

Inscriptions scolaires : l'exemple gantois

En Flandre, un décret relatif à l'égalité des chances en éducation - appelé décret GOK (1) - affirme le droit des parents à l'inscription de leurs enfants dans une école de leur choix. Un projet pilote qui mérite un coup d'œil.

REPORTAGE

Précisions importantes : les inscriptions ne peuvent commencer avant le 1^{er} septembre de l'année qui précède celle pour laquelle l'inscription est effective. Trois motifs de refus d'inscription sont acceptés : le manque de place, un handicap qui ne permettrait pas à l'école de répondre aux besoins de l'enfant ou - dans l'enseignement secondaire - un important problème disciplinaire.

Le décret GOK crée des plateformes locales de concertation, les LOP (2) subsidiés par la Communauté flamande, "qui appliquent la politique de l'égalité des chances au niveau local". Il organise aussi une "offre intégrée d'appui qui permet aux écoles de mettre en œuvre un encadrement efficace se centrant sur les enfants défavorisés" (3).

Des files, visibles et invisibles

À Gand, la plateforme locale de concertation a réussi à mettre au point un système d'inscriptions scolaires qui tient simultanément compte du choix des parents, de la proximité de l'école et des établissements déjà fréquentés par les aînés des familles. Ce n'est pas tout : ce système permet aussi d'augmenter la mixité sociale dans toutes les écoles de la ville.

Une réussite... que nous avons voulu comprendre en rencontrant Jean-Pierre Verhaeghe, statisticien à la Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation de Gand mais aussi président très impliqué de la plateforme locale de concertation.

À Gand, comme partout ailleurs, il existait des files pour les inscriptions scolaires. Elles concernaient quelques écoles seulement, mais posaient problèmes. On voyait moins ce que Jean-Pierre Verhaeghe appelle "les files invisibles", celles des parents peu informés, moins favorisés, qui arrivent trop tard pour une inscription et marchent d'une école à l'autre pour en trouver une qui accepte leurs enfants.

Par ailleurs, les files invisibles créaient une polarisation des écoles, des publics : il n'y avait pas d'égalité des chances entre écoles puisque certaines, à cause de ces files, étaient mises en évidence dans les journaux et à la télé. Pas d'égalité des chances entre enfants non plus puisque certaines familles n'avaient concrètement pas la possibilité d'inscrire leurs enfants dans les écoles très demandées.

Autre difficulté : par peur du manque de places, par souci du bien des enfants, les parents multipliaient les inscriptions dans différentes écoles. Et ces inscriptions multiples posaient évidemment problème.

En 2007-2008, la plateforme locale de concertation gantoise constate que le problème des files s'aggrave. "Il fallait faire quelque chose, explique Jean-Pierre Verhaeghe. J'avais des idées, assez primitives, une sorte de loterie par exemple. Était-ce possible, juridiquement parlant ? En fait, le décret précise seulement qu'il faut attendre le 1^{er} septembre 2008 pour les inscriptions à la rentrée de septembre 2009. Mais, puisque rien ne peut se passer avant cette date, les listes d'attente sont interdites... Or, une file d'attente, n'est-ce pas une liste d'attente sur le trottoir ? Et une liste d'attente, n'est-ce pas une file d'attente sur le papier ? Si l'une est défendue, pourquoi l'autre serait-elle admise ?"

Du temps, de l'écoute, des discussions

La plateforme locale de concertation commence à travailler dès janvier 2008. Elle réunit quelque 150 participants issus des directions d'établissements scolaires, des associations de parents et des associations sociales et culturelles de la ville. Une sorte de comité exécutif du LOP se met en place, formé de représentants des différents organismes participants, ayant un réel pouvoir.

Objectifs : trouver un système logique et légal, permettant d'inscrire tous les enfants en tenant compte du choix des parents. Éviter les files et les inscriptions multiples. Tenir compte d'un critère de proximité (ce qui fut permis par la Communauté flamande dans les premiers mois de 2008). Et travailler à la mixité sociale.

Jean-Pierre Verhaeghe insiste : il a fallu beaucoup écouter, se parler longuement, rencontrer d'abord

certain participants en particulier, dialoguer, discuter, rediscuter, prendre énormément de temps... Mais c'est finalement la plateforme elle-même qui a proposé le nouveau système d'inscriptions scolaires, accepté par tous et mis en place pour les prochaines années dans toutes les écoles fondamentales de Gand, tous réseaux confondus.

D'abord, le choix des parents...

Pas question, pour Jean-Pierre Verhaeghe, de ne pas partir du choix des parents : "En Belgique, tant au nord qu'au sud, ne pas tenir compte du choix des parents provoquerait une révolte !"

ORGANISATION

Comment les choses se passent-elles ? Au départ, les parents qui le souhaitent choisissent plusieurs écoles et les classent selon leurs priorités personnelles. Ils peuvent en choisir dix ou une seule, à leurs risques et périls dans ce dernier cas.

Pas question qu'une école ni qu'une personne notent ces choix, cela se fait via Internet. Une campagne publicitaire importante est menée pour informer les familles, via les journaux locaux, les écoles et les associations concernées. Les parents peuvent utiliser des ordinateurs personnels ou un matériel mis à leur disposition dans

les écoles, des lieux publics (crèches, bibliothèques, centres culturels...), des associations impliquées, qui se sont mobilisées pour la réussite du projet.

Attention : tout le monde ne s'inscrit pas en même temps. Il existe trois périodes d'inscription pour trois publics différents : en décembre, les frères et sœurs ; en janvier, les enfants de familles défavorisées (3) ; en mars, tous les autres.

Les écoles fondamentales gantoises se sont mises d'accord sur les dates d'inscription communes.

...puis la proximité

Premières inscriptions donc, en décembre pour les enfants ayant déjà des frères et sœurs scolarisés. Via un programme informatique, tous les enfants inscrits sont classés en fonction de leur proximité vis-à-vis de chacune des écoles demandées (cette

proximité est établie aussi grâce à un programme informatique) et leur choix d'école est pris en compte, avec leurs priorités.

Le programme informatique fonctionne alors par itérations. Définition du dictionnaire : "méthode de résolution d'une équation par approximations successives". En mots de tous les jours, disons que le programme répète une même séquence pour sélectionner petit à petit les enfants de manière à ce qu'un maximum d'entre eux obtienne leur premier choix ou l'école la plus proche de leur premier choix, compte tenu de leur proximité avec l'école (et évidemment des places disponibles dans les écoles). En janvier, deuxième période d'inscription pour les enfants de familles défavorisées. Eux aussi sont, via l'informatique, classés en fonction des choix exprimés par les parents et de leur proximité avec les écoles demandées.

Et le programme informatique recommence à tourner, tenant à nouveau compte des choix, de la proximité et du nombre de places disponibles.

Cette deuxième période n'est pas obligatoire et est laissée au choix des écoles. En fait, certaines écoles déjà fréquentées par 50 % ou plus d'enfants défavorisés

(ce que la Flandre appelle les enfants-GOK, du nom du décret) peuvent organiser la priorité pour les enfants favorisés. Et Gand compte finalement plus d'écoles comptabilisant 75, 80 ou près de 100 % d'élèves d'origine étrangère qui, elles, organisent plutôt la priorité aux enfants favorisés.

En mars enfin, troisième période : les enfants non encore inscrits reçoivent, toujours via le même programme informatique, une inscription dans une école précise, tenant compte à la fois, de leur choix, de leur proximité avec les écoles et des places encore disponibles.

Quand les enfants ont reçu leur unique "billet d'entrée" dans une école précise, ils peuvent alors s'inscrire dans ladite école. Ce n'est pas une obligation.

Une réelle satisfaction

Dans 77 % des cas, les enfants inscrits de cette manière ont obtenu l'école de leur premier choix. Dans 86 % des cas, les frères et sœurs ont eu l'école demandée en premier choix.

À l'issue du programme, 17 % des enfants se sont

retrouvés sans école, très majoritairement ceux dont les parents avaient exprimé un seul choix, un second ou un troisième choix ne pouvant leur être attribués. Un choix multiple avait clairement été conseillé aux parents qui avaient, après inscription encore, été mis en garde du risque couru en limitant leur choix à une école précise. Des places toujours vacantes sont proposées à ces enfants-là.

Côté directions des écoles, c'est la satisfaction : l'important travail administratif est pris en charge par le système informatique qui remplit, notamment, tous les formulaires d'inscription.

Le paiement du programme informatique, coûteux, a été pris en charge par les villes de Gand et d'Anvers (qui ne l'utilise pas encore).

(1) GOK pour "gelijke onderwijskansen"

(2) LOP pour "lokaal overlegplatform". Voir www.lop.be/LOP/default.asp - cliquez Algemeen - campagne - brochure GOK (Nederlands - Frans - Engels - Arabisch - Turks).

(3) Des critères précis sont pris en compte : diplôme de la mère, langue parlée à la maison, droit à une bourse d'études, enfants placés, familles de voyageurs (nomades mais aussi bateliers, personnel d'un cirque...).

Et les inscriptions ailleurs ?

La Communauté française, jusqu'aux récents décrets "Arena" et "mixité sociale", n'intervenait d'aucune manière en matière d'inscriptions à l'école. Faisant exception avec l'Irlande, elle appliquait une philosophie libérale, totalement minoritaire en Europe. Théoriquement, le choix des parents était absolu.

DÉCODAGE

À l'opposé, dans certains pays asiatiques développés, comme la Corée, Hong-Kong ou le Japon, toutes les inscriptions sont impérativement liées à une zone scolaire définie. Aucune exception n'est possible. C'est aussi le cas de la Grèce. Précisons cependant que ce modèle, devenu ultra-minoritaire, concerne actuellement à peine un pays de l'OCDE sur dix (1).

Variations au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni possédait une "carte scolaire" : en fonction de son lieu de résidence, chaque enfant était donc affecté à une école précise.

En 1988, sous le gouvernement Thatcher, la carte scolaire est annulée. Le gouvernement libéral est convaincu qu'appliquer aux écoles les principes du marché (et donc de la libre concurrence) s'avèrera bénéfique. Les familles deviennent des clientes des établissements scolaires. Ultérieurement, les études réalisées mettent en évidence que les familles ne profitent pas vraiment de ces opportunités. "La plupart des parents choisissent l'établissement de leur zone scolaire. Et les autres familles n'auraient de

toute façon pas utilisé l'école de leur quartier même si une autre politique avait été mise en œuvre" (1).

Depuis 1998, il existe un "code de procédure des sélections". Les familles expriment leur choix au pouvoir communal qui gère les inscriptions en tenant compte d'autres critères, différents de commune à commune. Dans certaines communes, la mixité sociale est prise en compte.

Une carte scolaire et des dérogations...

La "carte scolaire", c'est donc une zone géographiquement définie. Tout élève doit fréquenter un établissement scolaire de la zone géographique de son domicile. La "carte scolaire" existe en France, au Portugal, en Allemagne, en Autriche, au Luxembourg. En fait, dans 37 % des pays de l'OCDE et, très largement, aux États-Unis (même si Boston et New York fonctionnent différemment).

Que se passe-t-il en France où existe cette carte scolaire (que Nicolas Sarkozy voudrait supprimer) théoriquement très contraignante ? En fait, les possibilités de dérogations sont nombreuses, pour de multiples raisons, comme une option choisie inexistante dans la zone géographique ou le lieu de travail des parents. La loi est également contournée par des familles qui se domicilient dans un autre secteur en fonction de l'école choisie.

Et enfin, un jeune Français sur quatre fréquente une école privée, subventionnée par le public. Un important pourcentage de la population étudiante échappe donc à la carte scolaire.

Un choix régulé

Autre fonctionnement : un choix des parents ultérieurement régulé par un pouvoir public tenant compte de différents paramètres comme la proximité, la présence d'ainés, la mixité sociale... C'est le cas pour les villes de New York et Boston. Et, nettement plus proche de nous, de la ville de Gand. Nous détaillons ce dernier, pour son originalité et son succès, en page 8.

Quel choix, quelle réussite ?

Une politique d'inscriptions scolaires est-elle plus efficace qu'une autre en matière de réussite de tous et donc d'équité scolaire ?

En fait, si les comparaisons internationales sont relativement aisées à mener quand il s'agit d'un niveau acquis (pensons aux enquêtes PISA), elles sont extrêmement compliquées quand on veut étudier des liens entre types de choix et équité. Pourquoi ? Notamment parce que les enquêtes internationales distinguent enseignement public et enseignement privé (celui-ci échappant donc à l'éventuelle absence de choix). Mais l'étiquette "enseignement privé" couvre des réalités totalement différentes de pays à pays, tant à propos de son organisation et de son financement que de l'importance de la population concernée.

Épinglons donc seulement une conclusion nuancée de Nadine Mons, concernant uniquement l'enseignement public : "Les systèmes de carte scolaire stricte, sans dérogation, comme les connaissent les

pays asiatiques développés (Japon, Corée...) sont associés aux inégalités scolaires les plus faibles. À l'opposé, par défaut, le modèle du libre choix total est lié à des disparités scolaires fortes (Belgique, Nouvelle-Zélande...). Pour autant, les relations entre le choix de l'école et les inégalités scolaires ne sont pas mécaniques (...). À l'opposé, le choix ne rime pas toujours avec inégalités. C'est le cas de la famille caractérisée par le libre choix régulé.

(1) Les informations reprises dans cet article sont issues du livre de Nadine Mons, **Les nouvelles politiques éducatives**, publié chez PUF. Nadine Mons est maître de conférences en sciences de l'éducation à Grenoble, chercheur et expert auprès de la Commission européenne et de l'OCDE sur les méthodes d'analyse internationale des politiques éducatives.

Où en est-on ?

NOUS

Après les incertitudes liées au décret Mixité sociale, où en est-on ? Le 24 mars dernier, deux parlementaires de la Communauté française, Julie De Grootte (CDH) et Véronique Jamouille (PS), ont introduit une nouvelle

CHEZ

proposition de décret visant à fixer des modalités de mise en œuvre des inscriptions au premier degré du secondaire pour la rentrée scolaire de septembre 2009. La proposition contient deux mesures directement applicables pour la rentrée 2009 :

1. la possibilité pour les directeurs d'écoles d'augmenter de quelques élèves, voire d'une classe, leur capacité d'accueil. Les élèves supplémentaires donneraient droit à un encadrement supplémentaire payé par la Communauté. Le texte garantit aux écoles qui auront recours à cette possibilité l'encadrement nécessaire à l'accueil de ces élèves supplémentaires, en adaptant leur NTPP (nombre total de périodes-professeurs) en proportion. Là où elles seront ouvertes, les places supplémentaires seront accordées dans l'ordre des listes d'attente établies à l'issue de la procédure d'inscription de novembre et décembre dernier
2. Une autre proposition vise aussi à demander aux parents concernés par les inscriptions multiples de

signaler leur ordre de préférence pour qu'une commission puisse elle-même annuler les inscriptions multiples. Ceci devrait permettre de désembouteiller les voies. Le nouveau décret prévoit également de permettre à la commission de franchir un pas supplémentaire, si elle le juge utile : elle pourra demander aux parents de classer les écoles où leur enfant est inscrit par ordre de préférence (ce que ne prévoyait pas le décret mixité) et leur imposer, si nécessaire, de n'en retenir qu'une, celle figurant le plus haut dans la liste.

Pour les rentrées 2010 et suivantes, les inscriptions sont reportées au 15 février, afin de laisser le temps nécessaire à la nouvelle majorité issue des élections régionales du 7 juin prochain de rédiger un nouveau texte, prévoyant de nouvelles modalités d'inscription, après un large débat avec tous les acteurs de l'enseignement.

Ce que dicte le pacte scolaire

Réagissant au décret "mixité sociale" à l'école secondaire, certains prétendent qu'il annulerait la fameuse "liberté du père de famille" de choisir l'école de ses enfants. Une liberté qui lui aurait été octroyée par le Pacte scolaire, voté en 1959.

HISTORIQUE

Remontons donc le cours de l'histoire de l'enseignement en Belgique pour vérifier cette assertion...

Une majorité d'écoles catholiques, mais...

Sous l'Ancien Régime, l'État ne se préoccupe guère des écoles et laisse toute initiative à l'Église en matière d'instruction. À la fin du 18^e siècle, pourtant, Marie-Thérèse d'Autriche crée des collèges royaux, gérés par l'État. Nos provinces dépendent ensuite de la France et celle-ci donne à l'État le monopole concernant l'enseignement secondaire et supérieur. En 1815, enfin, Guillaume d'Orange renforcera l'enseignement public en fermant des écoles libres...

Dès avant la naissance de la Belgique, l'organisation de l'enseignement est donc source de conflits puisque, traditionnellement, ce sont les congrégations religieuses et les paroisses qui organisent l'offre d'enseignement.

1830, 1831 : le gouvernement provisoire puis la Constitution elle-même consacrent d'une part, "la liberté pour tous d'organiser un enseignement, même si toute forme d'enseignement ne sera pas forcément soutenue par l'État et d'autre part, la 'liberté du père de famille' de choisir le type d'enseignement auquel il confiera ses enfants" (1).

Le rôle de l'État est modeste et toute initiative, privée (venant le plus souvent de groupements confessionnels) ou publique, est la bienvenue.

Une première guerre scolaire

Mais, dès ce moment, donc dès l'indépendance de la Belgique, de réels désaccords existent sur le rôle à attribuer à l'État en matière d'enseignement.

Oubliée aujourd'hui, une première guerre scolaire a lieu en 1879. L'enjeu du conflit ? La place de la religion à l'école !

Le gouvernement libéral de l'époque, se référant à la séparation de l'Église et de l'État, décide que chaque commune

doit organiser au moins une école primaire officielle, laïque et neutre et interdit de subsidier, à sa place, une école libre (ce qui était permis auparavant). Le cours de religion devient facultatif et le cours de morale est introduit à l'école primaire. Les évêques belges réagissent vigoureusement et appellent les parents à sortir "vos enfants de ces écoles sans Dieu". À l'inverse de l'effet escompté par le gouvernement, l'enseignement communal perd des élèves : de 527.417 élèves dans l'enseignement primaire communal en 1878, ils ne seront plus que 339.317 en 1881.

Cette première "guerre scolaire" se termine en 1884 quand un gouvernement catholique annule les décisions de 1879. Jusqu'en 1940, la situation reste tendue. Deux conflits sont latents : le financement de l'enseignement catholique et la place des écoles de l'État : pour les catholiques, l'État doit jouer un rôle supplétif. Pour les laïques, les écoles publiques doivent exister partout.

Vers le Pacte scolaire

Après la guerre, de 1950 à 1954, un gouvernement social-chrétien accroît les subventions à l'enseignement catholique secondaire. Il met sur pied des commissions paritaires public/privé qui doivent être consultées avant que soit autorisée l'ouverture d'une école publique.

En 1954-1958, le gouvernement est libéral-socialiste et des mesures inverses sont adoptées. La loi Collard met le feu aux poudres : les subventions à l'école secondaire catholique diminuent et les commissions paritaires ne sont pas consultées. La "guerre scolaire" fait rage : de très nombreux enseignants et parents manifestent dans les rues.

En 1958, aucun parti n'étant majoritaire au gouvernement, tout le monde doit faire des concessions et le Pacte scolaire sera signé en 1959.

Du côté laïque, on accepte que les subventions à l'enseignement catholique soient presque aussi importantes que celles de l'enseignement public. Du côté catholique, on accepte que l'État organise partout les écoles qu'il estime nécessaires.

Choisir "un genre d'éducation"

Que dit la loi, par rapport au choix d'une école déterminée? Rien! Elle précise seulement que chaque "père de famille" a le droit de choisir "le genre d'éducation", confessionnelle ou non, pour ses enfants. Et que l'État doit rendre possible, partout, ce choix-là. Il n'est nullement question du choix d'une école spécifique.

Progressivement, au cours des années, et particulièrement depuis 1980, le caractère confessionnel ou non de l'école fréquentée perd de

l'importance. L'idée que chacun a le droit de choisir "son école" et non son réseau, toute erronée qu'elle soit, gagne du terrain. Et ce, d'autant plus que, effectivement et jusqu'il y a peu, la Belgique et l'Irlande, restent les seuls pays d'Europe sans aucune politique d'affectation des élèves à une école déterminée: en effet, en matière d'inscription à l'école, jusqu'à récemment avec le décret "Arena" puis le décret "mixité sociale", seul se pratiquait chez nous le

dialogue particulier parent-école.

Toute l'épopée de l'organisation de l'enseignement en Belgique puis en Communauté française est retracée en 2003 par Hugues Draelants, Vincent Dupriez et Christian Maroy dans **Le système scolaire**, dossier du Crisp n° 59.