ENSEIGNEMENT

DIVERSITÉ, ÉGALITÉ : UN COUPLE INCONCILIABLE ?

Des efforts ont déjà été menés pour permettre au plus grand nombre d'accéder à l'enseignement. Cependant, tous les élèves ne sont pas égaux devant l'école : ceux qui vivotent, qui « décrochent », qui ratent sont nombreux, et, en général, ils sont issus de milieux sociaux défavorisés. Privilégier l'égalité de résultat ne veut pas dire couler tous les jeunes dans le même moule, mais permettre l'accès de tous à un socle de compétences multidimensionnel et ambitieux. Un tel objectif n'implique pas nécessairement une uniformisation autoritaire des établissements scolaires. Il passe plutôt par le développement de nouveaux mécanismes de régulation accordant un rôle important aux « bassins scolaires ». À ce niveau géographique correspondant à une agglomération pourraient être mises en place des procédures de concertation visant à structurer l'offre d'enseignement en vue d'atteindre plus d'égalité de résultats.

Par Bernard Delvaux

En dépit d'une massification de l'enseignement et d'un allongement général de la scolarité, le système scolaire demeure inégalitaire. La qualité des équipements et des équipes éducatives fluctue de manière indéniable selon les écoles. Les résultats atteints par les élèves au terme de l'enseignement obligatoire sont inégaux : les jeunes ne sortent pas tous avec le même « bagage » ; nombre d'entre eux n'accèdent pas aux niveaux de compétences correspondant à leurs « aptitudes », et beaucoup sortent de l'enseignement fragilisés ou démotivés. Ces inégalités ne sont souvent qu'une reproduction d'inégalités préexistantes, l'origine sociale continuant à déterminer puissamment la qualité de l'encadrement et la destinée scolaire. Bref, le système scolaire n'est pas seulement producteur d'inégalité. Il est aussi reproducteur d'inégalités.

Les débats à propos des politiques aptes à limiter les inégalités scolaires ne sont pas récents et concernent tous les pays. Beaucoup de bruit pour rien ? Une observation sommaire de la réalité pourrait en effet conduire à l'hypothèse d'une assez grande indépendance entre politiques mises en

œuvre et résultats en termes d'égalité. Quels que soient les systèmes de régulation et les normes, n'observe-t-on pas en effet la production et la reproduction des inégalités ? La fonction de tri n'est-elle pas inséparable du système scolaire, et ce tri, quoi qu'on fasse, ne s'effectue-t-il pas avant tout sur la base de facteurs sociologiques ? La thèse ici défendue est que les liens de causalité entre politique et égalité ne sont pas inexistants mais complexes, que leur complexité explique l'inefficacité relative des actions menées dans un souci d'équité, et que, néanmoins, une action politique plus efficace peut être définie.

QUEL OBJECTIF ?

La notion d'égalité a peut-être, dans le contexte sociopolitique actuel, une connotation surannée. On lui préfère de plus en plus souvent le concept d'équité. La première question est dès lors de savoir s'il faut formuler l'objectif en termes d'égalité ou d'équité. En raison de la proximité sémantique des mots équitable et juste, le concept d'équité attire l'attention sur le caractère relatif et socialement situé de l'objectif fixé. La notion d'égalité, au contraire, parait plus univoque et semble suggérer que l'objectif est de donner à chacun un destin identique. Ce n'est cependant pas le cas : de nombreuses variantes de la notion d'égalité entrent en concurrence. Des situations égales d'un point de vue peuvent en effet être jugées inégales d'un autre point de vue. On pourrait par exemple justifier, au nom de l'égalité de résultats, que les écoles à population immigrée reçoivent davantage de moyens que les autres, ce qui heurterait les tenants d'une égalisation des ressources. À l'inverse, il serait possible de justifier, en invoquant l'égalité des utilités marginales, que l'accès à l'enseignement supérieur soit réservé aux seuls jeunes qui disposeraient des « aptitudes » requises, ce qui ferait réagir les partisans d'une égalisation des résultats. La notion d'égalité est tout aussi polysémique que celle d'équité. La définition d'un objectif d'égalité implique dès lors nécessairement un débat social. Ceci étant admis, nous préfèrerons ce concept à celui d'équité, à nos yeux trop susceptible d'édulcoration.

LES MULTIPLES VARIANTES DE L'ÉGALITÉ

La seconde question est logiquement celle du type d'égalité à viser[1]. L'égalité d'accès focalise l'attention sur les possibilités de parvenir à un niveau ou à une filière déterminée : les tenants d'une telle égalité fustigeront le fait que des jeunes à « capacités » ou à « mérites » égaux ne puissent pas tous accéder aux filières nobles ou à l'enseignement supérieur, mais ils accepteront qu'on renonce à l'ambition d'un tel accès pour ceux qui apparaissent moins doués. Ils justifieront ainsi une politique élitiste. L'égalité des utilités marginales, proche de la précédente, conduit à ne proposer un enseignement à un jeune « que dans la mesure où le gain qu'il recueille d'une unité supplémentaire d'enseignement se situe au-

[1] Plusieurs typologies des différentes « égalités » coexistent. La classification que nous proposons ici s'inspire partiellement de celles définies par Aletta Grisay et par T.C. Miller.

dessus d'un certain seuil, le même, en principe, pour tous[2] ». L'égalité de traitement met l'accent sur l'égalisation des ressources pédagogiques mises à la disposition des jeunes : quelle que soit leur situation, tous les jeunes ont droit à la même qualité d'enseignement, qu'ils soient nantis ou défavorisés ; cette égalité de ressources n'induit pas automatiquement l'objectif de permettre à tous d'atteindre les mêmes résultats. L'égalité de progression privilégie la mesure des écarts de progression entre élèves : tous les élèves, quel que soit leur niveau de départ, doivent avoir progressé dans la même mesure au bout d'un certain laps de temps. L'égalité de résultats va plus loin puisqu'elle s'intéresse aux performances finales, indépendamment des niveaux de départ. L'égalité de qualité de vie postscolaire ne se limite pas à considérer les résultats à la fin de la scolarité. Elle conduit à exiger du système scolaire qu'il compense anticipativement les inégalités qui, au-delà de la scolarité, se construisent entre jeunes ayant pourtant obtenu des résultats identiques à la sortie du système scolaire.

Les égalités d'accès, d'utilité marginale ou de progression autorisent de fortes différences de résultat ou même de progression. Surtout, elles ouvrent la porte à une légitimation facile de telles différences par la référence à des concepts douteux tel celui d'aptitude. L'égalité de traitement tend, elle aussi, à justifier le renoncement du système à poursuivre le développement optimal de tout jeune, puisqu'elle conduit à refuser la mobilisation de ressources complémentaires pour les jeunes moins bien dotés en capitaux valorisés par l'école. L'objectif d'égalité de résultats est plus ambitieux. Celui d'égalité de qualité de vie postscolaire l'est davantage encore. C'est dès lors, à nos yeux, l'une de ces deux égalités qui doit servir de référence aux politiques scolaires. Mais comme il ne parait pas justifié de rendre l'école responsable de processus inégalitaires se tissant en dehors d'elle, l'égalité de résultats nous parait être un repère plus justifié lorsqu'il s'agit d'orienter et d'évaluer le système scolaire. Le résultat à viser doit cependant être défini de manière telle qu'il augmente pour chacun la probabilité d'atteindre une haute qualité de vie postscolaire.

QUELLE ÉGALITÉ DE RÉSULTAT ?

Ces considérations orientent partiellement la réponse à la troisième question, celle du choix entre les nombreuses variantes de l'égalité de résultat. Le résultat qu'on veut égaliser varie en effet : selon qu'il constitue un socle de base sur lequel viennent se greffer des acquis plus spécifiques ou qu'il correspond à une orientation spécifique, selon qu'il est axé sur des savoirs, des savoir-faire ou des savoir-être, selon les dimensions prises en compte (développement intellectuel, manuel, sportif, social, culturel…), selon le niveau plus ou moins élevé où l'on place la barre.

Le premier point nous parait essentiel. La question qu'il pose a trait à la manière de concilier deux principes antagonistes, ceux d'égalité et de pluralisme. Cette volonté de conciliation implique que l'objectif d'égalité ne peut consister à privilégier une des filières existantes, à en faire la réfé-

2 D. Meuret, « Le système éducatif est-il juste ? », 1997, texte ronéotypé.

rence centrale, et à imposer ainsi comme objectif commun l'acquisition des compétences et connaissances spécifiques actuellement définies dans cette filière. On est ainsi amené à définir les objectifs communs en référence à un socle de base à côté et au-delà duquel peuvent être poursuivis des objectifs spécifiques, socle défini le plus possible en amont des options de vie, mais qui pourra toujours apparaitre à certains comme une contrainte, une imposition de valeurs, un viol de leur autonomie, dans la mesure où la poursuite d'un objectif d'égalité implique nécessairement d'imposer des limites au principe du pluralisme.

Un tel socle de base devrait être défini en fonction des objectifs visés au-delà de la scolarité. Ceux-ci se conjuguent à la fois en termes de droits et de devoirs, d'autonomie et de socialisation. Sur le versant droit-autonomie, l'objectif de l'éducation pourrait être de former des individus capables de mettre en pratique la conception qu'ils ont de la « vie bonne », de la faire respecter par autrui, de créer de nouvelles références et d'en changer en cours de vie. Sur l'autre versant — celui des devoirs et de la socialisation — l'objectif pourrait être de former des individus capables de respecter les personnes et les groupes se référant à d'autres modes de « vie bonne », de négocier démocratiquement avec eux la répartition des ressources limitées, et de contribuer à ce que ces modes de vie alternatifs puissent être concrètement développés. L'exigence d'égalité de résultats devrait donc porter sur un « bagage » de savoir, de savoir-faire et de savoir-être qui permette à tous d'atteindre les objectifs décrits ci-dessus en termes de droits et de devoirs.

POUR UN SOCLE MULTIDIMENSIONNEL ET AMBITIEUX

Une telle option induit un second choix : l'objectif commun ne peut être réduit à des compétences techniques telles que la lecture, ni même à des savoir-faire tels que la capacité d'abstraction. Il touche aussi à des savoir-être tels que l'estime de soi, le respect de l'altérité ou la capacité de dialogue qui, pour être essentiels, sortent habituellement du champ de l'évaluation scolaire et, plus que les autres dimensions encore, ne résultent pas exclusivement de l'action scolaire.

La troisième caractéristique de l'objectif d'égalité est d'être multidimensionnel, donc de ne pas se limiter au développement intellectuel. Les notions de socle et de compétence impliquent en effet la conception d'un individu qui ne soit pas réduit à une seule dimension.

Enfin, dans la mesure où les compétences acquises par les jeunes à côté ou au-delà de ce socle constituent de puissants modes de différenciation et peuvent être utilisés comme des moyens de reconstruction des inégalités opposées aux objectifs de socialisation et d'individualisation décrits plus haut, il faut d'emblée définir un socle suffisamment ambitieux. Dès lors, ce socle ne peut uniquement concerner la partie de la scolarité organisée en tronc commun. Un socle de compétences commun devrait être défini au-delà de la scolarité commune et concerner non seulement toutes les filières de l'enseignement ordinaire, mais aussi les C.E.F.A., l'appren-

tissage et le secondaire spécial. Un tel socle serait en outre le garant de l'existence de passerelles effectives entre types d'enseignement et entre filières.

En conclusion, nous pensons que les résultats qu'il faut tenter d'égaliser devraient constituer un socle suffisamment large de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être multidimensionnels.

Une question demeure cependant encore en suspens. Elle a trait à l'unité de mesure des inégalités. Mesure-t-on l'inégalité de résultats entre individus ou entre groupes sociaux ? Si l'on retient la seconde hypothèse, cela signifie que l'objectif prioritaire qu'on se fixe est la lutte contre la reproduction des inégalités : ce qui importe est qu'en moyenne les enfants d'enseignants et les enfants d'ouvriers disposent des mêmes ressources, progressent au même rythme ou atteignent les mêmes résultats. Un tel objectif admet l'existence de grandes disparités intragroupes et peut être compatible avec une politique élitiste. L'autre objectif, au contraire, ambitionne de lutter contre toute inégalité, tant intergroupes qu'intragroupes. Il intègre donc théoriquement le double objectif de lutte contre la production et contre la reproduction d'inégalités. Cependant, le risque est grand de voir la variance interindividuelle se réduire sans que la variance intergroupes soit modifiée, les jeunes qui bénéficient de l'action pouvant appartenir prioritairement aux groupes favorisés. Dès lors, les deux objectifs nous semblent devoir être combinés. Les différences entre groupes sociaux ne doivent pas constituer le seul point de focalisation mais doivent cependant être observées attentivement, pour éviter les dérapages d'un discours exclusivement centré sur les différences interindividuelles.

UNIFORMITÉ OU DIVERSITÉ ?

Ce débroussaillage encore sommaire des multiples variantes de la notion d'égalité montre bien la difficulté de la construction d'un accord social sur l'objectif à poursuivre. Mais à cette difficulté s'en ajoute une autre, tenant à la définition des moyens pour parvenir à une telle égalité.

Souvent, l'égalité est assimilée à l'uniformité : pour obtenir un socle commun de savoir, de savoir-faire et de savoir-être, il serait préférable, pense-t-on souvent, d'offrir à tous le même système éducatif, sous forme de tronc commun, quitte à ce qu'on développe en son sein une réelle pédagogie différenciée. C'est oublier un peu vite que tout système social est vivant : même en ce qui concerne le tronc commun de la scolarité, un certain niveau de différenciation des unités d'enseignement est inéluctable. C'est oublier aussi qu'une certaine diversité de ces unités peut produire des résultats positifs en termes d'égalité de résultats.

Le concept de diversité des unités d'enseignement renvoie aux distinctions entre filières et entre écoles, voire entre classes, tant sur le plan des contenus enseignés que des dispositifs pédagogiques, des objectifs et des caractéristiques des publics. Selon nous, cette diversité est inéluctable. Elle est aussi ambivalente : elle peut être structurée de manière très diverse et avoir un impact variable en termes d'égalité.

DIVERSITÉ INÉLUCTABLE

En Communauté française, la diversité des unités d'enseignement est forte. Elle apparait même au sein du tronc commun que constitue le premier degré de l'enseignement secondaire. À ce niveau, en dépit de la définition de grilles d'horaires communes limitant strictement les options, les écoles continuent à se différencier sur la base de leurs objectifs de compétences, des orientations scolaires auxquelles elles préparent, des pédagogies qu'elles appliquent et des caractéristiques de leur public. Sur la base de ce dernier critère, les différences sont manifestes : en 1re A, dans le bassin scolaire de Charleroi, la proportion d'élèves en retard varie de 5 à 80 % selon les écoles[3]. Cette différenciation en termes de public existe tout autant au sein de l'enseignement non confessionnel (de 13 à 80 % d'élèves en retard selon les écoles) que de l'enseignement confessionnel (de 5 à 75 %). Elle est par ailleurs loin de se limiter aux filières, lorsque celles-ci apparaissent après le tronc commun. Au sein même de chaque filière, des hiérarchies se font jour : en 3e année de l'enseignement général, la proportion d'élèves en retard varie de 13 à 50 % selon les écoles, et en 3e professionnelle la proportion d'élèves ayant au moins deux ans de retard varie de 31 à 72 %.

La diversité semble inéluctable, même dans les pays où elle n'apparait pas sous l'angle de ce critère du retard scolaire que nous venons d'utiliser. On l'observe dans tous les pays, même dans ceux qui, comme la France, ont déployé une forte régulation normative dans le cadre d'un État centralisateur : en dépit de la carte scolaire imposant à chaque élève l'école de son secteur géographique, on observe une nette différenciation des publics entre écoles et, à défaut, entre classes d'une même école. Les pouvoirs publics soucieux de non-ségrégation des publics peuvent en effet difficilement faire la police jusque dans les moindres recoins du système. Loin de se limiter au niveau des établissements, la ségrégation des élèves et la différenciation des objectifs peuvent aussi se développer au sein même des écoles.

La régulation libérale n'est dès lors pas la seule à produire diversité et hiérarchie des unités d'enseignement. L'imposition d'une grille d'horaires commune et d'un tronc commun n'empêche pas la différenciation des objectifs et dispositifs pédagogiques. La carte scolaire ou le « busing » n'empêchent pas une certaine ségrégation des publics. Les processus de différenciation résistent à l'imposition de normes centrales. Celles-ci sont incapables d'en supprimer les multiples ressorts.

LES RESSORTS DE LA DIFFÉRENCIATION

La ségrégation spatiale des lieux de résidence, premier ressort de la diversité des unités scolaires, préexiste dans une certaine mesure : entre

3 Les chiffres repris dans cet article proviennent tous de *L'enseignement secondaire dans le bassin scolaire de Charleroi. Écoles, élèves et trajectoires scolaires*, Bernard Delvaux *et alii*, Cerisis-U.C.L., 1997.

régions, entre villes, entre quartiers, les caractéristiques de population varient, et ces différences se reproduisent au niveau scolaire. Des politiques telles que la carte scolaire, limitant la liberté de choix des familles, ne peuvent rien contre un tel facteur.

L'offre « en marge » constitue un autre ressort des processus de différenciation. Tout pouvoir public, même s'il poursuit le projet d'un système scolaire monolithique, laisse subsister des unités d'enseignement « en marge » de ce qui est « ordinaire » ou contrôlé par lui (enseignement spécial, enseignement privé). Ces « marges » constituent non seulement une première modalité de la différenciation, mais aussi, dans certains cas, l'aiguillon d'un processus de différenciation au cœur même du système scolaire ordinaire et contrôlé, celui-ci étant contraint de maintenir un certain niveau de diversité afin d'éviter la fuite d'une part significative de la « clientèle ».

Tout pouvoir public est également contraint de prévoir, tôt ou tard dans le cursus scolaire, une certaine spécialisation des unités scolaires, qui se caractérise souvent par une palette de filières et d'options hiérarchisées. L'orientation que cette spécialisation suppose pèse de tout son poids sur le tronc commun situé en amont. Les effets sont de deux types : construction d'une hiérarchie d'unités d'enseignement dès l'amont du point d'orientation (certaines se spécialisant dans la préparation aux filières « nobles »), ou, lorsque le public des unités demeure relativement hétérogène, abandon des élèves les plus faibles à leur sort, dans l'attente d'une orientation par défaut. Dans les deux cas, ces préorientations voilées signent l'abandon de l'idéal d'indifférenciation propre au tronc commun.

DIVERSITÉ AMBIVALENTE : DES ATOUTS…

Pour ces raisons et d'autres encore, une relative différenciation des unités d'enseignement parait inéluctable. Il n'en reste pas moins que ses effets en termes d'égalité de résultats demeurent variables. Ces variations tiennent au caractère ambivalent de la diversité. Côté positif, elle autorise la prise en compte des « besoins » et le respect du pluralisme. Côté négatif, elle peut faire le lit des hiérarchies sociales, légitimer la reproduction des inégalités, et compromettre une socialisation fondatrice d'un « vivre ensemble ».

La diversité a un versant positif. La prise en compte des « besoins » et le respect du pluralisme ne peuvent être entièrement assurés si chaque unité est d'une forme « standard » du point de vue pédagogique et se caractérise par une forte hétérogénéité de public. Même en appliquant une pédagogie différenciée, il est difficile, voire impossible, d'assumer la prise en charge des « besoins » et de respecter les options de vie différentes, en raison non seulement de la grande hétérogénéité de ces besoins et options de vie, mais aussi des limites intrinsèques à la différenciation du rapport à l'élève au sein d'une classe. N'est-il pas, par exemple, difficile à un enseignant d'organiser simultanément une forte structuration des apprentissages, favorable à certains élèves, et une approche plus constructiviste des savoirs, requise par d'autres ? Un référent identitaire et culturel relative-

ment commun au départ ne permet-il pas de faciliter l'apprentissage ? Quelques élèves « défavorisés » isolés dans un groupe d'élèves d'origine aisée ne se sentiront-ils pas écrasés et exclus (et inversement, s'il s'agit d'une minorité aisée dans un environnement plus populaire) ? L'unification en un tronc commun ou l'hétérogénéisation des publics d'une école ou d'une classe ne sont pas nécessairement les voies les plus favorables aux populations dominées économiquement ou culturellement. Elles le sont sans doute d'autant moins si l'objectif ne se résume pas à faire parvenir davantage de jeunes d'origine modeste aux standards fixés par les populations dominantes, mais est aussi de donner plus de poids social à leurs spécificités.

... ET DES DANGERS

Ces avantages propres à une certaine différenciation des unités d'enseignement sont contrebalancés par d'indéniables dangers. La balance entre les principes d'égalité et de pluralisme peut en effet être rapidement déséquilibrée au détriment du premier principe, dès qu'on autorise une certaine diversité. L'argumentation en termes de « besoins » et de valeurs peut faire le lit d'une perte de référence commune minimale, pourtant nécessaire pour que, au-delà des spécificités, une socialisation aux normes du « vivre ensemble » soit possible. La différenciation, poussée à l'extrême, pourrait même engendrer la diffusion de valeurs antidémocratiques dans certaines écoles. La référence aux besoins, aux aptitudes ou aux « gouts » et préférences peut par ailleurs être une pure légitimation de la hiérarchisation des unités, de la ségrégation des publics, des orientations définitives et des renoncements à faire atteindre par tous un socle minimal de compétences. Enfin, si la diversité des unités peut être le reflet d'une pluralité de visions de ce qu'est la « vie bonne », elle peut être aussi le reflet d'une hiérarchie « *de facto* » des référents, se marquant en aval du système scolaire par la place qu'occupent dans la vie politique, économique, culturelle et sociale les populations qui se réfèrent à telle ou telle option.

Si l'on accepte de définir l'égalité de résultats dans les termes définis ci-dessus, une différenciation sera jugée légitime pour autant qu'elle permette *in fine* l'acquisition par tous d'un socle commun de savoir, de savoir-faire et de savoir-être. La question du moment à partir duquel la diversité favorise un tel objectif est cependant délicate à trancher a priori. La diversité acceptable ne se distingue pas facilement de la diversité inacceptable, parce que les effets en termes d'égalité ne sont pas toujours faciles à prédire. Les conclusions des analyses scientifiques sur les effets de certaines pédagogies ou des modes de composition des classes ne sont pas toujours univoques. En outre, il n'est pas toujours facile d'anticiper les réactions de ceux qui sont porteurs de stratégies de hiérarchisation et de ségrégation : une trop forte volonté d'uniformisation peut provoquer des réactions en chaine et des « effets pervers », de même que l'autorisation d'une certaine diversité peut ouvrir la porte à d'autres formes de diversité, plus perverses.

UNE DIVERSITÉ À ACCEPTER ET À CONTENIR

Accepter la diversité tout en la contenant relève donc de la gageüre. Particulièrement complexe, la gestion de la diversité souffre d'un déficit de pensée. Entre vouloir purement et simplement l'éliminer et la laisser se développer anarchiquement en se moquant de ses effets en termes d'égalité, n'existe-t-il pas un troisième terme, une manière de « lâcher la bride » à la diversité tout en gardant, mieux qu'à présent, le cap sur les objectifs d'égalité ?

Scientifiquement, les effets du mode de régulation sur la diversité des unités d'enseignement aussi bien que sur l'égalité de résultats sont difficiles à établir. Les systèmes scolaires combinent chacun de manière complexe divers modes de régulation, ce qui rend difficile le travail de typologie. Ils baignent en outre dans des contextes sociaux, culturels et économiques différents, et ceux-ci conditionnent, tout autant que les systèmes de régulation, les formes de différenciation et les effets en termes d'égalité. Cette dernière caractéristique rend d'ailleurs illusoire la recherche d'un système de régulation qui serait partout performant.

Le mode actuel de gestion du système scolaire francophone ne nous parait pas favoriser la réalisation d'une égalité de résultats, même s'il est indéniable que certaines réformes récentes visent un tel objectif, en tout cas au niveau du tronc commun. La limitation du recours excessif au redoublement, la lutte contre la concurrence entre écoles par le biais d'un resserrement des grilles d'horaires, le recentrage sur les compétences plutôt que sur les savoirs par la restructuration des programmes et la définition des socles de compétences, les procédures de recours contre les exclusions constituent autant de chantiers ouverts dans une direction apparemment favorable aux objectifs d'égalité tels que définis ci-dessus. Bien qu'il soit aujourd'hui prématuré d'évaluer l'impact de ces réformes, certains indices laissent cependant supposer l'existence de limites à leur efficacité en matière d'égalité. Au moins trois catégories de facteurs limitatifs apparaissent : l'incompatibilité de certains objectifs politiques poursuivis, l'inadaptation du contrôle de l'autonomie des établissements, et la quasi-absence de procédures de coordination entre acteurs locaux.

LES EFFETS LIMITÉS DES MESURES POLITIQUES

En ce qui concerne le premier facteur, on observe surtout un découplage des objectifs définis dans les champs budgétaire et pédagogique. Si nous parlons de découplage plutôt que d'opposition, c'est parce que les objectifs budgétaires et pédagogiques simultanément poursuivis ne nous semblent pas foncièrement incompatibles. Le problème tient au fait que le pouvoir central n'a pas voulu ou pu assumer la recherche d'une combinaison optimale des deux types d'objectifs. Pressé d'atteindre ses objectifs budgétaires, il ne les a lestés de presque aucune norme pédagogique parce que cela risquait de réduire les montants économisés, ou à tout le moins de trop étaler les réductions de dépenses dans le temps. Les restructurations décidées par les établissements en matière d'encadrement et de fusion entrent

dès lors souvent en contradiction avec les objectifs pédagogiques du gouvernement. Les incompatibilités d'objectifs peuvent aussi être internes au champ pédagogique : ainsi, la réforme entamée dans l'enseignement de qualification, plaçant strictement l'accent sur les compétences professionnelles, parait de nature à compromettre partiellement la réalisation de l'objectif de socle de compétences assigné au premier degré.

Le second facteur limitatif est l'inadaptation du contrôle de l'autonomie des établissements. En matière pédagogique, il n'y a pas de contrôle réel en dehors de l'obligation de respect des normes substantielles (imposant des pratiques précises). Or ces normes ne touchent que les épiphénomènes de l'inégalité scolaire. Imposer le non-redoublement et des grilles d'horaires resserrées, cela ne suffit pas à lutter contre la hiérarchisation et les inégalités. L'autonomie laissée aux établissements et aux enseignants dans le choix des méthodes pédagogiques ne nous parait pas devoir être mise en cause. Ce qui pose problème est l'absence de contrôle des résultats des élèves par rapport aux compétences-socles ; cette absence autorise la persistance, voire le développement, de la hiérarchisation des établissements et des préorientations, bien souvent synonymes d'abandon de certaines composantes du socle de compétences. Les changements d'école en cours de premier degré attestent cette pratique. L'étude menée dans le bassin scolaire de Charleroi montre notamment qu'entre 1994-1995 et 1995-1996, 10 % des élèves passant de 1re observation en 2e commune ont changé d'établissement, le plus souvent à destination d'écoles davantage ancrées dans les filières de qualification.

Le troisième type de faiblesse est l'absence d'outil favorisant une réelle coordination des initiatives des acteurs locaux. Au sein de l'établissement, les équipes demeurent encore trop souvent des additions d'individualités. Les mesures prises en termes de participation et de projet d'établissement sont peut-être de nature à favoriser une coordination à ce niveau. Par contre, les coordinations entre établissements sont peu développées et ne portent encore que sur des domaines marginaux pour ce qui est des objectifs d'égalité. Or on ne peut maitriser les processus de différenciation uniquement par des procédures intra-établissements, puisque celles-ci concernent chaque fois des publics d'enseignants et d'élèves déjà sélectionnés et relativement homogènes, peu soucieux de prendre en compte les effets de leurs choix sur les autres écoles. Le fait est cependant que, jusqu'ici, les politiques scolaires ont souvent structuré la régulation en ne distinguant que deux niveaux : entre pouvoir central et établissements scolaires, aucun niveau intermédiaire de régulation n'est en général prévu.

POUR UN NIVEAU DE RÉGULATION INTERMÉDIAIRE

Un tel niveau intermédiaire constitue à nos yeux l'une des clés d'un système de régulation susceptible d'orienter dans un sens plus égalitaire les processus de différenciation des unités d'enseignement. Réunissant toutes les écoles d'un même bassin scolaire, il pourrait permettre de solidariser autour d'objectifs communs les acteurs partageant un même espace, écoles « huppées » et écoles « dépotoirs » étant tenues solidairement respon-

sables des mauvais résultats de certains groupes d'élèves. Une telle solidarité « spatiale » complèterait les efforts déjà déployés en matière de solidarité « temporelle » des différentes années d'études d'une même école par l'instauration des cycles[4].

Une telle option implique un certain type de régulation. Premièrement, des normes en termes d'objectifs doivent être préférées aux normes substantielles. Deuxièmement, ces normes doivent être définies et contrôlées davantage au niveau du bassin scolaire que de l'établissement. Enfin, conjointement à ce mode de régulation par les normes, d'autres modes de régulation plus interactifs (procéduraux, incitatifs, informationnels et propositionnels[5]) doivent être développés.

Plutôt que d'imposer aux acteurs le respect de modalités précises, il conviendrait d'imposer le respect d'objectifs. Ceci dans le triple but d'éviter trois traits négatifs des normes substantielles : celles-ci en effet n'agissent que sur les épiphénomènes, ne font pas clairement apparaitre aux acteurs les objectifs qui leur sont assignés, et laissent peu de champ aux initiatives locales. L'idée est que les objectifs seront davantage atteints si on sanctionne leur non-respect tout en laissant davantage aux acteurs le choix des modalités pour y parvenir. La question est de savoir s'il est possible de dégager au niveau de la Communauté française un accord sur des objectifs suffisamment précis, davantage détaillés en tout cas que ceux définis dans le décret « missions ».

La seconde caractéristique de ce système de régulation proposé est qu'une part importante de ces objectifs soit défini et contrôlé au niveau du bassin scolaire plutôt qu'au niveau de chaque établissement ou de chaque enseignant. À la différence de ce qui se pratique dans nombre de pays anglophones, l'objectif ne serait pas de classer les écoles selon leur performance[6], mais de mesurer si, collectivement, elles s'approchent plus ou moins des objectifs. C'est l'éloignement collectif des objectifs qui serait sanctionné et donnerait lieu à une intervention du pouvoir central en vue de réorganiser l'offre scolaire de la zone, ou les procédures d'orientation scolaire. Dans le cadre de telles interventions, des sanctions pourraient cependant être prises au niveau des établissements, de manière à imposer aux plus récalcitrants le principe de solidarité.

4 Cette solidarisation temporelle doit d'ailleurs être poursuivie et étendue aux deux parties prenantes du tronc commun (primaire et premier degré).

5 Voir *Transformation du métier d'enseignant : pratiques et représentations des intervenants,* Bernard Delvaux, Fabienne Dourte et Marie Verhoeven, Cerisis-U.C.L., 1996.

6 Les performances d'établissements ne peuvent selon nous être mesurées qu'à condition de n'être pas diffusées (vu les effets pervers se développant via le libre choix des familles) et de servir avant tout à comprendre les résultats d'ensemble de la zone plutôt qu'à sanctionner ou récompenser aveuglément les établissements.

AUTONOMIE, PARTICIPATION ET SOLIDARITÉ

L'émergence d'un niveau de régulation intermédiaire n'implique pas la suppression de l'autonomie des établissements. Il ne s'agit pas de créer des « super P.O. », mais de favoriser leur association en vue d'objectifs prédéfinis. Le projet d'établissement est un élément clé du système de régulation proposé. Il permet de définir les spécificités de l'école et de situer celle-ci dans l'architecture d'ensemble de la zone. Il est l'expression d'une triple exigence d'autonomie, de participation (parce que élaboré dans le respect des procédures démocratiques internes) et de solidarité (parce qu'il doit être jugé compatible avec les projets des autres établissements de la zone).

Dans un tel schéma, le bassin scolaire remplit plusieurs fonctions : il est à la fois unité d'observation, lieu de débats, lieu de rencontre et unité de gestion. Unité d'observation tout d'abord : c'est à ce niveau que la réalité scolaire est, de manière privilégiée, observée, analysée et évaluée. Ensuite, il est lieu de structuration de débats entre acteurs disposant d'une autonomie non négligeable, et qui ont pour mission de rendre compatibles leurs spécificités par le biais de négociations, alors que, jusqu'à présent, ces spécificités sont agrégées sans débat dans le cadre de mécanismes de « marché ». Le bassin scolaire est également le lieu de rencontre d'acteurs dépassant le cadre strictement scolaire : P.M.S., mais aussi familles ou associations pourraient être appelées à mieux coordonner leurs efforts en vue de l'objectif en termes d'égalité. Enfin, le bassin pourrait devenir à terme un lieu de gestion de budgets collectifs, d'ampleur réduite, destinés à développer des actions communes ou à venir en aide à certains établissements.

QU'EST-CE QU'UN BASSIN SCOLAIRE ?

Ce niveau intermédiaire de régulation, nous l'identifions au bassin scolaire, en tout cas dans les régions urbanisées. Le bassin scolaire est une zone géographique définie exclusivement sur la base du critère d'attractivité scolaire, par comparaison des populations résidentes et scolarisées : la grande majorité de la population jeune résidant dans la zone y est scolarisée, et la population scolarisée ne comporte qu'une minorité de jeunes en provenance d'autres zones. En d'autres termes, des établissements appartiennent à un même bassin scolaire dès le moment où ils ont en commun une même population, susceptible de passer d'un établissement à un autre.

Pour ce qui concerne Charleroi, le bassin scolaire équivaut à peu près à l'agglomération et groupe ainsi treize communes[7], soixante-deux établissements de type secondaire (y compris apprentissage, C.E.F.A. et spécial) et quelque trente-deux-mille élèves de ce niveau d'enseignement. Cette zone géographique est en effet celle où on obtient la meilleure correspon-

[7] Charleroi, Fleurus, Fontaine-l'Évêque, Châtelet, Courcelles, Gerpinnes, Pont-à-Celles, Farciennes, Les Bons Villers, Montigny-le-Tilleul, Aiseau-Presles, Thuin et Ham-sur-Heure-Nalinnes.

dance entre population résidente et population scolarisée : avec près de 87 % des jeunes âgés de quatorze à seize ans scolarisés dans la zone où ils résident, le bassin scolaire atteint un taux de couverture plus élevé que celui mesuré au niveau des unités plus petites qui le composent, que ce soient les communes (le maximum est atteint à Charleroi, dont 83 % des jeunes résidents sont scolarisés sur place) ou les communes avant fusion (Gosselies a le plus haut taux, avec 72 %).

Le bassin scolaire présente deux autres caractéristiques intéressantes. D'une part, d'importants flux de population relient les différents pôles d'attraction composant le bassin (par exemple, 56 % des jeunes résidant dans la zone d'attraction de Gosselies sont certes scolarisés sur place, mais 21 % fréquentent les écoles de la zone d'attraction de Charleroi). D'autre part, une forte proportion de jeunes transitent en cours de scolarité par plusieurs écoles d'un même bassin (à Charleroi, au sein du secondaire ordinaire, 15 % des élèves ont changé d'entité scolaire entre 1994-1995 et 1995-1996).

Ces différentes caractéristiques du bassin scolaire indiquent que les différenciations qui y sont observées entre unités scolaires sont à la fois relativement indépendantes par rapport à ce qui se passe dans les bassins voisins et le fruit d'interactions entre les établissements du bassin. Ceci justifie l'intérêt d'une régulation à ce niveau géographique, mais ne garantit cependant pas l'efficacité d'une telle régulation. Car d'importants problèmes sont posés : quelles sont les zones de responsabilités qui reviennent au bassin plutôt qu'au pouvoir central et aux établissements ? quelles sont les procédures de négociation qui peuvent être mises en place pour garantir tout à la fois démocratie et efficacité ? qui détient un pouvoir d'autorité et de sanction ? comment associer les différents réseaux, les différents types et les différents niveaux d'enseignement ?

AU-DELÀ DES RÉSEAUX ET DES NIVEAUX

Cette dernière question découle de l'intérêt qu'il y a, eu égard à l'objectif d'égalité de résultats, à susciter la collaboration entre réseaux et niveaux différents. Cette proposition va à contrecourant des pratiques actuelles : les concertations sont aujourd'hui structurées sur la base des caractères (des conseils distincts étant organisés pour les écoles confessionnelles et non confessionnelles) et sont distinctes selon les niveaux d'études.

Pourquoi pousser à la concertation entre réseaux ? On l'a vu, les flux d'élèves entre écoles sont importants : entre deux années scolaires, à Charleroi, les changements d'entité ont concerné, entre 1994-1995 et 1995-1996, 15 % des élèves du secondaire ordinaire. Des mouvements plus réduits existent aussi dans les autres formes d'enseignement (6,4 % pour l'enseignement spécial, 7,2 % pour les C.E.F.A.). Or ces flux sont loin de se limiter aux frontières des réseaux ou même des caractères[8] : dans le bassin considéré, 9,2 % des élèves du secondaire ordinaire ont changé de

8 Deux caractères d'enseignement ont été définis : confessionnel et non confessionnel.

réseau entre deux années scolaires, et 6,3 % ont changé de caractère. Si nous disposions de chiffres cumulant, pour une cohorte[9], les changements de réseaux ou de caractère s'effectuant tout au long d'une carrière scolaire, le taux serait nettement plus élevé. Lors du passage du primaire ordinaire au secondaire ordinaire, les « transfuges » sont encore bien plus nombreux : certes, on pouvait s'attendre à ce que 48 % des élèves changent de réseau, vu la faible présence des réseaux de la Communauté et des provinces au niveau primaire et, inversement, le faible développement du réseau communal au niveau secondaire, mais le taux de 22,5 % d'élèves optant pour un établissement d'un autre caractère est plus inattendu, et invite aussi à promouvoir les concertations entre réseaux.

Par ailleurs, il convient de réunir les divers types d'enseignement secondaire : C.E.F.A. et apprentissage accueillent des élèves en provenance de l'enseignement ordinaire. Quant à l'enseignement spécial, il « donne » et « reçoit » des élèves de l'enseignement ordinaire.

Enfin, la concertation entre l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire est indiquée à plus d'un titre. Le tronc commun de scolarité couvre ces deux niveaux, et la hiérarchie des filières et des établissements au niveau secondaire a des effets jusqu'au niveau primaire. L'implication de l'enseignement de promotion sociale et surtout de l'enseignement supérieur dans le bassin scolaire pose davantage question, la majorité des jeunes qui les fréquentent ne relevant plus de l'obligation scolaire ou l'offre étant partiellement structurée à un niveau géographique plus large.

LA RÉALITÉ EN ÉCHO… ?

Arrivé au terme de ce texte, le lecteur aura pu se rendre compte que nos réflexions ne sont pas abouties. D'une part, les modalités pratiques de fonctionnement d'organes de concertation au niveau d'un bassin scolaire sont encore très floues. D'autre part, les fondements théoriques et empiriques de la pertinence d'un tel système de régulation demeurent embryonnaires. Jusqu'à présent, cependant, nos lectures, réflexions et analyses ne nous conduisent pas à rejeter nos intuitions de départ… Nous continuons à penser que des objectifs d'égalité scolaire pourraient être davantage approchés si l'on régulait le système scolaire autrement qu'actuellement, notamment en instaurant un troisième niveau de régulation. Certains frémissements se manifestent dans ce sens : la Communauté française, confrontée à la relative inefficacité des normes centrales, et par ailleurs réticente à verser dans le modèle libéral développé dans les pays anglophones, est à la recherche d'une troisième voie. Dans ce contexte, le concept de bassin scolaire fait du chemin…

Bernard Delvaux

Bernard Delvaux est sociologue, chercheur au Ceresis-U.C.L.

9 N.D.L.R. : dans ce cas, la notion de cohorte désigne l'ensemble des individus nés au cours de la même année ou entrés en même temps dans l'enseignement scolaire.