ ou 7P (par année)	6	4	4	4

b2. Dans l'enseignement spécialisé

Dans l'enseignement fondamental, trois cas de figures sont envisagés²⁰.

- Dans le cas où l'école respecte la norme globale de population :
 - o si, pour un type de handicap, le nombre d'élèves est inférieur à la norme mais supérieur à 2/3 de cette norme, ce type peut être conservé ;
 - o si, pour un type de handicap, le nombre d'élèves est inférieur aux 2/3 de la norme pendant deux années consécutives, il doit être fermé.
- Si l'école ne respecte pas la norme globale, elle doit fermer un type qui, pendant deux années consécutives, ne respecte pas la norme.
- Si l'école n'organise qu'un type, elle doit fermer si le nombre d'élèves est inférieur aux 2/3 de la norme pendant deux années consécutives.

Une dérogation aux normes ci-dessus est automatiquement octroyée si aucune école du réseau et de la province n'atteint les normes. Dans ce cas en effet, une des écoles concernées est préservée de la fermeture, afin de maintenir une diversité institutionnelle de l'offre d'enseignement.

Les règles sont les mêmes pour le secondaire spécialisé.

C FERMETURE D'OPTIONS

c1. Dans l'enseignement secondaire ordinaire

« (...) Toute option qui n'atteint pas, pendant deux années scolaires consécutives, le minimum prévu (...), est fermée, année par année, à partir de l'année scolaire suivante » (art. 19 du décret du 29 juillet 1992).

²⁰ Quelques règles spécifiques, non développées ici, concernent les types 2 et 4 de l'enseignement fondamental.

Toutefois, il peut y avoir dérogation en recourant à la concertation multilatérale. Ces dérogations sont soumises au conseil général ²¹, instance communautaire inter-réseaux qui transmet son avis au gouvernement, lequel détient le pouvoir de décision.

c2. Dans l'enseignement secondaire spécialisé

Le nombre de secteurs professionnels pouvant être maintenus en forme 3 dans une école est lié au nombre total d'élèves inscrits en forme 3. Ainsi peut-il y avoir deux secteurs si le nombre d'élèves égale au moins 32, 3 s'il égale 48, et ainsi de suite, par tranche de 16 élèves (art. 203 du décret du 3 mars 2004).

2.1.3. Restructuration de l'offre

Par restructuration de l'offre, nous entendons la transformation de l'offre d'une implantation ou d'un établissement qui ne résulte ni de la création ni de la fermeture d'une offre, mais du remplacement d'une offre par une autre, de la reprise d'une offre d'un autre établissement, ou encore d'un échange d'offres entre plusieurs établissements. Ceci ne concerne pas l'enseignement primaire ordinaire.

A DANS L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ORDINAIRE

Dans l'enseignement secondaire ordinaire, la restructuration renvoie notamment à la reprise par un établissement d'une ou plusieurs options, années d'études ou formes d'enseignement d'un autre établissement d'enseignement de même caractère (art. 5 quater du décret du 29 juillet 1992). Cette reprise peut prendre la forme d'un échange. C'est par exemple ce qui se passe quand deux établissements ou PO du secondaire fusionnent et en profitent pour redistribuer leur offre, par exemple en distinguant le 1^{er} degré des deux autres ou les filières de transition des filières de qualification.

Légalement, les PO sont souverains en ces matières, pour autant que soient respectées les normes de rationalisation. Mais, par convention, le réseau catholique a décidé que les restructurations d'établissements devaient faire l'objet d'un avis du conseil de zone et d'une décision du comité de concertation.

B DANS L'ENSEIGNEMENT SPÉCIALISÉ

Dans l'enseignement fondamental spécialisé, un PO peut transformer progressivement (par degré de maturité) un type de handicap en un autre à condition que 1) l'ancien type atteigne la norme de rationalisation l'année précédant le changement, 2) qu'il soit supprimé simultanément à l'ouverture du nouveau type et que 3) la norme de rationalisation soit atteinte pour le nouveau type lors de la 1^{re} rentrée scolaire (art. 198 du décret du 3 mars 2004).

Le même type de norme existe pour les formes de l'enseignement spécialisé ainsi que pour les secteurs professionnels de la forme 3 (art. 211 du décret du 3 mars 2004).

²¹ Dans l'enseignement catholique, par convention interne au réseau, ces demandes de dérogation sont cependant filtrées par le comité de concertation. Celui-ci a récemment défini des principes de référence en distinguant notamment les premières demandes (*vis-à-vis* desquelles il y a *a priori* moins de réticence à l'octroi de la dérogation) et les demandes répétées (qui ne devraient avoir de suite favorable que dans un nombre limité de cas).

2.1.4. La détermination du nombre de places disponibles

La détermination du nombre de places disponibles ne fait pour l'heure l'objet de presque aucune régulation. Nonobstant les contraintes architecturales et certaines normes de sécurité, le PO est souverain pour déterminer le nombre de places disponibles dans chacune de ses implantations et pour déterminer la répartition de ces places entre les différentes sections et options.

Dans certains établissements, ce nombre de places n'est pas fixé avec précision avant les inscriptions et peut évoluer en fonction des sections ou options pour lesquelles sont prises les inscriptions.

2.2. MODIFIER LES DISPOSITIFS DE RÉGULATION DE L'OFFRE ?

Les dispositifs présentés ci-dessus doivent-ils être modifiés si l'on poursuit l'objectif de réduire la compétition entre écoles et de développer la coordination en référence aux objectifs de réduction des inégalités entre élèves et entre écoles ? Telle est la question que nous nous poserons maintenant.

Cette question nous amènera successivement à distinguer les trois grands modes de régulation actuellement en vigueur en matière d'offre. L'un d'eux – la régulation concertée – fera ensuite l'objet d'une analyse plus approfondie afin de mettre en exergue le fonctionnement réel et les limites de ce mode de régulation proche de l'idée de bassin scolaire. Ceci nous permettra alors d'esquisser les principes directeurs d'une configuration alternative des dispositifs de régulation, principes auxquels nous nous référerons dans le point 2.3. pour ébaucher les divers scénarios.

2.2.1. Les trois modes de régulation actuels

Au vu de la description des normes, il apparaît de manière manifeste que les dispositifs institutionnels régulant l'offre d'enseignement sont pour l'essentiel des normes de population. Seule exception partielle mais notable : la programmation de l'offre dans l'enseignement secondaire ordinaire.

Si l'on cherche à dresser une typologie des modes de régulation de l'offre qui sont en vigueur en Communauté française, trois modes de régulation principaux apparaissent : d'une part, la libre initiative des PO ; d'autre part, la régulation de « marché » cadrée par des seuils légaux d'accès ; enfin, la régulation concertée.

A LIBRE INITIATIVE DES PO

En matière de restructuration et de détermination du nombre de places, la libre initiative du PO est totale, et celle-ci est utilisée notamment en fonction de la lecture que ce PO fait du « marché », mais aussi de son histoire, du projet d'établissement, des initiatives locales,

B RÉGULATION DE « MARCHÉ » CADRÉE PAR DES SEUILS LÉGAUX D'ACCÈS

En matière de création et de suppression d'offre, le schéma de régulation dominant est le suivant. En premier lieu, le législateur définit la liste limitative des types d'offre pouvant être organisés. C'est ensuite le pouvoir organisateur qui, dans le cadre ainsi tracé, prend

l'initiative de « présenter » une offre sur le « marché ». Il lui est nécessaire de rencontrer sur ce « marché » un succès suffisant pour pouvoir réellement organiser puis maintenir cette offre. Dans ce schéma, c'est en effet la norme légale qui détermine le seuil à partir duquel un PO a le droit de participer au « marché » et celui à partir duquel il est contraint d'en sortir. Ces seuils varient en fonction du type d'offre et du contexte rural ou urbain. Dans certains cas, il est tenu compte de l'offre déjà existante.

La fixation de seuils s'inscrit dans une logique économique. Il est en effet jugé coûteux de maintenir de trop petites sections. Il est aussi jugé inopportun de multiplier les offres similaires dans un espace donné car c'est multiplier les risques de déboucher tôt ou tard sur des sections trop peu peuplées, et donc coûteuses. Dans ce schéma, les normes légales viennent donc durcir les sanctions du « marché », un peu à la manière de la législation sur les faillites.

L'existence de sections peu peuplées a cependant moins de répercussions sur le budget de la Communauté dans son ensemble que sur le PO qui est contraint, en cas de petites sections, de consacrer à celles-ci une part disproportionnée de ses ressources. On peut donc aussi expliquer l'existence des seuils légaux comme une manière de limiter la concurrence car celle-ci risque d'être « destructrice » pour les PO et de détourner une fraction des ressources d'une affectation plus efficace au regard des objectifs d'égalité entre élèves.

C RÉGULATION CONCERTÉE

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1990 qu'un mode de régulation alternatif a vu le jour suite à la création des conseils de zone du secondaire qui, rappelons-le, ont été structurés par caractère. Ce mode de régulation alternatif n'a cependant pas été implanté de manière radicale. Seul l'enseignement secondaire ordinaire a été concerné par ce dispositif et, dans ce niveau, seule la création d'options (et dans une mesure moindre, la fermeture d'options) est régulée de cette manière. En outre, en matière de création et plus encore de fermeture, les seuils de population continuent à tenir une place prépondérante. Ainsi la régulation concertée se joue-t-elle sur fond de « marché »,

2.2.2. Des dispositifs de concertation à l'épreuve du réel

Le bassin scolaire étant défini comme un dispositif de régulation intermédiaire fondé sur la concertation (ou plus spécifiquement sur la co-responsabilisation, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1), il est utile d'observer plus précisément comment fonctionnent les dispositifs de concertation dans l'enseignement secondaire, afin de tirer de cette observation un certain nombre de conclusions utiles pour la formulation de propositions. Cette analyse de l'existant repose pour l'essentiel sur une étude menée par le Cerisis et le Girsef à propos de deux conseils de zone (un non confessionnel et un confessionnel). Elle est présentée au point A. Ces analyses pointent le doigt sur un certain nombre de limites de ces dispositifs.

A FONCTIONNEMENT EFFECTIF DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION

Comme déjà souligné plus haut, les analyses résumées ci-dessous proviennent d'une analyse de deux conseils de zone (non confessionnel et confessionnel) effectuée dans le cadre d'une recherche européenne sur les régulation des systèmes éducatifs (Colemans *et al.*, 2003 ; Delvaux *et al.*, 2004 ; Delvaux, Giraldo & Maroy, à paraître).

a1. Processus interne à l'établissement et au PO

L'ouverture d'une offre commence d'abord par un processus interne à l'établissement et au PO. L'ouverture (de même que le maintien, d'une option, d'un degré, d'une filière,...) dépend non seulement des stratégies externes de l'établissement, mais aussi de ses ressources internes. Ces ressources sont principalement de deux types : compétence des enseignants et dotation globale en ressources humaines.

Concernant la dotation en ressources humaines, on sait que l'établissement reçoit une dotation globale. L'affectation de cette dotation entre les différentes sections et options est du ressort de l'établissement. Mais la direction de l'établissement est contrainte par l'obligation de concertation interne et par les règles d'utilisation des dotations. Ces dernières contraignent l'établissement en ce sens que les périodes générées par la population d'un degré ou d'une filière données ne peuvent être affectées n'importe où. « *Les transferts de périodes-professeurs attribuées au premier degré (...) vers les autres degrés ou années ne peuvent dépasser 5 %. Toutefois, le gouvernement peut autoriser un transfert de périodes-professeurs supérieur à 5 % dans le cas où le nombre d'élèves inscrits dans le 1er degré au 1er octobre de l'année scolaire est inférieur de plus de 5 % au nombre d'élèves du 1er degré pris en considération pour fixer le nombre de périodes/professeur (...). Les transferts de périodes-professeurs attribuées à l'enseignement de qualification vers l'enseignement de transition ne peuvent dépasser 5 % (...). Dans le respect des normes de sécurité pour la constitution des groupes d'élèves, le nombre total de périodes-professeurs peut être utilisé librement par le chef d'établissement après consultation du personnel enseignant ainsi que, pour l'enseignement de la Communauté française, du conseil de participation* » (art. 20 du décret du 29 juillet 1992).

La partie du processus de programmation interne aux pouvoirs organisateurs diffère selon les PO mais des logiques de réseaux se manifestent, notamment concernant la répartition des rôles et pouvoirs entre les chefs d'établissement et les coordinateurs (c'est-à-dire des agents de PO ou de réseau chargés d'intervenir dans la gestion des relations entre établissements et, pour certains d'entre eux, dans la gestion interne d'un ensemble d'établissements).

Dans le réseau de la Communauté et au sein du réseau libre, les chefs d'établissement jouent un rôle significatif. A la Communauté, ce sont eux qui élaborent les projets, eux qui, en dernier ressort, après consultation du coordinateur et du district, décident ou non de présenter le projet au conseil de zone, eux enfin qui, collégalement, nomment les représentants de la Communauté au conseil de zone. Dans le réseau libre, le projet d'ouverture d'une option, élaboré par le chef d'établissement, est présenté au sein du conseil de participation de l'établissement. Ensuite, les représentants de PO qui siègent au Centre d'enseignement secondaire font part de leur projet d'ouverture ou de fermeture afin que les autres PO du CES puissent en tenir compte.

Au sein du réseau d'enseignement officiel subventionné, les chefs d'établissement voient leur rôle limité à la maturation des projets, auxquels sont très vite associés les coordinateurs administratifs. Après, c'est le pouvoir organisateur qui détient le pouvoir de décision, les coordinateurs politiques et administratifs maîtrisant toutes les étapes selon des procédures variables en fonction des PO.

a2. Logiques d'action

Tant au niveau des processus internes aux PO qu'inter-PO, les acteurs développent leurs propres logiques d'action. Par logique d'action, nous entendons l'orientation dominante des actions d'un individu, d'un acteur collectif ou d'une organisation, telle que la reconstruit le chercheur sur base du discours des acteurs, lestés au mieux par la collecte d'informations à

propos des pratiques effectives. Ces logiques d'action dépendent davantage de la fonction des acteurs que de leur réseau d'appartenance.

Les chefs d'établissement sont avant tout préoccupés de préserver et de moderniser leur offre existante. L'extension de cette offre est l'apanage de certains d'entre eux, mais le plus souvent un tel projet n'a pas un caractère innovateur prononcé et s'inscrit davantage dans la ligne de l'offre existante. Ces projets de préservation, de modernisation ou d'extension sont développés en tenant compte des contraintes importantes que sont d'une part les budgets de fonctionnement et d'investissement, les dotations en personnel et les compétences du corps enseignant, et d'autre part l'offre existant dans les autres établissements de la zone.

Les coordinateurs, quant à eux, sont principalement préoccupés de la préservation des parts de marché de l'ensemble d'établissements dont ils sont responsables. A l'interne, ils veillent dès lors à arbitrer les éventuelles concurrences entre les écoles de leur PO et à intégrer au mieux les éléments de contexte dans le processus de prise de décision. A l'externe, ils veillent à présenter un PO uni et à tenir compte des inévitables interdépendances entre PO.

Les représentants syndicaux veillent aux répercussions que peuvent avoir les programmations sur l'emploi et les conditions de travail, du fait des contraintes de dotation en personnel et des carrières cloisonnées des enseignants.

Souvent, cependant, les logiques d'action ne sont pas aussi univoques. La plupart des acteurs doivent en effet se situer par rapport à des identités multiples. Ils peuvent en effet se sentir membres à la fois d'un établissement, d'un PO, d'un réseau ou d'un caractère, et être ainsi amenés à devoir faire des arbitrages entre ces différentes affiliations. De tels arbitrages peuvent aussi se révéler nécessaires quand il y a à la fois appartenance à une entité scolaire précise et à un groupe professionnel. C'est ainsi que le délégué syndical peut être pris entre la fidélité à son établissement, son PO ou son réseau et la défense des intérêts parfois opposés d'enseignants appartenant à d'autres entités organisationnelles. De plus, il arrive qu'un même acteur cumule plusieurs rôles, par celui de coordinateur et de membre des instances centrales (comité de concertation, conseil général). De tels multipositionnements sont sources de pouvoir et les appartenances multiples peuvent aussi nourrir des stratégies d'alliance.

a3. Processus inter-PO

Les logiques d'acteurs et les modes de régulation conduisent à des processus de prise de décision ayant certaines caractéristiques.

Première de ces caractéristiques : la prise de décision s'appuie sur les connaissances de terrain bien plus que sur des données objectives. On n'observe pas d'utilisation systématique de données statistiques à propos par exemple des tendances démographiques, des évolutions du nombre d'élèves par option ou des aires de recrutement. Beaucoup d'acteurs ne sont même pas en possession d'une liste actualisée des options organisées dans la région. Ce recours faible aux données statistiques va de pair avec le recours fréquent à des notions peu définies, fondées sur l'observation, peut-être vraies mais en tout cas non vérifiées, par exemple l'affirmation que telle option, de type occupationnel, ne donne lieu qu'à un recrutement local.

L'évitement des crispations et des dramatisations est un autre trait marquant des modalités de prises de décision. Chaque acteur veille à éviter l'expression trop franche des oppositions, à limiter les recours et les blocages explicites, à laisser à des acteurs externes ou au « marché » le soin de contrer les initiatives non désirables. Cette prudence s'explique essentiellement par des raisons stratégiques : il importe de ne pas « brûler ses cartouches », de ne pas s'attirer des représailles.

La prise de décision respecte aussi le souci des acteurs de se présenter unis face à l'externe. Cet « externe » est de dimension variable. Au sein du conseil de zone, ce peut être ce qui se situe en dehors du PO, du réseau, de l'ensemble des PO, de l'organisation syndicale ou de l'ensemble de la représentation syndicale. A d'autres niveaux, cela peut être la zone ou le caractère. Tous les acteurs semblent partager cette préoccupation de se présenter unis face à l'adversaire potentiel, et donc de dégager des accords internes préalables ou, mieux, des consensus²².

Quant aux contenus des décisions, ils sont inspirés par quelques grands principes directeurs.

Le premier d'entre eux est le respect de l'autonomie des pouvoirs organisateurs, voire des établissements dans le cas de l'enseignement organisé par la Communauté. Ce principe de respect de l'autonomie n'est limité que lorsque l'exercice de cette autonomie met en péril d'autres établissements ou empiète sur un autre grand principe, celui de la protection des intérêts des enseignants. Le conseil de zone n'a donc pas pour mission de conseiller un pouvoir organisateur ou un préfet, par exemple à propos d'une initiative risquée pour l'avenir de son établissement ou dommageable au plan pédagogique.

Le second principe consiste à éviter de perturber l'affectation des enseignants. Potentiellement, une ouverture d'option peut avoir des répercussions en chaîne sur le peuplement d'autres options ou sur la répartition de la dotation enseignante entre disciplines. En outre, en raison du cloisonnement des statuts par réseau, les réaffectations sont parfois malaisées. C'est la raison pour laquelle la mesure des répercussions de la programmation sur l'affectation des enseignants est une préoccupation défendue non seulement par les syndicats mais aussi par les représentants des PO. La défense des intérêts des enseignants peut du reste aller au-delà de l'évitement des pertes d'emploi et viser la préservation du confort des enseignants.

Le troisième principe est celui du maintien des équilibres entre PO. La carte de l'offre existante sert de point de référence pour tous les acteurs. Le conseil de zone évite de modifier les parts de marché des uns et des autres. Toutes les demandes de programmation sont donc analysées sous cet angle, et souvent rejetées si elles constituent des menaces potentielles pour telle ou telle offre déjà existante. Accepter l'ouverture d'options concurrentes se fait rarement sans donnant-donnant.

Quatrième et dernier principe : celui du maintien en vie de chaque établissement. Ce principe, qui s'inscrit aussi dans une recherche de maintien des équilibres existants, peut cependant se révéler en tension avec le principe précédent. Mais il s'avère prioritaire : on ne met pas à mort un établissement, même si l'option qu'il veut ouvrir empiète sur les plates-bandes des autres établissements.

Ces principes directeurs de la prise de décision débouchent sur des décisions d'un certain type.

En matière de programmation, on observe avant tout que les conseils de zone traitent les dossiers au cas par cas, sans tenter de définir une politique d'« optimisation » de l'offre qui, de toute façon, serait limitée aux contours des caractères en raison de la coexistence de deux conseils de zone totalement cloisonnés sur le même territoire.

Concernant l'existant, les demandes de dérogation sont assez rarement refusées.

²² Cette recherche de consensus se manifeste d'ailleurs officiellement puisque le fait que la décision ait été prise à l'unanimité ou à la majorité n'apparaît pas dans les procès-verbaux des conseils de zone.

Concernant les options nouvelles, les refus, souvent justifiés pour des raisons de concurrence potentielle, portent essentiellement sur les filières professionnelles ou techniques. Les acteurs développent une logique de surveillance amicale ; ainsi chacun n'hésite-t-il pas à laisser ses concurrents programmer des options qu'il soupçonne ne pas rencontrer une demande, cette « générosité » étant toujours un atout puisque le mode de négociation est le donnant-donnant. Le critère principalement pris en compte pour trancher à propos des demandes est celui de la non concurrence (pacte de non agression) auquel est ajouté accessoirement le critère de survie d'une école en difficulté (pacte de non mise à mort).

a4. Des effets limités

Les dispositifs de régulation de niveau zonal et communautaire contribuent au maintien des positions relatives des établissements tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

Ce souci du *statu quo* s'exprime d'abord en termes de parts de marché. Les instances sont préoccupées de limiter les effets des choix des familles sur la répartition des parts de marché en permettant aux établissements les plus faibles de développer des initiatives potentiellement concurrentielles et en limitant les ambitions de certains établissements mieux positionnés. Un écart peut cependant exister entre les décisions de soutien des établissements faibles et leurs impacts effectifs, car le conseil ne maîtrise pas les décisions que prendront les familles. Par ailleurs, cette recherche de maintien des parts de marché respectives des diverses composantes d'un caractère n'est peut-être pas la stratégie la plus adéquate pour améliorer ou maintenir la position concurrentielle globale d'un caractère par rapport à l'autre.

Les dispositifs contribuent plus indiscutablement au maintien de la position relative de chaque établissement dans la hiérarchie et la carte des spécialisations. Puisque chaque PO et chaque établissement évaluent les initiatives des autres en fonction de leur offre propre, il est logique que le dispositif n'autorise qu'une évolution progressive et à la marge des créneaux d'offre sur lesquels chacun se situe. De ce fait, la position des établissements dans la hiérarchie tend à demeurer relativement stable de même que, par ricochet, la ségrégation des publics en vertu de leurs caractéristiques académiques, sociales ou de genre.

Quant à la rationalisation de l'offre, au sens strict de réduction des coûts, qui était pourtant l'une des justifications de la mise en place du dispositif de régulation, elle n'est atteinte que dans une mesure relative. On remarque que le nombre d'options réellement nouvelles est plus réduit qu'avant la mise en place du dispositif, mais cela résulte sans doute autant de la définition d'une liste limitative d'options organisables et du caractère réservé de certaines de ces options que de la simple autorégulation du conseil de zone. De plus, en dehors de certaines options réservées, la rationalisation s'évalue toujours au sein d'un caractère donné. Dès le moment où on prend en considération l'ensemble de la zone, tous réseaux confondus, les doublons inefficients demeurent toujours possibles puisque les processus de programmation des deux caractères sont étanches pour la grande majorité des options : il n'y a aucune possibilité de recours contre les programmations de l'autre caractère et quasi pas d'échange d'informations à ce propos.

B DES COMPLÉMENTS AUX DISPOSITIFS LÉGAUX

Certains acteurs analysent les résultats mitigés de la régulation concertée en faisant l'hypothèse qu'ils découlent en partie d'un cadrage insuffisant des conseils de zone par des instances moins directement intéressées à la cause et intervenant donc à une échelle territoriale supérieure. C'est une telle analyse qui a conduit le réseau de l'enseignement catholique à apporter des compléments aux dispositifs légaux, en dotant le comité de

concertation de prérogatives supplémentaires. Une telle option n'a pas été prise dans l'enseignement officiel, notamment en raison de la pluralité des réseaux insérés dans le comité de concertation et du statut politique des instances décisionnelles des PO officiels.

b1. La programmation d'options dans l'enseignement secondaire

Le réseau d'enseignement catholique a pris une première mesure en allongeant, par convention entre tous les PO, la liste des options réservées et en classant d'office dans cette catégorie toutes les options de qualification. Autrement dit, pour toutes ces options, le pouvoir de décision final est aux mains du comité de concertation siégeant au niveau communautaire.

D'autres innovations sont prévues à partir de l'année 2005-2006, suite au constat de la trop fréquente « *addition des intérêts individuels des établissements* » et du fait « *qu'on s'est souvent contenté d'analyser les nuisances pour autrui* » (éditorial FeSEC du 22 mars 2004). L'objectif affiché est « *d'éviter la concurrence stérile qui conduit des établissements à se disputer une même population alors que celle-ci s'avère trop peu nombreuse pour alimenter plusieurs options/filières/secteurs ; au contraire, à délaissier une population qui aurait aussi besoin de formation scolaire* » (note de la FeSEC du 8 novembre 2004). Pour « *responsabiliser les organes décentralisés (...) quant aux décisions qu'ils prennent et aux avis qu'ils rendent* », le comité de concertation (Cocon) a pris trois mesures : la définition de critères de décision, la définition de cahiers de charges et la production de données statistiques.

Le Cocon a ainsi défini *a priori* les critères qu'il faut prendre en compte « dans l'idéal » pour programmer ou harmoniser. Ainsi le Cocon annonce-t-il qu'il :

- encouragera les programmations visant à compléter ou conserver l'offre d'un établissement ;
- encouragera les programmations d'options groupées n'existant pas encore dans la zone ;
- encouragera les rapprochements d'écoles s'ils évitent des programmations qui risquent d'exacerber la concurrence ;
- limitera les programmations d'options de transition demandant une expertise, un encadrement et des moyens particuliers (éducation physique, arts d'expression) ;
- limitera les programmations dans les secteurs qualifiants nécessitant de lourds investissements ;
- refusera en principe des activités complémentaires de plus de 2 h au premier degré.

Le Cocon a aussi décidé de définir un cahier des charges pour chaque option (avec mention des contraintes en termes d'équipement, de titres requis,...).

La troisième mesure touche aussi à l'information. Il s'agit de communiquer un cadastre zonal des options organisées avec population scolaire par degré et par année ; chaque PO pourra ainsi avoir une perception globale de l'offre zonale et pourra tenir compte de divers facteurs tels que le taux de pénétration de l'option, son taux de dissémination, le rapport entre norme légale d'ouverture et population de la zone ou du CES, les dérogations accordées les trois dernières années dans l'établissement, le CES et la zone, ainsi que la population scolaire des options concurrentes dans le CES ou la zone.

b2. La programmation des classes d'immersion

Dans l'enseignement catholique, la question des classes d'immersion a également été à l'origine d'innovations. Celles-ci ont été partiellement différentes au niveau secondaire et fondamental.

Dans l'enseignement secondaire, les classes d'immersion font partie des questions d'harmonisation de l'offre que, conventionnellement, ce réseau a décidé de traiter à la manière des programmations, et donc de confier pour avis aux conseils de zone et pour décision au comité de concertation.

Cette question des classes d'immersion a en effet été perçue comme un enjeu important. En 2003-2004, le diocèse de Malines-Bruxelles « *est agité* » par de nombreuses demandes d'ouverture de telles classes. « *Le caractère concurrentiel et passionnel que prend alors l'organisation de l'immersion amène le Cocon à décider d'un moratoire pour le diocèse avec la promesse d'un groupe « Conseils de zone » réunissant les écoles intéressées et parallèlement d'un groupe d'accompagnement chargé d'instruire le dossier au niveau fédéral* » (communication de la Fesec du 29 novembre 2004). Le premier groupe aboutit à la proposition d'un projet d'immersion par entité ou CES. L'autre groupe aboutit à la nécessité de définir un cahier des charges, mais pas à ce point strict qu'il « *lamine les initiatives de terrain* » assez variées.

Dans la procédure finalement adoptée, il est prévu que le Cocon a le pouvoir de sélection final. Il fixe par ailleurs les règles qu'il prendra en compte pour trancher, et notamment :

- le nombre maximal de projets (30 pour la Communauté d'ici juin 2008, projets existants y compris), même si d'autres projets sont acceptables pour les écoles D+ ;
- l'équilibre entre les trois langues ;
- le respect du principe selon lequel tous les élèves doivent pouvoir avoir accès à cette forme d'apprentissage sans pour autant la généraliser à tous ;
- l'attention à l'articulation avec le fondamental pour tenir compte des élèves formés en immersion précoce ;
- la conformité des projets avec les attendus du cahier des charges ;
- la concertation et la coordination au sein des zones en fonction des spécificités des diocèses (ce point est inscrit dans le cahier des charges : pour chaque projet, il s'agit de décrire la manière dont il a été concerté et coordonné).

Toutes les écoles qui auront vu leur projet accepté devront entrer dans un dispositif d'observatoire et d'accompagnement. L'observatoire consiste à prélever des informations sur les effets produits sur les élèves, à identifier des questions dans les domaines pédagogique, administratif et programmatique et enfin, à vérifier des hypothèses quant à la possibilité d'extension de cette formule à des publics différents de ceux bénéficiant actuellement de l'immersion. Le dispositif d'accompagnement, quant à lui, consiste en un soutien aux écoles en projet.

Dans l'enseignement fondamental catholique, un mode de régulation un peu différent a été avalisé par le Bureau de la Fédération et instauré en janvier 2005 « *face à l'importance du phénomène* » des classes d'immersion. L'idée est qu'à partir de 2006-2007, les projets suivent le parcours suivant :

- le PO introduit une demande à l'aide du cahier des charges proposé par la Fédération ;
- ce dossier est soumis au Service diocésain qui en avalise les aspects pédagogiques et administratifs, en coordination étroite avec le responsable « langue moderne » de la Fédération ;

- le dossier est ensuite soumis au conseil d'entité pour avis motivé (avec attention portée aux effets de concurrence et à la bonne répartition des langues cibles au sein de l'entité) ;
- le dossier est enfin soumis au conseil de zone qui détient le pouvoir de décision ;
- un recours auprès du comité de coordination est possible dans le chef du PO ou de l'entité.

2.2.3. Principes directeurs d'une restructuration des dispositifs de régulation

L'analyse de l'existant met en exergue certaines limites des dispositifs de régulation. Mais avant d'énoncer des propositions alternatives, il importe d'abord d'éclaircir les objectifs de la régulation de l'offre.

A DE L'OBJECTIF DE RATIONALISATION À CELUI D'OPTIMALISATION

Plusieurs termes sont généralement utilisés pour désigner la régulation de l'offre. Les termes de programmation, d'harmonisation et de transformation figurent dans les textes légaux. Ceux de rationalisation et d'optimalisation sont repris dans les textes politiques.

Les trois premiers termes sont d'ordre technique et ne renvoient pas à des objectifs ; ils désignent plutôt des procédures. Les deux autres termes font davantage référence aux finalités de la gestion de l'offre. Celui de rationalisation est assez précis. Il met en avant la logique économique mais est souvent interprété à tort comme synonyme de fermeture et de suppression. Le terme d'optimalisation est beaucoup plus large mais aussi plus flou et consensuel. Il a probablement été repris par le politique pour distinguer clairement le projet actuel de celui de rationalisation stricte qui a eu cours dans les années 1990. Mais il peut cependant inclure l'objectif de rationalisation.

La régulation de l'offre peut en effet potentiellement se préoccuper de la nature de l'offre ou des ressources « consommées » par cette offre. Dans le courant des années 1990, la seconde préoccupation a été dominante, même si la réorganisation de la liste des options qualifiantes était une action sur la nature de l'offre. Il s'agissait surtout de faire la chasse aux doubles emplois, de fermer les classes peu peuplées, de constituer des entités plus grandes où pouvaient jouer les économies d'échelle. Bref, la réduction des moyens était l'objectif central. Dans la phase actuelle, la préoccupation budgétaire n'est plus aussi présente et la garantie apportée par le gouvernement de réinjecter dans le système des moyens dégagés suite à la restructuration de l'offre justifie la substitution du terme « optimalisation » à celui de « rationalisation ».

Mais structurer l'offre « au mieux », comme le laisse entendre le terme d'optimalisation, renvoie à des finalités qui, dans l'absolu, peuvent être multiples et se référer :

- aux familles et aux élèves (répondre à une demande ou à un besoin non nécessairement exprimé) ;
- aux enseignants (maintenir l'emploi, stabiliser les équipes,...) ;
- aux établissements (maintenir ou améliorer des parts de marché ou des positions sur le marché) ;
- à des acteurs externes (répondre aux besoins des employeurs, aux demandes des acteurs locaux préoccupés de maintenir ou de développer un pôle scolaire au niveau local) ;
- à des principes non directement associés à un acteur déterminé (par exemple, favoriser la mixité entre sexes ou entre catégories sociales ou ethniques).

L'accent de la politique gouvernementale est prioritairement placé sur les besoins des élèves et sur la mixité sociale, et secondairement sur les demandes de certains acteurs externes. Quant aux préoccupations des enseignants, elles apparaissent figurer au second rang, même s'il ne fait nul doute qu'elles devront être prises en compte, autrement dit qu'il faudra garantir que l'adaptation de l'offre en fonction des besoins des élèves s'effectuera sans trop d'effets négatifs sur les enseignants.

Le terme de besoins des élèves reste cependant flou, d'autant qu'on ne peut ignorer que la satisfaction des besoins de certaines catégories d'élèves peut être dommageable pour les besoins d'autres catégories. Mais pour trancher ces éventuels conflits d'intérêts, les objectifs généraux de réduction des inégalités entre élèves et entre écoles peuvent servir de guide.

De tels objectifs peuvent justifier des actions visant à réduire la dispersion des ressources humaines dans des groupes de petite taille, car cette dispersion a pour conséquence d'imposer de grands groupes d'élèves dans certains autres cours ou d'empêcher le développement de services éducatifs à destination des publics défavorisés ou en difficulté scolaire. Là ne réside cependant pas la seule action potentielle d'une régulation de l'offre. La manière dont est structurée une offre (établissements polyvalents ou spécialisés, intégrant ou non tous les degrés, ...) ainsi que la limitation du nombre de places disponibles peuvent aussi, dans certains contextes, être productrices d'effets en matière d'inégalités et de ségrégations, et dès lors être objets de la régulation de l'offre.

B QUEL MODE DE RÉGULATION ?

Nous avons décrit précédemment trois modes de régulation : la libre initiative des PO, la régulation cadrée par des seuils légaux d'accès, et la régulation concertée, toutes trois étant sensiblement influencées par les enjeux du « marché » scolaire.

La régulation concertée est au cœur de notre sujet de préoccupation : quels sont dès lors les arguments en faveur du développement de cette option, dont on a vu pourtant que l'efficacité n'était pas optimale ? Trois aspects essentiels semblent pouvoir être retenus :

- la possibilité, si le dispositif est mieux conçu, de s'attaquer aux questions de concurrence entre écoles (ce que ne permettent pas de faire des normes se limitant en gros à acter les sanctions du « marché ») ;
- la possibilité de sortir la régulation de l'offre d'une référence trop exclusive aux logiques économiques de rationalisation pour y ajouter des questions relatives à l'impact que peut avoir une certaine structure d'offre sur les inégalités et les ségrégations ;
- la responsabilisation accrue du collectif d'établissements chargé d'organiser l'offre en référence à des objectifs supra-établissements.

L'accroissement de l'efficacité de la régulation concertée est cependant indispensable, si l'on veut qu'elle contribue réellement à réduire la compétition, développer la co-responsabilisation et, en fin de compte, contribuer à la réduction des inégalités entre élèves et entre écoles. Une plus grande efficacité pourrait être atteinte par la prise en compte de trois aspects complémentaires : le développement des concertations inter-réseaux, le maintien des instances de régulation à deux niveaux (un niveau territorial et un niveau centralisé) et le cadrage des dispositifs intermédiaires de concertation.

A ces conditions là, il semble être pertinent de développer la concertation à propos de l'offre dans les deux types d'enseignement où elle n'est pas ou peu développée (enseignement fondamental ordinaire et enseignement spécialisé), et de ne plus limiter la concertation aux questions d'ouverture et de fermeture d'options, mais de l'étendre aussi à celles de restructuration et de détermination du nombre de places.

C UNE CONCERTATION AUSSI INTER-RÉSEAUX ET INTER-TYPES

Actuellement, dans le secondaire ordinaire, la plupart des instances de concertation sont structurées par caractère. Seul le conseil général est inter-caractère, mais il siège au niveau communautaire et non intermédiaire.

Il paraît important de développer, à côté de ces instances et pour certains types d'offres, des instances de bassin inter-caractères dans la mesure où les interdépendances compétitives traversent les frontières des réseaux (comme nous l'avons amplement développé au chapitre 1).

Il conviendrait également de mettre autour de la même table les différents types d'enseignement d'un même niveau, voire de niveaux différents (pensons aux possibilités de structurer l'offre de manière à mieux l'adapter aux défis de la transition primaire-secondaire et de la continuité de l'enseignement du fondement).

D DES INSTANCES COMMUNAUTAIRES ET INTERMÉDIAIRES

On peut imaginer que les bassins scolaires disposent de structures assez proches des actuels conseils de zones, tout en ayant des fonctions étendues. Plusieurs raisons justifient néanmoins la nécessité de maintenir également une certaine forme de régulation concertée au niveau communautaire : 1) la nécessité de prendre en compte des espaces plus larges que les bassins en ce qui concerne les offres rares ; 2) l'existence obligée d'une instance de recours ; 3) le besoin d'une instance de concertation pouvant participer au cadrage des bassins.

Les instances susceptibles d'intervenir dans le processus de régulation de l'offre sont celles actuellement existantes (avec remplacement des instances zonales, qui fonctionnent par réseau au primaire et par caractère au secondaire, par les chambres de bassin se réunissant par caractère ou réseau). Sont cependant ajoutés deux types d'instances : l'instance inter-réseaux du bassin scolaire et des « comités *ad hoc* » rassemblant l'ensemble des PO qui, dans la Communauté, organisent un type d'options déterminé. Un même PO pourrait donc être amené à participer à plusieurs comités *ad hoc*, en fonction de son offre. Pour des raisons pratiques, il importe donc de ne pas multiplier les comités *ad hoc* (uniquement pour les offres rares, en regroupant de plus les offres par groupe sectoriel) et de prévoir dans certains cas une consultation individuelle plutôt qu'une réunion formelle.

Tableau 2.2.7. : Les différentes instances présentes dans les propositions de régulation concertée de l'offre

	Intra-réseau ou caractère	Inter-réseaux ou caractères
Communauté	Comités de Concertation	Gouvernement Conseil général Comité « ad hoc »
Intermédiaire	Bassins (chambres par réseau ou caractère)	Bassins (inter-réseaux)
Local inter-PO	Entités, CES	
Local intra-PO	PO	

En gras, les nouvelles instances proposées (les chambres de bassin remplacent les actuels conseils de zone).

Les rôles que peuvent jouer ces différentes instances sont variés. Elles peuvent en effet détenir une fonction de formulation de demande, d'avis, de décision, de collecte et de traitement des informations, d'interpellation (introduction de recours) ou de traitement de

recours. Nous verrons dans les divers scénarios comment répartir ces multiples fonctions entre les diverses instances.

E UN CADRAGE EN RÉFÉRENCE AUX OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS

Les instances communautaires peuvent aussi servir à « cadrer » le travail des instances intermédiaires de concertation, dont nous avons souligné à plusieurs reprises qu'elles étaient susceptibles de verser dans le « donnant-donnant », l'addition d'intérêts particuliers plutôt que la recherche de l'intérêt général ou l'atteinte d'objectifs « supérieurs », ...

Orienter les travaux des instances de concertation dans une direction conforme aux objectifs recherchés exige donc de réfléchir à des dispositifs efficaces de cadrage qui, tout en laissant à ces instances une large autonomie pour innover et trouver les réponses les plus adaptées aux défis et aux contextes locaux, les conduit à se préoccuper d'objectifs parfois en tension avec leurs propres intérêts. De tels dispositifs sont indispensables si l'on veut voir se réajuster les logiques d'action de certaines catégories d'acteurs.

La panoplie de dispositifs envisageables est large. Pensons notamment à :

- la diffusion d'informations sur l'offre, sur la population scolaire, sur des éléments qui, tels la démographie, sont liés à l'offre et sur les effets potentiels de certaines configurations d'offre ;
- la définition de codes de « bonnes pratiques », aussi bien à propos des procédures d'instruction de dossiers et de prise de décision qu'à propos de la nature des décisions à prendre ;
- la mise en place d'incitants, par exemple pour compenser les inconvénients que peuvent représenter les réorganisations d'offre pour les établissements et les individus ;
- l'obligation imposée à l'instance de concertation de délibérer de certains problèmes quand des indicateurs « virent à l'orange » ;
- l'obligation imposée à l'instance de concertation de justifier les décisions prises en se référant aux objectifs de réduction des ségrégations et des inégalités ;
- la possibilité de recours auprès d'instances communautaires avec définition préalable par ces dernières des critères qu'elles prendront en compte pour se positionner par rapport aux recours ;
- l'intervention, d'autorité, de la Communauté française dans des cas graves, par exemple par l'intermédiaire d'un commissaire de gouvernement.

2.3. SCÉNARIOS

Rappelons que, sous le terme général d'offre, nous regroupons les implantations, les sections (niveau maternel ou primaire dans l'enseignement fondamental ; degrés et filières dans l'enseignement secondaire ordinaire ; formes et types de handicap dans l'enseignement spécialisé) et les options.

Rappelons par ailleurs que la régulation de l'offre a quatre « objets » :

- la programmation de nouvelles offres, en ce compris la transformation d'une section ou option en une autre ;
- la suppression d'une offre, que cette suppression soit volontaire ou contrainte du fait que l'offre n'est plus conforme à certains prescrits (cette obligation pouvant être levée par dérogation) ;

- la réorganisation de l'offre existante, qui consiste à déplacer une section ou une option d'une implantation à une autre, de manière à spécialiser ces implantations (par exemple en créant un premier degré autonome ou une école qualifiante spécialisée sur un secteur), ou à diversifier l'une d'entre elles, ou encore à rendre plus cohérente l'offre d'une implantation (par exemple en ajoutant à une section qualifiante du second degré la section correspondante du 3^e degré, initialement implantée dans une autre école) ;
- la détermination du nombre de places d'une implantation, section ou option.

C'est ce découpage que nous allons respecter, en traitant cependant de manière conjointe la suppression volontaire d'une offre et la réorganisation de l'offre existante, car la suppression constitue une réorganisation et nécessite à nos yeux un cadrage communautaire similaire.

Pour chacun de ces volets de la régulation, nous nous poserons deux questions principales : d'une part, celle des instances les mieux indiquées pour gérer les questions d'offre ; d'autre part, celle du type de cadrage communautaire de la concertation intermédiaire.

Le choix des instances et de leurs rôles dépend essentiellement du degré de diffusion de chaque offre. De manière générale, comme dans la situation actuelle de programmation d'options dans l'enseignement secondaire, plus une offre est rare, plus il est légitime de faire intervenir des instances travaillant sur de larges territoires et couvrant plusieurs réseaux, voire tous les réseaux.

Dans le système actuel de l'enseignement secondaire ordinaire, trois types d'options sont distingués, selon qu'elles sont programmables, réservées et strictement réservées. Une typologie similaire pourrait être retenue pour les dispositifs de régulation alternatifs et appliquée non seulement aux options de l'enseignement ordinaire mais aussi aux implantations, sections et options de tous niveaux et types d'enseignement. Le tableau ci-dessous présente à titre exemplatif le classement de certaines offres dans les trois grandes catégories d'offres (rares, de fréquence moyenne, fréquentes).

Tableau 2.2.8. : Typologie des offres pouvant faire l'objet d'une régulation concertée, avec mention d'exemples à titre indicatif

	Rares	De fréquence moyenne	Fréquentes
Implantations		Secondaire ordinaire Spécialisé (tous niveaux) CEFA	Fondamental ordinaire
Sections	Une partie des formes et types d'enseignement spécialisé	Degrés et filière du secondaire ordinaire Une partie des formes et types d'enseignement spécialisé	Les niveaux et degrés de l'enseignement fondamental ordinaire
Options	Classes d'immersion La plupart des 3 ^e langues La majorité des options de 7 ^e qualification et des CEFA 2/3 des options de qualification 1/3 des options de transition	Offre de langues du primaire Les 2 ^e langues du secondaire (hors anglais et néerlandais ²³) 1/4 des options de qualification 1/3 des options de transition	1/5 des options de qualification 1/3 des options de transition

²³ Et Allemand dans les régions proches des territoires germanophones.

2.3.1. La programmation et l'organisation de nouvelles offres

Les divers scénarios sont construits en supposant que la Communauté française continue à déterminer la liste des sections et options organisables, ainsi qu'à définir les chiffres de population minimale à atteindre pour passer de la programmation à l'organisation effective. Au-delà de ce socle, plusieurs scénarios sont envisageables.

A INSTANCES INTERVENANT DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION

En raison du fait que la programmation d'options touche de près à la question des concurrences et des interdépendances, et que celles-ci traversent les frontières des réseaux, l'orientation générale de la proposition consiste à privilégier l'attribution du pouvoir de décision en matière de programmation à des instances inter-réseaux, avec une possibilité de dérogation à cette règle pour les offres les plus répandues. Une telle orientation est en décalage par rapport à la situation présente où la régulation de réseau domine au fondamental et la régulation par caractère au secondaire.

Sur cette base, on peut distinguer les processus de décision en fonction des trois grandes catégories d'offre définies ci-dessus. Pour chacune de ces catégories, nous avons défini tantôt un seul scénario et tantôt plusieurs.

a1. Pour les offres rares

Pour les offres rares, nous n'avons retenu qu'un seul scénario, transposant avec quelques retouches celui en vigueur actuellement pour les options strictement réservées (R²) du secondaire. Ainsi la programmation d'une telle offre exige-t-elle l'avis de l'instance de régulation intermédiaire (actuellement le conseil de zone) et du conseil général (ou du gouvernement).

Est ajoutée en plus l'obligation, pour le PO souhaitant programmer, d'une consultation préalable des autres PO organisant la même offre, au moins quand les établissements de ces PO se situent dans des bassins limitrophes. Pour des raisons pratiques, cette consultation n'exige pas la réunion de l'instance ad hoc. Les avis de ces PO ne sont pas contraignants, mais ils orientent la décision du bassin scolaire ou du conseil général.

a2. Pour les offres de fréquence moyenne

Pour les offres de fréquence moyenne, nous proposons deux scénarios. Dans les deux cas, l'instance de recours est le conseil général, donc une instance inter-réseaux, ce qui signifie que les recours contre les décisions de l'instance intermédiaire peuvent provenir non seulement d'organisations du même caractère ou réseau mais aussi d'organisations n'appartenant pas aux mêmes ensembles que le PO portant la demande. A cette différence près, les recours devraient continuer à être possibles, comme dans la formule actuelle, pour les PO du bassin, les bassins limitrophes, les délégations syndicales et le représentant du comité de concertation.

La différence entre les deux scénarios proposés se situe au niveau de l'instance intermédiaire : dans un cas, la décision est prise par la chambre (réseau ou caractère) du bassin scolaire ; dans l'autre cas, cette décision est du ressort du bassin scolaire, fonctionnant en inter-réseaux.

Dans l'absolu, le second scénario correspond davantage à la réalité des interdépendances, mais le premier n'est guère en décalage avec ce principe tant qu'un droit de recours est donné aux organisations des autres réseaux ou caractères.

Il importe de mettre en place des règles garantissant que l'un des caractères ou réseaux ne soit pas lésé. Il convient également d'être attentif à respecter la liberté de choix des familles en veillant à ce qu'elles puissent trouver une offre qui leur convient dans chaque caractère.

a3. Pour les offres fréquentes

Pour les offres fréquentes, trois scénarios sont définis :

- le premier est moins contraignant que le système de programmation actuellement en vigueur dans l'enseignement secondaire, et épouse la procédure en vigueur dans l'enseignement fondamental ordinaire ou dans l'enseignement spécialisé, à savoir une totale liberté de programmation du PO, la seule contrainte étant l'atteinte des normes de création ;
- le deuxième est conçu strictement au sein des limites du réseau ou du caractère puisque tant l'instance de bassin (qui détient le pouvoir de décision) que l'instance communautaire (de recours) sont propres à chaque réseau ou caractère. Dans l'esprit de ce scénario, il apparaît en effet peu pertinent, en raison de la fréquence de l'offre, d'octroyer un droit de recours aux organisations des autres réseaux ou caractères ;
- le troisième correspond au scénario maximaliste déjà présenté pour les offres de fréquence moyenne, à savoir une décision du bassin scolaire inter-réseaux avec droit de recours auprès du conseil général (ou du gouvernement).

a4. Synthèse

Le tableau ci-dessous synthétise les propositions. Par rapport à la situation actuelle, les différents scénarios apparaissent plus exigeants qu'actuellement pour les offres rares ou de fréquence moyenne, du fait qu'ils sont conçus en inter-réseaux (plus précisément, toujours en inter-réseaux pour les offres rares et soit en inter-réseaux, soit par réseau ou caractère pour les offres de fréquence moyenne mais avec un recours possible des autres réseaux). Mais les scénarios concernant les offres de fréquence moyenne n'exigent plus, comme c'est le cas aujourd'hui pour les options réservées de l'enseignement secondaire, que l'instance communautaire lève la réserve mise sur l'offre, ce qui lui ôte un pouvoir de décision quand aucun recours n'est déposé.

Par contre, pour les offres fréquentes, le scénario 1 est moins contraignant que le dispositif prévalant actuellement pour les options non réservées de l'enseignement secondaire. Le dispositif actuel est en effet proche du scénario 2.

Tableau 2.2.9. : Les trois scénarios de régulation de la programmation et de l'organisation de nouvelles offres

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Offres rares	Avis du BS concerné et décision du CG Consultation préalable des PO organisant l'offre dans BS limitrophes		
Offres de fréquence moyenne	Décision de la chambre BS , avec droit de recours auprès du CG	Décision du BS , avec droit de recours auprès du CG	
Offres fréquentes	Automaticité de la programmation	Décision de la chambre BS , avec droit de recours auprès du CoCon	Décision du BS , avec droit de recours auprès du CG

B CADRAGE DES INSTANCES DE CONCERTATION PAR DES DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES

Le fait de prévoir des concertations en inter-réseaux permet de lever la crainte que pourrait avoir un réseau de déforcer sa position concurrentielle par les choix qu'il poserait de manière unilatérale en matière d'offre, par exemple en renonçant à programmer des options réputées attractives. Il permet d'éviter qu'un réseau développe une nouvelle offre et oblige l'autre réseau à suivre pour des raisons de positionnement concurrentiel. Mais le passage, pour certains des scénarios, à la concertation inter-réseaux ne garantit pas pour autant que la gestion de la programmation s'effectuera de manière plus efficace et surtout plus en adéquation avec les objectifs de réduction des phénomènes de concurrence, de dispersion excessive de l'offre ou de ségrégation.

Dès lors, il convient d'envisager des dispositifs permettant d'accroître la probabilité que les acteurs impliqués dans la concertation s'orientent dans cette direction. En dehors des règles de composition et de processus de décision de l'instance, traitées au chapitre 3, les dispositifs nous paraissant devoir être mis en place quels que soient les scénarios retenus sont de deux types :

- d'une part, la structuration d'informations objectives sur l'offre, car il apparaît qu'aujourd'hui, dans la plupart des cas, les membres des conseils de zone traitant des questions de programmation ne disposent pas de tableaux de bord permettant d'objectiver certains paramètres ;
- d'autre part, la définition *a priori* de critères de décision, tant dans le chef des instances de décision que dans celui des instances de recours.

b1. Mise à disposition d'informations objectives

Chaque instance de proposition, de décision et de recours devrait pouvoir disposer d'informations, et notamment de :

- la configuration précise de l'offre par bassin, avec répartition de cette offre entre les implantations ;
- l'évolution de la population scolaire par section ou option pour l'ensemble du bassin, avec comparaison avec les évolutions observées dans les autres bassins ;
- l'évolution comparée des effectifs des différentes implantations, globalement et pour chaque section et option ;
- les aires de recrutement des différentes sections et options, d'une part pour l'ensemble des implantations du bassin et d'autre part par implantation organisant la section ou l'option ;
- l'évolution démographique passée et prospective, en tenant compte aussi des évolutions démographiques des bassins limitrophes, surtout pour les sections et offres dont les aires de recrutement débordent sensiblement des frontières des bassins ;
- la trajectoire postérieure des élèves ayant transité par une section ou une option donnée des 2^e et 3^e degrés du secondaire.

En outre, il apparaît indispensable que, comme c'est déjà parfois le cas actuellement, une fiche définisse pour chaque section et option le cahier des charges propre à cette offre. Un tel document permet à chaque PO d'instruire son dossier en connaissance de cause.

b2. Définition a priori de critères de décision

Si l'on veut sortir d'une procédure de traitement au cas par cas, qui tend à maximiser la prise en compte des intérêts particuliers de l'établissement ou du PO demandeur, il importe que

les différentes instances tentent de fixer anticipativement une série de critères de décision qu'elles s'engageraient ensuite à appliquer lors du traitement des dossiers. Grâce au relatif « voile d'ignorance » quant à leur situation future, les acteurs participant à cette définition de critères pourraient ainsi tendre à se référer moins à leurs intérêts directs et davantage à la définition qu'ils donnent au « bien commun » ou à l'intérêt général.

De tels critères doivent aussi être définis par l'instance de recours. Les critères mis en place par une telle instance ont en outre la vertu d'orienter les pratiques des instances intermédiaires dont les décisions peuvent être sujettes à un recours et qui, de ce fait, vont nécessairement devoir s'y référer pour éviter le dépôt de recours ou pour construire une argumentation solide des raisons pour lesquelles elles estiment nécessaires de s'en écarter.

Nous ne détaillerons pas ici les critères potentiels. Signalons seulement qu'ils peuvent se référer par exemple à la protection des établissements les plus fragiles sur le plan du recrutement, à l'impact que peuvent avoir des programmations sur l'affectation des enseignants, au souci de ne pas accentuer la dispersion d'une offre dont la population est globalement en décroissance, etc.

Tous ces critères ont la particularité de servir de référence mais ne constituent pas des normes à appliquer aveuglément. C'est aux instances qu'il revient le pouvoir de prioriser tel de ces critères dans un cas bien précis et tel autre dans une autre situation. Il importe en effet toujours de veiller aux caractéristiques de la situation locale, souvent complexe.

Mais il importe qu'une fois définis ces critères, l'instance qui les a définis soit obligée de justifier les décisions qu'elle prend en référence à eux.

2.3.2. Les fermetures « contraintes »

Rappelons que nous distinguons clairement deux procédures de suppression d'offre. Dans un cas, nous parlerons de fermeture « contrainte », c'est-à-dire résultant du non respect d'une norme légale par le PO organisant l'offre. Dans l'autre cas, nous parlerons de fermeture « volontaire » car décidée par le PO indépendamment de toute obligation.

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, la fermeture d'une implantation, d'une section ou d'une option est le plus souvent le résultat de la « contrainte » de la norme de maintien et, donc indirectement de la sanction du « marché ». C'est de ces fermetures « contraintes » que nous traiterons ici, renvoyant au point suivant les fermetures « volontaires ».

A PRINCIPE GÉNÉRAL

En cas de fermeture contrainte, une dérogation peut actuellement être obtenue auprès d'une instance siégeant au niveau communautaire (conseil général ou gouvernement).

Pour l'heure, seul le PO organisant l'offre est tenu pour responsable et, sauf dérogation, doit assumer les conséquences d'une situation que, parfois, les établissements voisins peuvent avoir générée. L'idée consiste donc à collectiviser pour partie le traitement de cette question.

La proposition est la suivante : dès qu'une implantation, section ou option passe sous les normes de population, il y aurait dans la plupart des cas obligation d'inscrire ce point à l'ordre du jour de l'instance de concertation intermédiaire. C'est à celle-ci alors d'envisager si

une alternative à la fermeture de l'option est crédible. Dans ce cas, elle peut alors introduire avec le PO concerné une demande de dérogation auprès du conseil général (ou du gouvernement). C'est donc bien le niveau communautaire qui, comme aujourd'hui, conserve

le pouvoir de décision. Mais, d'une part, le PO doit avoir, comme pour la programmation, l'aval de ses pairs et, d'autre part, il y a obligation pour l'instance de s'inquiéter de la situation et de replacer la difficulté vécue par une implantation déterminée dans un contexte plus large.

Au cas où la demande de l'instance de régulation intermédiaire est admise par l'instance communautaire, la dérogation à la norme n'est octroyée que pour une durée limitée (de deux ou trois ans ?), la situation étant ensuite réévaluée en fonction du critère qui avait initialement conduit à imposer la suppression de l'offre.

Les solutions alternatives proposées par l'instance intermédiaire peuvent être de plusieurs types : fermeture d'une section ou option identique dans une autre implantation plutôt que dans celle en difficulté ; mise en place d'un plan d'action susceptible de revitaliser l'implantation, la section ou l'option dépeuplée ; etc. La demande de dérogation peut aussi être simplement appuyée sur des arguments démographiques (croissance de la population à venir) ou relatifs au marché de l'emploi (nécessité de maintenir une option « boudée » par le public mais néanmoins pourvoyeuse d'emploi pour ceux qui en sortent diplômés).

Actuellement, les seuls critères conduisant à la fermeture d'une offre sont relatifs au nombre d'élèves. D'autres critères que la chute de population pourraient être définis par le gouvernement. Ainsi, par exemple, l'absence flagrante et répétée de « résultats » probants du point de vue des acquis scolaires.

B INSTANCES INTERVENANT DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION

Comme pour la programmation, les scénarios se différencient selon le type d'offre considéré. Mais tous les scénarios ont un point commun : la décision finale concernant l'octroi de la dérogation revient au conseil général ou au gouvernement, dans la mesure où la norme qui conduit à la fermeture « forcée » a été définie par la Communauté française.

b1. Pour les offres rares

Pour les offres rares, un seul scénario est envisagé. Dans celui-ci, les deux instances pouvant interpellier l'instance communautaire disposant du droit de dérogation, sont le bassin scolaire (inter-réseaux) et l'instance *ad hoc* réunissant les représentants des PO organisant l'offre rare.

Autrement dit, le PO dispose de deux chemins possibles pour « sauver » une implantation, une section ou une option menacée.

b2. Pour les offres de fréquence moyenne

Pour les offres de fréquence moyenne, il est normal que l'instance interpellée soit celle qui intervient sur le territoire local, autrement dit le bassin scolaire. Mais deux scénarios sont envisageables selon que l'instance est le bassin inter-réseaux ou la chambre (par réseau ou par caractère) du bassin scolaire.

b3. Pour les offres fréquentes

De manière symétrique aux scénarios présentés pour la programmation, nous distinguons trois scénarios possibles en ce qui concerne les offres fréquentes, selon que la demande de dérogation doit être introduite :

- par le bassin scolaire inter-réseaux,

- par la chambre (par réseau ou par caractère) du bassin,
- ou simplement, comme actuellement, par le PO.

b4. Synthèse

Les scénarios présentés pour les divers types d'offre peuvent être synthétisés dans le tableau suivant.

Tableau 2.2.10. : Les trois scénarios relatifs aux fermetures « contraintes »

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Offres rares	Décision du CG , sur demande du BS ou de l' instance ad hoc		
Offres de fréquence moyenne	Décision du CG , sur demande de la chambre BS	Décision du CG , sur demande du BS	
Offres fréquentes	Décision du CG sur demande du PO	Décision du CG sur demande de la chambre BS	Décision du CG sur demande du BS

C CADRAGE DES INSTANCES DE CONCERTATION PAR DES DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES

Comme dans le cas de la programmation, il importe que les instances devant introduire les demandes et celles devant octroyer les dérogations disposent d'informations objectives sur l'état de l'offre, de même qu'il importe que les instances de recours définissent a priori les critères qui leur serviront de référence pour statuer sur les demandes, de manière à ce que celles-ci soient introduites à bon escient par les instances intermédiaires.

Il importe de même que les instances de recours puissent être dotées des moyens d'évaluation des décisions alternatives à la fermeture qu'elles auraient avalisées.

Enfin, comme déjà signalé, il peut être utile de réfléchir à la mise en place d'autres critères déclencheurs de fermeture contrainte que ceux du manque de public.

2.3.3. La réorganisation de l'offre existante et les fermetures « volontaires »

Pour rappel, nous entendons pas réorganisation de l'offre le déplacement d'une section (un degré, une filière,...) ou d'une option d'une implantation à une autre, de manière :

- à spécialiser ces implantations (par exemple en créant un premier degré autonome ou une école qualifiante spécialisée sur un secteur) ;
- à diversifier l'une de ces implantations ;
- ou encore à rendre plus cohérente l'offre d'une implantation (par exemple en ajoutant à une section qualifiante du second degré la section correspondante du 3^e degré, initialement implantée dans une autre école).

On peut considérer par ailleurs que les fermetures « volontaires » sont une autre forme de réorganisation de l'offre existante.

La réorganisation est assez clairement en lien avec les questions de ségrégation et d'inégalités : spécialiser ou diversifier l'offre des implantations peut avoir un impact sur la

ségrégation ; de même, on attribue à certaines réorganisation de l'offre des effets potentiels sur les inégalités du fait de la modification des comportements des acteurs internes à l'établissement (l'autonomie accrue des enseignants du 1^{er} degré par rapports aux pré-requis des sections des degrés supérieurs de leur école est par exemple un argument souvent repris pour justifier les premiers degrés autonomes).

Actuellement, la réorganisation de l'offre s'effectue très peu de manière concertée. Elle dépend essentiellement de l'initiative d'un PO même si, dans le secondaire, les conseils de zone ont une mission d'harmonisation de l'offre. Au total, la régulation de « marché » domine le processus de réorganisation. Celui-ci est en effet essentiellement la résultat de la fuite de certaines options ou implantations par le public ou de l'initiative isolée d'un pouvoir organisateur, souvent préoccupé (au moins partiellement) de son positionnement sur le « marché ».

La concertation est une modalité alternative à cette régulation « de marché ». Mais les dispositifs de concertation actuels ne favorisent pas la prise en charge collective de ces questions, la réorganisation apparaissant aux acteurs plus difficile à assumer que la sanction anonyme du « marché ». Même la concurrence avec les établissements de l'autre caractère ne suffit pas à déclencher des réorganisations concertées et volontaires destinées à renforcer la position d'ensemble des écoles d'un caractère vis-à-vis de l'autre.

Dès lors, il importe d'imaginer des dispositifs orientant les acteurs locaux vers une action plus volontariste en cette matière. Ces dispositifs touchent à la fois au cadrage communautaire et à la distribution des pouvoirs entre les diverses instances, thèmes que nous allons successivement aborder.

A CADRAGE DES INSTANCES DE CONCERTATION PAR DES DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES

L'idée consiste à mettre en place des instruments propres à inciter les acteurs à penser collectivement une réorganisation de l'offre appropriée aux objectifs que poursuit le gouvernement. Ces instruments sont :

- la diffusion d'informations sur l'offre et sur des éléments liés à l'offre ;
- la diffusion d'informations sur les effets potentiels de certaines configurations d'offre ;
- la définition d'un code de « bonnes pratiques » ;
- la mise en place d'incitants propres à compenser les inconvénients que peuvent représenter les réorganisations d'offre pour les établissements et les individus ;
- l'obligation de délibération de certains problèmes au sein d'instances de concertation ;
- l'obligation de justification des décisions en se référant aux objectifs de réduction des ségrégations et des inégalités ;
- l'intervention d'autorité de la Communauté française dans des cas graves.

Un des instruments envisageables, déjà évoqué à propos de la programmation, est l'information de tous les acteurs sur base d'indicateurs d'offre, avec développement de données chronologiques et de comparaisons inter-bassins, de manière à faire apparaître les situations s'écartant de la norme, comme par exemple la trop grande dispersion de l'offre associée à de petits effectifs d'élèves. Ces indicateurs devraient aussi prendre en compte l'évolution de la démographie ainsi que les trajectoires entrantes et sortantes des filières et options.

Un autre dispositif consiste à diffuser des informations sur différentes configurations d'implantation types qui paraissent aux yeux de certains propres à réduire les phénomènes de ségrégations et d'inégalités ou qui permettent de rationaliser pour dégager des moyens

humains et financiers propres à être réinvestis en d'autres lieux plus en adéquation avec les besoins. Parmi ces configurations types figurent les 1^{er} degrés autonomes et les 2^e et 3^e degrés spécialisés. Il s'agirait non seulement d'établir une liste des expériences, mais aussi d'évaluer ces expériences (leurs résultats, leur processus). Ces informations pourraient éventuellement être assorties de recommandations qui, sans faire de telle ou telle option un *must*, mettrait en exergue les éléments déterminants pour réussir la réorganisation et auxquels il faut donc être attentifs avant de prendre une décision.

Un autre dispositif consiste à définir et diffuser un code de « bonnes pratiques ». Ce dispositif est proche du précédent tout en étant davantage prescriptif. Ce code pourrait porter sur la nature des décisions à prendre mais plus encore sur la procédure à suivre avant de prendre une décision (autrement dit, sur les points à prendre en compte lors du processus de réflexion et de décision). Ce code pourrait être régulièrement réactualisé sur la base des expériences menées. Il pourrait être utile pour les procédures de recours, permettant de fonder les décisions, celles-ci pouvant ensuite enrichir le code dans une sorte de processus de jurisprudence.

Il convient aussi d'encourager les réorganisations qui paraissent bénéfiques pour les élèves mais qui, pour un PO ou un chef d'établissement, ne sont pas aisées à faire admettre par leurs enseignants. En d'autres termes, il s'agit d'atténuer l'impact négatif que peut avoir une restructuration de l'offre pour l'établissement qui y consent et pour les enseignants qui sont concernés. Au niveau de l'établissement ou du PO, sans doute faut-il prévoir une période de transition durant laquelle il n'y aurait pas de répercussion automatique de la fermeture d'une section ou option sur les ressources humaines et financières de l'établissement. Au niveau des enseignants, il faut sans doute, du point de vue statutaire, faciliter les transferts vers les sections subsistant dans le bassin, y compris si cela implique le passage d'un réseau à l'autre.

Aux trois dispositifs centrés sur l'information non contraignante et au quatrième de nature incitative, pourrait s'ajouter un dispositif plus contraignant, qui obligerait les instances de concertation à mettre à l'ordre du jour de leurs réunions certaines questions de réorganisation. Cette obligation de délibération serait de mise dans certains cas qu'il s'agirait de définir. On peut ainsi dresser une liste de situations propres à déclencher cette obligation de délibération :

- le premier type de situation serait l'excessive dispersion de l'offre. Cette dispersion serait signalée comme problématique dès que, à l'échelle du bassin, le nombre moyen d'élèves par implantation serait inférieur à un certain seuil. Des seuils pourraient être établis pour les implantations, les sections ou les options, et différer selon les contextes ruraux et urbains. Dès que l'ensemble du bassin serait en-dessous d'un tel seuil, l'instance de bassin devrait obligatoirement se saisir collectivement du dossier, et déboucher sur une décision collective de nature variée : fermeture d'une section, remplacement d'une option ou section par une autre, promotion de l'option auprès du public (avec évaluation des résultats à court terme), blocage du nombre de places disponibles dans certaines écoles (pour répartir les élèves de manière plus homogène entre écoles),... L'indicateur devrait être adapté quand il s'agit d'options ou sections rares : le concevoir à l'échelle de chaque bassin n'aurait effectivement pas de sens. Il convient donc, quand une option ne concerne qu'un faible nombre d'élèves, de calculer à l'échelle de la Communauté le nombre moyen d'élèves par implantation ;
- une seconde situation serait la trop forte ségrégation des publics lorsque celle-ci peut être attribuée, au moins pour partie, à l'organisation de l'offre, et plus précisément à sa spécialisation ;
- dans le même esprit, une obligation de délibération pourrait être de mise quand il apparaît que la part de mobilité scolaire non expliquée par des déménagements atteint un certain seuil et est au moins partiellement expliquée par la spécialisation de l'offre ;

- certaines questions ponctuelles ou structurelles pourraient également être mises à l'agenda, comme celle de l'offre de langues en primaire.

L'obligation de justifier les délibérations en référence aux objectifs de réduction des ségrégations et inégalités pourrait aussi s'avérer utile.

Enfin, dernier instrument : l'intervention des instances ou autorités communautaires en cas d'absence de décision collective, de non respect flagrant du code de « bonnes pratiques » ou de résultats insatisfaisants.

B RÉPARTITION DES POUVOIRS DE DÉCISION ENTRE INSTANCES

Dans les scénarios proposés, nous considérons que les décisions en matière de restructuration d'une implantation ou de fermeture « volontaire » d'une option, section ou implantation ne peuvent jamais s'effectuer sans l'accord du PO qui organise cette offre. Celui-ci dispose donc de fait d'un droit de veto. Il n'empêche que l'évocation de ces questions au sein d'instances de régulation intermédiaire peut être un élément essentiel dans le processus de décision d'un PO.

Les scénarios se différencient par contre selon qu'il s'agit d'une décision de fermeture « volontaire » ou de réorganisation. Dans le premier cas, l'instance de régulation n'a qu'une compétence d'avis, et aucun recours n'est possible contre la décision prise par un PO. En cas de restructuration d'une implantation, le PO est obligé d'obtenir l'accord de l'instance et un recours contre sa décision est envisageable.

Autre différence entre les procédures de fermeture « volontaire » et de réorganisations : les premières doivent être différenciées selon le type d'offre alors que les secondes sont identiques pour tous les types d'offre.

b1. Pour les fermetures volontaires d'offres rares

De manière parallèle à ce qui avait été prévu pour les programmations et les fermetures contraintes, un seul scénario est envisagé, le PO prenant sa décision après avoir reçu l'avis du bassin scolaire inter-réseau et de l'instance *ad hoc* réunissant les autres PO organisant la même offre.

b2. Pour les fermetures volontaires d'offres de fréquence moyenne

Deux scénarios sont prévus pour les offres de fréquence moyenne, l'un attribuant la compétence d'avis à la chambre (par réseau ou caractère) du bassin scolaire, l'autre octroyant cette prérogative au bassin scolaire (inter-réseaux).

b3. Pour les fermetures volontaires d'offres fréquentes

Pour les offres fréquentes, trois scénarios sont distingués selon l'avis que le PO doit collecter préalablement à sa décision. Dans un cas, aucun avis n'est requis. Dans un autre cas, l'avis de la chambre du bassin scolaire (par réseau ou par caractère) est requis. Dans un troisième cas, l'avis est demandé au bassin scolaire (inter-réseaux).

b4. Pour la réorganisation de l'offre impliquant un déplacement de section ou d'option

Pour la réorganisation de l'offre d'une ou plusieurs implantations, les scénarios sont distingués selon que la procédure s'effectue au sein du réseau (ou du caractère) ou en inter-réseaux. Dans le premier cas, l'instance dont le PO doit solliciter l'accord est la chambre du bassin et les recours peuvent être introduits auprès du comité de concertation, exclusivement par des PO du même réseau (ou caractère). Dans l'autre scénario, l'accord doit être obtenu auprès du bassin scolaire (inter-réseaux) avec recours possible auprès du conseil général (ou du gouvernement).

b5. Synthèse

Tableau 2.2.11. : Les trois scénarios de régulation de la réorganisation de l'offre existante et des fermetures « volontaires »

		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Fermetures « volontaires »	Offres rares	Décision du PO , après avis du BS et de l' instance ad hoc		
	Offres de fréquence moyenne	Décision du PO , après avis de la chambre BS	Décision du PO , après avis du BS	
	Offres fréquentes	Décision du PO	Décision du PO , après avis de la chambre BS	Décision du PO , après avis du BS
Réorganisation de l'offre impliquant un déplacement de section ou d'option		Décision du PO , après accord de la chambre BS . Recours possible auprès du CoCon		Décision du PO , après accord du BS . Recours possible auprès du CG

2.3.4. La détermination du nombre de places

La détermination du nombre de places disponibles est un élément clé du système d'expression des préférences, exposé au point 1 de ce chapitre. C'est en effet seulement lorsque le nombre de demandes excède le nombre de places qu'est appliqué le système des critères de priorité.

Mais le nombre de places disponibles est bien plus qu'un critère à partir duquel est mis en œuvre un système d'attribution des places. Il s'agit aussi d'un important instrument de régulation permettant aux offreurs de ne pas subir la demande, puisqu'il est possible de limiter le nombre de places disponibles en-deçà des simples capacités des infrastructures, ou de moduler le nombre de places en fonction des années d'étude (pour privilégier par exemple une forme pyramidale à leurs effectifs), des filières ou des options.

Pour l'heure, le pouvoir de déterminer le nombre de places disponibles est aux mains des établissements et de leur PO. De ce fait, cet instrument sert essentiellement les intérêts des établissements occupant les positions fortes en termes de nombre d'élèves ou en termes de « qualité » des élèves.

Même en cas de non mise en place d'un système de traitement collectif des préférences, l'idée est d'attribuer une part de cette responsabilité à des collectifs d'établissements de manière à ce qu'ils puissent mieux contrôler les « fluctuations » du marché, et ainsi non seulement éviter les effets jugés indésirables sur l'organisation de l'offre, la répartition des

ressources entre établissements ou l'affectation des enseignants, mais aussi agir sur les mécanismes de ségrégation.

A RÉPARTITION DU POUVOIR DE DÉCISION ENTRE LES INSTANCES

Nous avons opté, dans le cadre du système de traitement collectif des préférences, pour la distinction de trois scénarios, selon que le pouvoir de détermination du nombre de places est attribué au PO, à la chambre (par réseau ou caractère) du bassin scolaire ou au bassin scolaire lui-même.

Nous reprenons ce schéma en distinguant seulement les instances qui doivent être préalablement consultées avant la prise de décision. Ces instances peuvent en effet varier selon que l'offre est rare ou fréquente.

a1. Pour les offres rares

Pour les offres rares, l'instance d'avis est dans tous les cas l'instance ad hoc regroupant les PO organisant l'offre considérée. Il faut en effet considérer que, pour les offres rares, ces PO sont tout autant concernés que les PO du bassin scolaire organisant d'autres types d'offre. Il faut noter cependant que ce dispositif, relativement lourd, n'est nécessaire que si la détermination du nombre de places est effectuée jusqu'au niveau fin de l'option. Les implantations et les sections ne sont en effet jamais considérées comme des offres rares.

a2. Pour les offres de fréquence moyenne

Pour les offres de fréquence moyenne, l'instance devant être consultée est l'instance de concertation placée au niveau immédiatement supérieur à l'instance de décision, à savoir la chambre (par réseau ou caractère) du bassin scolaire lorsque la décision échoit au PO, et le bassin scolaire lorsque la décision échoit à la chambre du bassin.

Dans le troisième scénario, où le pouvoir de décision est attribué au bassin scolaire, aucune autre instance ne doit être consultée.

a3. Pour les offres fréquentes

Pour les offres fréquentes, la logique est exactement identique à celle prévue pour les offres de fréquence moyenne.

a4. Synthèse

Tableau 2.2.12. : Les trois scénarios de régulation de la détermination du nombre de places disponibles

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Offres rares	Décision du PO , après avis de l' instance ad hoc	Décision de la chambre BS , après avis de l' instance ad hoc	Décision du BS , après avis de l' instance ad hoc
Offres de fréquence moyenne	Décision du PO , après consultation de la chambre BS	Décision de la chambre BS , après consultation du BS	Décision du BS
Offres fréquentes	Décision du PO , après consultation de la chambre BS	Décision de la chambre BS , après consultation du BS	Décision du BS

B CADRAGE DES INSTANCES DE CONCERTATION PAR DES DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES

L'instance ou les instances chargée(s) de déterminer le nombre de places disponibles (et donc aussi le nombre de classes) peut prendre en compte simplement les possibilités architecturales de l'école, compte tenu des conditions de sécurité et de salubrité, et le nombre maximal d'élèves par classe.

Mais elles peuvent aussi tenir compte d'autres paramètres qui peuvent les conduire à déterminer un nombre de classes et de places inférieur aux capacités architecturales. Ces paramètres peuvent être propres à l'implantation (nombre d'emplois qu'on souhaite préserver au sein de l'implantation, équilibre du nombre d'élèves entre les différents degrés ou cycles,...) ou relever du contexte propre au bassin scolaire.

Il peut en effet se révéler pertinent de maintenir dans certains cas le nombre de places disponibles dans certaines écoles à un niveau inférieur aux potentialités architecturales de manière à maîtriser les effets de marché : c'est notamment le cas lorsqu'on observe des mouvements démographiques significatifs ou des préférences nettement orientées vers une catégorie d'établissements.

La Communauté française peut donc envisager plusieurs types de dispositifs permettant aux instances de décision et d'avis de décider en connaissance de cause tant des critères à prendre en compte que de la façon de déterminer le nombre de places. Ces dispositifs sont semblables à ceux déjà exposés ci-dessus :

- la diffusion d'informations sur l'offre et sur des éléments liés à l'offre (démographie,...) ;
- la définition d'un code de « bonnes pratiques » ;
- l'obligation de définition *a priori* de critères par les instances de décision et d'avis.

2.3.5. Synthèse

Du point de vue des instances de décision, on peut établir le tableau suivant qui compile les différents scénarios préposés pour chacun des quatre points évoqués ci-dessus.

Tableau 2.2.13. Synthèse des trois scénarios de régulation de l'offre

		Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Offres rares	Programmation	Accord du BS concerné et du CG . Consultation préalable des PO organisant l'offre dans BS limitrophes		
	Alternative à une fermeture « contrainte »	Décision du CG , sur demande du BS ou de l' instance ad hoc		
	Fermeture « volontaire »	Décision du PO , après avis du BS et de l' instance ad hoc		
	Nombre de places	Décision du PO , après avis de l' instance ad hoc	Décision de la chambre BS , après avis de l' instance ad hoc	Décision du BS , après avis de l' instance ad hoc
Offres de fréquence moyenne	Programmation	Décision de la chambre BS , avec droit de recours auprès du CG	Décision du BS , avec droit de recours auprès du CG	
	Alternative à une fermeture « contrainte »	Décision du CG , sur demande de la chambre BS	Décision du CG , sur demande du BS	
	Fermeture « volontaire »	Décision du PO , après avis de la chambre BS	Décision du PO , après avis du BS	
	Nombre de places	Décision du PO , après consultation de la chambre BS	Décision de la chambre BS , après consultation du BS	Décision du BS
Offres fréquentes	Programmation	Automaticité de la programmation	Décision de la chambre BS , avec droit de recours auprès du CoCon	Décision du BS , avec droit de recours auprès du CG
	Alternative à une fermeture « contrainte »	Décision du CG sur demande du PO	Décision du CG sur demande de la chambre BS	Décision du CG sur demande du BS
	Fermeture « volontaire »	Décision du PO	Décision du PO , après avis de la chambre BS	Décision du PO , après avis du BS
	Nombre de places	Décision du PO , après consultation de la chambre BS	Décision de la chambre BS , après consultation du BS	Décision du BS
Réorganisation de l'offre impliquant un déplacement de section ou d'option		Décision du PO , après accord de la chambre BS . Recours possible auprès du CoCon		Décision du PO , après accord du BS . Recours possible auprès du CG

3. LA COOPÉRATION ENTRE ÉCOLES

Un des objectifs attribués aux bassins scolaires est de développer la coopération entre établissements scolaires. C'est ici prioritairement sous l'angle du financement et de l'utilisation des ressources que nous avons envisagé cette problématique.

Dans cette optique, nous avons analysé les différentes formes de solidarité que peuvent développer les établissements relevant de l'enseignement obligatoire. Plus précisément, nous avons ciblé notre questionnement sur les subventions de fonctionnement, sur les ressources en personnel enseignant (capital-périodes et NTPP) et, enfin, sur les politiques de discriminations positives.

Cette solidarité entre écoles sur le plan des ressources ne doit cependant pas être vue comme une finalité en soi, mais comme un moyen au service de finalités supérieures. Celles-ci apparaissent mieux lorsqu'on envisage les différents projets de coopération qui pourraient être développés et qui, pour certains d'entre eux, nécessitent une solidarité en termes de ressources.

Le texte est structuré en quatre parties :

- la première partie se centre sur le développement de projets collectifs entre les établissements et/ou en coopération avec des acteurs externes au monde de l'enseignement ;
- la deuxième partie tente de faire le point sur la situation actuelle en matière de financement et d'utilisation des ressources (quelles sont les possibilités de coopération entre écoles envisageables dans ce domaine et quelles utilisations peuvent en faire les acteurs de terrain ?) ;
- la troisième partie présente les arguments justifiant une modification de certains aspects de la législation cadrant les pratiques de solidarité entre établissements ;
- la quatrième partie développe différents scénarios envisageant des solidarités entre établissements sur la base des trois ressources analysées précédemment.

Avant de poursuivre, il convient de préciser les concepts de coopération et de solidarité, fréquemment utilisés dans cette partie du rapport :

- la coopération consiste en la mise en œuvre d'actions visant l'atteinte d'objectifs communs ;
- la solidarité porte quant à elle sur une redistribution volontaire et jugée équitable de moyens, de manière à atteindre ces objectifs communs.

3.1. LE DÉVELOPPEMENT DE PROJETS COLLECTIFS

La coopération entre établissements peut prendre deux formes essentielles : soit celle d'un transfert de moyens d'un établissement à un autre ; soit celle du développement de projets communs nécessitant ou non la mise en commun de ressources. Nous ne traiterons pas ici de la première forme, développée plus loin, nous centrant dès lors sur le large éventail des projets collectifs qui pourraient être développés à l'échelle du bassin ou de structures de taille inférieure aux bassins.

De nombreux projets collectifs existent déjà au sein d'ensembles de taille variée, le plus souvent internes aux frontières des réseaux. Mais ces exemples sont relativement peu

connus. On manque d'une politique de diffusion de telles pratiques et d'une analyse des effets qu'elles engendrent. On remarque par ailleurs que d'autres domaines d'action, potentiellement intéressants au regard des objectifs poursuivis par le Gouvernement, sont peu ou pas explorés, notamment en raison des contraintes légales, telles celle des différences de statut entre les enseignants des différents réseaux.

Le développement de projets collectifs peut nécessiter des ressources en termes de subsides de fonctionnement et/ou de personnels enseignants. En ce sens, la législation actuelle offre des possibilités non négligeables de solidarité financière au niveau supra-établissements (cf. point 3.2. et suivants). Tous les projets collectifs ne nécessitent toutefois pas des moyens financiers spécifiques, certains peuvent être le fruit d'une simple coordination entre les acteurs impliqués.

Les projets collectifs peuvent impliquer différents partenaires. On pense bien entendu d'abord aux partenaires scolaires, qu'ils soient d'un même réseau (voire d'un même PO) ou de réseaux différents, mais certains projets peuvent également impliquer des partenaires externes au monde scolaire (transports publics, associations culturelles ou sportives, entreprises,...).

Les domaines d'action visés par ces projets collectifs peuvent également être très diversifiés, que ceux-ci se situent au sein même du monde scolaire ou en relation avec des acteurs extérieurs. Nous présentons ci-dessous une liste non limitative de projets collectifs pouvant être développés à l'échelle d'un bassin ou d'un collectif d'établissements de taille inférieure au bassin. Notons d'emblée que des coopérations supra-établissements de ce type existent déjà aujourd'hui mais principalement au sein des réseaux, voire même souvent d'un seul PO (c'est le cas notamment pour les PO composés de plusieurs écoles). Les exemples proposés ici n'intègrent pas les actions communes déjà exposées dans les deux points précédents consacrés à la gestion des flux d'élèves et à la régulation de l'offre. Ils sont structurés en six grands domaines :

- l'administration et la gestion,
- l'équipement et la gestion technique,
- l'accompagnement des enseignants et de leur formation (initiale ou continue),
- l'information et l'orientation,
- les actions pédagogiques et éducatives,
- les relations avec les secteurs extra-scolaires.

3.1.1. Administration et gestion

Les tâches administratives occasionnent un surcroît de travail important qui peut entraîner certaines difficultés de gestion, principalement pour les établissements ne pouvant engager de personnel pour ce type de fonction. Des collaborations entre écoles peuvent ainsi permettre de répartir entre les directions, en fonction des compétences des uns et des autres, la gestion de certains dossiers techniques : les uns peuvent ainsi se centrer sur les problèmes d'assurances, les autres sur les achats de matériel ou sur ce qui concerne l'entretien des infrastructures,...

La création de centrales d'achats peut permettre, par exemple à des écoles ou des PO de petite taille, d'obtenir des prix plus avantageux, que ce soit pour des biens tels que la fourniture de mazout, ou pour des services divers, tels que les assurances par exemple.

Un échange d'informations administratives entre écoles peut être organisé en vue notamment de mieux gérer et analyser les changements d'école en cours de trajectoire.

Il est aussi possible d'envisager la mise en place d'actions ayant recours à un service extérieur pour réaliser des audits d'établissements ou un soutien ponctuel à la gestion.

D'autres initiatives d'entraide peuvent sans doute être imaginées : les établissements de petite taille ou de taille moyenne ont sans doute beaucoup à gagner à développer des collaborations en vue d'alléger les tâches administratives et de gestion. Le bénéfice d'une telle entreprise permet alors à chacun de gagner du temps à consacrer à la vie même de son école et notamment au développement de projets pédagogiques.

3.1.2. Equipement et gestion technique

Les collaborations entre écoles peuvent également conduire à une utilisation plus efficace des infrastructures et des équipements. Pensons notamment à l'utilisation conjointe à plusieurs écoles des infrastructures culturelles (bibliothèques, médiathèques, etc.) et sportives (salles de sports, piscines, etc.), mais aussi à l'utilisation partagée de cuisines équipées ou de réfectoires, de laboratoires scientifiques disposant d'équipement de pointe ou de garages particulièrement bien équipés pour étudier la mécanique automobile. Certains équipements peu encombrants peuvent également se voir prêter d'une école à l'autre. De tels types d'échanges permettent une meilleure rentabilité et ouvrent la voie à une modernisation des écoles qui peuvent alors sans doute se permettre plus facilement de remettre à neuf des infrastructures ou d'acheter du matériel technique de pointe. En effet, de tels investissements sont sans doute davantage possibles si les écoles peuvent les rentabiliser en « louant » par exemple la nouvelle piscine à d'autres écoles ou en la prêtant, en contrepartie par exemple d'une utilisation de leurs laboratoires de sciences ou de leur garage de mécanique automobile.

La problématique des moyens de transports peut également trouver avantage dans les collaborations. Les bus de ramassage scolaires peuvent aisément desservir plusieurs écoles. Il est également envisageable que plusieurs écoles se mobilisent pour négocier, par exemple, un réaménagement des trajets effectués par les bus²⁴.

Si l'on envisage le domaine plus spécifique de l'informatique, les écoles peuvent également trouver avantage à développer des collaborations, particulièrement dans les domaines de l'encadrement technique ainsi que de la mise à jour et du maintien du parc informatique. La plupart des écoles sont aujourd'hui équipées de matériel informatique mais il arrive fréquemment que, faute de personnes spécialisées dans ce domaine, celui-ci ne soit pas utilisé de manière optimale : des ordinateurs « en panne » ne peuvent être réparés, la mise en réseau de la salle informatique est trop complexe à réaliser, peu de cyber-écoles se développent... Chaque école ne peut isolément se permettre d'engager un technicien informatique, mais ceci est possible lorsque plusieurs écoles se mobilisent conjointement en ce sens.

Dans une même logique, plusieurs écoles peuvent développer un service collectif d'entretien et de maintenance pour s'occuper de l'ensemble du parc scolaire (entretien des bâtiments et des extérieurs, par exemple).

²⁴ Actuellement, déjà, les commissions des transports scolaires sont chargées par la Région Wallonne de coordonner les transports scolaires dans les différentes zones.

3.1.3. Accompagnement des enseignants et suivi de leur formation

L'accompagnement des jeunes enseignants et le suivi de leur formation sont des aspects essentiels qui peuvent également bénéficier d'une plus grande coopération entre établissements.

Dès la formation initiale, les coopérations entre écoles s'avèrent intéressantes pour l'organisation des stages des futurs enseignants. Une fois leur diplôme en poche, ces derniers peuvent également bénéficier de certaines formes d'aide qui facilitent la recherche d'un emploi dans l'enseignement. Une coordination de l'information concernant l'offre et la demande peut également faciliter la tâche des PO.

Pour les enseignants débutants, on peut imaginer organiser des actions de soutien pour les aider à devenir de véritables professionnels réflexifs dans un métier en constante évolution. Les débuts dans la profession sont souvent difficiles, surtout lorsqu'on est amené à effectuer divers remplacements souvent de courte ou de moyenne durée. Cela pose des problèmes tant aux jeunes enseignants eux-mêmes qu'aux responsables des PO qui éprouvent parfois des difficultés à trouver dans l'urgence des remplaçants. Une initiative intéressante est alors la constitution et la coordination d'une équipe de jeunes enseignants à même d'assurer ces remplacements. C'est aussi pour ces jeunes l'occasion de trouver un lieu d'entraide et d'écoute où ils peuvent partager leurs expériences, s'échanger des documents didactiques, développer ensemble certaines problématiques,...

La question des remplacements se pose non seulement lorsque des enseignants titulaires tombent malade, mais aussi plus ponctuellement quand il s'agit de prendre en charge leurs classes lorsqu'ils suivent des journées de formation continuée ou participent à des projets de recherche. Les équipes de jeunes enseignants sont susceptibles d'assumer en partie ces tâches, mais une coordination avec le monde associatif peut aussi être envisagée dans le but de développer des activités sociales, culturelles et sportives. Dans ce cas, il est important de mettre sur pied une équipe chargée d'organiser ces contacts et de s'assurer de la qualité des activités proposées par des acteurs extérieurs au monde scolaire.

L'organisation de formations continuées relatives à des thématiques spécifiques, les concertations entre enseignants permettant l'échange de bonnes pratiques, la création de groupes de contacts entre enseignants (du fondamental et du secondaire, de l'ordinaire et du spécialisé, ou encore de l'enseignement de transition et du qualifiant,...), l'organisation d'actions de soutien aux nouveaux chefs d'établissements, etc. trouvent également avantage à être pensées à un niveau supra-établissements.

3.1.4. Information et orientation

Informar les familles sur les écoles et aider les jeunes à s'orienter positivement dans leur parcours scolaire sont également deux thématiques essentielles.

Dans le domaine de l'information, on peut imaginer différentes initiatives permettant une objectivation de l'image que donnent les établissements. Une publication commune présentant les différents établissements et l'organisation coordonnée de journées portes ouvertes sont également des initiatives en ce sens.

En ce qui concerne l'orientation des élèves, la création de cellules extérieures aux établissements (éventuellement en inter-réseaux) doit permettre un traitement plus objectif des problèmes rencontrés par les jeunes et de leurs souhaits de formation. L'orientation est une des dix priorités retenues dans le Contrat pour l'école : l'accompagnement des parcours scolaires et de formation devrait œuvrer à la réduction des ségrégations et des relégations.

Les CPMS doivent jouer un rôle essentiel à ce niveau, leur domaine d'action pourrait ainsi être recentré sur les questions de prévention, d'accompagnement, d'orientation, d'information sur les métiers, les carrières, les formations...

3.1.5. Actions pédagogiques et éducatives

Le dernier point abordé ici porte sans doute sur une des thématiques les plus fondamentales puisqu'il concerne plus directement l'enseignement et l'apprentissage. On peut en effet penser qu'il y a beaucoup de bénéfices à tirer de collaborations entre écoles qui s'attellent notamment à réfléchir à la problématique de la transition entre l'enseignement fondamental et secondaire d'une part et entre l'enseignement secondaire et supérieur d'autre part.

Au sein d'un niveau donné d'enseignement, une option intéressante consiste en la création et l'organisation volontaire d'épreuves commune d'évaluation.

De manière plus spécifique à l'enseignement qualifiant, on peut mentionner l'intérêt des dispositifs permettant la centralisation des offres et des demandes pour organiser les stages des étudiants.

Pour les élèves en difficulté et en vue de lutter contre le décrochage scolaire, les collaborations entre écoles peuvent faciliter le développement de dispositifs de remédiation ou de projets ciblés sur l'adaptation à la langue d'enseignement.

La création d'écoles de devoir, l'organisation de tutorats d'élèves assurés par exemple par des étudiants du supérieur, le contrôle de l'absentéisme et du décrochage scolaire, la lutte collective contre des phénomènes de délinquance, le développement de services communs de médiation et de gestion de la violence ou de prise en charge temporaire des élèves en décrochage scolaire,... sont autant d'initiatives qui peuvent être développées grâce à des actions concertées au niveau supra-établissements.

En lien avec le monde extérieur, on peut encore évoquer le développement de projets spécifiques dans des domaines aussi variés que les sports, les arts, la culture ou encore la création d'ateliers scientifiques ou la préparation d'un concours international de cuisine. Des initiatives sont ainsi développées pour permettre aux élèves de sortir découvrir le monde ou pour faire entrer le monde dans l'école (en invitant par exemple des professionnels à faire des interventions diverses au sein de l'établissement).

Des projets visant à développer les contacts avec les familles ou à organiser l'accueil parascolaire sont encore des initiatives qui peuvent bénéficier d'actions concertées entre différents établissements. On peut notamment mentionner la question de la réflexion des écoles sur les dispositifs adéquats pour accueillir et faire participer les parents. Evoquons également le champ d'intervention immense de la sensibilisation, de l'information, de la formation et de la mobilisation des parents à jouer un rôle dans les actions visant à atteindre les objectifs de réduction des inégalités et des ségrégations. Il est par exemple possible de concevoir entre les écoles primaires d'une même localité ou de localités voisines, une action commune autour d'un thème choisi, tel que par exemple « réussir le pari d'être tous lecteurs en fin de 2^e année primaire ».

3.1.6. Les relations avec les secteurs extra-scolaires

Le slogan de « l'école n'est pas toute seule » a été popularisé et renvoie à une réalité : l'école n'est pas un secteur totalement indépendant des autres et pouvant dès lors régler seul l'ensemble des problèmes qu'il rencontre. La responsabilisation de secteurs connexes

par rapport à l'avenir du monde scolaire est dès lors une nécessité qu'il est plus aisé de faire advenir si un collectif d'établissements plutôt qu'un pouvoir organisateur isolé interpelle les responsables de ces autres secteurs. Nous avons déjà mentionné ci-dessus les secteurs des transports publics de même que celui des associations culturelles et sportives, ou celui des entreprises. Il faut aussi mentionner les responsables des politiques d'aménagement du territoire et du logement. Développer des collaborations avec ces acteurs se révèle crucial si l'objectif insiste à lutter contre les phénomènes de ségrégation, et ce même si nous soulignons que la ségrégation scolaire est loin d'être le pur décalque de la ségrégation résidentielle.

3.2. DESCRIPTION DE LA SITUATION ACTUELLE EN MATIÈRE DE SOLIDARITÉ ENTRE ÉTABLISSEMENTS

Si la coopération entre écoles et le développement de projets collectifs nécessite parfois une simple organisation concertée, nul ne peut nier que nombre d'initiatives nécessitent des moyens financiers. Est-il dès lors possible, dans la situation actuelle, d'espérer que de tels projets voient le jour si des moyens supplémentaires ne sont pas injectés dans l'enseignement ?

Nous avons analysé cette question en profondeur, en recherchant, dans la législation, les différentes formes de solidarité financière qui pouvaient être développées entre les établissements relevant de l'enseignement obligatoire. Comme nous l'avons précisé en introduction, nous avons ciblé notre questionnement sur trois sources de financement : les subventions de fonctionnement, les ressources en personnel enseignant (capital-périodes et NTPP) et les politiques de discriminations positives.

Pour chacune des problématiques envisagées, nous avons tenté de préciser le cadre légal (quelles sont les formes de solidarité supra-établissements envisagées dans la législation et entre quels types d'établissements peuvent-elle s'exercer ?) et, dans la mesure du possible, d'illustrer les utilisations que font différents acteurs de ces possibilités d'entraide.

Les exemples de solidarité supra-établissements ont été recueillis via des entretiens téléphoniques avec différents responsables de l'enseignement. Il est clair que ces quelques coups de sonde ne présentent qu'un caractère illustratif et qu'il conviendrait de poursuivre cette exploration.

3.2.1. Les subventions de fonctionnement

A LE CALCUL DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

a1. Les subventions de fonctionnement (Loi du 29-05-1959)

Les établissements reçoivent une dotation forfaitaire calculée annuellement sur base du nombre d'élèves, ainsi que de leur niveau et type d'étude. Le calcul de cette dotation forfaitaire diffère selon les réseaux d'enseignement (pour l'enseignement subventionné officiel ou libre, elle équivaut à 75% de la dotation forfaitaire perçue par l'enseignement organisé par la Communauté).

Pour l'enseignement organisé par la Communauté française, 75% de la dotation forfaitaire est répartie directement entre les établissements. Une partie du solde (progressivement croissant, jusqu'à atteindre 10% en 2007) est répartie par application d'un mécanisme de

différenciation sur lequel nous reviendrons plus loin. Le solde est distribué aux établissements, par le gouvernement, notamment en fonction des besoins spécifiques en énergie et en équipement. Pour l'enseignement subventionné (officiel subventionné ou libre subventionné), la presque totalité des dotations (exception faite du pourcentage prélevé dans le cadre de la différenciation du financement) est répartie directement entre les établissements.

Dans l'enseignement officiel subventionné, les communes et les provinces peuvent intervenir financièrement pour l'enseignement qu'elles organisent. Ces interventions financières ne peuvent se faire au préjudice de l'enseignement libre en ce qui concerne la tutelle sanitaire et les avantages sociaux (voir article 33 de la Loi du 29-05-1959). Les établissements organisés par la Communauté française étant exclus du régime des avantages sociaux, ils bénéficient d'un montant forfaitaire complémentaire par élève.

a2. Le mécanisme de différenciation du financement (Décret du 28-04-2004)

Dans tous les réseaux d'enseignement, il est prévu de prélever une part des dotations forfaitaires calculées sur la base du nombre d'élèves (et de leur niveau et type d'étude) pour constituer des réserves propres à la mise en œuvre de ce décret de différenciation. Les prélèvements prévus sont de 0% en 2004, 5,02% en 2005, 6,63% en 2006 et 10% à partir de 2007.

Ces prélèvements permettent de constituer quatre réserves communes aux implantations d'enseignement fondamental et secondaire (ordinaire et spécialisé), en fonction des réseaux d'enseignement :

- une réserve pour l'enseignement organisé par la Communauté française ;
- une réserve commune pour les PO de l'enseignement officiel subventionné ;
- une réserve commune pour les PO de l'enseignement libre subventionné de caractère confessionnel ;
- et une pour les PO de l'enseignement libre subventionné de caractère non confessionnel.

Les montants des réserves ainsi constituées sont alors partagés en deux enveloppes :

- la première enveloppe, égale à 20% de chacune des réserves communes, est consacrée à la prise en compte du critère de taille ;
- la seconde enveloppe, égale à 80% de chacune des réserves communes, est consacrée à la prise en compte de l'échelle de différenciation, reflet de la variation des indices socio-économiques des écoles.

B. LES POSSIBILITÉS DE SOLIDARITÉ ET QUELQUES EXEMPLES D'UTILISATIONS QUI EN SONT FAITES

b1. Les subventions de fonctionnement

Tout PO peut transférer au maximum 5% de sa subvention de fonctionnement à un autre PO du même réseau (article 37 de la loi du 29-05-1959). D'après une étude récente menée par le Cerisis (Chasse et Delvaux, 2003), il semblerait que cette possibilité soit rarement utilisée. On en trouve un exemple dans l'enseignement libre subventionné où le diocèse de Namur a mis en place un système collectif sous forme de fonds de solidarité. La possibilité de transfert est aussi parfois utilisée de manière marginale pour aider une école soumise temporellement à une difficulté majeure (ex. une école qui a subi un incendie).

b2. Les possibilités offertes par la différenciation du financement

Les écoles de tous les réseaux se voient prélever une part de leurs subventions de fonctionnement pour constituer des réserves communes par réseau (inter-niveaux et inter-types). 10% de ces réserves communes peuvent être gérées par les conseils de zone pour lutter efficacement contre l'échec scolaire. A l'horizon 2010, ces montants peuvent être évalués (par année, tous niveaux et types d'enseignement confondus) à 1,5 million d'euros pour l'officiel subventionné et à 2,5 millions d'euros pour le libre subventionné.

Les conseils de zones peuvent décider d'un commun accord d'organiser une gestion commune des montants dont ils ont la charge. Les décisions de répartition doivent être communiquées pour le 30 juin de chaque année à l'administration. A défaut, la répartition s'effectue conformément aux calculs déterminés pour les critères de taille et de différenciation.

Les premiers prélèvements s'effectuent sur l'année 2005. Les décisions qui seront prises avant le 30 juin 2005 affecteront l'année scolaire prochaine. C'est seulement à cette date que l'on pourra percevoir les choix effectués par les différents réseaux.

3.2.2. Le capital-périodes et le NTPP (nombre total de périodes professeur)

A. LE CALCUL DE L'ENCADREMENT, DU CAPITAL-PÉRIODES ET DU NTPP

a1. Dans l'enseignement maternel ordinaire (décret du 13-07-1998)

Le nombre d'emplois créés ou subventionnés dans chaque école est déterminé en fonction du nombre d'élèves régulièrement inscrits. L'atteinte d'un nombre d'élèves donnés donne droit à x emplois à temps plein ou à y emplois à temps plein et z à mi-temps selon une échelle précise et non strictement linéaire. A titre d'exemple, un nombre d'élèves égal ou inférieur à 19 donne droit à 1 emploi ; un nombre d'élèves inclus entre 20 et 25 donne droit à 1,5 emploi ; un nombre d'élèves inclus entre 26 et 39 donne 2 emplois, (...), un nombre d'élèves inclus entre 422 à 431 donne 20 emplois et ainsi de suite par tranches de 10.

Le calcul du nombre d'élèves ne correspond pas exactement au nombre d'élèves fréquentant l'établissement dans la mesure où certains élèves se trouvant dans des situations particulières (primo-arrivants non inscrits en classe passerelle, élèves placés dans des homes ou familles d'accueil, etc.) comptent pour 1,5 élèves.

L'encadrement est calculé au 1er octobre et couvre la période allant du 1er octobre au 30 septembre suivant. Des re-calculs ont lieu après les vacances de Noël, puis après les vacances de printemps²⁵. L'encadrement n'est revu à la hausse que si le nombre d'élèves régulièrement inscrits atteint la norme supérieure permettant l'organisation d'un emploi à mi-temps ou à temps plein supplémentaire.

À l'exception du mi-temps créé lorsque l'école compte entre 20 et 25 élèves, les emplois à mi-temps des différentes écoles et implantations sont globalisés au niveau de l'établissement, de la commune ou de l'entité selon les réseaux.

²⁵ Le Contrat pour l'Ecole prévoit d'améliorer les modalités du calcul de l'encadrement dans l'enseignement maternel en ajoutant deux dates de comptage : l'une après les vacances d'automne et l'autre après les vacances de Carnaval. Un premier comptage supplémentaire sera effectif dès la rentrée 2005-2006, le second dès la rentrée suivante.

a2. Dans l'enseignement primaire ordinaire (décret du 13-07-1998)

Le capital-périodes est l'addition des périodes générées pour les cours des titulaires et les cours d'éducation physique, pour les directions d'écoles, pour les cours de langues modernes et, le cas échéant, les cours d'adaptation à la langue d'enseignement.

Le capital-périodes applicable du 1er septembre à la fin d'une année scolaire est calculé sur la base du nombre d'élèves régulièrement inscrits dans l'école le 15 janvier précédent sauf si, le 1er octobre de l'année en cours, le nombre d'élèves est supérieur ou inférieur de plus de 5% au résultat du calcul précédent. Ce taux de 5% doit être atteint au niveau de l'ensemble des écoles d'un même réseau sur le territoire d'une commune pour l'enseignement organisé par la Communauté française et pour l'enseignement officiel subventionné, sur le territoire de l'entité pour l'enseignement libre subventionné.

Pour l'essentiel, le capital-périodes est généré par le nombre d'élèves fréquentant l'établissement, mais des « normes » différentes sont appliquées selon qu'il s'agit de calculer les périodes générées pour les titulaires et les cours d'éducation physique, les directions d'écoles ou encore les cours de langues modernes²⁶.

Comme dans l'enseignement maternel, le calcul du nombre d'élèves ne correspond pas exactement au nombre d'élèves fréquentant l'établissement dans la mesure où certains élèves comptent pour 1,5.

Le capital-périodes de l'établissement constitue la somme des nombres de périodes professeurs. Le reliquat est le reste de la division par 24 du capital-périodes dont on a soustrait au préalable les périodes réservées aux maîtres spéciaux (éducation physique, langue, maître d'adaptation, langue).

a3. Dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice (décret du 29-07-1992)

Le nombre total de périodes professeurs (NTPP) qui peuvent être organisées par un établissement d'enseignement secondaire est la somme des différents nombres intermédiaires de périodes professeurs.

Les nombres intermédiaires de périodes professeurs sont les nombres de périodes professeurs qui peuvent être organisées par degré, par année ou par groupe d'années pour, respectivement, la formation commune, les langues modernes, les formations optionnelles et, enfin, la différenciation des rythmes d'apprentissage et la lutte contre l'échec scolaire.

Ces nombres intermédiaires sont calculés séparément pour certaines années ou groupes d'année (ex. 1^{re} A et 2^e C \Leftrightarrow 1^{re} B \Leftrightarrow 2^e P \Leftrightarrow 2e degré de transition, etc.). Les modes de calculs sont alors différents en fonction de ces « groupes d'élèves » et des « types de cours » mentionnés ci-avant. La taille de l'établissement et sa structure sont également prises en compte pour fixer un encadrement minimum.

Il n'existe pas de reliquat dans l'enseignement secondaire puisque le calcul du NTPP donne le nombre de périodes qui peuvent être en totalité utilisées par l'établissement.

Comme pour l'enseignement fondamental, le nombre d'élèves pris en considération pour l'application des principes de comptage est déterminé au 15 janvier de l'année précédente.

²⁶ Le Contrat pour l'Ecole prévoit aussi d'améliorer l'encadrement dans les deux premières années du primaire en ramenant le ratio instituteur/élèves à 1 pour 20 par un apport de périodes complémentaires.

Un recomptage est effectué le 1er octobre et donne lieu à une modification du NTPP s'il atteint une variation de 10 %. Cette variation de 10 % doit être constatée au niveau de l'établissement pour l'enseignement organisé par la Communauté française et pour l'enseignement libre subventionné ; elle doit être constatée sur l'ensemble des établissements organisés par le même pouvoir organisateur sur le territoire de la même commune pour l'enseignement officiel subventionné.

Des périodes professeurs supplémentaires peuvent également être attribuées à certains établissements, indépendamment du calcul du nombre total de périodes professeur (voir Décret du 02-07-1990 et AR du 02-06-2004).

*a4. Dans l'enseignement spécialisé (fondamental et secondaire)
(décret du 03-03-2004)*

Nous n'entrerons pas ici en détails dans la complexité des modes de calculs du taux d'encadrement pour l'enseignement spécialisé. Précisons simplement que le taux d'encadrement est nettement plus élevé que dans l'enseignement ordinaire (chaque professeur ou instituteur est confronté à un groupe d'élèves moins nombreux ; le nombre variant en fonction du type de handicap dont souffrent les élèves).

Notons encore que la façon dont les calculs sont effectués ouvre la voie à l'existence de reliquats.

**B. LES POSSIBILITÉS DE SOLIDARITÉ
ET QUELQUES EXEMPLES D'UTILISATIONS QUI EN SONT FAITES**

b1. Au niveau de l'enseignement maternel ordinaire (décret du 13-07-1998)

Les emplois à mi-temps des différentes écoles et implantations sont globalisés au niveau de l'établissement pour le réseau organisé par la Communauté, au niveau de la commune pour l'enseignement officiel subventionné et au niveau de l'entité pour le libre subventionné.

Une forme de solidarité est également possible entre l'enseignement primaire et l'enseignement maternel. L'article 47 du décret du 13-07-1998 précise en effet qu'une partie des prélèvements effectués par les PO ou groupes de PO dans l'enseignement primaire (voir ci-après pour une explication des ces prélèvements) peut être transformée en un emploi d'instituteur à quart temps, mi-temps, trois-quarts temps ou temps plein, en vue de les affecter dans des établissements maternels qu'ils organisent afin de leur permettre un meilleur fonctionnement.

b2. Au niveau de l'enseignement primaire ordinaire (décret du 13-07-1998)

Les reliquats

Les reliquats des différentes écoles sont globalisés au niveau de la zone pour l'enseignement de la Communauté française, au niveau de la commune pour l'enseignement officiel subventionné et au niveau de l'entité dans l'enseignement libre subventionné.

La loi impose que les écoles en discrimination positive reçoivent un nombre de périodes au moins équivalent à ce que constitue leur reliquat. Hormis cette prescription légale, les reliquats globalisés peuvent être utilisés à des fins diverses.

Parmi les exemples qui nous ont été mentionnés lors des entretiens téléphoniques avec différents responsables de l'enseignement, on note de nombreuses possibilités d'utilisation, mais quasi toutes consistent à réaffecter le capital-périodes dans des écoles particulières :

- aider les écoles qui se situent dans les communes à régime linguistique particulier dans lesquelles il est obligatoire de donner plus de cours de langues que dans les autres écoles (3 heures en 3^e et 4^e, 5 heures en 5^e et 6^e primaires) ;
- faire en sorte que les écoles puissent organiser le choix des deux langues modernes en 5^e et 6^e années, hors Région bruxelloise ;
- tenter de maintenir une classe par degré dans les petites écoles ;
- aider les écoles qui subissent une forte augmentation de population mais qui n'obtiennent pas un re-calcul parce que le taux de 5 % n'est pas atteint sur la commune ou l'entité ;
- développer l'apprentissage du français comme langue seconde (des enseignants peuvent par exemple être détachés à cet effet en vue de faire un état des lieux des bonnes pratiques en la matière et de développer un projet de formation pour familiariser les autres enseignants avec ce type d'approche).

Dans certains cas plus rares, les reliquats sont utilisés pour des projets communs ou des services collectifs (par exemple pour dégager des postes d'accompagnateurs pédagogiques au sein d'un PO comportant un nombre significatif d'écoles).

Au niveau des procédures mises en place pour décider de la façon d'utiliser ces reliquats, on rencontre globalement trois cas de figures :

- les reliquats sont redistribués aux écoles sur la base de critères déterminés *a priori* par diverses instances telles que les PO, les entités ou les zones ;
- ils peuvent aussi être accordés à certaines écoles sur la base d'une analyse de projets qu'elles développent (et qui doivent éventuellement être soutenus par d'autres écoles) ;
- ils peuvent également faire l'objet d'arrangements au cas par cas (en mettant par exemple les directions des écoles concernées autour de la table pour qu'elles trouvent entre elles des solutions).

La possibilité de prélèvement d'un pour cent du capital-périodes

Cette possibilité de prélèvement est du ressort du Gouvernement pour l'enseignement de la Communauté, de chaque PO pour l'enseignement officiel subventionné, de chaque PO ou groupe de PO pour le libre subventionné. Elle ne s'applique pas aux écoles bénéficiaires de discriminations positives.

Lors des entretiens téléphoniques, ce type de prélèvement nous a été mentionné uniquement dans le réseau libre subventionné, pour la zone de Bruxelles. Il semblerait que ce soit la seule zone qui procède de la sorte dans le réseau libre, mais des négociations sont en cours pour fonctionner de la sorte dans la zone du Brabant.

Dans l'enseignement de la Communauté française, ce fonctionnement existe dans le secondaire mais pas dans l'enseignement primaire.

Dans l'officiel subventionné, cette possibilité n'a pas été évoquée lors des quelques entretiens que nous avons menés. Le nombre important de PO et leur diversité ne permet de tirer aucune conclusion puisque le choix de procéder ou non à un tel prélèvement est de la responsabilité de chaque PO.

Les possibilités de transferts entre établissements

Ces possibilités sont autorisées lorsque certaines écoles ou implantations à comptage séparé enregistrent des variations importantes du nombre d'élèves entre le 15 janvier et le 1^{er} octobre. La responsabilité revient au directeur dans l'enseignement de la Communauté, au PO dans l'enseignement officiel subventionné et au PO ou au conseil d'entité dans le libre subventionné. Le recours à cette possibilité légale semble très peu fréquent. Il semble que ce sont plutôt les reliquats qui sont utilisés dans cette optique.

Les transferts entre établissements relevant de PO différents (y compris s'ils sont de réseaux différents) sont autorisés dans le cadre des tâches d'insertion de primo-arrivants. Aucune initiative de ce type ne nous a été mentionnée.

b3. Au niveau de l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice (décret du 29-07-1992)

Les possibilités de transferts entre établissements

Les transferts de périodes-professeurs sont autorisés entre établissements appartenant au même réseau, dans des limites définies notamment en ce qui concerne les possibilités de transferts entre degrés d'enseignement. Comme pour le primaire, c'est uniquement dans le cadre de tâches relatives à l'insertion de primo-arrivants que les transferts entre réseaux sont autorisés. Des initiatives de ce type n'ont pas été explicitement mentionnées lors de nos entretiens téléphoniques.

La possibilité de prélèvement d'un pour cent du capital-périodes

La possibilité existe également pour chaque PO ou groupe de PO de prélever au maximum 1 pour cent du NTPP dans les établissements qu'il organise, à l'exception des établissements ou implantations bénéficiaires de discriminations positives. Dans l'enseignement libre subventionné, il est précisé que cette disposition est de la compétence du groupe de PO par zone.

Cette possibilité de solidarité supra-établissement semble être largement plus utilisée que la précédente (des exemples nous ont été proposés dans les différents réseaux). On peut globalement distinguer deux grands modes d'utilisation des « pots communs » ainsi constitués :

- soit les heures sont redistribuées aux écoles qui en ont le plus besoin selon des critères plus ou moins précis ;
- soit elles sont utilisées pour développer des projets communs nécessaires à la bonne marche organisationnelle et administrative du PO et/ou à des actions « pédagogiques » visant notamment la lutte contre l'échec scolaire.

L'octroi de périodes indépendamment du nombre global de périodes professeur

L'octroi de périodes indépendamment du nombre global de périodes professeur offre également une possibilité de solidarité supra-établissements. Pour l'année scolaire 2005-2006, 4.163 périodes seront octroyées en supplément pour l'ensemble des établissements d'enseignement secondaire.

Ces périodes, réservées à la direction de classe, au conseil de classe et à l'animation pédagogique, sont réparties entre les réseaux d'enseignement. Chaque établissement reçoit au minimum 6 périodes ; le solde éventuel relève alors de la compétence de chaque PO ou groupe de PO. Comme il y a 509 établissements (en 2005-2006), 3054 périodes sont ainsi

affectées directement aux établissements. Le solde au bénéfice des groupes de PO s'élève alors à 1109 périodes (soit environ 46 équivalents temps-plein pour l'ensemble des réseaux). A titre illustratif, le CPEONS (officiel subventionné) avait décidé, pour l'année scolaire 2002-2003, de répartir le solde d'heures entre les PO au prorata de leurs effectifs.

*b4. Au niveau de l'enseignement fondamental
secondaire spécialisé (décret du 03-03-2004)*

Dans l'enseignement spécialisé, le calcul du taux d'encadrement donne lieu à des reliquats, tout comme dans l'enseignement primaire ordinaire mais ici, les reliquats sont globalisés au niveau de l'établissement. Des transferts de reliquats entre écoles appartenant au même réseau sont néanmoins autorisés sous certaines conditions.

3.2.3. Les discriminations positives

A. L'ATTRIBUTION DE DISCRIMINATIONS POSITIVES (DÉCRET DU 30-06-1998)

La politique de discriminations positives (D+) consiste à attribuer des moyens supplémentaires (en budget de fonctionnement et/ou en personnels enseignants) à certains établissements dans le but d'assurer à tous des chances égales d'émancipation sociale. Les discriminations positives sont opérées au bénéfice d'implantations d'enseignement fondamental ou secondaire ordinaire (et d'enseignement de promotion sociale); les établissements d'enseignement spécialisé ne sont pas touchés par ces mesures.

Pour déterminer quelles sont les écoles qui seront bénéficiaires de discriminations positives, un indice socio-économique moyen est calculé pour chaque implantation ; celles-ci sont alors classées sur la base de cet indice, des plus défavorisées aux plus favorisées. Sur la base de ce classement, l'Administration établit alors une liste des implantations susceptibles de bénéficier de discriminations positives.

La proportion d'écoles bénéficiaires doit correspondre à un nombre d'élèves dont la somme équivaut à 11,4 % pour l'enseignement fondamental et 11,7 % pour l'enseignement secondaire du total des élèves inscrits respectivement dans ces deux niveaux d'enseignement. Sur la base de critères sociaux, économiques, culturels ou pédagogiques, internes ou externes aux établissements ou implantations, les Conseils généraux peuvent proposer d'ajouter à cette liste quelques implantations²⁷ mais le pourcentage d'élèves inscrits dans les implantations figurant dans la liste finale ne doit pas dépasser 12,5 % pour le fondamental et 13,5 % pour le secondaire.

L'indice moyen d'une implantation est calculé sur la base des indices moyens des quartiers dans lesquels habitent les élèves qui fréquentent cette implantation. Les indices socio-économiques des secteurs résidentiels ont été établis par une étude inter-universitaire et peuvent être révisés tous les quatre ans. La formule de calcul qui est appliquée prend en compte les dernières données statistiques disponibles pour les critères suivants :

- revenu moyen par habitant ;
- niveau des diplômés ;
- taux de chômage, taux d'activités et taux de bénéficiaires du revenu minimum garanti ;
- activités professionnelles ;
- confort des logements.

²⁷ Actuellement, les Conseils généraux n'utilisent pas cette possibilité, par crainte de recours.

L'indice moyen des écoles et la liste des implantations bénéficiaires sont établis tous les trois ans de façon à pouvoir tenir compte des évolutions possibles des populations scolaires. Une fois qu'une école est reprise dans la liste des bénéficiaires, elle se voit attribuer des subventions pour trois années. Si une école, à l'issue de ces trois années, n'est plus reconnue en discrimination positive, la subvention est réduite de 50 % la quatrième année et de 75 % la cinquième année, de manière à permettre une sortie « en douceur » du système d'aide. Un même établissement peut naturellement être reconnu comme bénéficiaire de discriminations positives successivement pour des périodes de trois années consécutives.

B. LES POSSIBILITÉS DE SOLIDARITÉ ET QUELQUES EXEMPLES D'UTILISATION QUI EN SONT FAITES

Au niveau de l'enseignement fondamental, des Commissions de proximité fonctionnent en inter-réseaux à un niveau territorial intermédiaire (les zones). Elles se voient attribuer un certain nombre de missions dont notamment celle de décider de l'affectation de moyens complémentaires en fonction des besoins des établissements et des priorités qu'elles définissent. L'intervention des zones concerne un peu moins de 1 des 12 millions d'euros affectés à la politique de discriminations positives dans l'enseignement fondamental. En effet :

- 11 805 000 euros au moins sont affectés aux implantations d'enseignement fondamental bénéficiaires de discriminations positives (montant adapté annuellement et soumis à l'indice des prix à la consommation) ;
- un montant équivalent à 70% de ce budget est affecté aux implantations sous forme de capital-périodes ;
- le solde de ce budget (soit les 30% restant – environ 3 500 000 euros) est affecté aux moyens de fonctionnement :
 - o 73% de cette partie de budget sont répartis directement par le Gouvernement aux implantations bénéficiaires (essentiellement en fonction du nombre d'élèves) ;
 - o les 27% restants (soit environ 950 000 euros) sont répartis entre les différentes Commissions de proximité.

Au niveau du secondaire, aucune possibilité de gestion collective de moyens n'est prévue. Seule existe la possibilité de rentrer des projets communs à plusieurs écoles.

Les projets d'action de discriminations positives peuvent être élaborés soit individuellement, par une implantation d'enseignement fondamental ou secondaire, soit collectivement, en partenariat entre plusieurs équipes éducatives d'implantations d'enseignement fondamental ou secondaire qui peuvent dépendre de PO distincts ou relever des deux niveaux d'enseignement.

Une étude, réalisée par le Service de Pédagogie expérimentale de l'Université de Liège en 2004, révèle l'existence de projets D+ conçus en partenariat (44 projets de partenariat ont été identifiés sur les 238 projets analysés pour le fondamental). Ces partenariats impliquent un nombre variable d'implantations (entre 1 seule et 22 implantations) (lorsqu'une seule implantation est mentionnée, cela signifie que le partenariat se fait avec des écoles qui ne sont pas en D+ ou avec diverses associations). On note également une diversité dans les types de partenariats établis : actions communes aux établissements du partenariat ; actions réparties entre les établissements ou encore partenariat impliquant des partenaires non scolaires. Lorsque des partenariats sont établis entre différentes implantations, ils se jouent généralement au sein d'un réseau, voire d'un PO. Dans certains cas, ils se situent entre écoles de réseaux différents situés sur une même commune. Les partenariats entre niveaux d'enseignement existent également.

3.3. UN CADRE LÉGAL ALTERNATIF POUR LES SOLIDARITÉS ENTRE ÉTABLISSEMENTS ?

La description de la situation actuelle indique que, d'ores et déjà, de nombreuses possibilités de solidarité entre établissements sont prévues légalement. Ces solidarités potentielles ou effectives présentent plusieurs caractéristiques qui peuvent être lues comme problématiques et pousser à certains aménagements des politiques actuelles.

Dans les pages qui suivent, nous ferons d'abord la synthèse des possibilités légales avant d'en présenter plusieurs limites (intrinsèques ou liées à l'utilisation qu'en font les acteurs), et d'enfin dégager, sur cette base, certains principes directeurs de scénarios alternatifs qui seront ensuite présentés au point 3.4.

3.3.1. Synthèse des possibilités légales existantes

L'analyse présentée dans le point qui précède (description de la situation actuelle) montre assez clairement que la législation offre une variété non négligeable d'ouvertures possibles vers des solidarités supra-établissements, mais que les ensembles au sein desquels peuvent s'exercer ces solidarités sont très différents selon les réseaux, les niveaux d'enseignement et les ressources à mettre en commun.

A. DE NOMBREUSES POSSIBILITÉS

a1. Au niveau des subventions de fonctionnement

Tout PO peut transférer au maximum 5 % de sa subvention de fonctionnement à un autre PO du même réseau.

Une partie des prélèvements pour la différenciation du financement (10 % de ce prélèvement – soit environ 0,5 % des subsides de fonctionnement à partir de 2005 et 1 % à partir de 2007) des réserves communes constituées par réseau (une réserve pour le réseau de la Communauté, une pour l'officiel subventionné, une pour le libre subventionné non confessionnel et une pour le confessionnel) pourra être gérée par les conseils de zone dans un but de lutte contre l'échec scolaire. Plusieurs conseils de zones pourront gérer en commun les montants dont ils ont la charge.

a2. Au niveau du capital-périodes et du NTPP

Pour l'enseignement maternel :

- les mi-temps sont globalisés au niveau de l'établissement pour le réseau de la Communauté, de la commune pour l'officiel subventionné et de l'entité pour le libre.

Pour l'enseignement primaire :

- les reliquats sont globalisés au niveau de la zone pour le réseau de la Communauté, au niveau de la commune pour l'officiel subventionné et de l'entité pour le libre ;
- le Gouvernement, pour l'enseignement de la Communauté française, chaque PO pour l'officiel subventionné, chaque PO ou groupe de PO pour le libre subventionné, a le droit de prélever un maximum de 1 pour cent du capital-périodes dans les établissements qu'il organise ;
- les transferts entre établissements sont autorisés en raison des variations importantes du nombre d'élèves entre le 15 janvier et le 1er octobre. Cette responsabilité revient au

directeur dans l'enseignement de la Communauté, au PO dans l'enseignement officiel subventionné et au PO ou au conseil d'entité dans le libre subventionné ;

- les transferts sont autorisés entre établissements de PO différents lorsque ceux-ci sont associés à la tâche d'insertion de primo-arrivants.

Pour l'enseignement secondaire :

- les transferts de périodes-professeurs sont autorisés entre établissements appartenant à un même réseau ;
- les transferts entre établissements de réseaux différents sont autorisés lorsque ceux-ci sont associés à la tâche d'insertion de primo-arrivants ;
- chaque PO ou chaque groupe de PO a le droit de prélever au maximum 1% du NTPP (c'est du ressort du groupe de PO par zone dans le libre subventionné) ;
- le solde (après distribution de 6 périodes par établissement) des périodes supplémentaires accordées indépendamment du nombre total de périodes professeurs sont à charge des PO ou groupe de PO par réseau.

Pour l'enseignement spécialisé (fondamental et secondaire) :

- les transferts de reliquats entre établissements d'un même réseau sont autorisés sous certaines conditions.

a3. Au niveau des discriminations positives

Des projets communs peuvent être développés à un niveau supra-établissement (entre deux niveaux d'enseignement et/ou à un niveau supra-PO). Pour l'enseignement fondamental, les Commissions de proximité (qui fonctionnent en inter-réseaux à un niveau zonal) ont à gérer une part des subsides de fonctionnement à l'attention des écoles en discrimination positive.

B. DES MISES EN COMMUN AU SEIN D'ENSEMBLES TRÈS DIVERSIFIÉS

Les possibilités de mises en commun varient selon les types de ressources mises en commun, mais aussi selon les réseaux d'enseignement. Le tableau suivant en présente une mise en perspective.

Une grande part des possibilités de solidarité se limite aux frontières de chaque réseau, voire même de chaque PO en ce qui concerne l'enseignement officiel subventionné dans le fondamental.

Les deux points sur lesquels les solidarités inter-réseaux sont clairement ouvertes concernent :

- d'une part, les actions menées dans le cadre de tâches d'insertion des primo-arrivants ;
- d'autre part, les politiques de discriminations positives de l'enseignement fondamental, dont une part du budget est à gérer, par zone, au sein de Commissions de proximité inter-réseaux.

Une troisième possibilité de solidarité étendue concerne les prélèvements liés à la différenciation du financement puisque plusieurs conseils de zones pourront gérer en commun les montants dont ils ont la charge. Etant donné qu'à ce niveau les conseils de zone fonctionneront par zone avec des réserves par réseau, on peut comprendre l'ouverture proposée comme permettant la mise en commun de réserves d'un même réseau entre deux ou plusieurs zones, mais aussi la mise en commun de réserves de réseaux différents d'une même zone (ou même de zones différentes).

Tableau 2.3.1 : Types de ressources qui peuvent être mises en commun et niveaux de globalisation

Niveaux de globalisation	Différentes implantations d'un même établissement	Différentes écoles d'une même commune	Différentes écoles d'une même entité	Différentes écoles d'un même réseau (éventuellement par zones)	Différentes écoles de réseaux différentes (éventuellement par zones)
Types de ressources	(infra établissement)	(au sein d'un même PO)	(inter PO)	(inter-PO)	(inter réseau)
Transfert de 5% des subsides de fonctionnement				CF – OS LSc – LSnc	
Prélèvement dans le cadre de la différenciation du financement				CF – OS LSc – LSnc (par zone et possible inter-zones)	Possible (y compris inter-zones)
Globalisation des mi-temps en maternelle	CF	OS	LSc LSnc		
Globalisation des reliquats au primaire		OS	LSc LSnc	CF (par zone)	
Transfert de reliquats dans le spécialisé				CF – OS LSc – LSnc	
Prélèvement de 1% du capital-périodes		OS	LSc LSnc	LSc (par zone) LSnc (par zone)	
Prélèvement de 1% du NTPP		OS		LSc (par zone) LSnc (par zone) CF (par district)	
Transfert de CP au primaire (recomptage)	CF	OS	LSc LSnc		
Transfert de NTPP au secondaire				CF – OS LSc – LSnc	
Solde des périodes supplémentaires dans le secondaire				CF – OS LSc – LSnc	
Transferts dans le cadre primo-arrivants					CF – OS LSc – LSnc
Part de budget discriminations positives					CF – OS LSc – LSnc

Légende : CF (réseau d'enseignement organisé par la Communauté française), OS (réseau de l'enseignement officiel subventionné), LSc (réseau de l'enseignement libre subventionné de caractère confessionnel) et LSnc (réseau de l'enseignement libre subventionné de caractère non confessionnel).

Le réseau organisé par la Communauté française est constitué d'un seul PO : les possibilités de solidarité ne sont donc effectivement jamais inter-PO (sauf si elles sont inter-réseaux). Nous avons toutefois placé à plusieurs reprises la CF dans la colonne inter-PO pour distinguer les possibilités de solidarité internes à un établissement (cf. colonne 1) de celles qui impliquent plusieurs établissements d'une zone ou un district déterminé (cf. colonne 4).

3.3.2. Limites des dispositifs légaux

La diversité est une des caractéristiques majeures de la solidarité entre écoles. Cette diversité existe en effet tant au niveau des possibilités légales qu'au niveau de l'utilisation effective de ces possibilités. Les quelques informations recueillies via les entretiens téléphoniques font en effet ressortir une diversité importante dans l'utilisation des possibilités offertes. Cette diversité tient tant aux types de ressources mobilisées en commun, qu'aux

types de projets développés (redistribution aux écoles sur base de critères x, y ou z ; développement de projets communs visant telle ou telle option, etc.).

Des informations recueillies tant au niveau légal qu'au niveau des pratiques, quatre caractéristiques méritent d'être mises en exergue parce qu'elles peuvent être considérées comme potentiellement problématiques pour le développement d'une collaboration supra-établissement fructueuse. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- la taille réduite de certains ensembles au sein desquels s'effectuent les mises en commun de ressources ;
- la sous-exploitation de certaines possibilités offertes ;
- un manque de politique commune au service d'objectifs communs (chaque réseau - voire chaque PO – développe sa propre logique d'utilisation des possibilités offertes, voire même décide de ne pas saisir ces possibilités) ;
- une méconnaissance des politiques développées par les acteurs voisins.

A. DES MISES EN COMMUN AU SEIN D'ENSEMBLES DE TAILLE PARFOIS TROP PETITE

L'analyse des possibilités légales a montré combien était variable la définition des ensembles au sein desquels les mises en commun pouvaient s'opérer. Généralement, la législation définit des bornes supérieures aux pratiques de solidarité, empêchant par exemple que celles-ci se développent entre réseaux, entre zones,... Il arrive par ailleurs que les acteurs n'utilisent pas toutes les potentialités offertes et qu'ils décident d'organiser la solidarité au sein d'ensembles de taille plus réduite que ceux autorisés.

On peut donc s'interroger sur les conséquences d'une définition trop restrictive des ensembles. C'est par exemple le cas, dans l'enseignement officiel subventionné, pour les petites communes, puisque la plupart des solidarités sont limitées aux frontières des PO ; c'est aussi le cas dans le libre subventionné lorsque les entités comportent peu d'écoles. Enfin, cette problématique concerne également l'enseignement organisé par la Communauté puisque certaines solidarités se jouent uniquement entre implantations d'un même établissement.

Les divergences entre les réseaux en ce qui concerne l'étendue des possibilités de solidarité s'expliquent en partie par l'organisation même des réseaux et par la façon dont sont organisés les PO qui les composent.

Pour l'enseignement organisé par la Communauté française, le PO et le réseau représentent la même entité. Lorsqu'on parle de solidarité au sein du réseau, il faut donc comprendre aussi au sein d'un seul PO mais cette nuance est ici sans importance. C'est plutôt alors un découpage géographique qui intervient puisque le réseau (ou le PO) est découpé en zones (ou en districts) et que certaines formes de solidarité s'effectuent au sein des zones (ou des districts).

Le réseau de l'enseignement libre subventionné de caractère confessionnel est constitué d'une multitude de PO qui sont regroupés en entités (voire en zones et en diocèses). Lorsque les solidarités se jouent au sein d'une entité (comme c'est souvent le cas), cela regroupe un nombre variable de PO et, partant, un nombre variable d'établissements.

L'enseignement officiel subventionné est constitué de PO de tailles variables. Lorsque les solidarités se jouent au niveau de la commune, elles se jouent donc au sein d'un seul et unique PO. Le nombre d'établissements concernés peut dès lors varier sensiblement.

La taille des PO, c'est-à-dire le nombre d'établissements qu'ils comportent, permet d'appréhender cette problématique de façon plus précise. Le tableau suivant montre

clairement que nombre de PO ne constituent pas des organisations supra-établissements. En effet, 52 % d'entre eux ne comptent qu'un établissement. Contrairement à ce que l'on pense parfois erronément, ces PO mono-établissement n'appartiennent pas qu'aux réseaux libres, puisque 18 % des PO du communal sont aussi dans ce cas.

Tableau 2.3.2. : Répartition des PO selon le nombre d'établissements qu'ils comptent (2003-2004)²⁸

Nbre d'établ. dans le PO	Comm. française	Subv. communal	Subv. provincial	Libre confes.	Libre non confes.	Défense nationale	COCOF	Comm. flamande	TOTAL
1		18,1%		63,2%	71,8%			100,0%	52,0%
2 à 4		48,5%	40,0%	34,9%	28,2%	100,0%			38,0%
5 à 9		23,7%	20,0%	1,8%			100,0%		7,3%
10 et +	100,0%	9,6%	40,0%	0,1%					2,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Nbre PO	1	270	5	782	39	1	1	1	1100

Les PO de petite taille sont majoritaires. Si l'on regroupe les PO comptant de 1 à 4 établissements, on constate en effet que 90 % des PO ont cette configuration. La quasi totalité des PO du libre sont dans ce cas (98 % dans le confessionnel et 100 % dans le non confessionnel), mais aussi une majorité des communes (67 %).

Au minimum pour toutes ces petites structures, un niveau supra-PO peut dès lors être pertinent, notamment pour développer des projets communs ou des services collectifs qui ne pourraient voir le jour sans une forme de coopération supra-établissements...

B. UNE SOUS-UTILISATION DES POSSIBILITÉS

En ce qui concerne l'ampleur de l'utilisation des possibilités, on note d'emblée que certaines possibilités semblent sous-utilisées. A ce sujet, deux exemples majeurs concernent :

- d'une part, la possibilité pour tout PO de transférer au maximum 5% de sa subvention de fonctionnement à un autre PO du même réseau (possibilité qui ne semble pratiquement jamais utilisée) ;
- d'autre part, la possibilité de prélèvement d'1 % du capital-périodes dans l'enseignement fondamental (utilisée dans un seul diocèse pour l'enseignement libre, non utilisée par le réseau de la Communauté française et information difficile à obtenir pour l'officiel subventionné étant donné que cette possibilité est offerte au niveau du PO et que ceux-ci sont nombreux et diversifiés).

Notons encore que quelques échos lors d'entretiens informels avec différents responsables de l'enseignement laissent entendre que la possibilité de gestion par les conseils de zones du pourcentage de prélèvement issu de la différenciation du financement ne sera probablement pas saisie par tous les réseaux l'an prochain. Pour rappel, le premier prélèvement pour la différenciation du financement est réalisé en 2005 et ce n'est donc que pour l'année scolaire 2005-2006 que chaque réseau doit décider s'il gèrera ou non sa part de cagnotte en conseil de zone ou s'il la redistribuera directement suivant le mode de calcul prédéterminé (voir Décret du 28-04-2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire).

²⁸ Les statistiques présentées ci-dessous ne concernent que l'enseignement de plein exercice (à l'exclusion donc des CEFA). Elles sont issues du fichier FASE.

Enfin, la pratique qui consiste à limiter les mises en commun à des niveaux organisationnels plus circonscrits que ceux au sein desquels les mises en commun sont autorisées peut également être considérée comme une sous-utilisation des possibilités offertes. Par exemple, cette pratique se manifeste fréquemment au sein des Commissions de proximité qui ont à gérer une part des moyens de fonctionnement des discriminations positives de l'enseignement fondamental. On y constate que les enveloppes des différents réseaux ne sont pas globalisées et que, pour chacune de ces enveloppes, seuls les membres du réseau concerné participent aux décisions d'affectation aux établissements.

C. UN MANQUE DE POLITIQUE COMMUNE AU SERVICE D'OBJECTIFS COMMUNS

La législation actuelle ouvre des possibilités de gestion solidaire ou de partage de certaines ressources, mais elle précise peu les objectifs que de telles pratiques doivent rencontrer :

- dans la plupart des cas, les possibilités de transferts entre établissements ou la constitution de certaines formes de réserves (via les prélèvements et/ou les globalisations des reliquats) visent à permettre un meilleur fonctionnement des établissements (sans plus de précision) ;
- le seul cas où les objectifs sont clairement définis concerne les réserves issues de la différenciation du financement pour lesquelles le décret stipule qu'elles doivent être utilisées dans un but de lutte contre l'échec scolaire.

On a vu que chaque réseau - voire chaque PO – développe sa propre logique d'utilisation des possibilités offertes, voire même décide de ne pas saisir ces possibilités. Il n'y a pas à proprement parler de politique commune au service d'objectifs communs. On peut même se poser la question de savoir dans quelle mesure les différentes actions menées aux différents niveaux possibles de solidarité supra-établissements oeuvrent ou non dans le sens d'une réelle recherche d'équité et d'efficacité du système éducatif.

Les possibilités de solidarité supra-établissements rencontrent des préoccupations diversifiées :

- les préoccupations de maintien d'un certain nombre de classes dans les écoles et/ou de maintien d'un certain nombre d'emplois pour les enseignants occupent sans doute une place importante ;
- le souci d'organiser certaines options spécifiques, des cours de langues, voire d'immersion... joue également un rôle central ;
- les actions communes de lutte contre l'échec scolaire via notamment une préoccupation spécifique liée aux élèves primo-arrivants constituent également un enjeu défendu par certains.

Ces préoccupations diversifiées traduisent potentiellement des objectifs tout aussi variés :

- assurer la survie d'un établissement (ou d'emplois) ;
- assurer un meilleur fonctionnement des établissements ;
- assurer une offre concurrentielle par rapport aux autres établissements pour conserver la position dans le jeu du « marché » scolaire ;
- lutter contre l'échec scolaire et différents mécanismes de sélection, d'inégalités et de ségrégations ; etc.

Finalement, force est de constater que les actions entreprises par les différents acteurs de l'enseignement ne sont pas nécessairement orientées vers les objectifs gouvernementaux de réduction des ségrégations et des inégalités. Au mieux, il s'agit souvent d'un objectif parmi d'autres.

D. UNE MÉCONNAISSANCE DE POLITIQUES DÉVELOPPÉES PAR DES ACTEURS VOISINS

Les cloisonnements entre réseaux (et même parfois entre PO d'un même réseau) sont tels à l'heure actuelle que l'on peut réellement se questionner sur la diffusion d'informations entre les acteurs parfois très proches spatialement. Sur une même commune, les écoles libres et officielles ne semblent pas très informées des agissements de leurs voisines (peut-être parce qu'elles les considèrent trop comme leurs concurrentes ?).

Même s'il est impossible à l'heure actuelle d'en cerner l'ampleur, la méconnaissance des politiques développées par les acteurs voisins (voire même la peur de dialogue ou parfois la volonté délibérée de non-information) semble constituer un frein non négligeable à une politique de solidarité supra-établissements, de coopération supra-PO, voire inter-réseaux. Plusieurs questions se posent :

- une politique de « transparence » ne serait-elle pas plus efficiente ?
- ne serait-il pas intéressant d'inciter les acteurs éducatifs voisins à échanger leurs expériences en matière de solidarité supra-établissements afin d'insuffler une vision positive de ce type de pratique ?
- ne serait-il pas intéressant d'être mieux informé des politiques voisines pour peut-être se donner mutuellement des idées de bonnes pratiques ?
- ne peut-on envisager des politiques communes, voire même le développement de projets communs ?

3.3.3. Principes directeurs de scénarios alternatifs

Les caractéristiques énumérées ci-dessus laissent apparaître les limites des dispositifs légaux actuels permettant des solidarités entre établissements. Sur la base de ces constats, il convient de s'interroger sur les principes directeurs de scénarios alternatifs plus adaptés aux objectifs poursuivis par le Gouvernement. Les principes retenus sont les suivants :

- la confirmation des ressources pouvant dès à présent être mises en commun et l'ajout à ces moyens de la collectivisation du produit des rationalisations et des changements d'affectation d'élèves ;
- le développement des possibilités de solidarité au sein d'ensembles plus larges qu'actuellement ;
- la mise en place de dispositifs stimulant l'utilisation des possibilités offertes et canalisant les utilisations en référence aux objectifs poursuivis par le Gouvernement.

Avant de développer ces principes, il paraît important de préciser l'utilité que peuvent avoir ces pratiques de mises en commun des ressources.

A. LES PLUS-VALUES D'UNE SOLIDARITÉ

Les mises en commun de ressources peuvent avoir deux types d'usage : servir à développer des services supra-établissements et/ou être redistribuées aux établissements.

Dans le premier cas, les collaborations peuvent permettre une économie d'échelle pour la gestion commune de certains projets. Pour les petits PO, le développement même de certains types de projets est sans doute conditionné par ces coopérations permettant de rassembler des moyens suffisants à leur mise en œuvre.

Dans le second cas, il s'agit de promouvoir la possibilité de corriger à la marge la répartition administrative des ressources entre établissements. En permettant de se détacher du calcul « rigide » de départ, ces transferts de ressources peuvent aider à la survie de certains

établissements, à la sauvegarde d'un emploi dans une école, au maintien de certaines options, au développement de certains projets...

B. CONFIRMATION DES POSSIBILITÉS LÉGALES DE MISE EN COMMUN ET COLLECTIVISATION DU PRODUIT DES RATIONALISATIONS ET DES CHANGEMENTS D'AFFECTATION D'ÉLÈVES

La législation actuelle offre de nombreuses possibilités de solidarité. Une part significative des moyens financiers et humains dévolus aux établissements peut en effet être transférée d'un établissement à un autre ou utilisée pour des services supra-établissements.

Nous considérons donc que ces possibilités méritent d'être maintenues et qu'elles paraissent suffisantes, hormis peut-être pour les discriminations positives de l'enseignement secondaire où, à la différence de ce qui se passe dans l'enseignement fondamental, aucune part de ces ressources n'est répartie par une instance intermédiaire.

Il convient cependant de prendre en compte les produits de la rationalisation qui pourraient être gérés collectivement à un niveau supra-établissements. Le projet de Contrat stratégique précise en effet explicitement que : « *Le volume de l'emploi sera maintenu. Les moyens dégagés pourront être redéployés dans le bassin. Les partenariats construits serviront l'ensemble des établissements du bassin* » (p. 64)²⁹.

Soulignons cependant que la rationalisation ne génère pas automatiquement des moyens affectables :

- d'une part parce que la concentration des élèves (d'une option donnée par exemple) dans un nombre plus réduit d'écoles n'a pas nécessairement un effet direct sur le nombre de périodes professeurs calculé à l'échelle de l'ensemble des écoles concernées, même si, à cause des effets de seuil, une concentration a souvent pour effet de réduire le NTPP ;
- d'autre part parce que les enseignants nommés perdant leur poste suite à des rationalisations pourraient ne pas être réaffectables si leur spécialisation est rare.

Ce maintien du volume de l'emploi peut aussi générer d'autres moyens, et ce dans le cas où l'affectation des élèves dans les écoles évolue dans le sens d'un déplacement d'élèves de types d'enseignement coûteux en encadrement ou fonctionnement vers d'autres moins coûteux. Ainsi, par exemple, si la proportion d'élèves fréquentant l'enseignement primaire spécialisé diminue, le nombre total d'enseignants et le montant des subventions devraient normalement diminuer si l'on se réfère aux règles de calcul des ressources. Par contre, si l'on applique la règle du maintien du volume global de ressources, il s'agit là potentiellement de moyens à gérer collectivement.

La question se pose alors de savoir à quel niveau il convient de globaliser les moyens ainsi dégagés. Quatre niveaux sont potentiellement envisageables : celui du PO, celui de l'inter-PO à des niveaux inférieurs au bassin scolaire et toujours internes à un réseau (comme les entités ou les CES par exemple), celui du bassin scolaire par réseau et celui du bassin scolaire en inter-réseaux. Le niveau du PO ne peut être en tous cas retenu que si ce PO comporte plusieurs établissements. Dans le cas contraire, il conviendrait de regrouper les ressources dégagées au niveau de l'entité, du CES ou d'un équivalent pour les réseaux qui ne disposent pas de telles structures. Mais ces niveaux ne semblent pas les plus adéquats car il est difficile de mesurer à des niveaux aussi désagrégés quel volume de ressources résulte d'efforts de rationalisation ou de changement d'affectation des élèves. Il semble dès

²⁹ Notons que le Contrat pour l'école n'évoque plus spécifiquement la problématique de la rationalisation.

lors préférable de mesurer le volume de ressources à répartir au niveau de l'ensemble d'un bassin, même si des règles peuvent être définies pour garantir qu'une part significative des moyens à répartir revient aux PO ou aux réseaux contributeurs. Il faut également s'interroger à ce niveau sur les transferts possibles entre niveaux et types d'enseignement, afin de préciser si les moyens dégagés (du fait des rationalisations ou des évolutions de population) dans un niveau, un type voire une filière d'enseignement peuvent être réaffectés ailleurs.

C. SOLIDARITÉ ÉTENDUE À DES ENSEMBLES PLUS LARGES

Les analyses de la diversité des ensembles au niveau desquels étaient autorisées des mises en commun ont montré que la plupart des ces ensembles étaient confinés aux frontières des réseaux. Elles ont montré aussi que, fréquemment, ces ensembles correspondaient aux PO dans l'enseignement officiel subventionné (dont une part significative est de petite taille) et aux entités dans le libre subventionné (qui regroupent parfois aussi un petit nombre d'écoles).

Par rapport à ce constat, un premier principe paraît pouvoir se dégager. Pour éviter que des niveaux de mise en commun puissent se limiter à des PO constitués d'un seul ou d'un très petit nombre d'établissements, il pourrait s'avérer pertinent d'obliger ces PO à s'affilier à des ensembles supra-PO. Cette problématique concerne le réseau d'enseignement officiel subventionné pour lequel nombre de solidarités se jouent au sein d'un seul PO, dont certains comportent peu d'écoles (pour rappel, 18 % des PO du communal comptent un seul établissement et 67 % en comptent moins de 5³⁰). Cela concerne aussi certaines entités du libre puisque tous les ensembles supra-PO ne comportent pas un nombre élevé d'établissements et que c'est à ce niveau que se joue nombre d'options solidaires.

Cette obligation perdrait cependant de sa pertinence si une autre mesure était prise consistant à permettre, dans tous les cas de figure, des mises en commun à l'échelle d'un bassin scolaire, que ce soit à un niveau intra ou inter-réseaux.

Le second principe (une solidarité étendue à des ensembles plus larges) consiste en effet à proposer de lever un certain nombre de barrières à la coopération en autorisant, sans nécessairement imposer, des mises en commun pouvant aller jusqu'au niveau du bassin scolaire inter-réseaux voire, dans certains cas, à des niveaux plus larges encore.

La question de savoir s'il est pertinent d'étendre davantage qu'aujourd'hui les possibilités de solidarité entre niveaux et entre types d'enseignement reste encore en suspens. Une telle option semble indiquée pour ce qui concerne le produit des rationalisations ou des changements d'affectation d'élèves (voir ci-dessus) et, comme le prévoit déjà la législation sur les différenciations du financement, pour ce qui concerne les subventions de fonctionnement. La question se révèle plus délicate pour les autres ressources humaines étant donné les modes de calcul différenciés du capital-périodes et du NTPP. Si les transferts de dotations en ressources humaines entre établissements de niveaux différents sont techniquement complexes, la mise en commun de telles ressources humaines au sein de services collectifs rendus à différents niveaux ou types d'enseignement est par contre plus facile à envisager.

D. DISPOSITIFS D'INCITATION ET DE CADRAGE

Nous avons ci-dessus souligné que les possibilités de solidarité inter-établissements étaient souvent sous-exploitées et, quand elles l'étaient, n'étaient pas toujours affectées en

³⁰ Ce problème concerne principalement l'enseignement fondamental et les PO communaux. En effet, aucun PO provincial ne comporte un seul établissement, mais ils sont quand même 40% à être constitués de 2 à 4 établissements.

conformité avec les objectifs de réduction des inégalités entre élèves et entre établissements (réduction des ségrégations).

Pour stimuler un recours plus fréquent à ces possibilités de solidarité, deux dispositifs peuvent être envisagés :

- d'une part, la diffusion d'informations sur les pratiques des différents acteurs ;
- d'autre part, l'obligation de décisions collectives, même si la possibilité est laissée au collectif de n'envisager des transferts et des mises en commun qu'au niveau d'ensembles de petite taille, voire de n'envisager aucun transfert ou mise en commun.

Nous pensons en effet que l'information mutuelle peut révéler à certains acteurs moins ouverts aux pratiques de solidarité l'intérêt de telles pratiques. Nous pensons également que l'obligation de décisions collectives permet de souligner la responsabilité collective des différents acteurs. Ceux-ci sont en effet alors susceptibles d'être interpellés si un lien peut être établi entre l'absence de pratiques de mise en commun et l'évolution négative du service éducatif qu'ils rendent ensemble.

Pour garantir une meilleure adéquation entre l'utilisation des moyens collectivisés et les objectifs poursuivis par le Gouvernement, deux dispositifs peuvent être envisagés :

- d'une part, la mention explicite, dans la législation relative aux solidarités, des finalités qui doivent être poursuivies à travers les pratiques de mise en commun ;
- d'autre part, la prise en compte, lors de l'évaluation globale d'un ensemble d'écoles, des opportunités de solidarité qu'elles ont ou non saisies.

Le premier dispositif, déjà appliqué pour la différenciation positive (où l'objectif de lutte contre l'échec scolaire est explicite), impose au collectif de justifier toute décision en référence à l'objectif défini. Le second dispositif, qui peut être complémentaire du premier, est de nature à inciter les acteurs à être attentifs à l'usage qu'ils font des possibilités qu'ouvre la législation.

3.4. LES DIVERS SCÉNARIOS DE SOLIDARITÉ ENTRE ÉTABLISSEMENTS

Dans cette partie, nous envisageons différents scénarios en prenant en considération les différentes catégories de ressources analysées dans la première partie : subsides de fonctionnement, capital-périodes et NTPP, et enfin, discriminations positives.

Pour chacune de ces catégories, nous avons décidé de centrer l'analyse sur une option possible de solidarité ; celle qui paraissait la plus pertinente tant pour les options solidaires qu'elle offrait que pour les niveaux de mises en commun qu'elle permettait d'envisager.

3.4.1. Les subsides de fonctionnement

Pour ce type de ressources, nous avons centré l'analyse en termes de scénarios sur la part de budget issue de la différenciation du financement qui peut se gérer par les conseils de zone (décret du 28-04-2004). La centration sur cette problématique n'exclut nullement la prise en compte de la possibilité de transfert de 5% de la subvention de fonctionnement entre PO d'un même réseau : les acteurs peuvent s'informer, développer des politiques communes à cet égard, etc., s'ils en ressentent la nécessité ou l'intérêt.

Pour rappel, la législation actuelle prévoit que les prélèvements pour la différenciation du financement (environ 5% en 2005 et 10% à partir de 2007) servent à la constitution de réserves communes par réseau. Pour chacun des 4 réseaux, la réserve commune des PO

est égale à la somme des montants prélevés sur les subventions de fonctionnement des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire de chaque réseau.

Les réserves communes sont donc inter-PO, inter-niveaux (fondamental et secondaire) et inter-types (ordinaire et spécialisé). La législation semble même ne pas fermer la voie à de l'inter-réseaux puisqu'elle précise que plusieurs conseils de zones (conseils de zones de réseaux différents et/ou de zones différentes ?) pourront gérer en commun les montants dont ils ont la charge.

La plus grande partie de ces réserves communes (90 %) est redistribuée aux établissements en suivant les modes de calculs prédéfinis dans le décret ; la part restante (10 %) peut être gérée par les actuels conseils de zones dans un but de lutte contre l'échec scolaire.

La gestion de cette part de budget par les conseils de zone est proposée dans le décret ; elle n'est nullement imposée. Chaque réseau doit donc décider si la somme sera gérée par les conseils de zone ou si elle sera directement distribuée aux écoles suivant les modes de calcul définis dans le décret (c'est-à-dire, comme pour les premiers 90 %). Une possibilité importante de gestion solidaire est donc ouverte mais, à l'heure actuelle, rien n'impose de s'en saisir.

Les montants concernés sont significatifs. A l'horizon 2010, ces montants peuvent être évalués (tous niveaux et types d'enseignement confondus) à 1,5 million d'euros pour l'officiel subventionné et à 2,5 millions d'euros pour le libre subventionné. Pour Bruxelles, la zone pourrait disposer de 344 000 euros dans l'officiel subventionné et de 495 000 euros dans le libre subventionné.

Pour les réserves issues de la différenciation du financement, les différents scénarios nécessitent :

- une chambre par réseau (inter-niveaux et inter-types) pour décider de gérer ou non la part de budget et, si la décision est positive, pour coordonner cette gestion, décider des critères de répartition, gérer les projets communs et coordonner l'information à fournir aux autres réseaux ;
- une chambre inter-réseaux (inter-niveaux et inter-types) pour l'échange d'informations uniquement et/ou pour certaines prises de décisions selon les scénarios envisagés.

A. SCÉNARIO 1 – L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS

Dans ce scénario de base, les différents réseaux doivent s'informer mutuellement des actions menées dans le cadre de l'utilisation de ce budget :

- est-il géré ou non par le conseil de zone (ou le bassin) ?
- si non, pourquoi et comment ce budget est-il alors utilisé ?
- si oui, pourquoi et pour développer quels types d'actions ?

Ce scénario n'est nullement contraignant et permet à chaque réseau de prendre ses propres décisions. On peut dès lors imaginer qu'au sein d'une même zone (d'un même bassin), certains réseaux décident de gérer la réserve en commun, d'autres d'en confier la gestion à des instances intermédiaires (entités, PO, ...) ou encore de la redistribuer directement selon le mode de calcul défini dans le décret.

Dans un premier temps, l'objectif est simplement informatif. Dans un deuxième temps, il pourrait devenir réflexif et analytique. Les acteurs d'un même bassin pourraient s'interroger ensemble sur les effets des politiques (variées) menées dans le bassin : analyse locale des

effets en termes de lutte contre l'échec scolaire, la ségrégation et les inégalités. On pourrait même imaginer d'imposer une justification en référence à ces objectifs.

B. SCÉNARIO 2 – UNE GESTION COLLECTIVE PAR RÉSEAU

Ce scénario implique l'obligation, pour chaque réseau, de gérer le budget au niveau du conseil de zone (ou du bassin). Comme dans le scénario 1, on conserve l'idée d'information mutuelle des acteurs et d'analyse des politiques développées et de leurs effets.

Chaque réseau est responsable de sa propre réserve et doit décider de la façon de l'utiliser :

- le premier niveau de décision consiste à déterminer la part à redistribuer aux écoles et la part à consacrer au développement de projets communs ;
- si une part du budget est redistribuée aux écoles, il convient de déterminer les critères qui président à cette répartition (critères prédéfinis, analyse de projets d'établissements...);
- il convient également de décider à quelle instance la somme est accordée (aux établissements pour le réseau CF, aux PO ou aux établissements pour l'OS, aux entités, aux PO ou aux établissements pour le LS ?) ;
- si une part du budget est dévolue au développement de projets communs, il convient de les définir et de les organiser au sein de chaque réseau.

C. SCÉNARIO 3 – UNE GESTION COLLECTIVE PAR RÉSEAU, AVEC UNE POLITIQUE COMMUNE EN INTER-RÉSEAUX

Comme dans le scénario 2, chaque réseau a l'obligation de gérer la part de budget au niveau des conseils de zones (ou des bassins) et chaque réseau reste propriétaire de sa réserve. La différence par rapport à ce scénario est que les décisions relatives aux politiques à développer pour gérer ces réserves sont prises en inter-réseaux.

On vise donc le développement de politiques communes (et solidaires), mais les sommes récoltées par chaque réseau pour constituer les réserves restent la propriété du réseau. Il n'y a pas de mise en commun de subventions en inter-réseaux dans ce scénario.

D. SCÉNARIO 4 – UNE GESTION COLLECTIVE EN INTER-RÉSEAUX

Le fonctionnement est proche des scénarios 2 et 3, mais une part du budget est mise en commun en inter-réseaux pour développer des projets communs (ex. création d'une structure en inter-réseaux pour la lutte contre le décrochage scolaire).

La part de budget mise en commun doit être décidée dans chaque zone (ou bassin) en inter-réseaux ; elle est nécessairement non nulle (pour se distinguer des scénarios précédents) et peut aller (même si cela paraît quelque peu irréaliste) jusqu'à concerner la totalité des budgets de chaque réseau (indépendamment de l'apport différencié de chacun).

3.4.2. Le capital-périodes et le NTPP

Pour ce point, on se centre sur la possibilité de prélèvement de 1% du capital-périodes ou du NTPP. La centration sur cette problématique n'exclut nullement la prise en compte des autres possibilités de solidarité : globalisation du reliquat, transferts...

Rappelons la législation actuelle relative aux possibilités de prélèvements :

- dans l'enseignement fondamental ordinaire, le Gouvernement, pour l'enseignement de la Communauté française, chaque PO pour l'officiel subventionné, chaque PO ou groupe de PO pour le libre subventionné, a le droit de prélever un maximum de 1% du capital-périodes dans les établissements qu'il organise ;
- dans l'enseignement secondaire ordinaire, chaque PO ou chaque groupe de PO a le droit de prélever au maximum 1% du NTPP (c'est du ressort du groupe de PO par zone dans le libre subventionné).

Ce type de possibilité de prélèvements ne semble pas exister pour l'enseignement spécialisé. Il serait peut-être intéressant de l'envisager.

Les ensembles au sein desquels les mise en commun sont possibles sont, en matière de ressources en personnel, de moindre étendue que ceux prévus pour la gestion des réserves « différenciation du financement ». Ceci est particulièrement le cas pour l'enseignement officiel subventionné où les prélèvements se font par PO et non globalement par réseau au niveau de la zone. Cette divergence est d'importance dans la mesure où le scénario « par réseau » implique ici des modifications de plus grande ampleur que ne le nécessitait le scénario équivalent pour les subsides de fonctionnement.

Pour les « pots communs » de capital-périodes et/ou de NTPP, les différents scénarios nécessitent :

- une ou deux chambres par réseau (selon que l'on regroupe ou non l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire) pour coordonner l'information à fournir aux autres réseaux et, selon les scénarios, pour décider de l'utilisation des « pots communs » et les gérer ;
- une ou deux chambres en inter-réseaux pour l'échange d'informations uniquement et/ou pour certaines prises de décision, selon les scénarios envisagés.

A. SCÉNARIO 1 – L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS

Dans ce scénario de base, les différents réseaux doivent s'informer mutuellement des actions menées dans le cadre de l'utilisation de ces prélèvements. Cette information « réseau » nécessite différents types de coordination :

- pour l'enseignement organisé par la Communauté française, il s'agit de décliner par zone (par bassin) la politique générale développée dans ce réseau ;
- pour l'enseignement libre subventionné, on peut rencontrer différentes logiques si le prélèvement se fait par entité (comme cela semble pouvoir être le cas dans le primaire) ou une seule logique à expliciter si le prélèvement s'effectue au niveau de la zone (comme c'est le cas dans le secondaire et peut aussi l'être dans le primaire) ;
- pour l'enseignement officiel subventionné, les prélèvements s'effectuent par PO et il n'y a pas de politique générale de « réseau » ; à ce stade informatif, on peut imaginer que chaque PO conserve sa logique propre et qu'il n'y ait pas de mise en commun au niveau du réseau ; les différents PO devront uniquement se coordonner pour fournir une information relative à leurs pratiques.

Rappelons que la législation précise que le prélèvement qui peut être effectué est de maximum 1% ; l'information sur les pratiques devra donc aussi préciser le pourcentage exact de prélèvement et les raisons qui président à ce choix.

Comme pour les subsides de fonctionnement, le premier scénario n'est nullement contraignant et permet à chaque réseau (voire même à chaque PO) de décider de sa propre politique. Dans un premier temps, l'objectif est simplement informatif. Dans un deuxième

temps, il pourrait devenir réflexif et analytique... (cf. scénario 1 relatifs aux réserves de la différenciation du financement).

B. SCÉNARIO 2 – UNE GESTION COLLECTIVE PAR RÉSEAU

Ce scénario implique l'obligation³¹, pour chaque réseau (et donc pour chaque PO au sein de chaque réseau), d'effectuer un prélèvement de 1% en vue de constituer des « pots communs » par réseau :

- pour le réseau organisé par la Communauté, le prélèvement de 1% dans toutes les écoles de la zone (du bassin) permet de constituer le « pot commun » réseau ;
- pour le libre subventionné (de caractère confessionnel ou non), le prélèvement s'effectue directement au niveau de la zone ou d'abord par entité ;
- pour l'officiel subventionné, chaque PO prélève 1% et les prélèvements sont globalisés au niveau de la zone (ou du bassin) ; ce scénario nécessite une mise en commun inter-PO qui, pour ce réseau, était inexistante dans le scénario précédent.

Chaque réseau est responsable de son propre « pot commun » et doit décider de la façon de l'utiliser :

- à un extrême, on peut imaginer que le réseau redistribue aux PO (aux entités ou aux établissements selon les réseaux) au prorata des apports de chacun (ce qui serait une façon d'éviter l'inter-PO pour l'officiel subventionné) ;
- à l'autre extrême, on imagine une gestion réellement collective du « pot commun » par le réseau ;
- entre ces deux extrêmes, chaque réseau pourrait décider d'une part redistribuée au prorata des apports (aux PO, entités ou établissements) et d'une part gérée collectivement par le réseau.

Pour la part gérée par les réseaux, on peut encore imaginer deux types de gestion (qui peuvent être complémentaires) :

- une part des prélèvements peut être redistribuée aux écoles sur base de critères définis par chaque réseau (la redistribution se fait ici aux écoles et non aux PO ou entités, selon des critères définis et non au prorata des apports de chacun) ;
- une part des prélèvements peut être utilisée pour le développement de projets collectifs (ex. une équipe de remédiation qui fonctionne sur plusieurs écoles).

Notons encore qu'il serait aussi intéressant d'envisager la possibilité de transférer des « heures » entre le primaire et le secondaire (ex. transformer une partie du prélèvement du NTPP en capital-périodes). Ceci se heurte néanmoins à quelques problèmes techniques liés aux différences de modes de calcul pour le fondamental et le secondaire.

C. SCÉNARIO 3 – UNE GESTION COLLECTIVE PAR RÉSEAU, AVEC UNE POLITIQUE COMMUNE EN INTER-RÉSEAUX

Comme dans le scénario 2, chaque réseau a l'obligation d'effectuer un prélèvement de 1% et chaque réseau reste propriétaire de son « pot commun ». La différence par rapport à ce scénario est que les décisions relatives aux politiques à développer pour gérer les « pots communs » sont prises en inter-réseaux.

³¹ Cette obligation pourrait être concrétisée par un prélèvement à la source.

On vise donc le développement de politiques communes (et solidaires), mais les « temps enseignants » (capital-périodes ou NTPP) récoltés par chaque réseau pour constituer les « pots communs » restent la propriété du réseau. Il n’y a pas de mise en commun de capital-périodes ou de NTPP en inter-réseaux dans ce scénario.

D. SCÉNARIO 4 – UNE GESTION COLLECTIVE EN INTER-RÉSEAUX

Le fonctionnement est proche des scénarios 2 et 3, mais une part de la réserve est mise en commun en inter-réseaux pour développer des projets communs (ex. détachement d’un enseignant de chaque réseau au service d’un projet commun aux différents réseaux).

Une telle initiative pourrait également permettre d’envisager la création d’une équipe de jeunes enseignants « volants » (c’est-à-dire non affecté à un réseau et/ou PO en attendant une stabilisation). Cette équipe volante pourrait ainsi assumer des remplacements en cas de maladie, de journées de formations...

3.4.3. Les discriminations positives

Pour les discriminations positives, deux possibilités d’ouverture aux solidarités supra-établissements sont envisagées. Pour rappel :

- des projets communs peuvent être développés à un niveau supra-établissement (entre deux niveaux d’enseignement et/ou à un niveau supra-PO) ;
- pour l’enseignement fondamental, les Commissions de proximité (qui fonctionnent en inter-réseaux à un niveau zonal) ont à gérer une part des subsides de fonctionnement à l’intention des écoles en discrimination positive.

Partant de là, nous avons envisagé trois scénarios.

A. SCÉNARIO 1 – UNE INCITATION À DÉVELOPPER DES PROJETS COLLECTIFS

Ce premier scénario vise à renforcer la possibilité de projets communs supra-PO et inter-niveaux au sein du bassin.

Les Commissions de proximité continuent à fonctionner en inter-réseaux pour l’enseignement fondamental uniquement. Elles sont adaptées aux contours des bassins scolaires.

B. SCÉNARIO 2 – LA CRÉATION DE COMMISSIONS DE PROXIMITÉ POUR L’ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

Tout comme dans le scénario 1, on renforce les initiatives visant à développer des projets communs. La nouveauté par rapport à ce scénario consiste en la création de Commissions de proximité (par bassin, en inter-réseaux) pour l’enseignement secondaire.

Dans une première modalité, on peut imaginer que les deux Commissions fonctionnent indépendamment pour chaque niveau d’enseignement. Dans une deuxième modalité, on conçoit de les rassembler pour prendre les décisions en commun, tout en conservant leurs budgets propres. Dans une troisième modalité, on envisage de les fusionner pour procéder à une mise en commun des budgets du fondamental et du secondaire.

C. SCÉNARIO 3 – UNE AUGMENTATION DE LA PART DE BUDGET À CHARGE DES COMMISSIONS DE PROXIMITÉ

Ce scénario peut s'envisager uniquement pour les Commissions existantes à l'heure actuelle (c'est-à-dire pour l'enseignement fondamental), comme un renforcement du scénario 1.

Il peut également s'imaginer comme un soutien important au scénario 2, principalement dans la modalité défendant la création de Commissions de proximité pour le secondaire et leur fusion avec l'enseignement fondamental.

4. SYNTHÈSE ET COMBINAISON DES SCÉNARIOS PROPOSÉS

En guise de conclusion de ce chapitre, nous proposons tout d'abord une synthèse des scénarios proposés dans les trois domaines d'intervention des bassins scolaires. De façon à compléter ce panorama, nous évoquons également quelques réflexions quant aux indicateurs d'efficacité et d'équité du système d'enseignement dont la construction, rappelons-le, n'a pas été retenue parmi les missions de la recherche confiée à notre équipe.

Cette synthèse nous permettra ensuite de mettre en parallèle les scénarios établis pour les différents domaines d'intervention de manière à proposer cinq combinaisons hiérarchisées.

4.1. SYNTHÈSE DES SCÉNARIOS PROPOSÉS DANS LES TROIS DOMAINES D'INTERVENTION DES BASSINS SCOLAIRES

Cette partie envisage tour à tour les scénarios proposés pour la gestion des flux, la gestion de l'offre, la coopération entre écoles et les indicateurs. Après un bref rappel des différents angles d'analyse développés et des scénarios retenus, nous proposons, pour chaque domaine, un tableau synthétique qui résume les fonctions principales à charge des bassins scolaires.

4.1.1. Les scénarios relatifs à la gestion des flux de population scolaire

Les divers scénarios proposés portent sur l'affectation des élèves aux écoles et plus spécifiquement sur le traitement collectif des préférences (autrement dit, sur la gestion concertée des choix d'écoles exprimés par les familles).

Rappelons que la construction de ces scénarios était liée à une analyse portant sur cinq domaines :

- le champ d'application et les moments charnières ;
- les critères de priorité ;
- la détermination du nombre de places disponibles ;
- les procédures d'expression et de sélection des demandes ;
- le traitement et l'usage des informations collectées à propos des préférences.

Trois grands scénarios ont été retenus, en fonction des instances détenant le pouvoir de décision. Ces instances sont variables dans seulement deux domaines :

- les critères de priorité qui peuvent être définis soit par le bassin, soit au niveau de la Communauté ;

- la détermination du nombre de places disponibles qui peut être de la compétence du PO ou du bassin (éventuellement avec des chambres par réseau ou par caractère).

Dans les trois autres domaines, elles sont fixes dans les trois scénarios :

- le champ d'application et les moments charnières sont du ressort de la Communauté ;
- les procédures d'expression et de sélection des demandes doivent être décidées par le bassin (avec toutefois un certain nombre de balises communautaires) ;
- il en va de même en ce qui concerne le traitement et l'usage des informations collectées.

Finalement, on peut synthétiser les trois scénarios retenus de la manière suivante :

- Scénario 1.1 :
 - o la Communauté détermine le champ d'application et les étapes charnières ;
 - o le bassin détermine les critères de priorité pour sélectionner les demandes, les procédures et le traitement de l'information ;
 - o Les PO déterminent le nombre de places disponibles dans les établissements.
- Scénario 1.2 :
 - o la Communauté détermine le champ d'application et les étapes charnières ;
 - o le bassin détermine les critères de priorité pour sélectionner les demandes, les procédures et le traitement de l'information ;
 - o des chambres de bassin par réseau ou par caractère déterminent le nombre de places disponibles dans les établissements (de leur réseau ou de leur caractère).
- Scénario 1.3 :
 - o la Communauté détermine le champ d'application et les étapes charnières, ainsi que les critères de priorité pour sélectionner les demandes ;
 - o le bassin détermine les critères de priorité pour sélectionner les demandes, les procédures et le traitement de l'information, ainsi que le nombre de places disponibles dans les établissements.

Rappelons encore que nous avons précisé au terme de la partie 1 que le troisième scénario était celui qui paraissait le plus favorable à la poursuite des objectifs de réduction des ségrégations et des inégalités et qui ouvrait le plus à la gestion concertée des bassins.

Le tableau suivant propose une synthèse des scénarios retenus.

Tableau 2.4.1. : Synthèse des scénarios relatifs à la gestion des flux de population scolaire

	Champ d'application et étapes charnières	Critères de priorité pour la sélection des demandes	Détermination du nombre de places disponibles	Procédure d'expression et de traitement des préférences	Traitement des informations
Scénario 1.1.	(Communauté)		(PO)		
Scénario 1.2.	(Communauté)				
Scénario 1.3.	(Communauté)	(Communauté)			

Légende : en tramé foncé : compétence de l'instance de bassin (en inter-réseaux) ; en tramé clair : compétence de l'instance de bassin (chambres par réseau ou caractère).

4.1.2. Les scénarios relatifs à la gestion de l'offre

La gestion de l'offre est un champ d'intervention qui inclut de nombreuses compétences :

- la programmation et l'organisation de nouvelles offres ;
- les alternatives aux fermetures « contraintes » ;
- la réorganisation de l'offre existante impliquant un déplacement de section ou d'option ;
- les fermetures « volontaires » ;
- la détermination du nombre de places dans les établissements.

Tableau 4.1.2. : Types d'offre et niveaux de gestion proposés

		PO	Chambre de bassin par réseau ou par caractère	Bassin (inter-réseaux)
Programmation X = qui prend la décision → = auprès de qui on introduit le recours	Offres rares			CG (après avis du BS)
	Offres fréqu. moy.		X → CG	X → CG
	Offres fréquentes	X	X → CoCon	X → CG
Alternatives à la fermeture contrainte X = qui fait la demande → = auprès de qui on introduit cette demande (=qui prend la décision)	Offres rares			X → CG
	Offres fréqu. moy.		X → CG	X → CG
	Offres fréquentes	X → CG	X → CG	X → CG
Fermetures « volontaires » X = qui donne l'avis La décision revient toujours au PO (pas de →)	Offres rares			X
	Offres fréqu. moy.		X	X
	Offres fréquentes	X	X	X
Nombre de places X = qui prend la décision ← = après consultation de qui	Offres rares	X	X	X
	Offres fréqu. moy.	X ← chambre BS	X ← BS inter-réseaux	X
	Offres fréquentes	X ← chambre BS	X ← BS inter-réseaux	X
Réorganisation de l'offre La décision revient toujours au PO X = qui donne l'accord → = auprès de qui on introduit le recours			X → CoCon	X → CG

Note - Lorsqu'il s'agit des **offres rares**, les avis ou décisions du BS doivent généralement se prendre en lien avec des instances ad hoc composées des PO qui organisent ces offres rares sur tout le territoire de la Communauté française. Pour la **programmation** de ces offres rares, les scénarios ne proposent pas d'instances à proprement parler, mais plutôt une consultation de PO des bassins limitrophes.

Pour chacune de ces variables, les analyses ont conduit à distinguer : les offres rares, les offres de fréquence moyenne et les offres fréquentes.

La construction des scénarios amène à donner plus ou moins de poids à des bassins scolaires conçus soit par réseau ou par caractère, soit en inter-réseaux. Le tableau ci-dessus pointe les niveaux auxquels nous proposons que chaque type d'offre soit géré, en fonction des cinq compétences traitées.

Les différents scénarios retenus se distinguent selon les rôles attribués aux bassins inter-réseau ou par réseau (ou caractère) :

- le scénario 2.3 favorise au maximum le rôle du bassin inter-réseaux (il correspond à la 3e colonne du tableau) ;
- le scénario 2.2 favorise le rôle du bassin par caractère ou par réseau (2e colonne du tableau) à l'exception des offres rares qui restent du domaine de l'inter-réseaux ;
- le scénario 2.1 est celui qui attribue le rôle le plus limité aux bassins : les « offres fréquentes » sont gérées par les PO (1re colonne du tableau), les chambres par caractère ou par réseau s'occupent des « offres de fréquence moyenne » et le bassin inter-réseaux gère les « offres rares ».

Le seul cas où les « offres rares » se déclinent différemment selon les scénarios concerne la détermination du nombre de places dans les établissements.

Le tableau suivant propose une synthèse des scénarios retenus.

Tableau 2.4.3. : Synthèse des scénarios relatifs à la gestion de l'offre

	Pouvoir de décision ou de co-décision					Pouvoir d'avis ou de demande		
	Programmation			Nombre places	Réorg. de l'offre	Fermeture « contrainte » ou « volontaire »		
	Offres rares	Offres fr. moy.	Offres fréq.			Offres rares	Offres fr. moy.	Offres fréq.
Scénario 2.1.								
Scénario 2.2.								
Scénario 2.3.								

Légende : en tramé foncé : compétence de l'instance de bassin (en inter-réseaux) ; en tramé clair : compétence de l'instance de bassin (chambres par réseau ou caractère)

4.1.3. Les scénarios relatifs à la coopération entre écoles

Les divers scénarios proposés portent sur le financement et l'utilisation des ressources. Différentes formes de solidarités supra-établissements ont été analysées. Elles portent sur trois domaines principaux :

- les subventions de fonctionnement ;
- les ressources en personnel enseignant (capital-périodes et NTPP) ;
- les politiques de discriminations positives.

Pour chacun de ces grands domaines, sans exclure d'autres possibilités de solidarités relatives aux autres aspects, les scénarios ont été centrés sur une problématique spécifique :

- pour les subventions de fonctionnement, il s'agit des parts de budgets issues de la différenciation du financement qui sont à gérer par les actuels Conseils de zones ;
- pour les ressources en personnel enseignant, il s'agit des possibilités de prélèvement d'1% du capital-périodes ou du NTPP ;
- pour les discriminations positives, il s'agit du développement de projets en partenariat et de la part de budget qui est en charge actuellement des Commissions de proximité.

Trois à quatre scénarios ont alors été développés pour chacune de ces variables. Dans les deux premiers domaines, les quatre scénarios peuvent être analysés en parallèle puisqu'ils se déclinent selon les mêmes modalités :

- scénario 3.1 : l'échange d'informations ;
- scénario 3.2 : une gestion collective par réseau ;
- scénario 3.3 : une gestion collective par réseau, avec une politique commune en inter-réseaux ;
- scénario 3.4 : une gestion collective en inter-réseaux.

Pour les discriminations positives, les scénarios proposés sont assez différents :

- scénario 3.1 : une incitation à développer des projets collectifs ;
- scénario 3.2 : la création de Commissions de proximité pour le secondaire ;
- scénario 3.3 : une augmentation de la part de budget à charge des Commissions de proximité.

Le type d'instance de bassins diffère sensiblement selon les domaines envisagés :

- instances constituées de chambres (par réseau et en inter-réseaux) qui sont inter-niveau et inter-type pour les subsides de fonctionnement ;
- instances constituées de chambres (par réseau et en inter-réseaux) qui peuvent selon les cas être ou non inter-niveau pour les ressources en personnel (et éventuellement inter-type ou non, si des prélèvements de capital-périodes étaient également effectués dans l'enseignement spécialisé).

Le tableau suivant propose une synthèse des scénarios retenus.

Tableau 2.4.4. : Synthèse des scénarios relatifs à la coopération entre écoles

	Subventions de fonctionnement	Ressources en personnel enseignant	Discriminations positives
Scénario 3.1.	(échange d'information)	(échange d'information)	(fondamental uniquement)
Scénario 3.2.	(gestion collective par réseau)	(gestion collective par réseau)	(fondamental et secondaire)
Scénario 3.3.	(gestion collective par réseau, politique commune inter-réseaux)	(gestion collective par réseau, politique commune inter-réseaux)	(fondamental et secondaire)
Scénario 3.4	(gestion collective en inter-réseaux)	(gestion collective en inter-réseaux)	

Légende : plus le tramé est foncé, plus le rôle du bassin inter-réseaux est important.

4.1.4. Les indicateurs relatifs à l'efficacité et à l'équité du système d'enseignement

La construction des indicateurs n'a pas été retenue dans les missions de la recherche inter-universitaire, raison pour laquelle ce point n'a pas été développé plus amplement dans ce rapport. Toutefois, il paraît important de s'interroger sur cette question dans la mesure où il s'agit là d'un des points importants de la politique du Gouvernement.

Rappelons à ce propos un extrait de la Déclaration commune : « *Le point de départ n'étant pas identique partout, il serait inéquitable et inopérant d'exiger d'emblée des résultats uniformes sur toute la Communauté française. Aussi, les objectifs seront déclinés, quantifiés et étalonnés en fonction des réalités locales. Un nombre limité d'indicateurs seront définis (tenant nécessairement compte des publics de l'école) pour apprécier l'équité et l'efficacité du système d'enseignement afin de transmettre les informations statistiques aux responsables des différents niveaux (établissements, zones, bassins, Communauté française) selon le mode d'agrégation approprié à leurs responsabilités* » (p. 5).

Deux scénarios peuvent être imaginés face à cette question des indicateurs :

- dans un premier scénario, les indicateurs seraient calculés par bassin et les informations seraient transmises à des sous-unités composant ce bassin : les PO, les entités, les établissements... Aucune analyse spécifique ne se ferait au niveau même du bassin ;
- dans un deuxième scénario, on pourrait imaginer que les acteurs du bassin doivent se rencontrer (au minimum une fois l'an) pour analyser ensemble les indicateurs, pour en débattre, pour rechercher ensemble des pistes susceptibles d'améliorer les performances du bassin, pour chercher à aider les écoles en difficulté...

Tableau 2.4.5. : Synthèse des scénarios relatifs à la coopération entre écoles

	Découpage géographique qui permet de dresser les indicateurs en fonction des réalités locales	Analyse des indicateurs, recherche de pistes pour améliorer les performances du bassin, pour aider les écoles en difficulté...
Scénario 4.1.		
Scénario 4.2.		

Légende : le tramé foncé indique qu'il s'agit d'une compétence de l'instance de bassin.

4.2. MISE EN PARALLÈLE ET COMBINAISON DES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS

Jusqu'à présent, les scénarios ont été définis séparément pour chaque domaine d'intervention. Il est possible d'aller un pas plus loin et d'examiner comment combiner les scénarios de ces divers domaines d'intervention.

Nous distinguons trois types de scénarios combinés :

- dans le premier cas, les bassins jouent un rôle dans chacun des quatre domaines d'intervention envisagés ;
- dans le deuxième cas, ils jouent un rôle dans tous ces domaines, sauf dans celui des flux d'élèves ;
- dans le dernier cas, ils ne jouent un rôle que dans le domaine des indicateurs.

Le domaine des indicateurs est donc pris en compte dans tous les scénarios et c'est toujours le scénario 4.2 qui est privilégié (pour rappel : imaginer que les acteurs du bassin doivent se rencontrer pour analyser ensemble les indicateurs, pour en débattre, pour rechercher ensemble des pistes pour améliorer les performances du bassin, pour chercher à aider les écoles en difficulté...).

Dans le premier grand type de scénario, lorsque **tous les domaines d'intervention** sont pris en compte, les bassins scolaires peuvent être conçus comme des « **régulateurs des interdépendances compétitives entre les établissements** ». Au sein de ce grand type, deux scénarios combinés peuvent être distingués, selon que l'on favorise ou non la régulation inter-réseaux.

La prise en compte **d'une partie des domaines d'intervention** permet d'envisager une multitude de possibilités sur un plan théorique. De façon plus réaliste, nous n'avons envisagé que des scénarios combinés prenant en compte toutes les variables à l'exception de la problématique de l'affectation des élèves aux écoles. Cette option semble pouvoir se justifier, et ceci pour plusieurs raisons :

- les différents scénarios envisagés dans le point « gestion des flux de population scolaire » sont assez « révolutionnaires » par rapport aux pratiques actuelles ;
- la gestion de l'offre existe déjà à un niveau zonal ; il paraît dès lors logique de maintenir cette compétence dans les scénarios combinés, même si les scénarios proposés vont tous plus loin qu'actuellement en termes de régulation de l'offre ;
- les premiers scénarios du chapitre « coopération entre écoles » sont peu contraignants ; il paraît donc peu approprié d'imaginer un scénario combiné qui conserverait d'autres compétences et rejetterait celle-là.

Nous devons d'emblée attirer l'attention du lecteur quant au scepticisme que nous manifestons par rapport à des scénarios ne prenant pas en compte la gestion des flux de population scolaire. Nous pensons que de tels scénarios ne permettront pas d'améliorer sensiblement les problèmes de ségrégation et d'inégalités... A tout le moins, il faudrait s'assurer que les mesures relatives à la priorité « Non aux écoles ghettos », annoncées dans le Contrat pour l'école, soient réellement mises en place et contrôlées.

Le retrait de la compétence de « gestion des flux » dans ces scénarios combinés conduit à dénommer le rôle principal des bassins quelque peu différemment : de « régulateurs des interdépendances compétitives entre établissements », nous passerons à la dénomination de bassins scolaire conçus comme « **modérateurs de l'offre et incitateurs à la coopération** ». A nouveau, nous distinguerons ici deux scénarios combinés selon que l'on se place dans une situation plus volontariste ou selon que l'on s'approche de la situation existante.

Lorsque **seuls les indicateurs sont pris en compte**, les bassins scolaires sont principalement conçus comme des « découpages géographiques » qui permettent de décliner les objectifs et les indicateurs d'équité et d'efficacité en fonction des réalités locales. Le bassin scolaire est alors essentiellement conçu dans un rôle d'« **informateur** » (il s'agit d'un **espace de référence**).

4.2.1. Les bassins scolaires conçus comme des instances régulatrices

Dans ce premier grand type de scénario, les trois domaines potentiels d'intervention des bassins scolaires et les indicateurs sont pris en compte, à savoir :

- la gestion des flux de population scolaire (l'affectation des élèves aux écoles et, plus spécifiquement, le traitement collectif des préférences) ;

- la gestion de l'offre (la programmation et l'organisation de nouvelles offres, les alternatives aux fermetures « contraintes », la réorganisation de l'offre existante, les fermetures « volontaires » et la détermination du nombre de places dans les établissements) ;
- la coopération entre écoles (le financement et l'utilisation des ressources, et plus spécifiquement les subsides de fonctionnement, les ressources en personnel et les discriminations positives) ;
- les indicateurs par bassin.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les deux scénarios combinés que nous proposons se distinguent selon que la régulation inter-réseaux est ou non maximisée. Nous allons à présent les décrire de façon plus détaillée.

A PREMIER SCÉNARIO COMBINÉ – LES BASSINS CONÇUS COMME DES INSTANCES RÉGULATRICES - VERSION MAXIMISANT L'INTER-RÉSEAUX

Pour la gestion des flux, le scénario 1.3. avait été pointé comme paraissant le plus favorable à la poursuite des objectifs de réduction des inégalités et des ségrégations. Rappelons brièvement comment ce scénario envisage le traitement collectif des préférences :

- le champ d'application, les moments charnières et la définition des critères de priorité sont du ressort de la Communauté ;
- la détermination du nombre de places disponibles, la gestion des procédures d'expression et de sélection des demandes, ainsi que le traitement et l'usage des informations collectées sont de la responsabilité des bassins.

En ce qui concerne la gestion de l'offre, c'est le scénario 2.3 qui maximalise la régulation en inter-réseaux pour les trois types d'offre (« offres rares », « offres de fréquence moyenne » et « offres fréquentes ») et pour les cinq domaines envisagés.

En ce qui concerne la coopération entre écoles, le scénario combiné comporte une action dans les trois domaines envisagés :

- pour les subsides de fonctionnement et les ressources en personnel, il est sans doute raisonnable de proposer que, dans un premier temps tout au moins, on se situe au niveau des scénarios 3.3, c'est-à-dire d'une gestion collective par réseau, avec une politique commune en inter-réseaux. La gestion collective en inter-réseaux (scénarios 3.4) paraît en effet assez éloignée des habitudes actuelles ;
- pour les discriminations positives, on peut imaginer de se situer au niveau du scénario 3.2 : création de Commissions de proximité pour le secondaire (y inclus l'idée du scénario 1 de favoriser le développement de projets collectifs). Le scénario 3.3 (renforcement des budgets D+ à charge des Commissions de proximité) pourrait peut être s'envisager comme un prolongement, si les structures mises en place s'avèrent bien fonctionner.

B DEUXIÈME SCÉNARIO COMBINÉ – LES BASSINS CONÇUS COMME DES INSTANCES RÉGULATRICES - VERSION NE MAXIMISANT PAS L'INTER-RÉSEAUX

Une combinaison de scénario qui laisserait moins de place à l'inter-réseaux pourrait prendre la forme suivante :

- pour la gestion des flux, les scénarios 1.1 ou 1.2 ;
- pour la coopération entre écoles, les scénarios 2.1 ou 2.2 ;
- pour la gestion de l'offre, les scénarios 3.1 ou 3.2.

Notons d'emblée que, dans les différents domaines, les scénarios X.2 donnent une place importante aux bassins scolaires (par réseau ou par caractère), alors que les scénarios X.1 sont ceux qui s'approchent le plus de l'existant.

4.2.2. Les bassins scolaires conçus comme des instances modératrices et facilitatrices

Dans ce grand type de scénario, seules les trois « compétences » suivantes sont prises en compte :

- la gestion de l'offre,
- la coopération entre écoles,
- les indicateurs.

On imagine ici deux scénarios : le premier est celui qui correspond à la version la plus volontariste et le second est celui qui s'apparente le plus à la situation actuelle. Décrivons-les brièvement.

A TROISIÈME SCÉNARIO COMBINÉ – LES BASSINS CONÇUS COMME DES INSTANCES MODÉRATRICES ET FACILITATRICES - VERSION LA PLUS CONTRAIGNANTE

Pour l'offre, on propose ici de situer les scénarios 2.2 (maximisant le rôle des chambres de bassins par caractère ou par réseau) ou 2.3 (maximisant le rôle des bassins inter-réseaux).

Pour la coopération entre écoles, ce sont les scénarios 3.2 (gestion par réseau) ou 3.3 (gestion par réseau, avec décisions en inter-réseaux) qui sont privilégiés pour les ressources en fonctionnement et en personnel ; pour les discriminations positives, nous retiendrons le scénario 3.2 (création de commissions de proximité pour le secondaire).

B QUATRIÈME SCÉNARIO COMBINÉ – LES BASSINS CONÇUS COMME DES INSTANCES MODÉRATRICES ET FACILITATRICES - VERSION LA PLUS PROCHE DE LA SITUATION ACTUELLE

Pour l'offre, le scénario 2.1 (où les chambres de bassins par réseau ou par caractère n'interviennent que pour les offres de « fréquences moyennes » ou « rares ») est celui qui s'apparente le plus à la situation actuelle.

Pour la coopération entre écoles, les scénarios concernés sont les scénarios 3.1, tant pour les ressources en fonctionnement et en personnel (échange d'informations) que pour les discriminations positives (renforcement de l'existant).

4.2.3. Les bassins scolaires conçus comme des espaces de référence

On imagine ici le cas où les bassins scolaires ne seraient que des « zones géographiques » permettant de décliner les objectifs et les indicateurs en fonction des réalités locales.

A CINQUIÈME SCÉNARIO COMBINÉ – LES BASSINS CONÇUS COMME DES ESPACES DE RÉFÉRENCE

Dans une version extrêmement minimaliste, le premier scénario de ce domaine d'intervention « indicateurs » n'impliquait même pas l'existence d'instances de bassins. On

peut toutefois s'interroger sur la pertinence de proposer un nouveau découpage de la Communauté française si les objectifs sont si minimalistes. Les zones actuelles (ou d'autres unités géographiques existantes (entités, districts, communes...)) pourraient en effet remplir ce rôle.

Cette possibilité n'est donc pas retenue dans les scénarios combinés pour lui préférer un scénario contraignant les acteurs du bassin à se rencontrer pour analyser ensemble les indicateurs, pour en débattre, pour rechercher ensemble des pistes pour améliorer les performances du bassin, pour chercher à aider les écoles en difficulté...

4.2.4. Synthèse des scénarios combinés

Le tableau suivant donne une vue synthétique des scénarios combinés.

Tableau 2.4.6. : Synthèse des scénarios combinés

Scénarios combinés		Domaine de compétence des bassins			
		Gestion des flux	Gestion de l'offre	Coopération ³²	Indicateurs
Instances régulatrices	Scénario combiné 1 (inter-réseau)	Scénario 1.3	Scénario 2.3	Scénario 3.3 (ou 3.2 - D+)	Scénario 4.2
	Scénario combiné 2 (par réseau ou PO)	Scénario 1.1 ou 1.2	Scénario 2.1 ou 2.2	Scénario 3.1 ou 3.2	Scénario 4.2
Instances modératrices et facilitatrices	Scénario combiné 3 (le plus volontariste)		Scénario 2.2 ou 2.3	Scénario 3.2 ou 3.3	Scénario 4.2
	Scénario combiné 4 (le + proche de l'actuel)		Scénario 2.1	Scénario 3.1	Scénario 4.2
Espace de référence)	Scénario combiné 5				Scénario 4.2

A n'en pas douter, ce sont les deux premiers scénarios combinés (et principalement le premier) qui nous paraissent les plus aptes à rencontrer les objectifs de lutte contre les ségrégations et les inégalités. Ce sont les seuls qui prennent réellement à bras le corps (via la gestion des flux) le problème des interdépendances compétitives entre établissements.

Le dernier scénario est très minimaliste. Il peut éventuellement se justifier s'il est conçu comme le premier moment de vie des bassins, avec la volonté ferme d'évoluer rapidement vers d'autres scénarios plus ambitieux.

³² Pour la coopération entre écoles, le scénario 4 des ressources (en fonctionnement et en personnel) et le scénario 3 des discriminations positives ne sont pas proposés dans le tableau. Ils sont à considérer comme des prolongements possibles, lorsque les autres scénarios auront déjà fonctionné de façon relativement optimale.