

Mixité sociale : le rôle des procédures d'inscription scolaire¹

Estelle Cantillon²

1. Introduction

Mixité sociale et régulation des inscriptions scolaires sont deux expressions qui vont souvent de pair en Belgique. Dans cette contribution, j'étudie le rôle que les procédures d'inscription scolaire peuvent jouer afin de réduire la ségrégation scolaire dans un système de libre choix comme le nôtre. Pour ce faire, je rappelle d'abord brièvement les ingrédients de toute procédure d'inscription scolaire et illustre la façon dont le choix des priorités et de l'algorithme influence sa capacité à atteindre les objectifs politiques fixés. Une procédure d'inscription scolaire, même bien conçue, n'est néanmoins pas la solution miracle. La nature des préférences ainsi que l'état de saturation ou de congestion du système scolaire influencent l'impact que la procédure peut avoir sur la composition socio-économique des écoles. Par ailleurs, l'acceptabilité sociale du projet de mixité sociale reste essentielle afin d'éviter que les acteurs du système – parents et écoles – ne détournent les règles. Je termine par une brève analyse des politiques d'inscriptions scolaires actuellement d'application en Communauté française et à Gand. Ces deux études de cas permettent d'illustrer les considérations motivant le choix de la procédure et la possibilité de moduler ces procédures en fonction des besoins locaux.

2. Les procédures d'inscription scolaire dans un système de libre choix : définition, conception, fonctionnement et limites

Une procédure d'inscription scolaire est un ensemble de règles qui encadrent le choix d'une école et déterminent quel enfant va dans quelle école. Les pratiques nationales en la matière varient fortement d'un pays à l'autre, et d'un extrême (pas de choix) à un autre (libre choix non régulé).

¹ Cette contribution est basée sur des recherches qui ont bénéficié du financement d'une bourse du Conseil Européen de la Recherche (grant 208535). Je remercie aussi Jean-Pierre Verhaeghe pour son éclairage sur la procédure d'inscription scolaire utilisée à Gand.

² Professeur à l'Université Libre de Bruxelles (ULB), European Centre for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES)

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

En Belgique, l'article 24 de la constitution instaure le principe du libre choix parental d'une école. Encore faut-il que cette liberté de choix soit réelle et effective. Le principe de gratuité de l'enseignement obligatoire, lui aussi inscrit dans la constitution, s'attaque à une des contraintes principales à ce libre choix: la contrainte financière. L'introduction des décrets « inscriptions » en Flandre (en 2003) et en Communauté française (en 2008) trouve quant à elle largement son origine dans la volonté de mettre tous les parents sur pied d'égalité dans l'exercice de ce choix et ainsi réduire les contraintes informationnelles et les discriminations qui pouvaient entraver celui-ci.³ La dernière contrainte à la liberté de choix est matérielle: le manque de places disponibles. Ici, il est utile de distinguer la saturation de la congestion du système. Un système scolaire est saturé si le nombre de places disponibles est proche ou inférieur au nombre d'élèves potentiels. On dira par contre qu'il y a congestion si le nombre total de places est suffisant mais que certaines écoles sont en sur-demande alors que d'autres sont vides ou presque. Il est évident qu'une offre en quantité suffisante est essentielle afin de garantir la possibilité de choix pour tous. Ainsi, à Bruxelles, la saturation du système scolaire suite à la croissance démographique est un problème réel depuis plusieurs années, auquel les pouvoirs publics ne se sont d'ailleurs attelés qu'avec beaucoup de retard.⁴ La congestion quant à elle peut avoir plusieurs origines: qualité inégale de l'offre, inadéquation de l'offre (options, pédagogie, localisation, ...) à la demande ou simplement polarisation des préférences suite à la volonté des parents d'envoyer leurs enfants dans des écoles avec un certain public. De nouveau, il semble évident de relever que la qualité de l'offre éducative ainsi que son adéquation devraient être du ressort des pouvoirs publics. Il est tout autant utile de souligner que dans un contexte urbain où la densité de l'offre scolaire est élevée, un niveau minimal de polarisation des préférences et donc un niveau minimal de congestion est inévitable. Dans ce cas, une procédure d'inscription scolaire, qui codifie l'allocation des places disponibles, permet d'assurer une décision équitable quand la demande dans une école est excédentaire.

2.1. Conception : objectifs et mise en œuvre

Toute procédure d'inscription scolaire contient 3 éléments : (1) des règles de

3 A l'origine, le décret flamand traitant du droit à l'inscription s'appelait d'ailleurs « décret égalité des opportunités d'enseignement ».

4 Voir Janssen (2009) et Humblet (2011) pour une description des conséquences sur le terrain ou les travaux de l'Agence de Développement Territorial pour une quantification récente de l'adéquation de l'offre et de la demande scolaire à Bruxelles (disponibles à l'adresse : <http://www.adt-ato.irisnet.be/fr/enjeux-urbains/analyse-de-l-ad%C3%A9quation-entre-l-offre-et-la-demande/%C3%A9quipements-scolaires>).

participation, en ce compris la façon dont les parents peuvent exprimer leurs préférences ; (2) des critères et des règles qui déterminent, pour chaque école, quel enfant a priorité sur quel autre, en fonction des caractéristiques de ces enfants et éventuellement des autres enfants qui postulent dans l'école ; (3) un algorithme qui détermine quel enfant va dans quelle école, sur base des préférences exprimées par les parents et des priorités dont bénéficie cet enfant. Dans cette section, nous présentons brièvement chacun de ces éléments et illustrons leur mise en œuvre au travers de deux exemples.⁵

Les règles de participation déterminent qui est éligible pour demander une place dans une école et comment et à quel moment il peut postuler. Ces règles sont essentielles afin de garantir que chaque enfant ait les mêmes chances d'accès qu'un autre. Elles doivent évidemment être claires et transparentes, mais cela ne sera souvent pas suffisant pour vraiment garantir les mêmes chances à tous les enfants. Est-ce que ce sont les parents qui doivent faire les premières démarches ? Ou bien est-ce que les parents de tous les enfants en âge de fréquenter l'école sont sollicités ? Une différence a priori anodine mais qui peut avoir un impact important pour des publics plus fragilisés. De quelle information disposent les parents afin de former leur choix ? Les parents peuvent-ils postuler pour plusieurs écoles à la fois ? Dans l'affirmative, peuvent-ils indiquer leurs préférences ? Les règles de participation influencent aussi la qualité et la richesse de l'information reçue de la part des parents concernant leurs préférences, et déterminent ainsi la qualité de l'allocation finale.

Le deuxième élément de toute procédure d'inscription scolaire comprend les critères et règles qui déterminent, quand une école est pleine, quel enfant a priorité et sous quelles conditions. C'est la partie politique des procédures d'inscription scolaire puisqu'il s'agit ici d'opérer un choix entre deux enfants quand on ne peut pas leur offrir une place à tous les deux. Un exemple de priorité est la priorité absolue dont bénéficie les frères et sœurs en Flandre et en Communauté française. C'est un choix politique: en favorisant le regroupement familial, on soutient les familles dans leur logistique mais on traite par contre deux enfants différemment selon qu'ils aient ou non déjà un frère ou une sœur dans l'école. A tout objectif politique correspond des priorités. Quand plusieurs objectifs sont poursuivis, il est essentiel de définir lequel est plus important lorsqu'ils mènent à des décisions différentes. Quand les objectifs politiques ne suffisent pas à classer tous les enfants, un critère subsidiaire, de type « tirage au sort », est nécessaire.

⁵ Le lecteur intéressé est renvoyé à Cantillon et Gothelf (2009) et Cantillon (2013a) pour plus de détails.

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

Le dernier élément de toute procédure d'inscription scolaire est un algorithme (c'est-à-dire un ensemble de règles) qui détermine, sur base des préférences exprimées par les parents et des priorités, quel enfant va dans quelle école. En pratique, de nombreux algorithmes sont possibles, du simple « premier arrivé – premier servi » à des procédures centralisées utilisant le classement des écoles par les parents comme input (voir par exemple Cantillon et Gothelf, 2009, Cantillon, 2013a).

Idéalement, les règles de participation, le critère subsidiaire (si nécessaire) et le choix de l'algorithme devraient uniquement être guidés par des considérations de « bonne gouvernance » (efficacité, transparence, simplicité stratégique, ...) et être au service des objectifs politiques contenus dans les priorités, plutôt qu'être eux-mêmes une traduction de ces objectifs. L'exemple suivant illustre le cas où l'algorithme a des implications redistributives qui vont à l'encontre des objectifs poursuivis officiellement par la procédure.

Exemple 1 : Quand l'algorithme entrave les objectifs politiques

Imaginons une ville où il y a trois écoles (A, B et C) qui ont chacune une place de libre et trois élèves : Laura, Romane et Théo. La seule priorité autorisée dans cette ville est la priorité pour les frères et sœurs. Laura bénéficie de cette priorité dans l'école A. En cas d'ex-aequo, un tirage au sort est effectué. Le tableau suivant illustre le résultat de ce tirage au sort sur le classement des élèves dans chaque école.

Table 1: Classement des élèves par ordre de priorité dans chaque école (tirage au sort)

Ecole A	Ecole B	Ecole C
Laura soeur	Romane	Laura
Romane	Théo	Romane
Théo	Laure	Théo

Laura et Romane préfèrent l'école A à l'école B à l'école C. Théo préfère l'école B à l'école A à l'école C. Les préférences dans cet exemple sont polarisées: il y a une école (l'école A) qui est plus populaire que les autres et pour laquelle la demande excède l'offre (congestion). La procédure d'inscription scolaire est dès lors nécessaire afin de déterminer qui aura la place dans l'école A puisqu'on ne peut pas garantir à chaque enfant son premier choix. Il y a par ailleurs une « mauvaise école » que tous les enfants placent en dernier, une caractéristique commune de notre système scolaire.

Table 2: Préférences de Laura, Romane et Théo (ainsi que les priorités dont ils bénéficient éventuellement)

Laura	Romane	Théo
Ecole A (soeur)	Ecole A	Ecole B
Ecole B	Ecole B	Ecole A
Ecole C	Ecole C	Ecole C

Supposons que les places soient attribuées en fonction de l'algorithme de maximisation des premier choix (aussi appelé algorithme de Boston dans la littérature). L'idée est simple et a priori attirante: l'algorithme maximise, sur base des préférences reçues, le nombre d'enfants qui reçoivent leur premier choix. Si plusieurs enfants indiquent une même école comme premier choix, les priorités de la table 1 sont utilisées pour les départager. Une fois ces places allouées, l'algorithme maximise le nombre d'enfants recevant leur second choix (en utilisant de nouveau les priorités pour les départager si nécessaire) et ainsi de suite jusqu'à ce que toutes les places soient allouées.

Imaginons que les parents de Laura, Romane et Théo soumettent leurs vraies préférences dans le cadre de cette procédure. Que se passe-t-il ? L'algorithme alloue la place de l'école A à Laura et la place de l'école B à Théo, totalisant ainsi 2 premiers choix. Une fois ces places allouées, il ne reste plus que l'école C dont la place est proposée à Romane (son troisième choix).

Notons cependant que si les parents de Romane comprennent cet algorithme, ils ont tout intérêt à indiquer sur leur formulaire que l'école B est leur premier choix (et l'école C leur second choix). En effet, ce faisant, ils garantissent une place dans l'école B à leur fille puisque Romane a priorité sur Théo dans l'école B. Dans ce scénario, la place de l'école A est attribuée à Laura comme avant mais c'est maintenant Romane qui obtient une place dans l'école B. L'obtention pour Romane de son deuxième choix, plutôt que son troisième choix, ne dépend pas ici des priorités politiques fixées par les pouvoirs publics mais de *la capacité de ses parents à être stratégiques* dans la soumission de leurs préférences.

Abulkadiro lu et al. (2006) ont montré, dans le cas des écoles publiques de Boston, que cette capacité à être stratégique est socialement biaisée: les parents socio-économiquement défavorisés ont souvent aussi moins les ressources sociales et intellectuelles pour identifier la meilleure stratégie de soumission pour leur enfant.

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

Pathak et Sönmez (2008) ont quant à eux démontré que l'algorithme de maximisation des premiers choix nuit aux parents qui ne sont pas stratégiques. On en arrive au paradoxe suivant: alors que la procédure d'inscription scolaire vise à augmenter l'équité du système, le choix de l'algorithme (en l'occurrence sa complexité stratégique) réintroduit des inégalités entre parents (et donc entre enfants).

L'exemple 1 illustre plus généralement l'importance de prêter attention aux incitants lors de la conception de la procédure. Dans l'exemple 1, c'est l'algorithme qui incite les parents à ne pas révéler leurs vraies préférences, mais les possibilités de détourner les objectifs de la procédure ne se limitent pas à l'algorithme: des critères de priorité difficilement vérifiables peuvent être falsifiés, la façon dont les listes d'attente sont régulées peuvent conduire les écoles à manipuler leur capacité, etc.

Dans l'exemple précédent, l'objectif politique était clair (donner priorité aux frères et sœurs) et impliquait un classement tout aussi clair des enfants dans chaque école: les frères et sœurs avant les autres enfants et le résultat d'un tirage au sort afin de déterminer le classement au sein de chaque groupe. Certains objectifs politiques sont plus complexes et ne peuvent pas être traduits par un seul classement parce qu'ils nécessitent que la priorité dont bénéficie un enfant dépende des priorités dont bénéficient d'autres enfants. C'est le cas par exemple de l'objectif de mixité sociale qui est un objectif *d'équilibre* entre diverses populations. Cet objectif peut être mis en œuvre par un système de quotas multiples (autant qu'il y a de catégories d'enfants) comme l'illustre l'exemple suivant. On parlera dès lors de *priorité conditionnelle*, puisque la priorité dont bénéficie un enfant dépend de l'état de remplissage du quota.

Exemple 2 : Un système de double quota pour mettre en œuvre un objectif de mixité sociale

Imaginons qu'il y ait deux catégories d'enfants, les enfants défavorisés et les enfants favorisés, et que l'objectif politique soit de viser à ce que la composition sociale de chaque école soit le plus proche possible de la composition sociale de la ville dans laquelle l'école se trouve, sujet au principe de libre choix des parents. Une façon de mettre en œuvre cet objectif est de créer dans chaque école 2 quotas de places dont la taille correspond à la composition sociale visée: un quota de places pour lesquelles les élèves défavorisés ont priorité, et un quota de places pour lesquelles les élèves favorisés ont priorité.⁶

6 S'il y a plus que 2 catégories sociales, il faut créer le même nombre de quotas que de catégories sociales. C'est ce que les anglais appellent le « banding » (Coldron et al., 2008).

Ainsi, par exemple, si l'école a 100 places et que la composition sociale visée est de 50-50, les deux quotas auront chacun 50 places. Imaginons maintenant que l'école reçoive 120 demandes dont 100 émanant d'enfants défavorisés. Etant donné l'objectif de mixité sociale, cette école devrait accepter les 20 demandes d'enfants favorisés et accepter seulement 80% des demandes émanant d'enfants défavorisés, puisque c'est la seule façon de se rapprocher de l'objectif des 50-50 sur base des demandes reçues. C'est aussi le résultat auquel le double quota mène. En effet, les enfants défavorisés ayant priorité sur les places de leur quota, ils en remplissent les 50 places. De même, les 20 demandes d'enfants favorisés ont priorité sur les places du quota « favorisés ». Une fois toutes les demandes d'enfants favorisés satisfaites, les 30 places restantes sur ce quota peuvent être attribuées aux 30 enfants défavorisés suivant leur ordre de priorité.

L'exemple 2 illustre bien à la fois le potentiel du système de double quota pour favoriser la mixité sociale et ses limites : dans l'exemple, la composition socio-économique de référence ne peut être atteinte faute de demande d'inscriptions de la part d'enfants favorisés. Par ailleurs, si l'école avait 120 places et non 100 places, sa composition socio-économique ne refléterait que la composition socio-économique des demandes reçues, plutôt que l'objectif politique.

2.2. Comprendre et anticiper les effets

Lors de la définition des objectifs politiques et la conception de la procédure d'inscription scolaire, il est toujours utile de pouvoir anticiper les conséquences afin de pouvoir évaluer la procédure de façon exhaustive et éviter de mauvaises « bonnes idées » lors de la conception de celle-ci. Dans cette perspective, on peut distinguer les *effets directs* d'une procédure de *ces effets indirects*. Les effets directs sont les effets de la procédure sur la répartition des élèves dans les écoles. Les effets indirects désignent toutes les conséquences de la procédure sur le système scolaire et son environnement, au-delà de la répartition des élèves dans les écoles. Dans un système de libre choix comme le nôtre, où les critères de priorités ne s'appliquent qu'en cas de demandes excédentaires, ces effets, qu'ils soient directs ou indirects, dépendront du niveau de congestion et de saturation du système. Si le niveau de congestion et de saturation est faible, la procédure n'aura que peu d'effets. Les effets risquent d'être plus importants dans le cas contraire.

L'effet direct principal est un effet de redistribution. Comme toute procédure induit un choix entre deux enfants quand une école est pleine : il y a d'office un gagnant

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

et un perdant. Cet effet redistributif, voulu dans le sens où il est la conséquence du choix des priorités, influence la faisabilité politique de la procédure. Dans le cas de la régulation des inscriptions scolaires en Communauté française, les gagnants sont clairs : ceux qui, avant, ne comprenaient pas les règles implicites du jeu, s'y prenaient trop tard, ou étaient l'objet de discrimination de la part de directeurs d'écoles préférant trier leur public. Les perdants de la régulation des inscriptions scolaires sont tout aussi clairs : ceux qui, grâce à leur niveau d'éducation ou leurs contacts, jouaient le jeu correctement et parvenaient ainsi à obtenir une place dans l'établissement de leur choix. Ces gagnants sont aussi, de façon peu étonnante puisqu'ils proviennent de milieux socio-économiques plus favorisés, plus vocaux au niveau politique, ce qui pourrait en partie expliquer la forte médiatisation de la problématique des inscriptions scolaires.⁷

A ce premier effet redistributif positif, s'ajoute un autre effet, potentiellement négatif, d'une politique de mixité sociale lorsque le système est fortement saturé. En effet, une politique de mixité sociale implique d'avantager les enfants favorisés dans les écoles à forte proportion d'enfants défavorisés, et vice versa. Quand le système est saturé, en particulier dans les écoles surtout fréquentées par les enfants défavorisés, cela peut revenir à pousser ces enfants loin de leur quartier d'origine afin de trouver une place, alors qu'il est démontré que ces enfants sont généralement moins mobiles.

Une littérature se développe qui exploite les données générées par les systèmes d'inscription scolaire centralisés pour documenter l'ampleur de ces effets redistributifs, en fonction des caractéristiques du système scolaire et de la procédure d'inscription utilisée (voir par exemple, Calsamiglia et Guell, 2013 et Abdulkadiro lu et al., 2013).

Les effets indirects peuvent être nombreux et néfastes (dans le sens qu'ils vont à l'encontre des objectifs affichés par la procédure). Ces effets indirects peuvent avoir lieu en amont de la procédure d'inscription scolaire, par exemple en influençant les choix résidentiels des parents si la procédure favorise la proximité, en influençant l'information et les préférences parentales, en influençant les choix éducatifs en amont ou bien encore en incitant les écoles à se repositionner dans le « marché scolaire » afin d'attirer un certain public. Ils peuvent se faire ressentir en aval de la procédure d'inscription scolaire en influençant le taux de réussite, la pédagogie, la ségrégation entre classes suite au changement de public.

⁷ De façon suggestive, mon collègue Pierre Marissal avait par ailleurs trouvé une corrélation positive entre le niveau de participation à une pétition demandant l'annulation du décret Dupont en 2008 et le niveau socio-économique du quartier dont émanaient les signataires.

Ces effets indirects passent aussi par un changement potentiel du corps enseignant, parce que le public différent attire un corps enseignant différent ou bien parce que les règles de priorités favorisent les enfants des enseignants. Enfin, dans une ville comme Bruxelles où se juxtaposent trois systèmes d'enseignements différents, un changement de procédure dans un système impacte inévitablement les autres systèmes. De par leur nature, les effets indirects sont plus difficiles à mesurer car l'échelle de temps dans laquelle ils prennent place est plus longue et le lien de cause à effet est parfois délicat à établir. Cantillon (2013a) résume l'état des connaissances actuelles sur ces effets indirects.

3. Comprendre les préférences parentales

Comme nous l'avons vu, le rôle et l'impact potentiel d'une procédure d'inscription scolaire sur la composition sociale est limité, dans notre système de libre choix, par les préférences des parents et l'état de saturation du système. Dans cette section, nous résumons les connaissances actuelles sur l'origine et la formation de ces préférences parentales.

3.1. Les critères de choix d'une école

Comment les parents choisissent-ils une école pour leur enfant? D'un point de vue qualitatif, la littérature a abordé cette question à travers des interviews de parents quant à leurs attitudes par rapport à l'enseignement, l'accès à cet enseignement et la diversité sociale et/ou ethnique. D'un point de vue quantitatif, des chercheurs ont analysé les choix scolaires et, plus récemment, exploité les préférences soumises par les parents dans les systèmes scolaires où la gestion des inscriptions est centralisée et semi-centralisée afin d'estimer, de façon empirique, les déterminants des préférences parentales.

Ces deux approches, très complémentaires, sont riches d'enseignement dans le cadre d'une réflexion sur la mixité sociale dans les écoles. Tout d'abord, les interviews et les analyses empiriques quantitatives confirment toutes deux que les parents sont attentifs à la composition sociale d'une école quand ils forment leur choix. Les attitudes et préférences par rapport à la mixité sociale et ethnique varient néanmoins en fonction des normes sociales et des valeurs, à l'exception du fait que tous les parents semblent préférer éviter les « écoles ghettos » à forte concentration d'enfants défavorisés (Raveaud et van Zanten, 2007, Burgess et al., 2009). La ségrégation scolaire ne semble donc pas être le résultat d'une préférence de la part des parents de « vivre séparés ».

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

La géographie joue évidemment un rôle. Toute chose étant égale par ailleurs, les parents préfèrent une école proche à une école lointaine. Dès lors, les écoles auront tendance à répliquer la composition socio-économique des quartiers dans lesquels elles se trouvent (voir par exemple Verhaeghe, 2013, pour une application à Gand). Des recherches récentes menées au GIRSEF suggèrent néanmoins que la géographie n'explique pas tout : la ségrégation scolaire à Bruxelles est supérieure à la ségrégation résidentielle.

Si on écarte les effets de sélection par les écoles de leur public, cette ségrégation scolaire résiduelle proviendrait dès lors du fait que des parents de milieux socio-économiques différents apprécient les caractéristiques (pédagogie, composition socio-économique, qualité, orientation, ...) d'une école différemment. En conséquence, ces parents choisiront des écoles différentes non pas parce qu'ils veulent que leurs enfants restent « entre eux » mais parce qu'ils préfèrent intrinsèquement des écoles différentes (Allen and West, 2011, Cantillon, 2013b, van Zanten, 2013).

Beaucoup de questions restent cependant en suspens afin de mieux cerner l'importance relative de la géographie et des autres caractéristiques exogènes de l'offre scolaire sur les préférences ainsi que l'impact potentiel des politiques d'information et de sensibilisation sur ces préférences.

3.2. Le rôle de la procédure

Les procédures d'inscription scolaire elles-mêmes peuvent avoir un impact sur les préférences parentales parce qu'elles influencent directement ou indirectement certaines caractéristiques de l'école dont les parents tiennent compte dans leur choix, ou parce qu'elles influencent l'information dont les parents disposent. Par exemple, une procédure qui influence la composition sociale des écoles aura un impact sur les préférences des parents. Par ailleurs, dans les systèmes qui utilisent l'algorithme du « premier arrivé, premier servi », les files en face des écoles peuvent contribuer à accentuer la polarisation des préférences parce que les parents déduisent la qualité d'une école de la longueur de la file. Enfin, la façon dont l'interface web que les parents utilisent pour soumettre leurs préférences, et en particulier la façon dont ils peuvent rechercher une école (par réseau, sur base de la distance à leur domicile, en fonction de l'orientation pédagogique) aura aussi une influence sur leur choix. La recherche sur ces questions en est à ses débuts.

4. La diversité sociale : un projet de société, un projet d'école

Jusqu'à présent, nous avons vu comment une procédure d'inscription scolaire peut, par un choix judicieux de priorités conditionnelles (un double quota), augmenter la mixité sociale dans les écoles. Nous avons néanmoins souligné que l'impact de ce double quota dépend de l'état de saturation du système et de l'hétérogénéité des préférences parentales. Nous avons également vu que ces préférences parentales sont en partie malléables.

Ceci dit, si la mixité sociale est un projet politique en Belgique, force est de constater qu'elle n'est pas encore un projet partagé par les acteurs de terrain. En témoignent les pétitions, cartes blanches et autres lettres ouvertes récurrentes qui critiquent les décrets inscriptions des deux côtés de la frontière linguistique.⁸ Or, indépendamment de la qualité de la procédure d'inscription scolaire mise en place, il n'y aura pas de mixité sociale dans nos écoles tant que la mixité sociale ne devient pas un projet de société et projet d'école. En effet, les écoles ont suffisamment de moyens, très coûteux pour les enfants et les parents, pour contourner le décret : intimidations lors de l'inscription, discrimination, profilage des classes qui reproduit les schémas de ségrégation (1A pour les « forts »), mises en échec. Les parents ne sont pas en reste. La presse, tant en Flandre qu'en Communauté française, a largement fait écho des changements de résidence fictifs, des « faux frères / sœurs », et des élèves fantômes qui attendent la fin d'application des listes d'attente pour obtenir une place. Faire de la diversité un projet de société reste un des enjeux de la politique d'enseignement en Belgique.

5. Expérience en Communauté française : la « procédure Simonet »

La régulation des inscriptions scolaires en vigueur actuellement en Communauté française fait suite à deux essais ratés : le décret Arena et sa règle du « premier arrivé, premier servi » qui a conduit certains parents à faire la file plusieurs jours d'affilée devant certaines écoles, et le décret Dupont et sa mise en oeuvre entièrement décentralisée nécessitant un long processus de « dégonflement » de la bulle des inscriptions multiples. Sa mise en oeuvre évite certains écueils de ses prédécesseurs: un formulaire unique qui rend impossible les inscriptions multiples et une gestion semi-centralisée qui accélère l'allocation finale des places pour les écoles en sur-demande.

⁸ Verhaeghe (2013) résume et répond aux critiques reçues par le décret flamand.

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

En pratique, chaque enfant inscrit en sixième année primaire dans une école de la Communauté française reçoit un formulaire sur lequel ses parents peuvent indiquer jusqu'à 10 choix en ordre de préférence. Ce formulaire est déposé dans l'école de son premier choix. Plusieurs priorités sont définies: une priorité conditionnelle (jusqu'à 20.4% des places) pour les élèves défavorisés et, dans l'ordre, une priorité absolue pour les frères et soeurs, les enfants en situation précaire, les enfants avec besoins spécifiques, les internes, les enfants du personnel et enfin, les enfants provenant d'une école adossée. Dans la première phase, décentralisée, les écoles ayant reçu plus de demandes que de places, allouent 80% des places disponibles aux élèves ayant déposé un formulaire chez elles. Si nécessaire, un critère subsidiaire basé sur des indicateurs géographiques et de continuité pédagogique est utilisé pour départager les élèves. Cette phase est similaire à la première phase de l'algorithme des premiers choix décrit dans l'exemple 1 puisque seuls les premiers choix sont pris en compte. Les demandes non satisfaites lors de cette phase sont ensuite centralisées et allouées aux places disponibles sur base de l'algorithme d'acceptation différée et des mêmes priorités, mais avec un critère subsidiaire qui tient aussi compte de l'ordre de l'école dans les préférences.

Le décret Simonet reste fort contesté par les parents, les écoles et l'opposition. J'y vois au moins quatre raisons: (1) la faible implication des acteurs du terrain, et en particulier des écoles, dans la définition des objectifs, (2) la faible légitimité politique des indicateurs utilisés pour le critère subsidiaire, (3) la complexité de l'algorithme, source de stress pour les parents qui essaient d'optimiser leurs chances d'obtenir une place dans une école de leur choix, et (4) une certaine mécompréhension du rôle de la procédure par le public, habilement exploitée par l'opposition.

Du point de vue de la promotion de la mixité sociale, un des objectifs annoncés, le décret présente trois grandes faiblesses. Premièrement, la procédure fonctionne avec un seul quota, fixé d'ailleurs à un niveau uniforme indépendamment de la composition socio-économique de la ville, alors que, nous l'avons vu, la mise en oeuvre d'un objectif de mixité requiert un système de double quota.⁹ Deuxièmement, l'indicateur qui détermine le statut d'enfant défavorisé est basé sur la moyenne des indices socio-économiques des enfants de l'école primaire fréquentée auparavant, eux-mêmes étant une moyenne du quartier

9 Tout au plus, le système actuel met-il en oeuvre un objectif de discrimination positive, et encore: le fait que les places du quota « enfants défavorisés » soit allouées en tout début de procédure réduit de facto l'avantage qui leur est donné puisqu'une partie de ces enfants auraient pu bénéficier des autres priorités (cf. Dur et al., 2013).

statistique dont proviennent ces enfants. Par ailleurs, ces indices sont basés en partie sur le dernier recensement ... qui date de 2001. Autant dire que la probabilité qu'un enfant défavorisé selon ce critère en soit vraiment un est sans doute largement en-dessous de 1. Enfin, la troisième faiblesse de la procédure réside dans sa complexité stratégique. Celle-ci provient de deux aspects de la procédure: (1) de la première phase décentralisée, qui ne considère que les premiers choix et leur donne donc un traitement favorable, (2) de la seconde phase (centralisée) lors de laquelle la place de l'école dans les préférences des parents est un des déterminants du critère subsidiaire. En conséquence, la meilleure stratégie n'est pas nécessairement de soumettre ses vraies préférences. Rien ne sert d'indiquer une école en haut de liste si on n'a que peu de chances d'y avoir une place car, ce faisant, on réduit aussi ses chances d'obtenir l'école suivante sur la liste. Comme nous l'avons vu précédemment, les procédures complexes ont tendance à handicaper les parents moins favorisés.

A ce jour, aucune évaluation publique du décret n'a encore eu lieu mais il serait étonnant, au vu des limitations du décret actuel, que la mixité sociale, pour autant qu'elle soit mesurée correctement, ait progressé de façon significative.

6. Expérience en Flandre : la procédure des écoles fondamentales de Gand

La Flandre a mis en place une régulation des inscriptions scolaires en 2003-04. La motivation première du décret « égalités des opportunités d'enseignement » était de garantir le droit à l'inscription et l'équité dans le traitement des enfants. Ce décret donne un rôle important aux plateformes de consultation locales qui regroupent les écoles et tous les partenaires de l'enseignement dans une ville ou zone.¹⁰ Outre leur rôle de collecte d'informations, d'analyse des besoins locaux et de mise en œuvre des politiques d'égalité des opportunités, ces plateformes jouent un rôle essentiel dans la coordination et la modulation de la politique d'inscription aux spécificités locales. La régulation des inscriptions en Flandre a évolué en 10 ans, à la fois dans les objectifs poursuivis et dans leur mise en œuvre. La dernière mouture du décret (d'application pour 2013-14) introduit un système de double quota afin de mettre en œuvre l'objectif de déségrégation scolaire, impose une procédure centralisée pour les inscriptions à Anvers, Bruxelles et Gand, et encadre les priorités qui peuvent être données (les frères et sœurs, puis les enfants du personnel et, à Bruxelles,

¹⁰ Ces plateformes sont au nombre de 70 et couvrent une grosse partie mais pas l'entièreté du territoire flamand.

Commission 4

L'éducation dans la perspective du modèle social

les enfants de ménages néerlandophones). Pour les écoles fondamentales, le décret fixe comme seuls critères subsidiaires autorisés la distance entre le domicile ou le lieu de travail d'un des parents et l'école, la place de l'école dans les préférences des parents et/ou un tirage au sort.

Dans le cadre de la poursuite de la mixité scolaire, les deux forces principales du décret flamand sont la grande marge de manœuvre laissée aux plateformes de consultation dans la définition et la coordination de la politique locale d'inscription scolaire, et l'introduction du double quota. Ainsi, le décret demande qu'un double quota soit défini pour chaque école en fonction de la composition socio-économique de la zone de référence mais il laisse le soin aux plateformes de consultation locales de déterminer la zone et la population de référence pour chaque école ainsi que de moduler les objectifs en termes de composition socio-économique dans le temps pour les écoles dont la composition socio-économique diffère fortement de celle de la zone de référence. Le décret délègue aussi aux plateformes de consultation locales le choix du critère subsidiaire qui s'applique dans les écoles appartenant à la plateforme.

Par contre, la possibilité laissée par le décret d'utiliser comme critère subsidiaire la place de l'école dans les préférences des parents est un bémol : elle réintroduit la nécessité pour les parents d'être stratégiques dans la soumission de leurs préférences, plutôt que de simplement soumettre leurs vraies préférences. La priorité donnée aux enfants d'enseignants devrait aussi pouvoir être évaluée (même si elle est redondante dans les zones où la distance par rapport au lieu du travail est autorisée comme critère subsidiaire). En effet, elle pourrait rendre l'engagement ou la rétention de jeunes enseignants dynamiques dans des écoles à public difficile plus ardu, alors que ces écoles ont d'autant plus besoin d'un cadre enseignant compétent et stable.

La procédure d'inscription scolaire mise en place par la plateforme de consultation locale pour les écoles fondamentales de Gand illustre bien la façon dont les acteurs locaux peuvent s'approprier l'objectif politique de mixité sociale. En ce qui concerne la mise en œuvre des quotas, Gand a opté pour 16 zones de référence, correspondant généralement aux bassins de recrutement naturel des écoles de ces zones. Pour chacune de ces zones, un indice socio-économique de référence (taux d'enfants défavorisés) a été déterminé sur base du nombre d'enfants résidant dans la zone et ayant entre 2,5 et 6 ans (pour l'indice de références des écoles maternelles) et entre 6 à 12 ans (pour l'école primaire).¹¹

¹¹ Dans 4 des 16 zones, la population scolaire plutôt que la population résidant dans la zone a été utilisée dans la construction de l'indice car ces zones importent un nombre important d'enfants d'autres zones.

L'accord au sein de la plateforme de consultation locale est que chaque école devrait viser à aligner sa composition socio-économique à l'indice de référence de sa zone. Deux exceptions sont cependant prévues. Quand la composition socio-économique actuelle d'une école diffère de plus de 10 points de l'indice de référence, l'école peut choisir comme objectif un rapprochement de l'indice de référence. En d'autres termes, imaginons que le taux d'enfants défavorisés dans une zone soit de 40%. Le quota pour les enfants défavorisés dans toutes les écoles de cette zone est en principe de 40% (et celui pour les enfants favorisés de 60%). Si dans une école, il y a moins de 30% ou plus de 50% d'enfants défavorisés, cette école peut opter pour un quota progressif (par exemple 35% d'enfants défavorisés si elle a actuellement 25% d'enfants défavorisés). La seconde exception concerne surtout les petites écoles qui peuvent adopter un palier minimum de 5 enfants favorisés. Ces deux mesures, adoptées au sein de la plateforme de consultation locale, permettent de faciliter la transition pour les écoles dont la composition socio-économique actuelle différerait trop de la composition socio-économique de référence et de maintenir un minimum d'enfants favorisés dans chaque école. Elles favorisent ainsi le soutien des directions d'écoles à la politique d'inscriptions scolaires. Pour le reste, Gand a gardé le critère géographique comme critère subsidiaire et l'algorithme d'acceptation différée qu'elle avait déjà adopté en 2009.

Parallèlement au travail sur la définition de la politique d'inscriptions scolaires, la plateforme de Gand a aussi coordonné une campagne d'information sur le thème « A l'école dans mon quartier » afin d'encourager les parents à postuler dans des écoles au public traditionnellement moins favorisé. Pour ce faire, plusieurs quartiers de Gand dont la localisation permettait d'anticiper un potentiel important en matière d'augmentation de la mixité sociale ont été identifiés. Pratiquement toutes les écoles de ces quartiers, soit plus d'un quart des écoles de la ville, ont ainsi organisé des journées portes-ouvertes où les parents pouvaient rencontrer la direction et les enseignants, et observer leur travail avec les enfants.

L'impact de la nouvelle procédure d'inscription scolaire à Gand sur la mixité sociale dans les écoles est, à l'heure d'écrire ces lignes, en court d'évaluation. Son évaluation permettra de voir dans quelle mesure le système de double quota permet d'influencer la composition socio-économique malgré le libre choix et l'utilisation du critère géographique. Il sera aussi intéressant d'examiner l'impact qu'a pu avoir la campagne d'information sur les préférences parentales.

Commission 4

L'éducation dans la perspective
du modèle social

7. Conclusions

Comme l'ont souligné Dirk Jacobs et ses coauteurs dans leur diagnostic, la forte ségrégation scolaire en Belgique est liée aux fortes disparités socio-économiques en matière de performance académique qui sont observées. La régulation des inscriptions scolaires peut, via un choix judicieux de procédure et en particulier l'introduction d'un double quota, contribuer à réduire cette ségrégation. Cette régulation ne résoudra néanmoins pas tout car dans un système de libre choix comme le nôtre, la régulation des inscriptions n'agit qu'en cas de demande excédentaire. Une meilleure compréhension des déterminants des préférences et des choix parentaux est nécessaire afin de mieux pouvoir anticiper les effets de la procédure elle-même et ainsi mieux concevoir ces procédures et leurs mesures d'accompagnement.

Références

Abdulkadiro lu Atila, Parag Pathak, Alvin Roth and Tayfun Sönmez (2006), Changing the Boston School Mechanism: Strategyproofness as Equal Access, mimeo

Abdulkadiro lu Atila, N. Agarwal and P. Pathak (2013), Sorting and Welfare Consequences of Coordinated Admissions: Evidence from New York City, mimeo

Allen, R. and A West (2011), Why do faith secondary schools have advantaged intakes? The relative importance of neighborhood characteristics, social background and religious identification amongst parents, *British Educational Research Journal*, 37(4), 691-712

Burgess, Simon, Ellen Greaves, Anna Vignoles and Deborah Wilson (2009), What parents want: school preferences and school choice, mimeo

Calsamiglia, Caterina and Maia Güell (2013), The illusion of choice: Evidence from Barcelona, mimeo

Cantillon, Estelle et Nicolas Gothelf (2009), Quel enfant dans quelle école? Réflexions sur la régulation des inscriptions scolaires en Belgique, Actes du 18ème congrès des économistes de langue française.

Cantillon, Estelle (2009b), Regulating School Choice in Brussels, *Brussels Studies*, 34, November 2009.

Cantillon, Estelle (2013a), School choice regulation in practice: Lessons from Antwerp, Brussels and Ghent, in preparation for a Re-Bel eBook

Cantillon, Estelle (2013b), Endogenous preferences and the role of the mechanism in school choice, mimeo

Coldron, John, Emily Tanner, Steven Finch, Lucy Shipton, Claire Wolstenholme, Ben Willis, Sean Demack and Bernadette Stiell (2008), Secondary school admissions, report to the department of Children, Schools and Families (DCSF-RR020), 246 p.

Dur, Umut, S. Kominers, P. Pathak and T. Sönmez (2013), The Demise of Walk Zones in Boston: Priorities vs. Precedence in School Choice, mimeo

Commission 4

L'éducation dans la perspective
du modèle social

Humplet, Perrine (2011), Croissance démographique bruxelloise et inégalité d'accès à l'école maternelle, *Brussels Studies*, 51.

Janssen, Rudi (2009), Onderzoek naar de capaciteit van het Nederlandstalig basisonderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, rapport de recherche BRIO, VUB.

Pathak, Parag and Tayfun Sömnez (2008), Leveling the playing field in school choice: sincere and sophisticated players in the Boston mechanism, *American Economic Review*, 98(4): 1636-52, 2008

Raveaud, Marroussia and Agnes van Zanten (2007), Choosing the local school: middle class parents' values and social and ethnic mix in London and Paris, *Journal of Education Policy*, 22(1), 107-124.

Van Zanten, Agnès (2013), A good match: Appraising worth and estimating quality in school choice, Chapter 4 in J. Beckert and C. Musselin (eds), *The Classification of Goods in Markets*, Oxford University Press

Verhaeghe, Jean-Pierre and J. Goetmaeckers (2010), Evaluatie aanmeldingsprocedure, Januari-Maart 2010, evaluation report submitted to the Flemish Community.

Verhaeghe, JP (2013), Het (de)segregerend effect van het werken met deegebieden bij de toepassing van de evenredige verdeling van kansarme en kansrijke leerlingen. Het Gentse basisonderwijs als casestudy, », *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 3, 207-227

Verhaeghe, JP (2013b), Het Schoolinschrijvingsrecht – een analyse van wat er is met aanbevelingen voor wat het kan worden, mimeo

Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice: A Defense of pluralism and equality*, Basic Books