

CHAPITRE 3

LES INSTANCES DE BASSIN ET LEURS RAPPORTS AUX AUTRES INSTANCES

Du chapitre 2 consacré aux domaines d'intervention des bassins scolaires, on déduira qu'il est difficile, même à considérer les scénarios les moins élaborés, d'imaginer les bassins sans aucune réalité en dehors de la volonté commune des acteurs de concourir à la réalisation des objectifs assignés à ce niveau territorial. On abordera donc, dans le chapitre 3, ce que l'équipe de recherche qualifie d'instance.

Par instance, dans le présent rapport, il faut entendre **une structure fonctionnelle destinée à faciliter l'atteinte des objectifs assignés aux bassins**. Le terme « instance » ne renvoie, par définition, à aucun mode spécifique d'organisation ou de gestion et ne préjuge en rien de la forme juridique que celle-ci pourrait revêtir. Comme on le montrera, certaines instances pourraient même se déployer à d'autres niveaux que celui du bassin.

Par ailleurs, c'est l'atteinte des objectifs assignés aux bassins qui guidera la réflexion de l'équipe de recherche et il convient de garder à l'esprit le fait que, dans un système aussi complexe que le système éducatif belge francophone, la prise en compte du déjà-là est indispensable, même si cela peut conduire à des propositions de portée plus limitée et donc moins ambitieuses, mais plus réalistes. Une attention particulière sera aussi accordée à la non redondance et à la lisibilité des structures. En effet, il n'est pas rare de constater la capacité des systèmes à générer de nouvelles structures de manière à répondre aux insuffisances des structures antérieures, sans remettre en cause celles-ci. Cette approche conduit, notamment en matière institutionnelle, à une complexification croissante, sans nécessairement atteindre mieux les objectifs du système.

Le fait de poser des objectifs clairs et partagés, comme l'indique l'orientation actuelle en matière de politique éducative, est de nature à faciliter la tâche. Néanmoins, la forte structuration préalable du champ scolaire, notamment sur la base des piliers traditionnels, plus que sur celle d'objectifs sociétaux communs, amène les auteurs à naviguer avec prudence et modestie dans l'élaboration de ce troisième chapitre.

Comme pour les chapitres précédents, plusieurs solutions sont imaginées. Les solutions proposées tentent donc de tenir compte, à la fois, des réalités déjà installées, des scénarios proposés dans le chapitre précédent et du souhaitable, c'est-à-dire, dans l'approche prospective qui est celle de l'équipe de recherche, de ce qui a des chances d'atteindre les objectifs assignés, par les différents documents de référence, à une régulation intermédiaire et territorialisée. Les propositions seront construites, dans la suite de ce chapitre, à partir de quatre questions centrales qu'il est possible de résumer de la manière suivante :

- 1° Quelle serait la nature de la ou des instances à mettre en place (décisionnelle / technique / ...) ?
- 2° Quelle pourrait être la composition de la ou des instances compte tenu de ce qui précède ?
- 3° Quels liens devraient exister entre la ou les instances du bassin et les unités (par exemple, les établissements, les PO...) qui le composent ?

4° Quels liens devraient exister entre la ou les instances du bassin et les autorités centrales (Ministre, administration...) ?

Ces quatre questions seront envisagées d'abord d'un point de vue général, puis spécifiquement pour chacun des domaines (gestion des flux, gestion de l'offre et coopération entre écoles) examinés précédemment.

1. PRINCIPES GÉNÉRAUX

La notion d'indicateur est consubstantielle d'une politique construite autour des concepts de responsabilisation et de contractualisation. La première notion implique, à la fois, et sans contradiction, celles de reddition de comptes¹ et d'autonomie d'action / professionnalisation dans l'atteinte d'objectifs généraux et spécifiques. Dit autrement, et conformément, notamment au Pacte scolaire, si le système éducatif s'appuie sur la liberté constitutionnelle d'enseignement, cette liberté est garantie par les institutions publiques, dont le gouvernement, en charge du contrôle du niveau des études. Cette obligation, faite aux autorités publiques d'assurer un enseignement de qualité pour tous, au sein d'un service public (fonctionnel), est précisée par la législation récente, dont le décret « Missions » constitue la pièce centrale. Cette qualité égale pour tous prend, notamment, un accent très fort lorsqu'il s'agit « d'assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale » (article 6 du décret « Missions »).

La responsabilité du contrôle du niveau des études qui s'exerce jusqu'ici à travers une inspection individuelle des enseignants est une contrainte légale à laquelle l'exécutif ne peut se soustraire. Elle pose cependant un problème important dans le cadre de la mise en place des bassins scolaires. Si la responsabilité des pouvoirs organisateurs peut être établie de manière individuelle, le bassin scolaire, unité de base pour laquelle des indicateurs seront calculés et des objectifs assignés, doit posséder une existence légale et constituer une entité réelle. On peut en effet difficilement concevoir une entité intermédiaire qui ne serait qu'une unité statistique, sans autre existence légale ou personnalité juridique. De même, il est difficile que cette unité ne possède aucune capacité d'action propre si elle est appelée à assumer certaines responsabilités et amenée à en rendre comptes.

Très rapidement, la seule prise en compte du niveau le moins contraignant des scénarios imaginés par l'équipe de recherche l'a donc conduite à envisager la mise en place d'unités ayant à la fois une existence légale et une capacité d'action propre. Ces unités sont décentralisées, au sens où elles doivent se calquer sur le découpage retenu pour les bassins et impliquer les acteurs des bassins en mutualisant les responsabilités face aux objectifs généraux (c'est-à-dire commun à l'ensemble de la Communauté française) et spécifiques (c'est-à-dire ceux qui sont précisés pour chacun des bassins en fonction des situations objectives et spécifiques à ce niveau à travers un contrat de bassin). La prise en compte, par exemple, de la lutte contre la ségrégation ne peut, comme nous l'avons montré, être imputée à l'un ou l'autre établissement isolé, mais résulte de la mise en place d'actions collectives, initiées par les bassins eux-mêmes ou en réponse à des pressions externes.

¹ On peut discuter ici, de manière théorique, de l'identité de ceux à qui les comptes doivent être rendus et de la forme qu'ils doivent revêtir. Il apparaît néanmoins assez rapidement que dans un état de droit, si l'éducation est un droit individuel et un bien premier pour tous, l'autorité publique constitue – comme le prévoit par ailleurs la législation belge, notamment à travers le Pacte scolaire et le décret « Missions » - un interlocuteur qualifié et incontournable. Il en va sans doute aussi des différents usagers, comme les parents et les élèves. Il convient néanmoins de considérer avec prudence la transmission d'informations désagrégées qui permettraient à certains non plus de s'assurer du respect de l'intérêt collectif, mais de tirer avantage de manière personnelle et contraire à cet intérêt collectif, du fait d'une connaissance accrue du système éducatif.

Il convient aussi que l'atteinte ou non des objectifs assignés dans les domaines couverts par le contrat de bassin ne soit pas jugée de manière individuelle, plaçant chaque établissement scolaire ou chaque pouvoir organisateur face à la responsabilité de la réussite ou de l'échec d'une politique collective, mais qu'elle soit évaluée de manière collective.

1.1. NATURE DE L'INSTANCE

L'instance de bassin recouvre deux aspects que, pour la clarté de l'exposé, nous présenterons de manière séparée, mais qui, dans les faits, se présentent de manière intimement liée : la composante technique ou d'appui et la composante décisionnelle. La première est destinée à permettre la bonne marche du bassin et la mise en œuvre d'actions visant à atteindre les objectifs du contrat de bassin alors que la seconde est destinée à proposer un cadre pour la prise de décision au sein du bassin. Cette distinction est perceptible dans les différents scénarios. L'une des deux composantes est parfois plus étoffée que l'autre, selon les domaines et les pouvoirs qui sont accordés aux bassins. La composante d'appui est plus développée dans les scénarios de faible ampleur, alors que la composante décisionnelle s'étoffe avec l'ambition qui est attribuée aux bassins. Dans les scénarios les moins ambitieux, il est même possible d'imaginer une seule structure d'appui commune à l'ensemble des bassins et destinée à désagréger l'information de manière à décliner les indicateurs pour chacune des entités, mais comme nous l'avons déjà signalé, il y a bien peu de chance alors d'atteindre les objectifs qui sont dévolus à cette nouvelle structure décentralisée que constitue le bassin.

Lorsque l'on parle de structures ou d'instances, il est nécessaire de considérer les différents modèles possibles. Pour ce faire, comme nous l'avons fait jusqu'ici, il faut alors examiner les possibilités en regard du déjà-là. En Communauté française de Belgique, il convient d'envisager différents scénarios, partant de structures séparées, par réseau et par niveau, pour ensuite construire des modèles plus complexes, mais sans doute plus à même d'atteindre les objectifs d'équité et d'efficacité qui figurent dans les différents documents-cadres. On passe alors à des structures inter-niveaux, inter-types et inter-réseaux ou à des structures communes, mais comportant des « chambres » distinctes (par niveau, par réseau, par caractère, par caractère et niveau...) qui peuvent se réunir séparément ou en assemblée plénière, selon les domaines considérés. Ces différents types de structures existent déjà, à des degrés variables, dans l'environnement belge francophone (conseils généraux, commissions de proximité, commission de pilotage, conseil de participation...).

Selon les domaines d'intervention, il est possible que l'instance compétente soit variable. Certaines questions – celles pour lesquelles les interdépendances de nature compétitive sont marquées – seraient ainsi plus naturellement du ressort d'une instance regroupant les différents réseaux et les différents niveaux, puisque, comme cela a été montré dans les premiers chapitres du rapport et dans la littérature scientifique, c'est à ce niveau que les phénomènes prennent place. D'autres questions pourraient par contre être traitées par des chambres spécifiques à un réseau et/ou à un niveau d'enseignement, ne serait-ce que parce que la législation actuelle distingue les choses entre l'enseignement public et l'enseignement libre, et même entre les réseaux publics, par exemple en matière de statut des travailleurs.

La réflexion relative à la nature de l'instance est particulièrement complexe, tenant compte de la nature juridique différente des pouvoirs organisateurs, même à se référer au concept de service public fonctionnel. La définition de règles de fonctionnement qui permettent à un ensemble très hétérogène de prendre des décisions qui s'imposent à tous n'est pas chose aisée. On saisit immédiatement la difficulté de ce type d'entreprise si on veut bien considérer, notamment, l'épineux problème de soumettre des autorités publiques à des décisions partagées avec des organisations et des associations privées, fussent-elles

subventionnées. Ainsi, par exemple, la règle de proportionnalité qui voudrait que les pouvoirs organisateurs soient représentés dans une instance décisionnelle en fonction du nombre d'élèves scolarisés est difficilement imaginable, dans la mesure où certains bassins pourraient de fait être soumis à une majorité constituée d'établissements appartenant à un même réseau ou un même caractère. Naturellement, on peut imaginer alors des règles imposant des majorités spéciales pour toute décision, mais le risque est grand... de ne jamais pouvoir décider quoi que ce soit.

Si une option « instance de bassin = fédération de tous les pouvoirs organisateurs d'une zone géographique donnée » est difficile, voire impossible, dans l'état actuel de notre système, l'option « confédération » constitue certainement une solution plus réaliste. Elle consisterait à mettre autour de la table, avec capacité décisionnelle, des unités qui conservent leur capacité propre d'organisation et d'action en dehors des domaines dévolus à la confédération.

Les matières dévolues à cette instance décisionnelle pourraient être définies *a priori* par l'autorité centrale ou, au contraire, laissées à l'appréciation de chacune des instances, sous contrainte d'atteindre les objectifs assignés par l'autorité centrale et entérinés dans le contrat de bassin. Dans la seconde hypothèse, l'instance aurait une capacité constitutive importante, tant qu'elle parvient à atteindre les objectifs assignés. Dans le cas contraire, des mécanismes spécifiques seraient prévus qui imposent des domaines de compétences à gérer au niveau de l'instance, sur la base de décisions collectives, et non plus individuelles, soit en la « reprenant en main » de manière centrale soit, comme dans le cas des universités, en étendant le pouvoir d'un commissaire ou d'un représentant du gouvernement détaché au sein de l'instance.

A côté des contraintes qui peuvent peser sur les instances de bassin, on peut aussi très bien imaginer que celles-ci puissent décider d'étendre, avec l'aval de leurs composantes, la responsabilité du bassin et son pouvoir décisionnel au-delà des compétences initialement prévues. Dans ce cas, l'autorité centrale joue alors plutôt le rôle de garde-fou des libertés individuelles, permettant à chaque composante d'introduire un recours contre l'extension des compétences du bassin dans des domaines qu'une composante souhaite conserver en propre.

Comme on le voit, la solution n'est pas simple par nature puisque le système actuel est lui-même très complexe. Ce qui importe à ce niveau, c'est de prévoir un système qui offre à chacun, habitué à la plus grande liberté, de se garantir des espaces d'action propres tout en favorisant la mise en place d'instances collectives permettant de dépasser un certain nombre de problèmes hors de portée pour chacune des composantes, et que l'autorité centrale considère inacceptables dans un système éducatif démocratique.

La mise en œuvre de solutions impliquant la possibilité de décisions collectives permet d'envisager le problème du partage de la responsabilité collective d'une manière... collective. La plus importante, nous l'avons vu, consiste à réduire la marge de manœuvre individuelle en cas de problème collectif non assumé par chacune des parties. Il s'agit là d'une approche assez logique et juste dans la mesure où cette réduction, qui par ailleurs peut être conçue comme temporaire, conduit à prendre en charge ensemble ce qui n'a pu être traité séparément, tout en offrant une approche individuelle quand les objectifs communs sont atteints.

Cela suppose encore de prévoir le cas spécifique du non respect individuel des engagements face à l'instance et le recours des unités face aux décisions de l'instance qui seraient perçues comme de nature disproportionnée et de nature à causer un préjudice grave à l'une des unités du bassin.

1.2. COMPOSITION DE L'INSTANCE DÉCISIONNELLE

Jusqu'ici, nous sommes restés à un niveau relativement abstrait et nous n'avons pas évoqué la composition même des instances. Il y a quelques années, on aurait sans doute imaginé, à l'instar de la première commission centrale de pilotage, instituée par le décret « missions », de n'y faire figurer que les représentants des opérateurs d'enseignement, les pouvoirs organisateurs donc.

A présent, cette position est difficile à maintenir et il est sans doute souhaitable de reconnaître que l'école, c'est aussi l'affaire d'autres acteurs, parmi lesquels les parents. En effet, la liberté constitutionnelle est d'abord la liberté du chef de famille. Bien sûr, pendant très longtemps, celle-ci s'est exercée dans le pilier sociologique dans lequel chacun s'inscrivait et donc, lorsque les piliers devaient se parler, c'était à travers leurs représentants, les fédérations et organisations représentatives des pouvoirs organisateurs. Le décret du 27 mars 2002 qui institue la Commission de pilotage actuelle marque à cet égard un tournant : il reconnaît, de manière encore modeste diront certains, l'existence de ces autres acteurs : parents, enseignants, chercheurs.

En espérant n'oublier aucun acteur, on peut tenter de les identifier. Nous avons déjà cité les PO, mais on devrait certainement ajouter les directions d'établissement qui assurent² la vie quotidienne des écoles. A leur côté, les enseignants, notamment à travers leurs organisations syndicales et professionnelles, constituent des interlocuteurs essentiels. Si les parents peuvent être perçus par certains comme des clients intéressés, il est impossible de les tenir à l'écart de ce qui constitue pour beaucoup une priorité, l'éducation de leurs enfants, en ce compris lorsqu'il s'agit de la gestion plus globale du système³. La participation implique aussi que les usagers directs, les élèves, soient pris en compte. Bien que mineurs, pour la plupart, ils peuvent certainement apporter, à leur niveau, des éclairages importants à propos du lieu où ils passent la plus grande partie de leur jeunesse.

L'enseignement et le fonctionnement du système éducatif repose encore sur des agents et des cadres intermédiaires : les inspecteurs (ou d'autres représentants du gouvernement, comme les vérificateurs), d'autres agents de régulation intermédiaire issus des réseaux (accompagnateurs pédagogiques, formateurs, directeurs diocésains, super-préfets, représentants des CoCon et CG,...), les membres des centres PMS...

A côté de ces agents et des intéressés immédiats, il y a aussi, parce que l'école n'est pas toute seule, les représentants de la société civile, des milieux économiques, associatifs et institutionnels. Les conseils de participation, comme les conseils d'administration des universités, les ont intégrés de manière à faciliter l'implantation de l'école dans son environnement.

Bien sûr, cette énumération ne préjuge pas du poids respectif ni du pouvoir que chacun des acteurs doit détenir dans l'instance de bassin. En effet, certains seront certainement parfaitement qualifiés et incontournables lorsqu'il s'agira d'attribuer un véritable « droit de vote » alors que d'autres pourront jouer un rôle important, mais consultatif. De même, il est possible d'imaginer une structure à plusieurs niveaux avec des pouvoirs différents, certains assurant plutôt un contrôle alors que d'autres sont amenés à exercer un rôle décisionnel. Ainsi, sans considérer que cette situation est idéale, actuellement, ce sont principalement les

² Certains PO sont de très petite taille et leurs membres ne disposent pas toujours d'une formation spécifique ni même du temps nécessaire pour exercer pleinement leurs prérogatives. Souvent alors, c'est le chef d'établissement qui assure de fait, parce que c'est son métier, la direction effective.

³ Pour prendre une analogie simple, on n'imagine pas d'exclure des conseils communaux tous les habitants d'une commune sous prétexte qu'ils seraient juges et parties. Il faut néanmoins prévoir un certain nombre de règles permettant d'éviter des situations délicates où l'intérêt général et l'intérêt particulier peuvent entrer en conflit.

pouvoirs organisateurs et les directions d'établissement qui prennent les décisions alors que les parents exercent plutôt un rôle de contrôle ou de sanction à travers, notamment, le pouvoir qu'ils se réservent de changer d'établissement⁴.

Si on imagine mal une instance sans une représentation des pouvoirs organisateurs ou, par délégation, des directions d'établissement, il est souhaitable de s'interroger sur la légitimité d'une structure qui exclurait les usagers (parents et élèves), ainsi que l'ensemble des travailleurs à travers leurs organisations représentatives, alors que les décisions qui pourraient être prises par les instances sont susceptibles de les concerner directement (choix des orientations, des filières, des équipements, des formations...).

Une solution pourrait reposer sur une assemblée générale qui fixerait les objectifs et orientations principales. C'est par exemple elle qui avaliserait le contrat de bassin et contrôlerait son exécution, refusant, le cas échéant, sa confiance à l'instance décisionnelle ou déposant un recours auprès de l'autorité centrale parce que l'intérêt général semble bafoué par cette même instance décisionnelle.

Partant de cette organisation à deux niveaux, on peut imaginer plusieurs scénarios :

- une instance décisionnelle avec un pouvoir décisionnel réservé aux PO, mais contrôlée par une assemblée générale composée de manière très large (parents, syndicats, milieux associatif, économique et institutionnel...);
- une instance décisionnelle avec pouvoir de décision réservé aux PO, contrôlée par une assemblée générale composée de manière très large et intégrant obligatoirement dans l'instance décisionnelle quelques catégories d'acteurs avec voix consultative et droit de recours ;
- une instance décisionnelle avec pouvoir de décision des PO et de quelques autres catégories d'acteurs, et avec voix consultative pour d'autres. Une assemblée générale contrôle cette instance décisionnelle et est composée de manière très large, comme les précédentes.

Tous les types d'acteurs cités plus haut peuvent être membres de l'assemblée générale. Outre les PO, des voix délibératives peuvent dans certains cas être attribuées aux syndicats, aux parents et peut-être aux centres PMS. Les autres catégories d'acteurs peuvent disposer, selon les domaines d'intervention, d'une voix consultative. Cette voix consultative peut être imposée par la Communauté ou décidée par le bassin.

Reste alors à considérer deux questions importantes qu'il nous semble impossible de trancher à ce niveau : les règles de représentation et les recours concernant les prises de décisions.

Les règles de représentation, qui se posent notamment pour les PO peuvent reposer sur :

- la proportionnalité de la représentation par rapport au nombre d'élèves, mais nous avons déjà évoqué le problème d'une telle représentation proportionnelle dans un système encore structuré en réseaux ;
- la représentation de chaque PO par un ou plusieurs représentants, mais cette solution semble difficilement praticable pour l'instance décisionnelle si la taille des bassins s'apparente à celle des zones actuelles ;

⁴ Le modèle belge, très peu participatif, conduit assez naturellement à ce que les établissements considèrent souvent comme du désintérêt de la part des parents. En fait, les parents, face à une structure très peu ouverte selon eux, utilisent le moyen le plus simple d'agir sur le système : quitter une situation qu'ils jugent non satisfaisante pour une autre qu'ils espèrent mieux leur convenir, plutôt que d'investir dans le changement d'une structure qui ne leur reconnaît pas nécessairement ce droit.

- la représentation de chaque fédération ou organisation représentative des PO sur une base égale ou constituée selon une clé assurant à chacun de ne pas se voir imposer des décisions qu'il jugerait unilatéralement néfastes.

Pour ce qui est des autres membres, le problème est sans doute encore plus complexe (faut-il par exemple représenter les syndicats en fonction du nombre de leurs affiliés, d'une élection sociale... ? Qu'en sera-t-il des associations de parents ?).

En ce qui concerne les règles de majorité, il existe des variations infinies, selon que le nombre de voix des PO est ou non supérieur au nombre de voix des autres catégories, qu'il faut ou non des majorités qualifiées, la majorité au sein de chaque réseau ou niveau (ou de chaque catégorie d'acteurs...). A ce stade, il semble prématuré d'adopter une solution plutôt qu'une autre. Il reste néanmoins très certainement quelques principes généraux à respecter : ne pas permettre à un groupe de systématiquement emporter toutes les décisions par le seul fait de sa représentation numérique ni, à l'opposé, à un groupe de bloquer toute décision par son seul refus de participer.

1.3. RELATIONS ENTRE LE BASSIN ET LES UNITÉS QUI LE COMPOSENT

En ce qui concerne la relation entre le bassin et les unités centrales qui le composent, nous avons identifié trois questions centrales : la prise de décision, l'application de la décision, le soutien à la mise en œuvre.

- Pour la prise de décision, il faudra, le plus souvent, imaginer les possibilités de recours envisageables (auprès du gouvernement, du Conseil général,...) de manière à permettre aux bassins d'avancer, sans nuire systématiquement à certaines de leurs composantes.
- Pour l'application de la décision, il faudra mettre en place des règles qui permettent d'imposer à un PO récalcitrant d'obtempérer lorsque les décisions auront été prises de manière conforme et que les recours éventuels auront été épuisés, que ce soit dans le cas où la décision lui est imposée contre son gré par une majorité ou dans le cas où un accord a été dégagé par consensus. Dans les deux cas, il faudra donner « force de loi » aux décisions et désigner un service qui vérifie l'application et éventuellement contraint ou sanctionne (les services d'inspection dont la mission devrait alors être redéfinie et dont les territoires devraient correspondre aux bassins, quitte à en englober plusieurs, constituent certainement des acteurs essentiels à ce niveau).
- Le soutien à la mise en oeuvre n'est envisageable que s'il existe un service logistique, capable par exemple d'effectuer des audits, ou si la coopération débouche par exemple sur le détachement temporaire d'un directeur pour intervenir en soutien dans un autre établissement.

Comme on vient de le voir, la relation entre l'instance de bassin et les unités qui composent le bassin, à savoir les pouvoirs organisateurs ou, éventuellement, les établissements scolaires auxquels une certaine autonomie serait laissée par leur PO respectif, est fonction d'une première décision, relative à la nature de l'instance. Dans sa composante décisionnelle, outre les règles de décision, les mécanismes de recours et de protection de chacune des unités devront être précisés. De même, les domaines pour lesquels l'instance est compétente devront faire l'objet d'un accord entre les parties ou d'une définition légale.

1.4. RELATIONS ENTRE LE BASSIN ET LES AUTORITÉS COMMUNAUTAIRES CENTRALES

L'objectif de l'autorité centrale est d'assurer la coordination des efforts de manière à atteindre les objectifs généraux qu'elle a assignés au système éducatif dans son ensemble. Ces modes d'interaction avec les bassins peuvent être multiples.

Dans un premier temps, l'autorité centrale a pour mission de décliner les objectifs généraux en objectifs spécifiques à chaque bassin, compte tenu de la situation initiale de chacun. Cela permet d'établir les contrats de bassin après négociation. L'autorité centrale a, ensuite, obligation de fournir toute information de nature à permettre au bassin d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Par exemple, c'est à l'autorité centrale qu'incombe l'obligation de produire, récolter, analyser et diffuser les informations statistiques nécessaires (indicateurs).

L'autorité centrale peut également fournir les expertises diverses, éventuellement co-financées par le pouvoir central, lorsqu'un bassin en fait la demande. Elle peut aussi définir des codes de bonnes pratiques qui peuvent être un simple répertoire d'initiatives (si possible évaluées) ou un texte essayant de mettre en évidence les enjeux, les objectifs et les difficultés des pratiques ou des procédures recommandées. Elle peut aussi mettre en place des incitants (exemple : ressources complémentaires ou ressources conservées si le bassin décide de restructurer l'offre, aide technique si un plan d'action ambitieux est défini par le bassin...).

A côté de ces dispositifs *ex ante* en existent d'autres, que nous qualifions d'*ex post*, parce qu'ils interviennent *a posteriori*. Toutes les sanctions émanant de l'autorité centrale appartiennent à cette catégorie. On peut citer le contrôle de la légalité des procédures, du respect des zones de compétences, de l'application intégrale de toutes les compétences imposées, mais aussi, l'examen de recours éventuels, l'évaluation en regard des objectifs du contrat de bassin et des justifications des décisions prises...

Chacun de ces points peut conduire à ce que l'autorité centrale décide de mesures contraignantes déjà évoquées dans le texte. Mais on peut imaginer une procédure progressive dans le cas d'une « mauvaise » évaluation : 1) obligation pour le bassin de répondre à un « mauvais » rapport d'évaluation en déposant un rapport analysant les raisons et proposant un plan d'action réaliste ; 2) évaluation de ce plan par l'autorité, et éventuelle renégociation de ce plan ; 3) évaluation des effets du plan après quelque temps de mise en œuvre des mesures ; 4) si absence de résultats, intervention plus autoritaire.

Dans la suite de ce chapitre, sont maintenant abordés pour chacun des domaines traités au chapitre précédent (gestion des flux, gestion de l'offre et coopération entre écoles) la manière spécifique dont l'instance de bassin devrait être structurée au regard des caractéristiques propres à ces domaines.

2. CARACTÉRISTIQUES DE L'INSTANCE DE BASSIN SELON LES DOMAINES D'INTERVENTION

Après avoir abordé de façon générale les quatre questions guides, nous allons tenter d'y apporter quelques commentaires spécifiques en fonction des différents domaines d'intervention développés dans le chapitre 2.

2.1. GESTION DES FLUX

Rappelons que trois scénarios ont été retenus par rapport au domaine de la gestion des flux (voir point 4 du chapitre 2 pour une synthèse) et voyons, à partir des quatre questions que nous avons formulées dans l'introduction de ce chapitre, quelle forme pourrait prendre l'instance de bassin dans ce domaine.

(1) Quelle serait la nature de l'instance à mettre en place ?

Pour le traitement des demandes d'inscription, on peut imaginer qu'une structure centralisée sera plus efficace, notamment parce que chaque élève peut émettre des préférences vers des établissements de plusieurs bassins. Pour ce qui concerne les décisions, on peut résumer ainsi la situation :

- les domaines dévolus au bassin sont définis par la Communauté pour ce qui concerne les dispositifs d'inscription (il s'agit alors d'une liste impérative et limitative) ; pour les questions d'exclusion, d'attestation, d'inscription dans le spécialisé, les parties prenantes peuvent de manière volontaire traiter certaines questions au niveau du bassin ;
- les PO sont contraints d'appliquer des décisions prises sans leur accord dans le cas des dispositifs d'inscription (quand le scénario stipule que le pouvoir de décision appartient au bassin), avec respect de règles de majorité à définir et possibilités de recours.

Même si une instance technique centralisée peut remplir l'essentiel de la mission de traitement des choix, en fonction éventuellement de critères distincts selon les bassins, chaque bassin devrait disposer d'un « guichet » pour recevoir les demandes (la liste des préférences) et transmettre aux familles le résultat (l'école à laquelle l'enfant est finalement inscrit).

Les autres questions à charge des bassins ne semblent pas nécessiter d'instance technique.

Les décisions relatives aux critères de sélection des demandes d'inscription et, éventuellement, selon le scénario considéré, la détermination du nombre de places par établissement, implique naturellement, à côté d'une instance technique, la mise en place d'une (scénario 3) ou de plusieurs (scénario 2) instances décisionnelles de bassin.

(2) Qui compose l'instance décisionnelle de bassin scolaire ?

A ce niveau, il faut reconnaître la multiplicité des acteurs. La liberté constitutionnelle d'enseignement s'exprime en effet selon deux axes : la liberté d'offrir un enseignement spécifique, droit reconnu aux pouvoirs organisateurs, et la liberté du chef de famille de choisir l'éducation qu'il considère comme la mieux adaptée à sa progéniture, à ses convictions philosophiques...

Cette double contrainte oblige donc à prendre en compte aussi bien les pouvoirs organisateurs que les bénéficiaires de l'éducation. Par ailleurs, une véritable approche participative et qui repose sur la responsabilisation des acteurs impose de prendre en compte les enseignants et l'ensemble du personnel, éducatif ou non, en tant que tels. A ce niveau, il serait en effet mal venu de dénier à ces différents acteurs un intérêt à la cause. De même, il semblerait assez hasardeux de considérer que les offreurs d'enseignement ou les bénéficiaires représentent mieux l'intérêt général que

l'autre partie, alors même que le système éducatif belge est construit sur la liberté individuelle de l'offre et de la demande.

Des représentants des réseaux ou des PO

Pour le 3^e scénario – bassin inter-réseaux :

- des représentants des différents réseaux, chaque réseau étant responsable de représenter les différents PO qui le constituent (cette solution semble préférable à une solution où l'instance serait constituée des représentants des différents PO, parce que cela engendrerait un déséquilibre entre réseaux).

Pour le 2^e scénario – bassin constitué de chambres par réseau ou par caractère :

- des représentants des différents PO pour l'officiel subventionné, des différentes entités ou CES pour le libre subventionné et des différents établissements pour la Communauté.

Pour le 1^{er} scénario – bassin inter-réseaux ou chambres par réseau ou par caractère :

- des représentants des différents réseaux ou PO selon le cas...

A ce niveau, on peut encore considérer l'intérêt de représenter les centres PMS dans l'instance de décision, vu l'importance de cette catégorie d'acteurs dans l'orientation des élèves, notamment dans la perspective développée par le Contrat pour l'école.

Des représentants des enseignants via, par exemple, les organisations syndicales représentatives

Dans les trois scénarios, on peut défendre l'intérêt de leur présence dans la mesure où l'usage des informations collectées pourra avoir des répercussions sur l'affectation du personnel enseignant. Un exemple clair d'une telle implication est celui d'une décision de fermeture d'école suite au constat qu'aucune famille (ou presque) ne souhaite voir ses enfants la fréquenter. De même, les débats relatifs à la question du nombre de places dans les écoles peut avoir des répercussions sur le nombre d'emplois au sein des établissements et concerne dès lors les associations syndicales. Par contre, leur place face à la question de la définition des critères de sélection des demandes est plus sujette à questionnement dans la mesure où elle ne touche pas directement l'emploi des enseignants, mais plutôt la composition des publics des écoles. Cela semble davantage relever de la philosophie impulsée par chaque pouvoir organisateur et du corps de règles imposé par le législateur de manière à garantir, entre autres choses, l'absence de discrimination. Cependant, l'association des syndicats à la prise de décision peut sensiblement accroître la légitimité de certaines décisions pouvant avoir des conséquences importantes pour des enseignants habitués à un public favorisé.

Des représentants des parents élus via, par exemple, les associations de parents reconnues (FAPEO et UFAPEC)

Dans les trois scénarios, on peut défendre l'intérêt de la présence des parents dans la mesure où ces scénarios concernent directement les élèves (et donc leurs enfants, au sens large). Il faut néanmoins soulever quelques dérives possibles :

- les représentants des parents représentent généralement les familles de niveau socio-culturel élevé ou moyen, les familles socio-culturellement défavorisées sont peu représentées ;

- les scénarios de gestion des flux d'élèves visent à hétérogénéiser le public des écoles, ce qui pourrait être perçu comme préjudiciable par les familles d'un niveau socio-culturel élevé qui ne sont peut être pas prêtes à développer la mixité sociale des établissements ;
- les familles socio-culturellement défavorisées sont les plus concernées par la problématique puisque ce sont elles qui obtiennent généralement le plus difficilement les places dans les établissements de leur choix (ou, à tout le moins, ce sont dans ces familles que se trouvent les élèves cantonnés dans les écoles ghettos).

Malgré les dérives possibles, mais il serait possible d'aligner la même analyse en ce qui concerne les pouvoirs organisateurs, la présence des parents s'impose si on se réfère au cadre juridique qui régit le système éducatif belge et si on ne souhaite pas devoir répondre aux interpellations de ceux-ci devant une cour de justice plutôt que dans une instance prévue à cet effet, au sein du système éducatif⁵.

Des représentants des élèves, à travers une structure représentative

A ce niveau, il est possible d'imaginer que les élèves, en général mineurs, sont représentés par leurs parents ou responsables légaux. Il reste néanmoins possible d'adopter une position plus ouverte, considérant que les jeunes peuvent apporter un point de vue particulier dans un domaine qui les concerne directement. Cette position est cependant difficile à mettre en pratique.

(3) Les liens entre le bassin et les établissements qui le composent

Cette question paraît particulièrement cruciale pour les problématiques de définition du nombre de places dans les établissements (lorsque c'est de la compétence du BS ou des chambres, dans les scénarios 2 et 3) et de l'usage des informations (si ceci devait conduire dans un cas extrême à la fermeture d'un établissement, mais même dans des cas plus légers où l'option serait de demander à un établissement de proposer un nombre de places plus réduit pour sauver l'existence d'une autre école proche par exemple).

De quel pouvoir le bassin dispose-t-il pour imposer ses décisions aux établissements ? On peut imaginer que ce n'est pas le bassin qui impose : il prend en concertation la décision et ce sont les réseaux qui imposent. Mais les réseaux, dans l'état actuel de la législation, ne peuvent imposer des décisions aux établissements. Le problème est peut être plus simple si l'instance est composée de représentants de PO qui, eux, peuvent imposer certaines décisions aux établissements dont ils sont responsables.

Mais faut-il imposer ? Ne peut-on plutôt imaginer de motiver les acteurs scolaires à suivre les propositions du bassin ? Cela implique nécessairement une responsabilisation collective, qu'il est peut être possible d'insuffler grâce à une politique d'incitants surtout et de sanctions si nécessaire. Si les objectifs du gouvernement ne sont pas atteints, le bassin sera sanctionné et, partant les PO et les écoles le constituant. Inversement, si les objectifs sont atteints, le bassin en tirera profit et les écoles aussi.

⁵ Cette approche est comparable à celle adoptée en matière de droit de recours face aux décisions des conseils de classe dans l'enseignement secondaire.

Mais quels types d'incitants et de sanctions ? Ceci nous conduit alors à penser les liens entre le bassin et la Communauté.

(4) Les liens entre le bassin et la Communauté

Si le gouvernement définit précisément les objectifs à atteindre par chaque bassin et donne au bassin les moyens de les atteindre (et ceci dépend des scénarios développés), on peut imaginer que les acteurs d'un bassin scolaire se sentent conjointement responsabilisés dans l'atteinte de ces objectifs.

On peut aussi envisager que la Communauté sanctionne en cas de non atteinte des objectifs (ou tout au moins en cas de non-progrès significatif vers l'atteinte de ces objectifs) comme par exemple en réduisant les marges budgétaires. Mais avant toute chose, il importe de mettre en œuvre l'ensemble des mesures que nous avons qualifiées d'*ex ante* et d'envisager l'arsenal des mesures graduelles qui précèdent une sanction véritable.

Il faudrait en outre voir précisément sur quelles marges budgétaires la Communauté peut jouer tout en n'empêchant pas les écoles de fonctionner. Il serait en effet inadmissible que ces sanctions entraînent une diminution de la qualité de l'enseignement, voire même une augmentation des ségrégations et des inégalités...

L'idée de donner des incitants en cas d'atteinte des objectifs (ou de progrès significatifs en ce sens) est peut être plus facile à gérer. Encore faut-il voir s'il est possible de donner des moyens supplémentaires aux bassins performants ou si des types d'incitants (non financiers) peuvent être imaginés.

Dans le cas qui nous occupe ici (gestion des flux d'élèves), c'est particulièrement à l'objectif de diminution des ségrégations (inégalités entre écoles) qu'il convient d'être attentif puisque c'est sur cette variable que les scénarios proposés visent le plus directement à agir.

2.2. GESTION DE L'OFFRE

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 2.4.2. (point 4 du chapitre 2) pointe les niveaux auxquels nous proposons que chaque type d'offre soit géré, en fonction des cinq compétences traitées.

(1) Quelle serait la nature de l'instance à mettre en place ?

Un appui logistique est nécessaire étant donné toutes les informations dont les bassins doivent pouvoir disposer pour gérer efficacement l'offre (voir par exemple, le point b1. dans les scénarios relatifs à la programmation et à l'organisation de nouvelles offres - point 2.3.1. du chapitre 2).

Bien entendu, tout comme pour la question du traitement collectif des préférences, on doit imaginer que cette instance d'appui logistique fonctionne à un niveau central et « dispatche » les informations utiles à chaque bassin.

Comme pour les autres domaines à prendre en compte, la mise en place des bassins impose deux mouvements en sens contraire :

- les domaines dévolus au bassin sont définis par la Communauté pour toutes les questions ;
- les PO sont contraints d'appliquer des décisions prises sans leur accord (quand le scénario stipule que le pouvoir de décision appartient au bassin), avec respect de règles de majorité à définir et possibilité de recours.

(2) Qui compose l'instance de bassin scolaire ?

Une manière de répondre à cette question est de répartir des scénarios sur la gestion des flux. On peut sans doute alors estimer que les instances peuvent être composées de la même façon pour les scénarios relatifs à la gestion de l'offre :

- des représentants des réseaux ou des PO (selon que le bassin est inter-réseaux ou qu'il s'agisse d'instances par réseau) ;
- des représentants des organisations syndicales (puisque l'offre concerne directement les enseignants) ;
- des représentants des parents (puisque l'offre concerne directement les élèves) ;
- des représentants des élèves, notamment des 2^e et 3^e degrés du secondaire, puisque, à ce moment, les orientations des élèves se spécialisent et que l'âge de la majorité légale se rapproche ou est atteinte.

Il semble qu'en matière de gestion de l'offre, la position de parents risque moins qu'en matière de gestion des flux de présenter une dérive orientée vers les intérêts personnels de quelques-uns. Au contraire, il semble que les pouvoirs organisateurs peuvent pour leur part avoir davantage d'intérêts personnels en jeu que dans le domaine de la gestion des flux puisque les choix en matière d'ouverture et de fermeture de nouvelles formations ont une répercussion directe sur la structure de l'emploi, les moyens de fonctionnement, les infrastructures et les équipements.

(3) Les liens entre le bassin et les établissements qui le composent

A ce jour, les PO sont responsables de l'offre de formation qu'ils organisent et, vu la souplesse très grande du système du NTPP et du capital-périodes, il est très difficile de rationaliser l'existant si un établissement ne souhaite pas l'ouverture d'une nouvelle formation ou s'il ne tombe pas sous une norme de maintien. La mise en place des bassins devrait permettre une réflexion plus globale à propos de l'offre, davantage orientée par une analyse de la cohérence régionale de l'offre que par les préoccupations de chaque établissement. Les questions relatives à la responsabilisation des PO et à la possibilité d'imposer certaines décisions contre la volonté d'un PO, soulevées à propos des flux, sont bien sûr à nouveau pertinentes par rapport à la question de l'offre. Soulignons cependant que les divers scénarios ne prévoient pas la possibilité d'imposer à un PO une fermeture volontaire ni une réorganisation.

(4) Les liens entre le bassin et la Communauté

Pour ce type de lien, se pose le même genre de questions que pour les flux. Un autre aspect intéressant apparaît toutefois ici : une meilleure gestion de l'offre (une rationalisation de l'offre, ce qui ne signifie nullement une réduction de l'offre !) pourrait conduire à une amélioration de l'offre. Le projet de Contrat stratégique prévoyait en effet de « maintenir le volume de l'emploi » et de redéployer dans le bassin les moyens dégagés. Voilà sans doute un incitant que la Communauté pourrait mobiliser pour favoriser les décisions collectives. Cette rationalisation ne génère malheureusement pas automatiquement des moyens affectables immédiatement,

d'autant plus si les bassins sont petits, puisqu'il conviendra de tenir compte du personnel enseignant disponible. Il reste qu'en période de vieillissement de cette population enseignante, certaines marges de liberté devraient pouvoir être trouvées, notamment en restructurant l'offre tout en étant moins exposé à devoir maintenir un personnel non affectable en disponibilité et en ne pouvant pas engager des enseignants avec un profil adapté à la nouvelle offre de formation.

Une autre question se pose également. Pour pouvoir sanctionner ou récompenser les bassins, il faut que le gouvernement définisse clairement les objectifs à atteindre par chaque bassin et qu'il donne aux bassins les moyens d'atteindre ces objectifs (ou à tout le moins de tendre progressivement vers eux). Les objectifs en termes de diminution des ségrégations et des inégalités constituent-ils réellement les bonnes mesures de l'efficacité de la politique de gestion de l'offre ?

2.3. COOPÉRATION ENTRE ÉCOLES

Différentes formes de solidarités supra-établissements ont été analysées. Elles portent sur trois objets principaux : les subventions de fonctionnement, les ressources en personnel enseignant (capital-périodes et NTPP) et les politiques de discriminations positives. Trois à quatre scénarios ont alors été développés pour chacun de ces objets (voir tableau 2.4.4. au point 4 du chapitre 2 pour une synthèse de ces scénarios).

(1) Quelle serait la nature de l'instance à mettre en place ?

A ce niveau, il s'agit essentiellement de mettre en place une instance facilitant la coopération entre établissements d'un ou plusieurs PO, de même caractère ou non, selon le scénario considéré. On peut naturellement envisager le problème sous le seul angle d'un service logistique, appelé à aider les unités à préparer et réaliser leurs projets communs de même qu'à diffuser de l'information sur les expériences de coopération mises en place dans les différents bassins. Si un tel service (à déployer au niveau communautaire plus que de bassin) apparaît souhaitable, il apparaît aussi pertinent de mettre en place une structure participative qui favorise les échanges entre unités. La nature plus ou moins décisionnelle de la structure sera fonction du niveau des scénarios envisagés.

(2) Qui compose l'instance de bassin scolaire ?

L'instance est nécessairement inter-niveaux et inter-types pour les subsides de fonctionnement (dans tous les scénarios). La question se pose pour les ressources en personnel (faut-il une instance inter-niveaux ?, faut-il intégrer l'enseignement spécialisé pour lequel il n'existe pas actuellement de prélèvement de capital-périodes ou de NTPP) et pour les D+ (actuellement, les Commissions de proximité n'existent qu'au primaire ; on propose dans les scénarios d'en concevoir pour le secondaire et éventuellement de les « grouper » de manière à obtenir une symétrie entre l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire⁶). C'est en fonction de la réponse à ces questions qu'il sera alors possible de prendre attitude quant à la composition de l'instance en tant que telle.

⁶ Il convient de rappeler à ce niveau que l'asymétrie observée résulte de l'incapacité de la majorité précédente à proposer une solution commune, plus que d'une réelle volonté de la Communauté française de faire fonctionner des structures différentes parce qu'elles seraient de nature à mieux tenir compte des spécificités de deux niveaux d'enseignement différents.

(3) Les liens entre le bassin et les établissements qui le composent

Il ne semble pas nécessaire de développer ici ce qui a déjà été dit à propos des autres domaines.

(4) Les liens entre le bassin et la Communauté

Ce qui a déjà été dit à propos des autres domaines peut être d'application ici. Soulignons que la lutte contre les inégalités entre élèves doit sans doute être placée au centre des objectifs à poursuivre à travers la coopération. Des projets collectifs pourraient clairement être développés en ce sens. Pour s'en convaincre, il suffit de prendre en compte le domaine des discriminations positives⁷.

3. CONCLUSIONS

Plus encore que dans les autres chapitres, l'exercice de prospective auquel l'équipe de recherche s'est livrée est périlleux. Il est en effet délicat de proposer des structures alors même qu'on ne peut préjuger du choix des objectifs et des domaines dans lesquels les bassins pourraient se déployer. De même, si une discussion sur les objectifs généraux est relativement aisée – il suffit pour s'en convaincre de constater que, au moins d'un point de vue législatif, le système a pu se doter d'objectifs communs – il en va tout autrement dans le domaine des structures à mettre en place pour les atteindre. Un bon exemple de cette difficulté peut être trouvé dans l'asymétrie qui existe au niveau des commissions en charge des discriminations positives. Comme nous l'avons souligné, cette asymétrie ne résulte pas d'une volonté de traitements mieux adaptés à des situations objectivement différentes dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire, mais des rapports de force différents entre réseaux et ministres lors de la législature précédente.

La sensibilité exacerbée en matière de liberté conduit la plupart du temps à une défense du *statu quo*, même si on peut assez aisément pressentir qu'une meilleure coordination aurait toutes les chances d'améliorer la situation aussi bien des enseignants que des élèves. Les domaines de l'offre d'enseignement et de la gestion des flux constituent sans aucun doute un plaidoyer pour une plus grande rationalité des acteurs : dans un système où les piliers séculaires tendent à disparaître au profit d'une réorganisation davantage sensible à l'intérêt général, il semble vain de s'accrocher à la défense d'une ligne de démarcation qui ne correspond plus à la structure sociologique profonde de la population alors même que des phénomènes inquiétants sont négligés ou non pris en compte et que chacun imagine ne pouvoir y faire face réellement, parce que ce n'est pas de sa responsabilité.

Bien que cela puisse paraître sortir de la tâche assignée à l'équipe de recherche, il semble indispensable, si l'accord entre le gouvernement et l'ensemble des partenaires de l'école dépasse la simple rhétorique, de rappeler qu'une solution énergique est de mise, en particulier en matière de ségrégation. Celle-ci passe très certainement par la mise en œuvre de solutions originales (en Belgique) qui mettent autour de la table des acteurs historiquement méfiants les uns à l'égard des autres. Cela suppose aussi de revoir le statut

⁷ Les discriminations positives sont des mesures d'éducation compensatoire destinées à pallier les faiblesses socio-économiques de certains groupes d'élèves en offrant plus de moyens éducatifs. En principe, l'espoir est de lutter principalement contre les difficultés rencontrées dans les établissements qui concentrent un taux important d'élèves issus de populations fragilisées. Malheureusement, les politiques de discriminations positives constituent pour certains nantis une alternative à la remise en cause des mécanismes de ségrégation. A leur manière, elles représentent en quelque sorte le pendant socio-économique de l'enseignement spécialisé. Le raisonnement implicite pourrait ainsi être schématisé : les écoles en discrimination positive reçoivent plus de moyens et il est donc normal qu'elles prennent en charge des concentrations élevées d'élèves fragilisés, permettant au reste du système de fonctionner avec les moyens ordinaires.

des différentes composantes du système éducatif. L'exercice qui vient d'être réalisé, sans tabou, à propos des instances, mérite sans doute d'être revu par d'autres afin d'identifier ce qui peut être fait par chacun, sans risque d'y perdre son âme.