

# **LES BASSINS SCOLAIRES : DE L'IDÉE AU PROJET**

## **Propositions relatives aux domaines d'intervention, aux instances et aux territoires**

Rapport à la Communauté française de l'étude intitulée  
« Définition, cartographie, rôles  
et modes de régulation des bassins scolaires »

Juillet 2005

Version définitive

**Bernard Delvaux, Marc Demeuse, Vincent Dupriez,  
Annick Fagnant, Christophe Guisset, Dominique Lafontaine,  
Pierre Marissal et Christian Maroy**

Centre de Recherche Interdisciplinaire pour la Solidarité et l'Innovation Sociale – CERISIS (UCL)  
Groupe Interfacultaire de Recherche sur les Systèmes d'Education et de Formation – GIRSEF (UCL)  
Institut d'Administration Scolaire – INAS (UMH)  
Institut de Gestion de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire – IGEAT (ULB)  
Service de Pédagogie expérimentale – SPE (ULg)

# **INTRODUCTION**

## **LE CADRE DE L'ÉTUDE**

L'étude inter-universitaire ayant abouti à ce rapport a été commandée par le gouvernement de la Communauté française pour concrétiser le projet de bassin scolaire inscrit dans la Déclaration de politique communautaire.

Le gouvernement souhaitait en effet créer un niveau décentralisé de pilotage, qui veillerait à laisser place à l'autonomie des acteurs et à éviter les effets pervers de type « marché ». Pour nommer ce niveau décentralisé, le gouvernement a eu recours au concept de « bassin scolaire » en s'inspirant des travaux menés par le Cerisis. Ceux-ci amenaient à considérer que la concertation et la solidarité entre établissements d'un même espace local pouvaient être accrues et que ceci pouvait avoir des effets positifs sur les trajectoires scolaires des jeunes, et particulièrement pour ceux qui connaissent l'échec, la relégation ou l'exclusion.

Le cahier des charges de l'étude a d'abord été défini dans l'appel d'offre. Dans celui-ci, qui prévoyait un délai très bref de sept mois, la demande du gouvernement portait sur les objets suivants :

- apporter une définition du concept de « bassin scolaire » et préciser les problématiques que les bassins pourraient aider à rencontrer de manière à la fois efficace et équitable ;
- tracer la carte des bassins scolaires sur l'ensemble de la Communauté ;
- mener une réflexion sur le type de pilotage qui serait réalisé par les bassins et notamment sur les modalités de régulation qui devraient être mises en place ;
- définir les indicateurs nécessaires au bon fonctionnement d'un tel système décentralisé.

En répondant à l'appel d'offre, l'équipe inter-universitaire a d'emblée estimé que la définition des indicateurs ne pouvait être réalisée endéans le délai imparti pour mener la recherche. Le commanditaire ayant accepté cette remarque, le cahier des charges final a été réduit aux trois premiers points et le calendrier a été maintenu.

La Communauté française souhaitait par ailleurs confier ces missions à une seule équipe inter-universitaire de recherche multidisciplinaire dont le projet présenterait les garanties de neutralité, tant sur le plan scientifique que de l'appartenance à tel ou tel réseau d'enseignement. L'équipe retenue est composée de spécialistes de différentes disciplines : psycho-pédagogues spécialisés dans les questions de pilotage du système éducatif, sociologues et géographes. Les différentes « tendances » philosophiques sont également représentées étant donné les Universités d'appartenance des chercheurs.

### **1 LES TEXTES POLITIQUES : CADRES DE RÉFÉRENCE POUR L'ÉTUDE**

---

Au moment où la recherche a débuté, les bassins scolaires étaient déjà mentionnés dans deux textes politiques pouvant dès lors servir de cadre de référence :

- la déclaration de politique communautaire ;

- la déclaration commune entre le gouvernement de la Communauté française, les organisations représentatives de la Communauté éducative et les partenaires sociaux.

Peu après le démarrage de la recherche, un troisième texte est venu compléter la définition du projet politique. Le Projet de Contrat stratégique pour l'éducation avait cependant un autre statut que les textes précédents. Il s'agissait en effet d'un texte soumis à large débat, et par ailleurs assez peu précis sur la question des bassins scolaires, précisément dans l'attente des conclusions de notre étude.

A la fin du mois de mai (soit environ un mois avant la fin de cette recherche), un quatrième texte a été présenté par le gouvernement : le Projet de Contrat stratégique pour l'éducation, après avoir été l'objet de consultations et de négociations durant plus de trois mois, avait été en effet revu et corrigé et était devenu le Contrat pour l'école.

Les points qui suivent proposent une synthèse de la manière dont ces différents textes édités par le gouvernement conçoivent les bassins scolaires.

## **1.1. LES TEXTES POLITIQUES PRÉALABLES AU PROJET**

---

Dans le premier rapport intermédiaire (31 janvier 2005), l'équipe de recherche avait déjà proposé une synthèse de la façon dont les textes politiques (ici la Déclaration de politique communautaire et la Déclaration commune) concevaient les bassins scolaires. Nous reproduisons ci-dessous cette partie du rapport.

### **1.1.1. Les finalités générales des structures d'enseignement et de formation**

Les objectifs de qualité, d'efficacité et d'équité sont mentionnés à de multiples reprises dans les textes officiels. Mais que recouvrent réellement ces trois concepts ?

En référence aux textes de Demeuse, Crahay et Monseur (2001), d'une part, et de Bouchard et Plante (2002), d'autre part, on peut distinguer plusieurs acceptions de ces différents termes. Pour Demeuse et al. (2001), l'efficacité recouvre cinq aspects qui présentent certaines complémentarités :

- l'efficacité absolue, qui se mesure à l'adéquation des résultats observés aux objectifs assignés au système ;
- l'efficacité relative, qui permet de situer chaque système non plus par rapport aux objectifs qu'il poursuit mais par rapport à une norme internationale ;
- la valeur ajoutée, qui a pour objet d'apprécier spécifiquement la plus value apportée par le système éducatif aux élèves ou aux étudiants ;
- l'efficacité, qui peut être mesurée par rapport aux moyens mis en œuvre par le système éducatif pour atteindre ses objectifs ;
- l'efficacité subjective, qui concerne la perception plus ou moins étayée qu'ont les acteurs de leur propre système éducatif.

Pour ces mêmes auteurs, le concept d'équité est lui-même polysémique : égalité d'accès, égalité en terme de confort pédagogique, égalité de production ou encore, égalité de réalisation. De manière générale, deux dimensions dominant aujourd'hui l'appréhension de la notion d'équité : d'une part, l'objectif d'égalisation des acquis de base et, d'autre part, l'objectif d'une plus grande indépendance des résultats scolaires à l'origine socioculturelle des élèves.

Le concept de qualité est sans doute le plus complexe à définir. Bouchard et Plante (2002) se sont astreints à en préciser les multiples facettes. Parmi les neuf qualités transversales que les auteurs distinguent (la pertinence, la cohérence, l'à propos, l'efficacité, la durabilité, l'efficience, la synergie, l'impact et la flexibilité), il n'est pas aisé de situer ce que sous-tend réellement le concept de qualité employé dans les textes officiels. Nous faisons l'hypothèse qu'il s'agit d'un concept générique regroupant conjointement les notions d'efficacité et d'équité.

En poussant plus loin l'analyse, on peut même soutenir que les concepts d'efficacité et d'équité sont intrinsèquement liés (cette idée est consubstantielle au principe d'égalité des acquis). Un système efficace doit être équitable car, idéologiquement, on peut considérer son manque d'équité comme une non atteinte des objectifs visés (et donc comme une non efficacité)<sup>1</sup>.

Enfin, si l'on admet que le concept d'efficacité recouvre aussi celui d'efficience, on retrouve alors deux objectifs prioritaires attribués aux bassins scolaires par le gouvernement : augmenter l'équité du système et rationaliser l'utilisation des moyens. C'est ce que nous développons plus précisément au point suivant.

### **1.1.2. Les objectifs spécifiques des bassins scolaires**

On peut voir dans un extrait de la Déclaration de politique communautaire une explicitation des objectifs attribuables aux bassins : « *Les objectifs seront établis de manière générale pour l'ensemble du système scolaire. Et ils seront déclinés en objectifs particuliers et opérationnels par bassin scolaire. Ce Contrat stratégique prévoira un phasage précis de la méthode et des différentes étapes de mise en œuvre. Il visera à mobiliser et à responsabiliser l'ensemble des acteurs de l'enseignement autour des objectifs fixés et à les aider à les atteindre grâce à une politique de contractualisation, de pilotage et d'évaluation. Il s'agira aussi à cette occasion d'améliorer l'affectation des ressources humaines et financières de l'enseignement en fonction des besoins et de s'attaquer aux effets pervers de la concurrence entre établissements scolaires à l'intérieur et entre les réseaux* » (p. 5).

Les bassins scolaires semblent donc pouvoir être considérés comme des dispositifs visant à rationaliser l'utilisation des ressources, au sens de les gérer plus efficacement, sans réduction de moyens (on retrouve ici l'idée d'efficience). Comme le précise la Déclaration commune, c'est bien d'une meilleure affectation (et non d'une réduction) des moyens qu'il est question : « *la réaffectation des moyens dégagés vers des actions plus porteuses et plus efficaces* » ; il y a un accord explicite concernant « *le maintien du volume de l'emploi* » (p.6).

Les bassins auront aussi un rôle à jouer pour accroître l'équité du système, en s'attaquant à la gestion des flux d'élèves et de l'offre d'enseignement, pour lutter contre la concurrence entre établissements et limiter ainsi les effets pervers en terme de ségrégation.

---

<sup>1</sup> Les études internationales (PISA 2000 et 2003) montrent qu'efficacité (en terme de performances ou efficacité relative selon Demeuse et al., 2001) et équité sont en partie liées : parmi les systèmes obtenant les meilleurs résultats à PISA, nombreux sont ceux qui sont plus équitables que la moyenne Océ (Finlande, Canada, Islande, par exemple). La Communauté flamande de Belgique fait figure d'exception à cet égard puisqu'elle est parmi les plus performants, mais aussi les plus inéquitables. Dans ce cas précis, l'efficacité relative (liée à la comparaison internationale) est très élevée alors que l'équité n'est pas atteinte (efficacité et équité sont alors en opposition) mais, si l'équité fait partie des objectifs du système éducatif, l'efficacité absolue (adéquation des résultats aux objectifs) n'est pas atteinte...

### 1.1.3. Les processus préconisés par le gouvernement

Dans le cadre du Contrat stratégique pour l'éducation, le gouvernement exprime la volonté de créer une dynamique fondée sur une méthode déclinée en dix points (voir page 5 de la Déclaration de politique communautaire), que l'on peut brièvement synthétiser comme suit :

- définition d'objectifs précis en termes d'efficacité et d'équité du système (établis de manière générale et déclinés par bassins scolaires) sur la base d'une analyse d'indicateurs établis par la Commission de pilotage (et d'autres organes consultés), ainsi que par une large consultation des acteurs de l'enseignement et de la formation (et des autres forces vives) ;
- sensibilisation des différents acteurs de l'enseignement pour les impliquer dans la réalisation des objectifs définis et cadrage de l'action par un Contrat stratégique décliné par bassins scolaires ;
- évaluation de l'atteinte des objectifs par la Commission de pilotage et par l'inspection ;
- accompagnement pédagogique et/ou de gestion pour aider à remédier aux problèmes observés.

La Déclaration commune s'est attelée à la définition des objectifs généraux retenus comme prioritaires par les différents signataires (voir pages 3 et 4). Il est précisé que « *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, ces objectifs seront déclinés, quantifiés et échelonnés en fonction des réalités locales* » (pp. 4-5).

### 1.1.4. Les domaines d'action évoqués

En ce qui concerne les domaines d'action dans lesquels les bassins scolaires pourraient jouer un rôle, la Déclaration de politique communautaire mentionne « *une coordination optimisée de l'offre d'enseignement, une meilleure gestion des flux de population scolaire et une coopération accrue entre écoles pour certaines tâches de gestion et d'administration* » (p. 5).

L'harmonisation de l'offre visera à « *éviter les doubles emplois et la dispersion de l'offre et des options dans chaque bassin d'enseignement, tant à l'intérieur des réseaux en vue de rapprocher voire regrouper les pouvoirs organisateurs, qu'entre les différents réseaux pour renforcer les synergies, les complémentarités et les spécialisations* » (p. 17). Les bassins scolaires pourraient ainsi se voir attribuer la fonction d'organiser la gestion de l'offre d'enseignement de façon à favoriser les complémentarités et à éviter la dispersion. Des incitants financiers à la coordination de l'offre sont envisagés. Cette meilleure coordination devrait permettre de dégager des moyens qui pourraient être réinvestis au bénéfice de l'encadrement ou de ressources pédagogiques plus étendues. On retrouve ici une volonté d'efficacité. C'est également dans cette optique qu'il faut entendre une incitation à la mise en commun des équipements au bénéfice de toutes les écoles concernées d'un bassin donné. Le gouvernement envisage ainsi d'« *attribuer là où c'est nécessaire, aux établissements scolaires des équipements de pointe, pour autant qu'ils s'engagent à en faire bénéficier les élèves des autres écoles concernées de leur bassin, y compris d'écoles d'autres réseaux* » (p. 11). C'est encore dans cette logique rationnelle qu'il faut sans doute entendre la volonté d'accroître la coordination pour les tâches de gestion et d'administration.

En ce qui concerne les flux d'élèves, le gouvernement envisage de rendre tous les établissements de même caractère responsables de la prise en charge collective des élèves de leur bassin scolaire. Il exprime également la volonté de s'attaquer aux effets pervers du quasi-marché, notamment en renforçant les synergies entre réseaux et en limitant la

concurrence entre établissements. On retrouve donc ici une forme de lutte contre l'iniquité du système.

Enfin, en lien avec la question du pilotage de l'enseignement, les bassins scolaires auraient également un rôle à jouer au niveau de la transmission d'informations aux différents niveaux concernés, en vue de favoriser les processus d'autoévaluation.

### **1.1.5. La façon de concevoir les rapports entre acteurs**

La Déclaration commune précise que le Contrat stratégique pour l'éducation impliquera une modification profonde de l'organisation de l'enseignement. Le texte stipule : « *Il importe de rassembler les acteurs et de porter collectivement les efforts. Ce mode de Gouvernance veut faire du dialogue et de l'implication de tous les ferments d'une confiance retissée, reconnaissant à chaque partenaire la légitimité, l'autonomie et la capacité de réaliser les objectifs partagés, chacun acceptant une évaluation en toute transparence* » (p. 5).

Les priorités du gouvernement seront traduites en mesures dans le Contrat stratégique pour l'éducation. « *La mise en œuvre de ces mesures respectera les mécanismes de concertation existants et tiendra compte du niveau de responsabilité de chacun des acteurs* » (p. 5). La nécessité d'un climat social de dialogue et de concertation est vivement souhaitée.

Enfin, la Déclaration fait appel au développement de synergies, c'est-à-dire à un rapprochement dans le respect des spécificités. « *Celles-ci sont appelées à se développer au sein des établissements, au sein des réseaux d'enseignement, entre les réseaux d'enseignement et avec les partenaires externes de l'école* » (p. 6).

## **1.2. LES TEXTES POSTÉRIEURS À LA COMMANDE DE L'ÉTUDE**

---

Comme déjà souligné, deux autres textes politiques ont été diffusés entre le début de l'étude et la fin de celle-ci. Le premier, à savoir le projet de Contrat stratégique pour l'éducation, a apporté certaines précisions quant au projet de bassin scolaire mais n'a pas été considéré par l'équipe inter-universitaire comme un référent de même importance que les deux textes précédents car il était d'emblée défini comme un document à débattre. Le Contrat pour l'école n'a pas été non plus considéré comme un référent majeur pour notre étude car il est arrivé très tardivement dans le processus de recherche et évoque de manière très allusive le projet de bassin scolaire.

Ces deux textes comportent néanmoins des informations intéressantes qu'il est utile de synthétiser.

### **1.2.1. Le projet de Contrat stratégique pour l'éducation**

Parmi les axes prioritaires développés dans le projet de Contrat stratégique, un des chapitres est consacré à un « plan de modernisation de l'organisation du système éducatif ». Dans la première section de ce chapitre (« Constats et analyses »), le texte rappelle l'importance de développer le pilotage du système éducatif, c'est-à-dire de :

- systématiser les évaluations externes ;
- développer des indicateurs permettant d'apprécier l'équité et l'efficacité du système éducatif ;

- créer une banque de données centralisée rassemblant les informations utiles au pilotage du système et transmettre ces informations aux responsables des différents niveaux (établissements, zones, bassins scolaires, Communauté française) ;
- encourager les différents niveaux de responsabilité à l'auto-analyse des résultats observés et à la détermination des actions qui en découlent.

L'importance de distinguer différents niveaux est également soulignée :

- un niveau central : la Commission de pilotage et l'Administration ;
- un niveau totalement décentralisé : les établissements scolaires ;
- un niveau intermédiaire entre le niveau central et les établissements : les bassins scolaires, visant à la fois décentralisation et solidarisation, et permettant de tenir compte des spécificités et réalités locales.

Plusieurs pages du projet de Contrat stratégique pour l'éducation (pp. 63-67) sont alors dévolues à la définition des orientations et mesures relatives aux bassins scolaires. Les premières lignes précisent d'emblée que « *le Gouvernement est convaincu que, même si les impulsions doivent partir du niveau central, la réduction des inégalités et de la ségrégation ne pourra être efficacement menée qu'à un niveau décentralisé : le bassin scolaire* » (p. 60).

Trois domaines de compétences pourraient être attribués aux bassins pour atteindre ces objectifs :

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

Une décentralisation des décisions pour au moins ces trois fonctions est prévue par le gouvernement. Le modèle proposé est celui de la responsabilisation collective : « *Ce modèle repose sur une intervention plus significative des instances de régulation intermédiaire. C'est à elle tout autant qu'aux établissements que l'autorité centrale assigne cette fois des objectifs. L'autorité ne se charge plus d'évaluer seulement l'efficacité de chaque établissement mais s'intéresse aussi à l'efficacité collective de ces établissements, tenus d'assurer une coordination de leurs efforts, et notamment de contenir la tendance de chacun d'eux à se comporter selon les lois de la concurrence* » (p. 61).

Le texte précise encore que l'intérêt des bassins scolaires est de partir des élèves (et non des structures) et de favoriser les objectifs positifs de redéploiement et de partenariat. C'est bien une utilisation plus efficace des moyens (et non purement des économies) qui est visée : le volume de l'emploi sera maintenu et les moyens dégagés pourront être redéployés dans le bassin.

Le texte précise encore que les objectifs généraux du Contrat stratégique pour l'éducation devront être déclinés, quantifiés et échelonnés par bassin, en vue d'ancrer le projet global dans les réalités du terrain : « *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. (...) 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 et afin de transmettre les informations statistiques aux responsables des différents niveaux (établissements, zones, bassin, CF) selon le mode d'agrégation approprié à leurs responsabilités* » (p. 62).

## 1.2.2. Le Contrat pour l'école

Si les bassins scolaires ne sont plus mentionnés explicitement dans le Contrat pour l'école, l'idée n'est pas morte pour autant, et encore moins les objectifs prioritaires qui leur étaient dévolus.

Au sein de la Priorité 8 (« Piloter les écoles en permanence »), on trouve une référence explicite à l'existence ou à la création de niveaux décentralisés, ainsi qu'aux divers objectifs attribués initialement aux bassins : « *Le pilotage ne se limite pas au niveau du système considéré dans sa globalité. La cohérence recherchée implique également la prise de responsabilité en matière de qualité, d'équité et d'efficacité à des niveaux décentralisés existants ou à créer. Tant pour l'enseignement qualifiant que pour l'enseignement de transition, cette prise de responsabilité visera notamment :*

- *l'optimisation de l'offre d'enseignement afin de réduire les concurrences stériles entre établissements et de permettre une meilleure affectation des moyens en définissant les modalités d'inscription, en réalisant des solidarités entre écoles permettant la prise en charge collective des élèves, en évitant les doubles emplois et la dispersion de l'offre ;*
- *l'utilisation optimale des infrastructures scolaires et extrascolaires »* (p. 42).

On peut également noter des liens plus ou moins forts entre un certain nombre d'objectifs attribués aux bassins scolaires dans le projet de Contrat stratégique pour l'éducation et différentes mesures décrites dans le Contrat pour l'école.

La construction d'indicateurs locaux permettant d'apprécier la qualité, l'équité et l'efficacité du système d'enseignement est également reprise, cette mission étant clairement dévolue à la Commission de pilotage.

## **2. LE RECHERCHE SUR LES BASSINS SCOLAIRES : UN TRAVAIL PROSPECTIF À LA LISIÈRE DES CHAMPS SCIENTIFIQUES ET POLITIQUES**

---

La nature peu habituelle de la recherche demandée a exigé de notre part un travail d'éclaircissement de notre mission. Elle nous a conduits à définir des règles de conduite. Bien plus que d'autres, cette étude se situe en effet à la lisière du scientifique et du politique, et interroge donc notre statut et notre mission de chercheur. Trois difficultés principales se sont présentées à nous : le contexte de débat, l'absence d'analyse univoque de l'existant, et l'impératif prospectif.

### **2.1. LE CONTEXTE DE DÉBAT**

---

La synthèse des textes politiques montre assez clairement que cette recherche s'est déroulée dans un contexte politique en pleine effervescence, non seulement à propos de la question spécifique des bassins scolaires mais aussi de manière plus générale à propos de l'orientation de la politique scolaire.

Il n'est pas chose aisée de réaliser une étude propositionnelle au moment même où les débats (parfois passionnés) se déroulent alentour, allant parfois jusqu'à des prises de positions (parfois très passionnées elles aussi) d'acteurs divers sur les bassins scolaires en général ou sur les bienfaits ou les dangers perçus derrière cette « nouveauté » du

gouvernement, et ce alors même que nous étions attelés à définir, préciser et opérationnaliser le concept.

Nous ne vivons pas dans un monde clos, nous rencontrons des acteurs, nous lisons leurs points de vue dans les revues spécialisées, et nous avons d'ailleurs été invités par certains pour en débattre. Ces lectures et contacts ont été l'occasion pour nous de percevoir où se situaient les appréhensions et les questions sensibles, et celles-ci ont été, fut-ce inconsciemment, intégrées dans notre réflexion. Il n'en reste pas moins que nous avons cherché à travailler dans la plus grande indépendance, sans trop nous laisser perturber par ce que d'aucuns imaginaient que les bassins pourraient être ou, surtout, ne pas être.

## **2.2. LE POINT DE VUE SUR L'EXISTANT**

---

Cette dernière remarque ne signifie pas que l'étude est uniquement basée sur la rationalité scientifique. En effet, l'étude sur les bassins comporte inévitablement une dimension politique. D'abord parce que les objectifs assignés à ces instances n'ont pas été totalement définis au préalable par le politique, ce qui nous a laissé une certaine marge de liberté, mais a aussi ouvert considérablement le champ de l'étude et a multiplié les zones d'incertitude. Ensuite parce que les propositions doivent tenir compte du système existant, à propos duquel il n'est pas possible de trancher scientifiquement ce qui est intangible et ce qui peut être changé.

Pour réaliser les tâches qui nous étaient assignées, trois balises politiques nous paraissaient devoir servir de cadrage :

- l'objectif du gouvernement de réduction des inégalités et des ségrégations (réduction des inégalités entre élèves et entre écoles) ;
- le principe de liberté de choix des parents ;
- la liberté d'enseignement des pouvoirs organisateurs.

Ces balises sont elles-mêmes parfois sujettes à interprétation. Ainsi en est-il de la liberté de choix des parents, que nous avons réinterprétée dans le sens d'une libre expression des préférences. Ainsi en va-t-il aussi pour la liberté d'enseignement dont on ne sait pas toujours préciser légalement les limites.

En ce qui concerne la prise en compte de l'existant, le commanditaire nous avait donné à ce sujet carte blanche, nous demandant de ne pas intégrer les contraintes politiques et affirmant à plusieurs reprises que notre mission consistait à fournir les propositions qui apparaissaient les plus efficaces au vu des connaissances scientifiques. Mais il était clair cependant que la page n'était pas blanche et qu'on ne pouvait faire table rase du contexte actuel de régulation, surtout dans un système où les acteurs sont autonomes et sont en mesure de peser sur le réel non seulement au moment de la mise en œuvre de mesures mais dès le moment d'élaboration de ces mesures. Il serait ainsi apparu absurde de déposer des propositions niant l'existence des réseaux ou la liberté de choix des familles. Et ce même au nom du principe d'efficacité puisque de telles mesures, si elles étaient mises en œuvre, auraient toutes les chances d'être contournées dans les faits.

Les propositions que nous avons formulées dans ce rapport visent à rendre possible l'atteinte des objectifs assignés, tout en respectant les contraintes précitées et en tenant compte au maximum de la réalité du système actuel, de ses structures, de leur fonctionnement, des particularités de chacun, etc. Autrement dit, la prise en compte du déjà-là a été un guide pour nos travaux. Nous avons considéré que le système de régulation existant n'était pas aisément malléable et que les logiques d'action des différentes

catégories d'acteurs n'avaient pas une grande plasticité. Il n'en reste pas moins que le concept de bassin scolaire a été d'emblée conçu par l'acteur politique comme un élément qui se voulait certes adapté au réel de la Communauté, mais qui remettait néanmoins en cause certains modes de régulation. Dans cette ligne, notre démarche combine respect et remise en cause de l'existant. Les propositions que nous faisons apparaîtront donc aux yeux de certains comme peu conformes à leurs logiques d'action, à leurs modes de fonctionnement habituels ou à leurs valeurs. Ces remises en cause ne sont pas faites au nom d'une idéologie et de manière purement gratuite. Nous tentons à chaque fois de justifier le choix de telle ou telle option en référence aux objectifs précités, mais la distinction entre ce qui est intangible et ce qui peut être remis en cause n'est cependant pas toujours scientifiquement justifiable.

### **2.3. L'EXIGENCE PROSPECTIVE**

---

Les difficultés exposées ci-dessus seraient moins cruciales si l'état de la science permettait de relier avec certitude les causes et leurs effets, et d'ainsi pouvoir justifier les propositions en référence aux objectifs chiffrés. Notre position serait en effet plus confortable si l'on pouvait établir scientifiquement que tel facteur du système de régulation provoquait tel effet positif ou négatif sur les inégalités entre élèves et entre écoles. Mais la complexité du réel ne se laisse pas ainsi soumettre aux modèles analytiques. Comme les facteurs liés à ces phénomènes d'inégalité sont multiples et inter-reliés, l'identification précise et certaine d'un facteur explicatif ne signifie pas que la modification de ce facteur a d'office un effet bénéfique, non seulement parce qu'on ne sait pas toujours anticiper la manière dont les autres facteurs vont être affectés par la modification du facteur identifié, mais aussi parce que le système est composé d'acteurs capables de développer des stratégies propres à atténuer ou annihiler les effets d'une intervention sur l'un des facteurs.

Si les chercheurs en éducation peuvent contribuer à l'interprétation des phénomènes observés et à la mise en évidence de relation de co-occurrence entre des phénomènes, ils ne sont donc pas en mesure de prédire, avec un haut degré de certitude, la manière dont un dispositif particulier va affecter le comportement des acteurs et, *in fine*, l'état de la ségrégation et des inégalités dans le système scolaire.

Pour opérationnaliser ce travail essentiellement prospectif, nous avons donc veillé à distinguer les propositions ou arguments scientifiquement fondés et ceux qui sont davantage le résultat d'une réflexion logique et rigoureuse, construite par exemple par analogie avec d'autres systèmes éducatifs.

Différents scénarios ont ainsi été développés pour chacun des domaines d'action envisagés, ainsi que pour les instances et pour les contours géographiques. Pour les domaines d'intervention, des scénarios combinés permettent encore d'enrichir les perspectives. Des arguments quant à l'efficacité attendue de tel ou tel scénario, des précisions quant aux aspects à prendre en considération pour se prémunir d'effets pervers... émaillent également ce rapport.

L'évaluation de la mise en place des dispositifs préconisés (ou une évaluation comparative de dispositifs alternatifs) permettrait d'avoir une vision plus valide de leur efficacité. Evidemment, tout cela n'était nullement possible endéans les délais impartis pour mener la recherche. L'idée d'un phasage progressif pour la mise en place des bassins scolaires (par exemple, la constitution de quelques bassins avant une généralisation à toute la Communauté, le développement de quelques compétences avant une extension des domaines d'intervention, ...) ne devrait toutefois pas être négligée, tout en n'oubliant pas non plus la nécessaire évaluation des différentes étapes de mise en oeuvre.

### **3. LE PLAN DU RAPPORT**

---

La recherche inter-universitaire dont les résultats sont présentés dans ce rapport consistait à opérationnaliser le concept de « bassin scolaire ». Comme nous l'avons précisé ci-dessus, nous avons opté pour une logique de développement de scénarios alternatifs. Un débat politique doit avoir lieu pour décider des orientations à privilégier.

Pour aider au développement de ce travail argumentaire, le rapport se présente en partie sous une forme assez technique : d'une part, l'analyse de l'existant occupe une place importante (textes législatifs et pratiques développées par les acteurs) ; d'autre part, les scénarios proposés sont nuancés, prennent en compte une multitude de variables, envisagent différents axes d'analyse... et argumentent les choix opérés.

Le travail analytique et détaillé est particulièrement développé dans le chapitre 2, consacré aux domaines d'intervention des bassins scolaires. Le lecteur désireux d'avoir une vision plus globale des scénarios proposés se réfèrera au point 4 de ce chapitre où l'on propose tout d'abord une synthèse des scénarios relatifs à chaque domaine de compétence envisagé, puis une mise en perspective des scénarios permettant de retenir cinq options principales et hiérarchisées selon l'ampleur de l'investissement qu'elles demandent, mais aussi des effets escomptés.

Le chapitre 3 s'intéresse aux instances nécessaires au bon fonctionnement des bassins, ainsi qu'aux liens entre ces instances et les composantes des bassins d'une part, et entre ces instances et la Communauté d'autre part. Ces différentes questions sont analysées en lien avec les différents scénarios relatifs aux domaines d'intervention des bassins.

Le chapitre 4 se focalise sur la question du découpage géographique des bassins. Là encore, différents scénarios sont proposés suivant deux lignes directrices principales. Le nœud central à la base de leur construction est, soit, la prise en compte de l'existant (spécifiquement les zones actuelles), soit, la prise en compte des interdépendances entre établissements (analyses à la base du concept initial de bassin scolaire développé par le Cerisis).

En accord avec la demande qui nous a été formulée, les chapitres 2 à 4 sont donc consacrés à l'opérationnalisation du concept de bassin scolaire. Avant d'entrer de plain-pied dans cette problématique, il nous est apparu important de débiter ce rapport par un argumentaire quant à l'intérêt de développer de nouvelles structures intermédiaires territorialisées pour réguler le système éducatif à un niveau décentralisé. C'est l'objet du chapitre 1 qui s'intitule « Pourquoi des bassins scolaires ? » ou, autrement dit, qu'est-ce qui justifie de créer une nouvelle structure au sein du paysage déjà bien complexe de la Communauté française de Belgique ?