

CONFÉRENCE DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

GOUVERNANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES



ÉTUDE DE CAS

Mixité sociale dans un système de libre choix scolaire : mise en œuvre et résultats du système de double quota dans les écoles fondamentales de Gand (Belgique).

#CCI_GOUVERNANCE

DU 15 AU 18 NOVEMBRE 2021

NE PAS DIFFUSER

**MIXITÉ SOCIALE DANS UN SYSTÈME DE
LIBRE CHOIX SCOLAIRE :
MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS DU SYSTÈME
DE DOUBLE QUOTA DANS LES ÉCOLES
FONDAMENTALES DE GAND (BELGIQUE)**

CANTILLON Estelle
Université libre de Bruxelles¹

VERHAEGHE Jean-Pierre
Président de la plateforme locale de concertation des écoles
fondamentales de Gand²

Février 2022

le cnam
Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

¹ Estelle.Cantillon@ulb.be

² JeanPierre.Verhaeghe@vlaamsparlement.be

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :

Cantillon, E. & Verhaeghe, J.-P. (2022). *Mixité sociale dans un système de libre choix scolaire : Mise en œuvre et résultats du système de double quota dans les écoles fondamentales de Gand (Belgique)*. Paris : Cnesco-Cnam.

Ce texte s'inscrit dans une série de rapports publiés par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) sur la thématique : **Gouvernance des politiques éducatives**

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que les auteurs du rapport.

Auteurs :

Estelle Cantillon

Jean-Pierre Verhaeghe

Disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>

Publié en février 2022.

Centre national d'étude des systèmes scolaires

41 rue Gay-Lussac 75005 Paris

Contact : cnesco@lecnam.net - 06 98 51 82 75

Sommaire

Synthèse	7
I. La régulation des inscriptions en Flandre	9
II. Contexte socio-économique, scolaire et spatial de la ville de Gand	12
III. La plateforme locale de concertation pour les écoles fondamentales de Gand	13
IV. Les inscriptions scolaires dans l'enseignement fondamental à Gand	14
A. Mise en œuvre du décret.....	14
1. Quelle zone géographique de référence ?.....	14
2. Quel public de référence ?.....	15
3. Quelles règles de transition ?.....	15
4. Autres difficultés pratiques rencontrées	16
B. Organisation pratique des inscriptions	17
C. Mesures d'accompagnement.....	18
V. Impacts de l'introduction d'un double quota	19
A. Cadrage théorique.....	19
1. Effets à court terme	19
2. Effets à long terme.....	20
B. Observations	21
1. Effet sur la proximité entre l'école et le domicile.....	23
2. Effet sur la capacité du système de satisfaire les préférences des parents.....	23
3. Satisfaction des parents.....	24
Conclusion : Leçons et perspectives	25
Références	27

Liste des figures et tableaux

Figure 1 : Allocation des dix places disponibles en présence ou absence d'un double quota visant un équilibre 40 % défavorisés, 60 % favorisés.	19
Tableau 1 : Nombre d'enfants bénéficiant d'un effet direct du système de double quota (classes d'accueil, 2015-2021)	21
Tableau 2 : Evolution de la composition socio-économique des écoles fondamentales de la ville de Gand (niveau primaire)	22
Tableau 3 : Impact du double quota sur la satisfaction des préférences des parents (2019-2021).....	24

NE PAS DIFFUSER

Synthèse

Depuis 2013, les inscriptions dans l'enseignement fondamental en Flandre utilisent un système de double quota pour favoriser la mixité sociale quand les demandes d'inscriptions pour une école excèdent le nombre de places disponibles. Cette étude de cas décrit les origines de cette réforme et sa mise en œuvre dans les écoles fondamentales à Gand, grande ville de l'ouest de la Flandre.

Plus précisément, le décret relatif au droit à l'inscription de novembre 2011 définit deux catégories d'élèves, les élèves favorisés et les élèves défavorisés. En cas de demandes excédentaires pour l'école, et après application des autres critères de priorités tels que la fratrie, les places restantes sont attribuées de telle façon à rapprocher la composition sociale finale (proportion élèves favorisés – élèves défavorisés) de la composition cible. Le décret fixe une série de critères mais délègue la mise en œuvre, en ce compris le choix de nombreux paramètres, aux plateformes locales de concertation (LOP) regroupant toutes les écoles et les parties-prenantes clés de l'enseignement local.

Le cas décrit la façon dont les acteurs de la LOP des écoles fondamentales à Gand ont convergé vers le système actuel et les autres mesures – hors décret – qu'ils ont mises en place afin de promouvoir une mixité sociale harmonieuse dans les écoles de Gand. De par son mandat officiel d'analyse de l'environnement scolaire, la LOP a pu promouvoir un dialogue informé sur ces enjeux de mixité sociale et objectiver la situation des écoles. De par sa composition (elle rassemble toutes les directions d'écoles et non seulement des représentants), elle a constitué un terrain fertile pour construire un consensus autour duquel tous les acteurs ont pu se retrouver. Les acteurs se sont ainsi mis d'accord sur une définition de la population de référence et un découpage de la ville en zones pour lesquelles un objectif de mixité a été établi. Des mesures de transition ont été mises en place pour les écoles très loin de leur objectif. Par ailleurs, sur base de l'expérience des premières années, les objectifs de mixité ont été adaptés pour les classes d'accueil et les petites écoles.

Après un bref cadrage théorique, le cas documente aussi l'impact du double quota sur les élèves, les écoles et la mixité sociale. La mixité sociale dans les écoles de Gand a progressé depuis 2012 : le nombre d'écoles pouvant être considérées comme socialement mixtes à Gand est passé de 40% à près de 60%, même si au niveau local, certaines écoles ont vu leur niveau de mixité stagner, voire légèrement régresser, du fait des reports de populations entre écoles. Cette progression s'est accompagnée par une très légère augmentation de la distance domicile – école des enfants scolarisés. Par contre, en redistribuant les places disponibles entre élèves, l'application du double quota n'a pas systématiquement favorisé un groupe d'élèves par rapport à l'autre (favorisés, non favorisés), ni impacté la capacité du système à satisfaire les préférences des parents.

NE PAS DIFFUSER

I. La régulation des inscriptions en Flandre

La Belgique tient une position particulière dans le paysage éducatif international de par le rôle central joué par le libre choix des parents. Celui-ci, héritage de la confrontation au cours du 19^e siècle et du début du 20^e siècle entre les défenseurs d'un enseignement public et les défenseurs d'un enseignement privé (et principalement catholique), est inscrit dans la Constitution³. L'article 24 de la Constitution consacre la liberté d'établissement, le libre choix des parents, ainsi que la gratuité de l'enseignement jusqu'à la fin de l'obligation scolaire. La liberté d'enseignement explique la grande diversité de l'offre scolaire en Belgique (enseignement organisé par les communes, les provinces, les communautés mais aussi des ordres religieux ou toute autre association privée). La gratuité de l'enseignement, et donc son financement public, vise à rendre cette liberté de choix effective.

La communautarisation de l'enseignement en 1988 suite à la troisième réforme de l'État n'a en rien touché à ces principes de liberté d'enseignement et de choix. Elle s'est par contre traduite par une différenciation progressive des réponses des systèmes scolaires des communautés linguistiques du pays aux grands enjeux démographiques et éducatifs, en particulier l'immigration, la démocratisation et l'égalité des chances.⁴

Le décret flamand du 28 juin 2002⁵ relatif à l'égalité des chances dans l'enseignement marque à ce titre un tournant dans l'approche flamande. Le décret rassemble les différentes initiatives mises en place depuis le début des années 1990 en matière d'égalité des chances (en particulier, en termes d'encadrement renforcé dans les écoles accueillant un public défavorisé) et identifie le droit à l'inscription, et donc l'accès à l'école, comme un des leviers d'égalité des chances.⁶ En particulier, le décret réaffirme le droit absolu à s'inscrire dans l'école de son choix et s'attaque à tous les freins à l'exercice de ce choix. Les raisons pour lesquelles un établissement peut refuser l'inscription sont fortement limitées : les seules raisons acceptables sont les conditions d'âge et de niveau de l'enfant, la non-acceptation par les parents du projet pédagogique de l'école ou le manque de place. Ainsi, il est interdit pour une école catholique d'exiger un certificat de baptême. En cas de manque de place, l'école est habilitée à aiguiller tout élève excédentaire vers une autre école en favorisant un équilibre entre enfants néerlandophones et non néerlandophones (art III.4).

Le décret crée par ailleurs les plateformes locales de concertation rassemblant tous les acteurs de l'éducation sur un territoire, à savoir les directions et pouvoirs organisateurs d'écoles, les centres psycho-médico-sociaux (PMS), et des représentants des syndicats, des associations de parents et d'associations socio-culturelles et socio-économiques (association de lutte contre la pauvreté, de défense des minorités, d'intégration, ...). Ces plateformes, auxquelles nous référerons sous l'acronyme

³ El Berhoumi (2013) retrace les origines de cette liberté d'enseignement et ses évolutions au cours du temps. S'appuyant sur l'exemple de la Fédération Wallonie-Bruxelles, il décrit en particulier la façon dont la portée de ce principe constitutionnel a été progressivement réduite en fonction des besoins des politiques scolaires et les tensions qui demeurent.

⁴ Fannes *et al.* (2013) décrivent pour un public francophone l'évolution des politiques scolaires en Flandre depuis le début de la communautarisation de l'enseignement.

⁵ Version en français disponible à l'adresse suivante :

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2002062841&table_name=loi . Il entre en vigueur pour l'année scolaire 2003-04.

⁶ Fannes *et al.* (2013, p. 42) notent que, dès le début des années 1990, le phénomène des refus d'inscription abusifs avait été identifié comme problématique.

flamand LOP,⁷ se voient confier les missions de promotion des conditions d'apprentissage et de développement pour tous les élèves, de lutte contre l'exclusion, la ségrégation et la discrimination, et de promotion de la cohésion sociale. À ce titre, elles sont appelées à jouer un rôle important dans l'analyse de l'environnement scolaire local et dans la mise en œuvre et l'organisation pratique des inscriptions scolaires.

La création des plateformes locales de concertation est remarquable dans un paysage éducatif jusque-là fortement structuré autour des réseaux (officiel, libre confessionnel, libre non-confessionnel). C'est la première fois que tous les acteurs de l'enseignement (pas uniquement des représentants) sont rassemblés autour de la même table, indépendamment de leur réseau. C'est également la première fois que d'autres acteurs socio-économiques, comme les associations, sont impliqués dans les discussions et politiques d'inscription scolaire au niveau local.

Leur mise en œuvre a néanmoins été progressive, faute de ressources propres à part la mise à disposition d'un fonctionnaire détaché du ministère de l'enseignement et d'un petit budget pour couvrir les frais d'organisation de réunions ou de communication vers les parents par exemple. Aujourd'hui, la Flandre compte 70 plateformes locales de concertation sur son territoire (39 pour le niveau fondamental et 31 pour le niveau secondaire).⁸ Au-delà de leur mandat officiel, l'étendue des fonctions qu'elles prennent en charge varie fortement d'une plateforme à l'autre, en fonction du contexte local et de la disponibilité (ou pas) de ressources financières supplémentaires mises à dispositions par les communes.

Très vite, le décret de 2002, et l'accent placé sur le droit à l'inscription et les mesures volontaires des écoles comme seuls moyens de rendre l'accès à l'école plus égalitaire, montre ses limites. Peu d'améliorations concrètes sont observées en termes de mixité sociale ou d'égalité des chances. La règle implicite du « premier arrivé, premier servi » génère des files devant les écoles renommées plusieurs jours avant le début des inscriptions, favorisant les parents capables de se mobiliser de la sorte et mettant les disparités scolaires sous le feu des projecteurs.

Une révision du décret en 2008 introduit la possibilité pour les plateformes locales de concertation d'expérimenter sous conditions strictes avec d'autres critères de sélection que le « premier arrivé, premier servi » en cas d'insuffisance de place. Ces expériences mènent à l'adoption d'un nouveau « décret relatif au droit à l'inscription » en novembre 2011.⁹

Le nouveau décret introduit une date de début de prise des inscriptions, définit des groupes prioritaires (fratrie, membre du personnel ...), des critères pour départager les autres et surtout, grande nouveauté, introduit un système de double quota en fonction du statut socio-économique de l'élève comme critère supplémentaire en cas de demande excédentaire pour les écoles faisant partie d'une plateforme locale.

Le système de double quota vise à amener la composition socio-économique de la population des écoles la plus proche possible d'une composition socio-économique de référence. Un élève est

⁷ Les plateformes locales de concertation sont dénommées « *lokale overlegplatforms* » en néerlandais.

⁸ En Belgique, le qualificatif « fondamental » réfère à l'enseignement maternel et primaire (de 2,5 ans à 12 ans).

⁹ Version en français disponible à l'adresse suivante :

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2011112511&table_name=loi Voir aussi la circulaire d'application BaO/2012/01 du 5 juin 2012.

considéré comme socialement désavantagé si sa mère n'a pas obtenu son diplôme d'études secondaires ou si sa famille bénéficie d'allocation scolaire pour un enfant inscrit dans l'enseignement flamand du fait de la faiblesse de son revenu (quartile inférieur des revenus). Un élève est considéré comme étant socialement privilégié s'il ne répond à aucun de ces critères.

En pratique, le système de double quota pré-alloue le nombre de places disponibles en fonction de l'équilibre désiré déterminé au sein de la plateforme locale. Les enfants socialement désavantagés ont priorité pour les places de leur quota. L'inverse s'applique pour les places de l'autre quota. Pour le reste, les autres critères de priorité s'appliquent pour les élèves au sein d'un quota.

Le système de double quota promeut la diversité sociale des populations scolaires parce qu'il s'assure qu'un élève socialement désavantagé aura toujours priorité sur un élève socialement avantagé tant que la proportion d'élèves socialement désavantagés de l'école est inférieure à l'équilibre visé, et *a contrario*, qu'un élève socialement avantagé aura toujours priorité sur un élève socialement désavantagé tant que la proportion d'élèves socialement désavantagés est supérieure à l'équilibre visé.¹⁰

¹⁰ Voir Cantillon (2009) pour une description de l'opérationnalisation de ce double quota dans le cadre d'une procédure de demandes d'inscription centralisée et Echenique et Yenmez (2015) pour un fondement axiomatique de ce double quota comme permettant d'optimiser la mixité sociale tout en respectant les préférences parentales.

II. Contexte socio-économique, scolaire et spatial de la ville de Gand

Avec ses 263 600 habitants en 2020, Gand est l'une des plus grandes villes de Flandre. Au cours des 20 dernières années, la population de la ville de Gand a augmenté d'environ 33 000 habitants, soit une augmentation de près de 18 %, résultat d'une hausse du taux de natalité et d'un solde migratoire positif. Au cours des cinq dernières années, 35 % des nouveaux résidents sont venus de l'étranger.

Cet afflux de ressortissants étrangers crée une diversité croissante à Gand. Leur proportion est passée de 7 % de la population de la ville en 2002 à 14 % en 2018. Parmi les ressortissants étrangers de Gand, les communautés turques (environ 15 000 personnes) et bulgares (environ 10 000) sont les plus importantes. Elles sont liées à l'histoire de la migration de Gand, avec l'arrivée il y a plus de 50 ans de travailleurs majoritairement turcs et la chute du rideau de fer au début des années 90. Les autres groupes nationaux importants sont les Néerlandais (3 500 résidents) et les Syriens (environ 1 000). Sur la base du nombre de demandes d'assistance médicale urgente, le nombre de ressortissants étrangers sans titre de séjour valable à Gand est estimé à au moins 1 700.

La grande majorité (85 % à 87 %) des enfants d'origine étrangère vivant à Gand sont socialement défavorisés sur base des critères de revenus et de diplôme de la mère. Ils représentent environ les deux tiers des enfants gantois âgés entre 2,5 et 11 ans considérés comme socialement défavorisés et expliquent pourquoi la proportion d'enfants défavorisés à Gand est plus élevée qu'ailleurs en Flandre (de l'ordre de 54 % en 2020, à comparer avec la moyenne flamande qui est de 44 %).

Comme toute grande ville, Gand est spatialement ségréguée et la proportion d'enfants défavorisés diffère d'un quartier à l'autre: de 22 % à 26 % dans les banlieues plus résidentielles de l'ouest et du sud de la ville à 70 % voire 80 % dans les quartiers les plus défavorisés de la « ceinture du XIX^e siècle » autour du centre-ville de Gand.¹¹ Entre les deux, se trouvent des districts avec des proportions d'enfants défavorisés variant de 30 % à 60 %. Les proportions d'enfants dont la langue parlée à la maison n'est pas le néerlandais varient en conséquence : de 8 % à 18 % dans les banlieues résidentielles ouest et sud à 48 % à 66 % dans la ceinture du XIX^e siècle.

Gand compte 104 écoles fondamentales dont 12 n'offrent qu'un enseignement maternel et 8 n'offrent que l'enseignement primaire. Ces écoles diffèrent fortement en termes de composition socio-économique. Cela reflète évidemment les disparités socio-économiques entre quartiers de Gand mais pas seulement. En effet, au sein même d'un quartier peuvent se côtoyer des écoles attirant des publics fort différents. Certains enfants scolarisés à Gand résident à l'extérieur de Gand et, vice versa, certains enfants de Gand sont scolarisés à l'extérieur de Gand. Cela concerne une minorité des élèves au niveau de l'enseignement fondamental. En net, Gand attire légèrement plus d'élèves qu'elle n'en perd mais cela dépend fort de la situation en termes de capacité d'accueil et celle-ci varie d'une année à l'autre.

¹¹ La ceinture du XIX^e siècle fait référence aux quartiers juste à l'extérieur du centre de Gand, où étaient, à l'époque, localisées les usines. Ces quartiers sont aujourd'hui plus pauvres que les autres.

III. La plateforme locale de concertation pour les écoles fondamentales de Gand

Deux plateformes locales de concertation sont actives à Gand : une pour l'enseignement fondamental et l'autre pour l'enseignement secondaire. Elles travaillent relativement indépendamment l'une de l'autre et, pour cette raison, nous nous concentrons dans ce texte sur la plateforme locale pour l'enseignement fondamental. Créée en 2002, celle-ci rassemble une centaine d'acteurs de l'enseignement (les directeurs d'écoles et un représentant par pouvoir organisateur) ou liés à l'enseignement et à son environnement (représentants des centres psycho-médico-sociaux (PMS), des syndicats, des associations de parents, des associations de lutte contre la pauvreté, de défense des minorités, ...) qui en constituent son assemblée générale. L'assemblée générale se réunit annuellement. Ses décisions, prises à la double majorité, lient toutes les écoles de la LOP. En cas de plaintes de parents pour refus ou annulation d'inscription, par exemple, la Commission flamande des droits des élèves basera également ses décisions sur les accords conclus au sein de la LOP.¹²

Un groupe de pilotage, composé de représentants de chaque section, se réunit mensuellement. Ce groupe de pilotage prépare les réunions de l'assemblée générale et veille à la mise en œuvre de ses décisions. Il peut également prendre des décisions sur des questions spécifiques, sur mandat de l'assemblée générale. Le groupe de pilotage est soutenu dans ses tâches par divers groupes de travail actifs sur des thèmes spécifiques tels que la participation à l'enseignement maternel (non obligatoire), l'enseignement pour les primo-arrivants ou l'enseignement spécialisé pour élèves à besoins spécifiques. Outre les membres de la LOP, des experts externes et des professionnels peuvent également participer à ces groupes de travail. Leurs conclusions sont présentées au groupe de pilotage.

Deux organes importants au sein de la LOP sont l'unité de médiation et le comité de dysfonctionnement. L'unité de médiation intervient dans les conflits entre parents et écoles en cas de refus ou d'annulation d'inscription. Le comité de dysfonctionnement traite les plaintes des parents concernant le fonctionnement du système d'inscriptions organisé en collaboration avec les autorités de la ville de Gand.

Tous les six ans - parallèlement aux élections municipales - l'assemblée générale élit un président sur une liste de candidats proposés par le comité de pilotage. Le décret stipule que le président doit être une personne ayant des connaissances dans le domaine de l'éducation mais indépendante des membres de la LOP. Ne sont donc pas éligibles les personnes travaillant dans les écoles de Gand, les pouvoirs organisateurs, les réseaux scolaires ou les centres PMS présents sur le territoire de la ville.

Une fonctionnaire détachée du ministère flamand de l'enseignement assiste la plateforme dans la préparation des réunions et tous les aspects pratiques et administratifs de son fonctionnement. Une de ses fonctions est de s'assurer que les décisions de la plateforme respectent les réglementations en vigueur. En pratique, cette personne consacre une grosse partie de son temps à la gestion du système de demande d'inscription et au soutien des écoles dans son utilisation.

¹² La Commission flamande des droits des élèves est une instance centrale de recours créée par le décret de 2002 relatif à l'égalité des chances dans l'enseignement.

IV. Les inscriptions scolaires dans l'enseignement fondamental à Gand

A. Mise en œuvre du décret

Le décret de 2011 délègue aux LOPs un nombre important de décisions pratiques concernant la mise en œuvre du double quota, en particulier (1) la détermination des zones géographiques de référence pour l'établissement de l'objectif de mixité sociale, (2) la détermination de la population de référence, (3) les règles de transition pour les écoles loin de leur cible. À ces questions, se sont rajoutées d'autres questions pratiques remontées du terrain, à savoir (4) l'information incomplète concernant le statut privilégié ou non des aînés de fratrie au moment de leur première inscription et (5) le problème de masse critique dans les petites écoles.

Ces questions, en particulier les deux premières, questionnent la notion même d'environnement scolaire local que les LOPs ont la mission d'analyser. Le reste de cette section décrit la façon dont la LOP des écoles fondamentales de Gand les a résolues.

1. Quelle zone géographique de référence ?

Selon le décret, les caractéristiques socio-économiques de la zone de référence déterminent la cible pour les écoles de la zone. Prendre l'ensemble de la ville comme zone géographique de référence serait revenu à viser en 2013, première année de la mise en œuvre du décret, une proportion de 42 % (enseignement maternel) et de 46 % (enseignement primaire) d'enfants socialement défavorisés dans chaque école de la ville. Compte tenu des disparités socio-économiques entre districts, cela aurait nécessité un déplacement massif d'enfants d'un district à l'autre. Outre les problèmes pratiques liés au très jeune âge de ces enfants et à la situation de la circulation à Gand, la question du libre choix des parents s'est également posée. Pour l'enseignement fondamental, la plupart des parents favorisent une école de proximité. Or, le système de double quota n'agit qu'en cas de demandes excédentaires. Sans intérêt de la part des parents d'inscrire leur enfant dans une école plus lointaine où leur groupe socio-économique est sous-représenté, le double quota aurait de toute façon été sans effet.

Par conséquent, la LOP a opté pour des zones géographiques de référence plus petites. En pratique, un groupe de travail est parti des 25 districts administratifs existants et s'est interrogé sur le rayon typique dans lequel un parent cherche une école. Le groupe de travail a également tenu compte des obstacles naturels aux déplacements scolaires comme un axe routier à forte densité de trafic, un axe ferroviaire ou un cours d'eau. Par contre, les caractéristiques socio-économiques des districts ont été volontairement ignorées puisqu'en tenir compte aurait été à l'encontre de l'objectif de mixité (en constituant des districts socio-économiquement homogènes). Cet exercice a abouti initialement à 16 zones de référence, devenues 17 sur base de l'expérience des deux premières années.

Toutes les LOPs n'ont pas adopté la même approche ni fait le même choix que la LOP de l'enseignement fondamental de Gand. Par exemple, une seule zone géographique de référence prévaut pour les écoles fondamentales de Bruxelles et celles d'Anvers alors que ces deux villes sont plus grandes et plus ségréguées. Certaines LOPs, qui regroupent plusieurs municipalités, alignent leurs zones à ces municipalités. Enfin, dans l'enseignement secondaire, les élèves sont plus mobiles et la division en zones moins justifiée.

2. Quel public de référence ?

Le décret de 2011 stipule que la cible pour les écoles soit déterminée sur la base de la proportion (« présence relative ») d'élèves socialement défavorisés dans l'environnement scolaire au sens large. La LOP de Gand a interprété cette disposition comme faisant référence à la proportion d'enfants socialement défavorisés *vivant* dans la zone géographique de référence et non à ceux *scolarisés* dans la zone.

La différence entre les deux définitions peut être marquée. En effet, une analyse effectuée par le groupe de travail de la LOP a montré que quatre des zones les plus pauvres de la ville étaient caractérisées par (1) une proportion d'enfants défavorisés scolarisés considérablement plus élevée que dans la population locale et (2) un nombre d'enfants scolarisés moindre que la population d'âge scolaire dans la zone. En d'autres termes, la proportion d'enfants favorisés parmi ceux vivant dans ces zones mais scolarisés ailleurs était supérieure à leur proportion dans ces quartiers. Utiliser le public scolarisé comme public de référence pour la détermination de la cible ne ferait que renforcer cette ségrégation.

L'analyse a également identifié quatre autres zones dans lesquelles le nombre d'élèves dans les écoles est considérablement plus élevé que le nombre d'enfants vivant dans ces zones. Par exemple, les quatre écoles primaires de la partie sud du centre-ville ont ensemble un nombre total d'élèves cinq fois plus élevé que le nombre d'enfants vivant dans cette zone. Le public scolarisé s'avère également plus mixte que le public résidant dans ces zones. Dès lors, pour ces zones, l'utilisation du public scolarisé pour définir la cible semblait plus judicieux dans une perspective de promotion de la diversité.

Sur la base de ces résultats, la LOP de Gand a décidé de faire dépendre le choix de la population de référence d'une zone du rapport entre le nombre d'enfants scolarisés et le nombre d'enfants résidant de la zone. Dans les zones (les plus fréquentes) où ce rapport est inférieur à 1,5, la population de référence est la population d'enfants vivant dans la zone. Quand le rapport est supérieur à 1,5, la cible est basée sur les caractéristiques de la population scolarisée dans la zone. À notre connaissance, cette approche hybride adoptée par la LOP de Gand est unique en Flandre. La plupart des autres LOPs ont interprété de façon littérale le texte du décret qui réfère au public scolarisé dans une zone. Cela n'a évidemment aucune conséquence quand il n'y a qu'une seule zone. Mais dans le cas contraire, cela peut mener à de longues discussions sur les limites entre zones car le passage d'une grosse école d'une zone à l'autre peut avoir un impact important sur la cible.

Un dernier point relatif à la population de référence concerne la catégorie d'âge prise en compte. En effet, les analyses de la LOP ont identifié de fortes différences entre la population des classes maternelles et celle des classes primaires. Dès lors, il a été décidé de définir des cibles différentes pour ces deux niveaux scolaires.

3. Quelles règles de transition ?

Les changements brusques de public peuvent être difficiles à gérer pour les écoles. Pour cette raison et afin de favoriser l'adhésion de toutes les écoles, la LOP s'est mise d'accord sur l'usage (volontaire) de cibles intermédiaires pour les écoles dont la composition sociale diffère fortement de la cible de leur zone : pour ces écoles, une cible intermédiaire, mise à jour annuellement, est définie sur base de la composition sociale actuelle de leur public afin de la rapprocher d'au moins 10 points de pourcentage de la cible définie pour la zone. Ainsi, par exemple, si la cible d'une zone est une

proportion de 60 % d'enfants socialement défavorisés et qu'une école compte initialement 30 % d'enfants défavorisés, la cible intermédiaire pour cette école sera de 40 %. Si au cours de la nouvelle année scolaire, la proportion de 36% d'enfants défavorisés est atteinte, l'objectif pour l'année scolaire suivante peut être limité à 46 %, etc. Le concept de cible intermédiaire fonctionne bien entendu dans les deux sens. Jusqu'à présent, seules quelques écoles ont opté pour cette possibilité.

À Gand, les règles de transition sont assez strictement définies. D'autres LOPs offrent plus de liberté à leurs écoles pour définir leurs propres cibles, par exemple en définissant uniquement une « fourchette » à l'intérieur de laquelle les écoles peuvent ensuite fixer leur propre cible. Dans certains cas, cela a déjà conduit des écoles à se fixer un objectif qui représentait en fait un pas en arrière en matière de promotion de la diversité sociale.

4. Autres difficultés pratiques rencontrées

Lors de la première année d'application du système de double quota, d'autres difficultés sont apparues. Une première difficulté concerne la disponibilité tardive des informations nécessaires à la classification des élèves comme élèves socialement défavorisés. En effet, les enfants dont la mère a un diplôme d'enseignement secondaire peuvent être considérés comme socialement défavorisés si leur famille perçoit une allocation scolaire pour un enfant inscrit dans l'enseignement flamand. Mais les allocations scolaires ne sont accordées qu'une fois que l'enfant a commencé à fréquenter l'école. Dès lors, les aînés d'une famille ne peuvent donc pas, par définition, remplir cette condition lors de leur première inscription. Si leur mère a un diplôme de l'enseignement secondaire, ils sont considérés comme socialement favorisés dans le cadre de la procédure d'inscription. Une fois l'allocation scolaire accordée, leur statut passe à élève socialement défavorisé mais ils conservent néanmoins leur place dans l'école jusqu'à la fin de leur scolarité primaire. De ce fait, les écoles des zones les plus pauvres se retrouvent parfois avec des proportions d'enfants défavorisés bien plus élevées que leur cible, malgré leurs efforts pour attirer les enfants de familles plus privilégiées.

Pour faire face à ce problème, la LOP a initialement proposé de définir une cible distincte ne prenant en compte que le critère « mère sans diplôme de l'enseignement secondaire » pour le groupe d'âge le plus jeune. Comme les conditions pour être catégorisé comme élève socialement défavorisé sont plus restrictives, la cible proposée fut également abaissée pour ce groupe d'âge.

Cette solution a permis de résoudre le problème dans certaines écoles mais a amené une sur-représentation d'enfants favorisés dans d'autres écoles. Dès lors, la LOP a décidé de laisser une certaine latitude aux écoles dans la fixation de leur cible pour les classes d'accueil. À notre connaissance, la LOP de Gand est la seule à différencier la cible pour les classes d'accueil.

Une deuxième difficulté rencontrée concerne les petites écoles dans les quartiers défavorisés. Peu de temps après la première mise en œuvre, ces écoles ont noté que le pourcentage élevé d'élèves défavorisés qu'elles devaient atteindre dissuadait certains parents d'inscrire leurs enfants dans ces écoles, par manque de masse critique d'enfants néerlandophones. Cette situation était particulièrement marquée dans les zones de la ville où être défavorisé est essentiellement synonyme d'être allochtone. Avec dix enfants par tranche d'âge, un objectif de 70 % d'élèves défavorisés signifie en effet qu'il ne reste que trois places au plus pour d'autres enfants. Le retrait de ces quelques enfants néerlandophones transformerait l'école en une école ghetto – exactement le contraire de ce qui est visé avec le système de double quota. Plusieurs solutions furent envisagées et la proposition adoptée

au sein de la LOP fut de fixer un seuil plancher de 5 enfants de chaque catégorie, indépendamment de la cible. Ainsi, dans l'exemple précédent d'une petite classe de 10 enfants, 5 places seraient pré-réservées pour chaque catégorie afin d'assurer une masse critique de chacun des publics.

Cette règle fut assouplie par la suite lorsqu'il fut évident qu'elle n'était pas nécessaire dans les banlieues plus résidentielles avec très peu d'enfants défavorisés, les parents d'enfants défavorisés de ces zones ne semblant pas attacher d'importance à la présence suffisante d'autres enfants défavorisés.

Ce débat, très intéressant, rappelle la difficulté réelle que représente une fraction élevée d'allochtones dans une classe d'accueil pour la capacité des enseignants à remplir leur mission pour tous les élèves et le fait que la définition d'élève socialement défavorisé adoptée en Flandre pour sa politique d'égalité des chances ne mesure qu'imparfaitement cet aspect. Il montre aussi la capacité de la plateforme locale de concertation de se nourrir des retours du terrain et des résultats observés, et d'adapter le dispositif d'inscriptions scolaires en conséquence.

B. Organisation pratique des inscriptions

La LOP de Gand fut une des premières à faire usage de la possibilité, laissée par la révision du décret en 2008, d'expérimenter. En 2009, elle a mis en place un système de demande d'inscriptions centralisé en ligne afin de mettre fin aux files devant les écoles et rendre la procédure d'inscription plus transparente et plus accessible à tous les parents. Ce système, mis à jour régulièrement, est toujours d'application aujourd'hui, entre autres parce qu'il a aussi démontré sa flexibilité et sa capacité à faciliter le travail administratif des écoles. Il est accessible pendant trois semaines environ six mois avant la rentrée des classes. Les parents peuvent l'utiliser pour toute demande de nouvelle inscription, à partir de l'âge de 2 ans et demi.¹³ Ils y classent les écoles dans lesquelles ils désirent inscrire leur enfant par ordre de préférence.

Une fois le délai écoulé, les demandes d'inscriptions sont traitées selon l'algorithme d'acceptation différée de Gale Shapley en utilisant les critères de priorités définis par le décret et la LOP pour classer les demandes dans chaque école.¹⁴ Ainsi, les places sont initialement attribuées aux élèves ayant la priorité la plus élevée, les autres élèves étant placés sur une liste d'attente. En cas d'ex-aequo, la distance entre le domicile de l'élève ou le lieu de travail des parents et l'école est utilisé pour départager les élèves. Quand un élève est classé suffisamment haut dans plusieurs écoles que pour avoir droit à une place, l'école qu'il préfère selon les indications qu'il a données est retenue et les autres places sont libérées et proposées à des élèves en liste d'attente. L'algorithme prend fin quand tous les enfants sont assignés à une école de leur choix ou qu'il n'y a plus de places disponibles dans les écoles classées par les enfants non assignés. Cette optimisation par étape (déterminer quels sont les enfants en ordre utile dans chaque école ; pour chacun de ces enfants déterminer quelle école parmi celles où ils sont en ordre utile, il ou elle préfère ; ne garder temporairement que celle-là et libérer les autres places ; recommencer) se fait sur base des préférences soumises et des critères de priorité, sans intervention des écoles ou des parents, qui sont informés une fois le résultat final produit.

¹³ Pour les inscriptions en classe d'accueil, les enfants prioritaires (frères et sœurs, enfants du personnel, ...) sont inscrits directement auprès des écoles dans une phase antérieure.

¹⁴ Formellement, il s'agit du « *school-proposing deferred acceptance algorithm* ».

Les parents ayant obtenu une place dans une école de leur choix ont trois semaines pour s’y rendre et confirmer l’inscription.¹⁵ À défaut, leur place est libérée. Le système génère aussi les listes d’inscriptions et d’attente pour les écoles afin de faciliter le suivi et réduire la charge de travail pour celles-ci.

À la fin de cette période, environ la moitié des écoles fondamentales de la ville sont typiquement complètes et les inscriptions sont de nouveau ouvertes sur base du « premier arrivé, premier servi » pour les parents n’ayant pas fait l’usage du système de demande d’inscription en ligne ou n’ayant pas obtenu une place dans une école de leur choix.¹⁶

C. Mesures d’accompagnement

Outre l’important travail de construction d’un consensus au sein de la LOP sur les paramètres et modalités pratiques de la mise en œuvre du système de double quota que nous venons de décrire, la LOP de Gand a mis en place deux mesures d’accompagnement.

Premièrement, la LOP s’est attachée à augmenter le taux de participation à la phase de demande d’inscription. Une participation lors de cette phase est la meilleure garante de l’obtention d’une place dans l’école de son choix. Lors de la première mise en œuvre du système de demande d’inscription en ligne, le taux de participation était de l’ordre 60 %, avec une sur-représentation de parents d’origine étrangère parmi les 40 % devant se contenter des places restantes en mai (Verhaeghe and Goetmaeckers, 2010, pp. 19-21). Grâce aux campagnes d’information multilingues (turc, arabe, français, anglais, russe, etc.) et les actions menées sur le terrain par les associations faisant partie de la LOP, le taux de participation tourne aujourd’hui autour de 90 % pour les classes d’accueil (2,5 ans) qui concentrent la majeure partie des demandes d’inscription.

Un deuxième type de mesures mises en place par la LOP concerne l’organisation de promenades de quartier avec visites guidées des écoles locales, histoire de démythifier certaines écoles (perçues comme étant réservées à un certain public) et ainsi encourager la soumission de demandes d’inscription d’un public varié dans chaque école, condition nécessaire pour que le système de double quota puisse faire son travail et promouvoir la mixité sociale.

Ces promenades sont préparées à l’avance avec les écoles concernées et suivies d’une réunion au cours de laquelle les parents peuvent échanger leurs impressions sur les écoles visitées et faire connaissance. L’organisation de ces marches de quartier a initialement été confiée à un organisme extérieur. À l’époque, ces marches se concentraient sur les quartiers les plus défavorisés. Plus tard, la LOP a repris en charge l’organisation de ces marches avant que, suite à leur succès et à la demande croissante des écoles d’autres quartiers, la ville de Gand ne reprenne l’organisation. Lors de la dernière édition (janvier-février 2020), ces promenades de quartier avec visites guidées de groupe dans les écoles ont été organisées dans onze des dix-sept zones. Dans cinq d’entre elles, deux ou trois tournées ont été organisées pour satisfaire la demande des parents. Ce n’est que dans les banlieues plus résidentielles et les zones rurales que ces promenades n’ont pas encore eu lieu.

¹⁵ Ces dernières années, pratiquement 99 % des demandes d’inscription soumises lors de cette phase ont été satisfaites et plus de 80 % des parents ont reçu une place dans l’école de leur premier choix.

¹⁶ Ces derniers continuent néanmoins de bénéficier d’une place en liste d’attente pour les écoles qu’ils avaient classées.

V. Impacts de l'introduction d'un double quota

A. Cadrage théorique

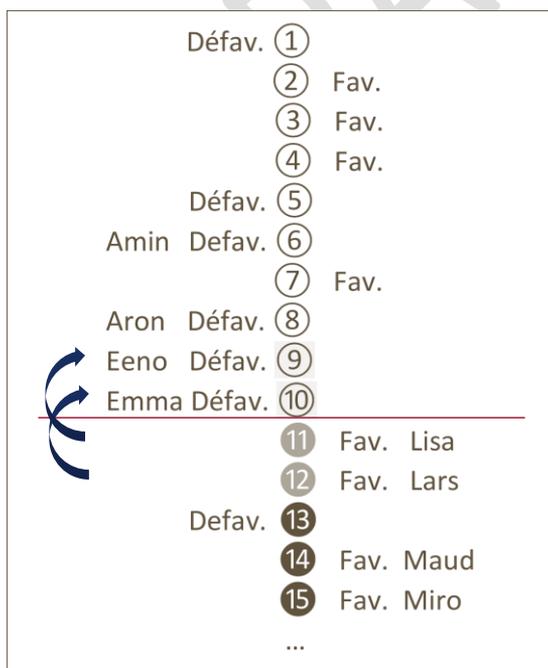
1. Effets à court terme

Dès l'abord, il est important de noter deux propriétés importantes du système de double quota tel que mis en œuvre à Gand, en tant qu'outil de promotion de la diversité sociale. Premièrement, le système de double quota n'intervient qu'en deuxième ligne, une fois tous les élèves prioritaires – fratrie, enfants du personnel, élèves déjà dans l'école – inscrits. Si la composition socio-économique de ces groupes est telle qu'il est impossible, indépendamment des caractéristiques socio-économiques des élèves non prioritaires demandant une inscription, de rencontrer l'équilibre visé, la seule chose que le système de double quota pourra faire c'est de rapprocher la composition socio-économique finale de sa cible. En conséquence, l'impact du système de double quota est surtout attendu pour les premières classes de maternelle, en particulier les classes d'accueil, dans lesquelles le nombre de nouveaux inscrits est élevé.

Deuxièmement, l'action du système de double quota est subordonnée aux préférences exprimées. Il ne fait que compléter le système de priorité existant afin de départager les demandes d'inscription quand leur nombre excède le nombre de places disponibles. Il n'a dès lors absolument aucun impact sur les inscriptions si le nombre de demandes est inférieur au nombre de places, indépendamment de la composition socio-économique des élèves ayant sollicité une inscription. En effet, le système de double quota ne donne qu'une priorité à chacun des groupes sur leur quota, mais les places peuvent être attribuées à l'autre groupe une fois toutes les demandes d'un groupe satisfaites. De même, le système de double quota n'aura aucun impact sur la composition socio-économique des élèves inscrits

si les demandes d'inscription n'émanent que d'un seul des deux groupes.

Figure 1 : Allocation des dix places disponibles en présence ou absence d'un double quota visant un équilibre 40 % défavorisés, 60 % favorisés.



Ces deux propriétés limitent *de facto* l'impact potentiel du système de double quota sur la composition socio-économique des élèves d'une école, en comparaison avec un système plus directif qui ne tiendrait pas compte des préférences parentales.

Ces limites clarifiées, on peut maintenant distinguer les effets directs des effets indirects du système de double quota. Les effets directs concernent l'impact du double quota sur la composition socio-économique des élèves inscrits dans une école spécifique, en comparaison avec celle qui aurait prévalu en son absence.

La Figure 1 illustre cet effet direct dans une école où il n'y a que 10 places disponibles et où l'équilibre socio-économique visé est de 40 % d'élèves

défavorisés et 60 % d'élèves favorisés. La figure montre le classement par ordre de distance domicile – école des élèves ayant introduit une demande (étant donné que tous les élèves prioritaires ont été admis dans une phase antérieure, la distance est le seul critère pour départager les demandes excédentaires à ce stade) ainsi que le statut socio-économique de ces élèves. Ainsi, l'élève le plus proche de l'école est socialement défavorisé, les trois suivants sont socialement favorisés, etc.

En l'absence de double quota, seule la distance compte et les élèves numérotés de 1 à 10 voient leur inscription confirmée. La composition socio-économique finale est de 60 % d'élèves défavorisés, 40 % d'élèves favorisés.

Si, au contraire, un système de double quota est appliqué à cette situation avec comme cible 40 % d'élèves défavorisés, 4 places (sur les 10) sont pré-allouées à ces élèves et 6 aux élèves aux élèves favorisés. Arrivé à Aron (l'élève classé numéro 8 en termes de distance), le quota « défavorisés » est atteint alors qu'il reste encore 2 places dans le quota « favorisés ». Comme il y a des enfants favorisés (Lisa et Lars) qui ont sollicité une inscription dans l'école, ces enfants sont acceptés en lieu et place de Eeno et Emma, puisqu'ils ont priorité sur eux pour les places du quota « favorisés ». L'exemple illustre aussi que l'action du double quota n'opère qu'à la marge (une fois un des deux quotas rempli) et que la façon dont il opère est en renversant l'ordre de priorité « distance » pour quelques enfants. Pour la grande majorité des enfants, le double quota n'a aucun impact sur leur inscription.

Au final, la composition socio-économique des élèves inscrits est de 40 % défavorisés, 60 % favorisés et correspond, dans cet exemple précis où il y a suffisamment de demandes d'inscription de la part des deux groupes socio-économiques, à l'objectif visé.

Plus généralement, l'effet direct rapprochera toujours la composition socio-économique du groupe d'élèves inscrits de la cible et donc aura un impact positif sur la diversité sociale des écoles dans lesquelles il opère.

L'effet du double quota ne se limite néanmoins pas à cet effet direct. En effet, selon qu'Eeno et Emma ou Lisa et Lars se voient refuser une place dans cette école, ils gonfleront les demandes pour une autre école. Imaginons que l'école alternative pour laquelle ils sont en ordre utile soit la même et que celle-ci ait elle aussi une proportion d'élèves défavorisés supérieure à sa cible. Dans ce cas, l'amélioration de la diversité sociale dans la première école s'effectuera au détriment de la diversité sociale dans la seconde école. Ceci dit, et par construction de la cible – censée représenter le public moyen de la zone – cette situation est peu probable et, comme on le verra dans les données, l'effet net (l'effet direct et indirect) reste globalement positif en termes de mixité sociale.

2. Effets à long terme

Comme le système de double quota a surtout l'occasion de jouer son rôle pour les classes d'accueil, il y a une inertie naturelle dans le système et la composition sociale d'une école évolue lentement en l'absence de grands changements de population dans les classes supérieures. Par ailleurs, même en tenant compte de cette inertie, une politique d'inscription basée sur un double quota ne pourra atteindre une mixité complète tant que l'habitat reste ségrégué et que les publics différents font des choix scolaires différents. Dans la mesure où les préférences parentales dépendent du public de l'école, on peut espérer néanmoins qu'une plus grande mixité sociale réduise la polarisation des préférences et se renforce dès lors – par le jeu du double quota.

B. Observations

Dans quelle mesure les effets anticipés ont-ils été observés dans les écoles fondamentales de la ville de Gand ? Le tableau suivant documente le nombre d'écoles (sur les 96 qui offrent un enseignement maternel) pour lesquelles la présence du double quota a eu un impact direct, au sens décrit plus haut, c'est-à-dire qu'il a amené à changer l'ordre de priorité de certains élèves. En moyenne, 29 écoles sont impactées chaque année (le nombre annuel varie entre 21 et 40). 70 écoles ont été impactées au moins une fois durant la période 2015-2021.

Le Tableau 1 distingue le nombre d'enfants de chaque groupe bénéficiant directement de l'usage du double quota ainsi que leur nombre total.¹⁷ Les deux groupes socio-économiques ont bénéficié de façon plus ou moins égale de l'usage du double quota, même si l'évolution récente semble bénéficier au groupe des enfants socialement défavorisés. Cela montre bien que le double quota ne favorise pas systématiquement un groupe par rapport à l'autre mais que son action est contingente à la situation de l'école et de son environnement.

Tableau 1 : Nombre d'enfants bénéficiant d'un effet direct du système de double quota (classes d'accueil, 2015-2021)

Année scolaire	Enfants bénéficiant du double quota				Nb d'écoles concernées	Nb d'enfants concernés par école	Nb d'inscrits*	% bénéficiaires
	Défav.	Favorisés	Total	% Défav.				
2021-2022	20	19	39	51,3 %	21	1 à 6	1 271	3,1 %
2020-2021	31	16	47	66,0 %	23	1 à 6	1 304	3,6 %
2019-2020	36	21	57	63,2 %	30	1 à 8	1 266	4,5 %
2018-2019	24	22	46	52,2 %	26	1 à 4	1 319	3,5 %
2017-2018	35	31	66	53,0 %	32	1 à 6	1 283	5,1 %
2016-2017	41	58	99	41,4 %	40	1 à 8	1 315	7,5 %
2015-2016	30	58	88	34,1 %	34	1 à 11	1 236	7,1 %
Total (7 ans)	217	225	442	49,1%	70	1 à 23	8 985	4,9 %

*Hors élèves prioritaires (fratrie, enfants du personnel, ...) déjà inscrits.

Un aspect frappant du Tableau 1 est la réduction progressive du nombre d'écoles et d'enfants impactés. D'un point de vue théorique, cela pourrait s'expliquer soit par une plus grande mixité des demandes d'inscriptions soumises (et donc la non-nécessité d'utiliser le double quota pour renverser l'ordre de priorité) ou, *a contrario*, par une augmentation de la polarisation préférences dans le cadre de laquelle les deux groupes socio-économiques différents soumettent des demandes d'inscription dans des écoles différentes. Nous verrons ci-dessous que les données ne valident pas la deuxième hypothèse (la mixité sociale a augmenté dans les écoles fondamentales de la ville de Gand). Une des raisons – mécanique – pour la plus grande diversité des demandes d'inscription est l'effet stabilisateur du critère de priorité « fratrie » quelques années après l'instauration du double quota¹⁸. Dès lors, le double quota est moins nécessaire pour promouvoir la mixité sociale. L'exemple d'une école d'une des zones les plus pauvres de la ville illustre cet effet. Avant l'entrée en vigueur du double quota, la fraction d'enfants défavorisés inscrits dans cette école atteignait 92 %. Entre 2013 et 2017, le double quota a amené à accepter chaque année 3 à 4 enfants socialement favorisés en lieu et place d'enfants

¹⁷ Pour rappel, pour un enfant directement impacté positivement, un autre est impacté négativement.

¹⁸ Un autre facteur possible est la moindre polarisation des préférences une fois que les publics diffèrent moins entre écoles.

défavorisés résidant plus proches de l'école. Depuis 2017, la proportion d'enfants défavorisés dans l'école tourne autour de 70 %, légèrement en dessous de sa cible, amenant le double quota à opérer en sens inverse et à accepter chaque année un enfant défavorisé de plus que ce que le simple critère de distance dicterait.

Quel est l'impact du double quota au niveau agrégé ? Le Tableau 2 donne une indication de l'évolution de la mixité sociale dans les écoles fondamentales de Gand. La dernière ligne du tableau décrit la situation avant l'entrée en vigueur du double quota. En 2012-2013, un peu moins de 40 % des enfants scolarisés dans l'enseignement fondamental l'étaient dans une école qui pouvait déjà être considérée comme socialement mixte par rapport à son environnement : sa composition socio-économique était à moins de 10 points de pourcentage de sa cible. Le tableau montre qu'en 7 ans, la fraction d'élèves scolarisés dans des écoles dont la composition socio-économique est à moins de 10 points de pourcentage de leur cible a fortement augmenté. Aujourd'hui, près de 60 % des élèves fréquentent de telles écoles socialement mixtes. La diversité sociale a progressé partout : les fractions d'élèves scolarisés dans des écoles à moins de 20 points de pourcentage (somme des colonnes 1 et 2) et moins de 30 points de pourcentage ont également augmenté.

Tableau 2 : Evolution de la composition socio-économique des écoles fondamentales de la ville de Gand (niveau primaire)

Année scolaire	Fraction des élèves scolarisés, en fonction de la distance de leur école par rapport à sa cible (en point de pourcentage)				Total
	< 10 %	10 % - 20 %	20 % - 30 %	≥ 30 %	
2020-2021	59,6 %	20,3 %	15,9 %	4,2 %	100 %
2019-2020	47,5 %	30,1 %	16,4 %	6,0 %	100 %
2016-2017	46,5 %	36,1 %	11,1 %	6,3 %	100 %
2012-2013	39,7 %	38,6 %	15,7 %	6,0 %	100 %

Ces chiffres suggèrent que l'effet net du quota (l'effet direct et l'effet indirect) est positif au niveau agrégé. Il y a évidemment des différences entre zones. Dans une des zones les plus pauvres, marquée par un manque structurel de capacité, l'introduction du double quota a fait passer la proportion d'élèves inscrits dans une école socialement mixte (moins de 10 points de pourcentage de sa cible) de 0 % à 70 % en 7 ans. Sous l'effet du double quota, une partie de la population scolaire défavorisée a été redirigée vers une zone juste à l'extérieur de la ceinture de XIX^e siècle où ces enfants ont contribué à augmenter la mixité. Des changements similaires ont été observés dans d'autres zones.

Trois zones n'ont connu aucune évolution du niveau de mixité sociale de leurs écoles. Pour deux d'entre elles, ce n'était pas nécessaire, les écoles de la zone étant déjà mixtes à l'origine. Par contre, pour la dernière, la mixité sociale n'a pas évolué car les deux écoles primaires de la zone ont continué à recevoir des demandes d'inscription de publics différents et le double quota n'a donc pas pu jouer.

Enfin, dans certaines zones, la mixité sociale a augmenté dans certaines écoles et diminué, par un jeu de vase communicant, dans d'autres.

Sans nullement remettre en cause le résultat agrégé très positif, ces données et évolutions contrastées illustrent bien les effets indirects de report de population qui peuvent avoir eu lieu dans le cadre de

mise en œuvre du double quota et donc l'importance de l'hétérogénéité des préférences parentales et de la définition des zones.

1. Effet sur la proximité entre l'école et le domicile

Comme le double quota a pour effet de passer outre la priorité sur la base de la distance entre le domicile et l'école, la distance moyenne entre l'école et le domicile augmente nécessairement suite à son application. Cette inquiétude fut soulevée lors des débats parlementaires. Beaucoup de parents souhaitent en effet que leur enfant soit scolarisé dans son quartier – en particulier pour son parcours maternel et primaire.

En pratique, le double quota jouant à la marge, la distance entre les enfants dont les priorités sont renversées ne sont pas très grandes. La différence médiane entre la distance domicile – école des enfants bénéficiant du double quota et celle des enfants devant céder leur priorité varie entre 400 mètres et 500 mètres. Cette différence est suffisamment faible que pour rester compatible avec l'ambition d'un enseignement local. De plus grandes distances ont été observées mais sont très rares.

2. Effet sur la capacité du système de satisfaire les préférences des parents

Une autre inquiétude très prégnante dans le débat public en Flandre est le fait que le double quota entraverait le libre choix parental. Rappelons tout d'abord que le double quota n'impacte pas les inscriptions s'il y a assez de places pour rencontrer les premiers choix des parents. Il n'agit que quand il faut départager les demandes excédentaires en donnant priorité à un groupe d'enfants sur un autre.

Afin d'explorer ces effets, nous avons identifié, pour chaque enfant bénéficiaire d'un effet direct, l'école dans laquelle il aurait été admis en l'absence du système de double quota. De même, pour chaque enfant cédant sa priorité « distance » suite à l'application du double quota, nous avons identifié dans quelle école sa demande d'inscription a finalement été acceptée.¹⁹

Le Tableau 3 (page 24) rassemble le résultat de ces analyses. Sans surprise, les enfants bénéficiaires gagnent au moins une place par rapport à ce qu'ils auraient eu en l'absence du système de double quota (ils gagnent parfois plus en fonction du rang, dans leur préférence, de la meilleure école dans laquelle ils étaient en ordre utile sans quota). De même, les enfants qui doivent céder leur priorité « distance » se retrouvent dans une école placée au moins un rang plus bas dans leur liste de préférence. Sur base des données des saisons d'inscription 2019, 2020 et 2021, le gain moyen varie de 1,3 à 1,5 rang, la perte moyenne entre 1,2 à 1,3.

¹⁹ Comme on ne considère qu'un enfant à la fois et qu'on se concentre donc sur l'effet direct, l'exercice ne permet pas entièrement d'évaluer le résultat qui aurait été obtenu en l'absence du double quota.

Tableau 3 : Impact du double quota sur la satisfaction des préférences des parents (2019-2021)

Changement d'attribution de places dans les préférences soumises	2019		2020		2021	
	Bénéficiaire	Perdant	Bénéficiaire	Perdant	Bénéficiaire	Perdant
+ 4	0		2		1	
+ 3	2		2		2	
+ 2	8		10		3	
+ 1	38		23		22	
-1		38		30		28
-2		9		5		6
-3		4		4		1
- 4		0		0		0
Aucune place^a	9	4	10	4	11	1
Nombre d'enfants^b	57	55	47	43	39	36
Changement moyen^c	1,3	-1,3	1,5	-1,3	1,4	-1,2

^a Pour la colonne « bénéficiaire », correspond au nombre d'enfants qui – en l'absence du double quota – n'auraient pas eu de places. Dans la colonne "Perdant" correspondant au nombre d'enfants qui - suite au double quota – ne reçoit plus de places dans une des écoles de son choix.

^b Plusieurs enfants ont dû céder leur priorité dans deux écoles. Cela explique le fait que le nombre total d'enfants impactés positivement ne soit pas le même que le nombre d'enfants impactés négativement.

^c Le changement moyen est calculé sur la base des gains et pertes de places, sans tenir compte des cas où une des alternatives consiste à ne pas recevoir de place dans le cadre de la phase centralisée du processus de demandes d'inscriptions.

Parfois, l'alternative est de ne pas recevoir de place dans une des écoles indiquées sur la liste de préférences des parents (ligne « aucune place » dans le Tableau 3), ce qui implique que ceux-ci devront trouver une place parmi celles restantes à la fin de la phase centralisée des inscriptions. De façon intéressante, les résultats suggèrent qu'au final, plus d'enfants se voient attribuer une place au sein de la phase centralisée des inscriptions grâce au double quota.

Ces résultats suggèrent qu'il n'y a pas d'impact négatif du double quota sur la capacité du système de satisfaire les préférences parentales. Au contraire, l'effet semble même être légèrement positif.

3. Satisfaction des parents

Chaque année, quelques semaines après la fin de la phase centralisée des inscriptions, les parents qui ont utilisé le système de demande d'inscriptions sont invités à répondre à un questionnaire d'évaluation de la procédure, des informations reçues, et du résultat obtenu. Le taux de participation tourne autour de 30 %. En particulier, ils sont appelés à partager leur avis sur les objectifs poursuivis par la politique d'inscription : "En tenant compte des préférences des parents, nous nous efforçons de faire en sorte que les écoles d'un même quartier aient la même répartition d'enfants défavorisés et non défavorisés". Entre 60 % et 70 % des parents estiment que c'est une bonne ou très bonne mesure. 10 % à 20 % marquent au contraire leur (fort) désaccord. Environ 20 % des parents sont sans avis.

Conclusion : Leçons et perspectives

L'expérience de la ville de Gand dans la mise en œuvre du système de double quota illustre l'importance d'une analyse fine de l'environnement local et l'intérêt, tout en fixant des objectifs clairs au niveau du système scolaire, de laisser des marges de manœuvre au niveau local. Ce dernier aspect est non seulement un gage d'efficacité – comme par exemple dans le cas de l'ajustement de la cible pour les premières classes d'accueil – mais également d'adhésion de tous les acteurs de l'école autour des objectifs de la politique scolaire.

La plateforme locale de concertation a joué et continue à jouer ici un rôle essentiel dans la mise en œuvre des objectifs de promotion de la mixité sociale. De par son mandat officiel d'analyse de l'environnement scolaire, elle a pu promouvoir un dialogue informé sur ces enjeux de mixité sociale et objectiver la situation des écoles. De par sa composition (elle rassemble toutes les directions d'écoles, indépendamment des réseaux, ainsi que des acteurs clés du monde associatif), elle a constitué un terrain fertile pour imaginer des solutions et construire un consensus autour duquel tous les parties prenantes ont pu se retrouver. L'écoute du terrain et l'adaptation des mesures en fonction de ces retours, ainsi que la mise en place de mesures transitoires pour les écoles loin de leur cible, illustrent la capacité d'un acteur tel que la LOP de trouver un terrain d'entente.

Enfin, il est important de rappeler qu'en tant qu'outil de promotion de la mixité sociale dans un système de liberté totale de choix, le double quota n'intervient qu'en dernière ligne. Dans ce cadre, l'expérience de la LOP de Gand illustre aussi l'intérêt de mesures complémentaires d'information et de sensibilisation des parents afin de s'assurer de leur participation effective et de les amener à sortir des sentiers battus dans leur choix d'écoles.

Malgré ce bilan positif²⁰, le système de double quota pourrait être abandonné prochainement en Flandre. En effet, dans sa déclaration d'intention, le nouveau gouvernement installé en 2019 a indiqué vouloir abandonner le système de double quota du décret sous prétexte qu'il entrave la liberté de choix des parents. Une nouvelle version du décret abolissant le double quota dans l'enseignement secondaire avait déjà été votée sous la législature précédente mais son application a été différée dans l'attente d'une nouvelle mouture qui supprimerait aussi le double quota dans l'enseignement fondamental. Dans un projet de décret datant de juillet 2021, le gouvernement actuel propose de remplacer le double quota par une priorité, à hauteur de 20 % des places maximum, données aux élèves de « groupes sous-représentés ». La définition de ces groupes pourrait revenir aux écoles ou aux LOPs. Indépendamment des risques de détournement possible de la définition des groupes sous-représentés, l'usage d'un simple quota, qui plus est dès le départ limité à 20 % maximum, est moins efficace qu'un double quota pour la réalisation d'un objectif de mixité sociale.

²⁰ Ce bilan positif n'est pas limité à Gand. Wouters (2016) montre que le niveau de ségrégation scolaire dans les écoles maternelles flamandes a cessé d'augmenter en 2013. Son évaluation de la première année de la mise en œuvre du décret suggère aussi qu'un des facteurs derrière ce changement est le déplacement de population scolaire entre municipalités.

NE PAS DIFFUSER

Références

Cantillon, Estelle (2009), Réguler les inscriptions scolaires à Bruxelles, *Brussels Studies*, 32, <http://journals.openedition.org/brussels/720>

Debruyne, Tine, Griet De Rechter, Johan Lamote, Gil Thys, Kurt Van Damme, Veerle Van de Velde (2007), Lokale overlegplatforms, Evaluatie werking 2004-06, http://www.lop.be/lop/files/_uploaded/algemeen/Evaluatie_LOP-werking_2004-2006.doc

Echenique, Federico and Bumin Yenmez (2015), How to control school choice, *American Economic Review*, 105(8), 2679-2694

El Berhoumi, Mathias (2013), Le régime juridique de la liberté d'enseignement à l'épreuve des politiques scolaires, Bruylant, 808 pp. <http://hdl.handle.net/2078.3/136205>

Fannes, Pieter, Bart Vranckx, Frank Simon et Marc Depaepe (2013), L'enseignement en Communauté flamande (1988-2013), *Courrier Hebdomaire du CRISP*, 2186-87, 98 pp. <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2013-21-page-5.htm>

Verhaeghe, Jean Pierre et J. Goetmaeckers (2010), Evaluatie aanmeldingsprocedure, Janvier-Mars 2010, rapport d'évaluation soumis au ministère de l'enseignement flamand, disponible à https://www.lop.be/lop/files/_uploaded/gentbao/Editie%202010.pdf

Wouters, Thomas (2016), Segregation and school enrolment policy, KU Leuven, mimeo



le cnam Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

CENTRE NATIONAL DES SYSTÈMES SCOLAIRES

41 rue Gay Lussac - 75005 PARIS

06 98 51 82 75 - cnesco@lecnam.net

www.cnesco.fr

FRANCE ÉDUCATION INTERNATIONAL

FRANCE EDUCATION INTERNATIONAL

1 avenue Léon-Journault - 92318 SÈVRES

01 45 07 60 00

www.france-education-international.fr



CANOPE

4 avenue du Futuroscope Téléport 1

CS 80158 86961 FUTUROSCOPE

05 16 01 76 26 / www.reseau-canope.fr



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE
ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

24 rue du Général-Dufour - 1211 GENÈVE 4

+41 (0)22 379 71 11

www.unige.ch

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU CNESCO :



www.cnesco.fr



Cnesco



Cnesco



Cnesco