

Numéro 51, 19 septembre 2011. ISSN 2031-0293

Perrine Humblet

Croissance démographique bruxelloise et inégalité d'accès à l'école maternelle

Quelle est l'équité sociale d'accès à l'école maternelle, voie d'entrée par excellence dans le système éducatif ? À Bruxelles la croissance démographique combinée à la fracture sociale et économique met en danger l'accès pour tous à l'école maternelle. La demande de préscolarisation commence dès l'âge de 2,5 ans et est quasi généralisée dans la Région alors que le nombre d'enfants a augmenté considérablement, surtout dans les communes les plus pauvres. L'étude présente l'examen des statistiques de fréquentation par commune et montre que, dans de nombreuses zones, la saturation des écoles maternelles est généralisée, malgré l'ouverture de plus de 300 classes supplémentaires depuis 2000-2001. Cette situation a amené les pouvoirs organisateurs à édicter de nouvelles règles d'inscriptions, principalement en première maternelle et en classe d'accueil. Une étude qualitative exploratoire montre que ces réglementations ne sont pas neutres par rapport aux conditions sociales et culturelles des familles. Elles constituent les bases d'un système inéquitable d'accès à l'école maternelle aux dépens des familles dont les enfants ont le plus besoin de découvrir l'école dès la maternelle. Elles se font également aux dépens de l'accessibilité des crèches en retardant l'âge d'accès à l'école maternelle à 3 ans et plus.

Perrine Humblet est docteur en sciences de la santé publique et chargée de cours à l'Ecole de Santé Publique de l'ULB. Elle effectue des recherches et expertises sur les politiques et programmes relatifs à la petite enfance, ainsi que sur les déterminants sociaux de la santé. Expert de l'Observatoire de l'Enfant de la Région bruxelloise et auprès d'organisations internationales (Réseau sur les Modes de Garde des Enfants, Commission Européenne ; OCDE ; UNESCO). Ouvrage récent : Meulders D, Humblet P, Maron L, & Amerijckx G (2010). *Politiques publiques pour promouvoir l'emploi des parents et l'inclusion sociale*. Bruxelles : Politique scientifique fédérale, Série Société et avenir, Academia Press.

Perrine Humblet, +32(0)2 555 40 61, phumblet@ulb.ac.be

Christophe Mincke (Secrétaire de rédaction), +32(0)2 211 78 22 / +32(0)473 21 02 65, mincke@fusl.ac.be



Introduction

1. Une étude récente sur les conditions dans lesquelles l'enfance est vécue dans la Région bruxelloise mettait en exergue la hausse démographique et s'interrogeait sur leur impact pour la petite enfance dans une Région où la polarisation sociale, économique et culturelle est aiguë (DUSART et MOTTINT, 2007). La question traitée dans cet article est celle de savoir dans quelle mesure ce contexte affecte l'équité d'accès à l'école maternelle. Elle se fonde sur le principe que l'opportunité de fréquenter une école maternelle doit être garantie par la disponibilité et l'accessibilité des services et ne peut être conditionnée par des caractéristiques de l'enfant ni de sa famille.

2. En Belgique, ce niveau d'enseignement est la voie d'entrée par excellence dans le système éducatif. Il s'agit d'un niveau à part entière qui, regroupé avec l'enseignement primaire, compose l'enseignement fondamental. Il est envisagé comme un niveau nécessaire à la maîtrise des compétences de base ; il est gratuit et ouvert à tous dès l'âge de 2,5 ans mais n'est pas obligatoire. En Europe, la Belgique occupe une position de pointe avec un taux moyen de participation parmi les plus élevés (Eurydice, 2009). Fixés en 2002 à Barcelone, les objectifs européens d'atteindre en 2010 le seuil de 90% de fréquentation pour les enfants âgés de plus de 3 ans sont dépassés depuis de nombreuses années en Belgique (UNICEF, 2008). Ces taux élevés résultent de la rencontre entre une offre scolaire importante et une demande massive d'éducation préscolaire. Le mécanisme de subvention qui permet d'adapter l'offre à la demande en se basant sur le nombre d'enfants inscrits y contribue largement. Il s'applique en effet à l'ensemble de l'enseignement fondamental et ne tient pas compte du fait qu'au niveau maternel, il n'y a pas d'obligation scolaire.

3. Cette étude approfondit l'impact du contexte démographique bruxellois sur l'accès à l'école maternelle (IBSA, 2010). Elle s'interroge sur la question de savoir si l'apparition d'une pénurie de places peut avoir un impact négatif sur l'égalité d'accès à l'école. Cette question rejoint le manifeste *'Pauvreté et école, quelles priorités ?'* du Délégué général aux droits de l'enfant¹. Pour y répondre, on peut utiliser l'expérience acquise à propos des crèches et de l'accueil de la petite enfance où la pénurie de places est endémique. Dans ce contexte, outre le fait que les demandes d'une frange de la population ne sont pas satisfaites, il s'ensuit également une inéquité sociale d'accès aux services existants. Généralement, à besoins équivalents, l'utilisation des milieux d'accueil est moins fréquente dans les familles les moins favorisées. L'explication tient à la fois à des facteurs individuels du côté de la demande, et à des facteurs contextuels concernant les caractéristiques de l'offre d'accueil et la gestion des établissements.

4. Au niveau individuel, on met en évidence que les familles les plus aisées optent plus fréquemment pour les milieux les mieux évalués sur le plan qualitatif et les utilisent dans des circonstances souvent plus favorables à l'enfant (HUSTON, et al., 2002). Le processus impliqué s'accroît en situation de pénurie, du fait que les familles de niveau de formation supérieur sont mieux informées des problèmes de pénurie et sont susceptibles d'inscrire leurs enfants de manière plus adéquate sur les listes d'attente (MAHIEU, 2005).

5. Sur le plan contextuel, l'offre de services joue un rôle de sélection. Il a été mis en évidence à Bruxelles que les familles de faible niveau d'étude et les familles de migrants étaient victimes d'une sélection non intentionnelle, partiellement due à de faibles niveaux d'offre de services publics dans leurs quartiers de résidence et à des critères d'éligibilité favorisant les familles où les deux parents travaillent (VANDENBROECK et al., 2008). Dans une étude menée à Bruxelles, l'organisation des listes d'attente au niveau des crèches avait des effets de sélection sociale des inscrits (LORANT, 1996a, b). On a également montré en Belgique que les inégalités sociales d'utilisation étaient plus prononcées

¹ <http://www.dgde.cfwb.be/index.php?id=3043>

lorsque la pénurie de places dans la commune de résidence était importante que lorsqu'elle était faible (FARFAN-PORTET et al., 2010).

6. Quelles seraient les conséquences sociales d'une pénurie de places dans l'enseignement maternel ? Cette question est d'autant plus cruciale que les inégalités sociales et économiques affectant les enfants dans la Région sont sérieuses et que la population n'ayant pas le français ou le néerlandais comme langue maternelle est importante (JANSSENS, 2008). Pour y répondre nous commencerons par décrire la situation sur base d'indicateurs régionaux et communaux relatifs à l'offre et la demande. Nous explorerons ensuite la question de l'équité d'accès en analysant les mécanismes qui sous-tendent l'inscription dans les écoles lorsque la pénurie est constatée par les acteurs de terrain. Elle sera également abordée en lien avec le secteur de la petite enfance.

Croissance de la population et des effectifs scolaires dans l'enseignement maternel

7. Dans la Région bruxelloise, les Communautés française et flamande gèrent leurs systèmes d'enseignement de manière cloisonnée. Il en résulte que certaines caractéristiques d'organisation, comme le taux d'encadrement et le financement, peuvent différer (JANSSENS et al., 2009). Les principes constitutionnels de liberté d'enseignement et de liberté de choix des familles permettent aux familles de sélectionner l'établissement de leur enfant. Pour la population bruxelloise, le marché éducatif se présente de manière complexe : il y a non seulement deux systèmes éducatifs distincts, mais également les réseaux qui leur sont propres ainsi que 19 communes autonomes. En termes de 'part de marché', l'enseignement maternel de la Communauté française représente environ 80% des effectifs scolaires, et la Communauté flamande environ 20%, sans compter quelques écoles privées et quatre écoles européennes.

8. Le contexte démographique de la Région est marqué par une augmentation de la fécondité, de la natalité et une émigration des personnes âgées (Bureau fédéral du plan, 2008). La Région se singularise également par le fait qu'un nombre important de naissances ne sont pas enregistrées au Registre national : ce sont les nouveau-nés de candidats réfugiés, ou de personnes en situation irrégulière. Pour 2007, 1 456 naissances ont fait l'objet d'un bulletin délivré par les services de santé en Région bruxelloise sans être enregistrées au registre national (OSSB, 2010).

9. Selon les perspectives du Bureau du plan pour la période 2007-2060, le nombre de naissances augmentera encore pour culminer en 2023. Comme le taux de natalité a commencé à augmenter vers 1995, nous utiliserons ici la date de 1995 comme référence pour les comparaisons dans le temps. L'augmentation du nombre de naissances depuis 1995 varie selon la commune : elle est la plus prononcée à Anderlecht, Bruxelles-ville, Molenbeek et Schaerbeek. C'est également le cas d'autres entités plus petites, telles qu'Evere, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg et Saint-Gilles, alors que les chiffres de naissances sont restés stables au cours de la période par exemple à Uccle ou Woluwe St Pierre, ou encore ont décliné à Watermael-Boitsfort (Humblet, P., 2010).

10. Les effectifs du groupe d'âge d'enfants scolarisables augmentent en parallèle (Tableau 1). Entre le 1^{er} janvier 1996 et 2008 la population d'enfants âgés de 3 à 5 ans a cru 18%. Cet accroissement touche à la fois des communes de grande taille comme Molenbeek (+36%) et d'autres de petite taille comme Koekelberg (+49%) mais la croissance était quasi nulle ou légèrement négative à Auderghem, Uccle, Watermael-Boitsfort ou Woluwe St Pierre (Tableau 1).

11. Entre les années scolaires de 1995-96 et de 2007-08², les effectifs d'inscrits dans les sections maternelles des Communautés française et flamande ont augmenté de 22%. Au total, ce sont 9 156 enfants supplémentaires qui ont été accueillis en classe maternelle au cours de la période, dont la moitié à Anderlecht, Bruxelles, Molenbeek

² La date de comptage des inscrits a été modifiée par la Communauté française pendant l'année scolaire 2003-04 et a été reportée au 15 janvier. Dès cette date, le nombre d'inscrits a augmenté puisqu'il prend en considération les enfants qui entrent au cours du premier semestre, surtout en classe d'accueil et en première année de maternel.

	Number of children aged 3 to 5 *			Number of pupils enrolled ** & ***		
	1/1/1996	1/1/2008	Ratio	1995-96**	2007-08***	Ratio
Anderlecht	3324	4381	1.32	4138	5585	1.35
Auderghem	1014	1023	1.01	1087	1209	1.11
Berchem-Ste-Agathe	675	821	1.22	839	1040	1.24
Bruxelles-ville	5286	6092	1.15	7316	9159	1.25
Etterbeek	1321	1395	1.06	1572	1783	1.13
Evere	1023	1362	1.33	1306	1538	1.18
Forest	1720	1993	1.16	2053	2096	1.02
Ganshoren	630	761	1.21	1022	1272	1.24
Ixelles	2090	2271	1.09	2160	2484	1.15
Jette	1354	1738	1.28	1941	2544	1.31
Koekelberg	610	911	1.49	776	1087	1.4
Molenbeek-St-Jean	3187	4338	1.36	3107	4063	1.31
Saint-Gilles	1556	1705	1.1	1105	1574	1.42
Saint-Josse	1090	1160	1.06	798	793	0.99
Schaerbeek	4321	5301	1.23	3868	4912	1.27
Uccle	2339	2385	1.02	3706	4083	1.1
Watermael-Boitsfort	863	775	0.9	1052	1097	1.04
Woluwe-St-Lambert	1437	1581	1.1	2900	3395	1.17
Woluwe-St-Pierre	1260	1303	1.03	1814	2002	1.1
Brussels Region	35100	41296	1.18	42560	51716	1.22

Tableau 1. Accroissement des effectifs d'enfants entre 1996 et 2008 et des effectifs d'inscrits en classe maternelle (Communautés française et flamande) par commune.

Sources : * DG SIE ; ** Humblet 1999 ; *** IBSA

et Schaerbeek. Pour l'avenir, les perspectives de la Communauté française pour Bruxelles prévoient une augmentation supplémentaire de près de 10.000 élèves en maternel entre 2009 et 2022 (Prof, 2010).

12. Le défi est important. Dans le cas de Molenbeek, par exemple, l'accroissement démographique de 27% est supérieur à celui de la Région et il s'applique à un nombre d'enfants supérieur. Ainsi, 956 enfants supplémentaires ont été accueillis à l'école maternelle entre 1995-96 et 2007-08, ce qui correspondrait à 44 classes, si l'on tient compte de la taille moyenne de 21.7 enfants par classe (cf. infra).

13. Jusqu'à présent, le défi d'accueillir un nombre croissant d'enfants a été relevé par les systèmes scolaires et il s'est même soldé par un accroissement supérieur du nombre d'enfants scolarisés. Comment cela a-t-il eu lieu ? Dans les écoles de la Communauté française, c'est principalement par l'ouverture de nouvelles classes (292 nouvelles classes entre 2000-01 et 2007-08) et une légère augmentation du nombre moyen d'enfants par classe (21.2 à 21.7 enfants). Dans le système éducatif de la Communauté flamande, 4 nouvelles écoles ont été créées. Nous n'avons pas eu accès à l'information concernant le nombre de classes. Par-delà ces indications quantitatives, les questions restent posées de savoir où et dans quelles conditions ces nouvelles classes ont été ouvertes.

Offre et demande d'école maternelle : une relative inadéquation spatiale

14. Quelle est l'importance accordée par la population à l'enseignement maternel ? L'indicateur habituellement utilisé pour mesurer la participation à un niveau d'enseignement est un taux de scolarisation : il s'agit de comparer le nombre d'enfants effectivement inscrits au nombre total d'enfants dans le groupe d'âge du degré d'enseignement analysé. Notons d'emblée que les données pour le calculer sont imparfaites et que cela constitue un obstacle non négligeable à l'évaluation. En effet, au numérateur, les données officielles d'inscription ne concernent pas les enfants des écoles privées et internationales et, au dénominateur, les enfants candidats réfugiés ou en situation irrégulière dans la Région ne sont pas repris dans les statistiques démographiques officielles bien qu'ils aient accès à l'enseignement.

15. Nous avons travaillé par groupes d'âge et calculé les taux brut de (pré)scolarisation des enfants âgés de 2,5³ ans à moins de 6 ans en différenciant deux indicateurs : le taux brut de préscolarisation selon la commune d'implantation de l'école ($TBP_{\text{école}}$) et le taux brut de préscolarisation selon la commune de résidence de l'enfant (TBP_{enfant}).

16. Le $TBP_{\text{école}}$ rapporte le nombre total d'enfants inscrits dans les écoles d'une zone géographique, quel que soit leur domicile, au nombre d'enfants domiciliés dans cette zone. Il permet d'estimer l'importance de l'activité d'enseignement dans la zone considérée.

17. Le TBP_{enfant} rapporte le nombre d'enfants résidant dans une zone et réellement inscrits dans l'enseignement maternel – que ce soit à Bruxelles, en Flandre ou en Wallonie – au nombre total d'enfants résidant dans la zone considérée. Il permet d'estimer l'importance de la fréquentation préscolaire dans la population résidente d'une zone particulière.

18. Le taux brut de préscolarisation selon la commune d'implantation de l'école ($TBP_{\text{école}}$) (Tableau 2) est de 106 au niveau régional. Il indique que la Région développe une activité de préscolarisation supérieure à sa population officielle d'enfants. Ce taux a légèrement augmenté depuis les débuts de la croissance démographique puisqu'en 1995-96 il valait 103 (HUMBLET, 1999).

19. Pour être exact, il doit être corrigé au numérateur pour tenir compte des enfants inscrits dans les écoles privées et internationales : le $TBP_{\text{école}}$ régional de 2008-09 est alors de 109 (Tableau 2). Il doit l'être également au dénominateur pour tenir compte des enfants en situation illégale et non enregistrés. Or on ne connaît ni le nombre ni le domicile de ces enfants et il faut passer par des estimations. Ainsi le $TBP_{\text{école}}$ serait estimé à 99 sur base du constat qu'environ 1500 naissances illégales ont lieu annuellement (ce qui donnerait 5250 enfants âgés de 2,5 à 5 ans), sans compter les enfants en situation illégale mais nés à l'étranger. Bien que très imprécise, cette estimation fait apparaître combien il est important de disposer de données plus exactes pour valider les taux de scolarisation réels.

20. L'interprétation de l'indicateur est délicate. Un $TBP_{\text{école}}$ qui diffère de la valeur 100 indique une activité de scolarisation sur le territoire qui est supérieure ou inférieure au nombre d'enfants officiellement domiciliés, lequel nombre est considéré comme valeur de référence. L'explication tient au fait que les élèves se déplacent au gré de la liberté de choix laissée aux parents et que les zones qui disposent d'une offre d'enseignement abondante attirent des élèves. Les facteurs de cette mobilité sont variés : pénurie ou abondance d'offre scolaire, écoles ciblées par des demandes sociales liées au capital culturel des familles, segmentation du marché des établissements scolaires, segmentation des communes plus ou moins spécialisées dans l'enseignement, pratiques d'inscription dans les établissements, découpages communaux, lieux d'implantation des écoles, etc. Une étude de l'Observatoire de l'enfant (HUMBLET, VAN CUTSEM, 2002) précisait ces mouvements

³ Classe d'âge : l'accès à l'école maternelle est ouvert dès l'âge de 2,5 ans si l'enfant répond à certains critères de développement établis au niveau des établissements (principalement les contrôles sphinctériens). Dans cet article, le TBP sera calculé sur base des effectifs de population âgés de 2,5 ans à 5 ans révolus. La population âgée de 2,5 à moins de 3 ans est estimée en divisant par 2 la population du Registre National âgée de 2 à moins de 3 ans

	Communauté française	Communauté flamande	Total	Correction pour écoles privées et internat*
Anderlecht	78	30	108	108
Auderghem	78	25	102	102
Berchem-Ste-Agathe	53	54	107	107
Bruxelles	99	28	127	129
Etterbeek	79	28	108	120
Evere	67	29	96	96
Forest	78	11	89	98
Ganshoren	90	52	142	142
Ixelles	82	10	91	107
Jette	91	32	123	123
Koekelberg	69	31	99	99
Molenbeek-St-Jean	59	20	79	79
Saint-Gilles	61	16	77	78
St-Josse-ten-Noode	47	11	57	57
Schaerbeek	65	13	78	78
Uccle	131	15	147	163
Watermael-Boitsfort	96	27	123	123
Woluwe St-Lambert	154	29	184	199
Woluwe St-Pierre	103	28	132	132
Région bruxelloise	83	23	106	109

Tableau 2. TBP_{école} (2.5 – 5 ans) selon le système éducatif, avec et sans correction pour les écoles privées et internationales, 2007-08

Sources: IBSA pour inscrits 2007-08; DG SIE pop. 2,5-5 ans au 1-1-2008 ; * Enquête Observatoire de l'enfant pour 2009- 2010. (Données brutes : Humblet, P., 2010, p. 50)

entre les quartiers sur la base du recensement de 1991. Les résultats montraient que des zones géographiques se singularisaient par leur caractère centrifuge ou centripète au niveau des inscriptions. Des migrations quotidiennes étaient observées venant du Brabant flamand et du Brabant wallon vers les écoles de la Région et, au sein de la Région, venant des quartiers et des communes du croissant pauvre vers les communes voisines. L'étude soulignait également que les quartiers les plus précaires de Bruxelles-ville, du nord d'Anderlecht et de l'ouest de Saint-Gilles se singularisaient par une très faible mobilité pour la scolarité, mais des données plus récentes ne confirment pas cette dernière observation (DELVAUX et al., 2008)

21. Les différences intercommunales sont importantes, allant d'un minimum de 78 à Saint-Gilles ou Schaerbeek à 184 (ou 199 avec les enfants des écoles privées et internationales) à Woluwe-Saint-Lambert (Tableau 2). Par exemple, pour Schaerbeek, cela signifie que la population scolaire des écoles maternelles implantées sur son territoire correspond à 78% du nombre d'enfants âgés de 2.5 à 5 ans domiciliés dans cette commune. C'est le contraire à Woluwe-Saint-Lambert qui scolarise le double du nombre d'enfants résidents.

22. Avec la croissance démographique, les valeurs communales n'ont pas changé fondamentalement. Entre 1995-96 et 2007-08, une légère diminution des TBP_{école} a eu lieu dans 6 communes (allant de 2% à 12%), alors qu'au contraire, une augmentation était observée dans 13 communes (variant de 1% à 14%, avec une valeur hors norme de 34% à Saint-Gilles), indiquant par là une intensification de l'activité scolaire dans ces communes (HUMBLET, 2010). Si la grande majorité des communes bruxelloises ont toujours eu des TBP_{école} supérieurs à 100, certaines ont toujours eu des valeurs inférieures (du moins depuis 1991-92), telles Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse, Schaerbeek. Ces dernières sont réputées accueillir sur leur sol un grand nombre d'enfants en situation illégale.

23. Le second indicateur est celui du taux brut de préscolarisation selon la commune de résidence de l'enfant (TBP_{enfant}). Au niveau régional bruxellois (Tableau 3), on observe que 96.9% des enfants âgés de 2,5 à moins de 6 ans sont inscrits dans une école maternelle, quel qu'en soit le lieu d'implantation. Le taux a baissé de 1.2 entre 2004-05

et 2007-08. La période de comparaison est ici assez courte du fait que les données sur le domicile de l'enfant sont disponibles depuis quelques années seulement (via ETNIC et la VGC) (HUMBLET, 2010).

24. Les corrections du numérateur et du dénominateur ne sont techniquement pas possibles ici : au numérateur nous n'avons pas reçu le domicile des enfants inscrits dans les écoles privées et internationales, et au dénominateur on ne connaît ni le nombre ni le domicile des enfants en situation illégale. Ces corrections auraient probablement pour effet d'augmenter les TBP_{enfant} dans les communes aisées où vivent beaucoup d'élèves des écoles privées et internationales et peu d'enfants en situation illégale. Par contre, l'ajout des effectifs des enfants en situation illégale au dénominateur devrait faire diminuer les TBP_{enfant} de certaines communes, par exemple à Anderlecht, Saint-Josse ou Schaerbeek.

25. L'interprétation du taux de préscolarisation TBP_{enfant} est révélatrice des pratiques de scolarisation de la population. Dans toutes les communes, plus de 90% des enfants âgés de 2,5 à moins de 6 ans fréquentent une école maternelle, où qu'elle soit. Ces taux sont inférieurs à la valeur moyenne régionale dans les communes aisées, alors qu'ils sont proches ou supérieurs à 100% dans des communes comme Anderlecht, Molenbeek, Saint-Josse ou Schaerbeek.

26. Plusieurs communes, Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse et Schaerbeek se caractérisent par ailleurs par des $TBP_{\text{école}}$ inférieurs à 100 (Tableau 2). Les deux indicateurs de préscolarisation mettent ainsi en évidence une inadéquation spatiale entre offre et demande. Celle-ci pourrait représenter une impasse dans l'éventualité où de nouvelles dispositions freineraient la mobilité intercommunale. En effet, il s'agit-là de communes où le nombre de places actuellement disponibles est inférieur au nombre d'enfants résidents, alors que la demande de préscolarisation de leurs populations est maximale et s'oriente vers les communes voisines.

	Communauté française	Communauté flamande	total
Anderlecht	76	24	100
Auderghem	77	18	95
Berchem-Ste-Agathe	65	31	96
Bruxelles-ville	72	24	96
Etterbeek	77	16	93
Evere	75	21	96
Forest	81	17	98
Ganshoren	69	29	98
Ixelles	82	12	94
Jette	73	25	99
Koekelberg	72	25	98
Molenbeek-St-Jean	73	26	99
Saint-Gilles	82	15	97
Saint-Josse	82	17	100
Schaerbeek	77	22	99
Uccle	81	11	92
Watermael-Boitsfort	77	17	94
Woluwe-St-Lambert	77	16	92
Woluwe-St-Pierre	72	20	91
Région bruxelloise	76	21	97

Tableau 3. TBP_{enfant} selon la commune de résidence des enfants (2. 5 – 5 ans), 2008-09.

Sources des données brutes : IGEAT, 2010.

Accessibilité de l'enseignement maternel en période de pénurie de places

27. L'analyse de la croissance des effectifs scolaires et celle des taux de préscolarisation portent à croire que le marché éducatif s'est adapté à la croissance démographique et rencontre globalement la demande, au prix d'une mobilité journalière importante. Elles n'apportent cependant pas de réponse à nos questions initiales sur la relation entre croissance démographique et disponibilité de places en termes d'équité sociale d'accès à l'école. En l'absence d'un système régional de coordination des demandes d'inscription, nous avons procédé à une enquête qualitative au niveau local qui permet de mieux comprendre la pénurie éventuelle de places en introduisant une perspective d'équité sociale. Une enquête qualitative exploratoire a été menée en juin et juillet 2010 dans huit communes choisies en fonction de leur taille et des valeurs des indicateurs de préscolarisation: Anderlecht, Bruxelles-ville, Forest, Jette, Molenbeek, Schaerbeek, Saint-Gilles et Uccle. L'organisation des systèmes scolaires et les pratiques des familles n'obéissant pas à une logique strictement communale, les objectifs étaient d'identifier les contours de la problématique vécue localement et de procéder à une analyse tenant compte du niveau régional. Cette enquête a privilégié les acteurs ayant un pouvoir de décision au niveau d'une zone ou d'une commune dans le système francophone⁴. Seuls deux acteurs du système néerlandophone ont été rencontrés du fait de la centralisation régionale des inscriptions et de la parution d'une étude documentant sérieusement la question (JANSSENS, 2009). Un groupe de discussion a été mené auprès de 6 mères vivant dans une des communes à pénurie généralisée et fréquentant une halte accueil avec leurs enfants de moins de 6 ans. Il s'agissait d'identifier quelques parcours d'inscriptions pour illustrer nos analyses.

La pénurie de places en section maternelle

28. Pour les participants à l'étude de nombreuses écoles sont dites 'saturées'. Il apparaît qu'une école saturée est une école où toutes les classes sont complètes et où il n'est plus possible d'ouvrir de nouvelles classes. Les écoles saturées en 2009-2010 sont souvent des écoles qui, antérieurement, ont fait l'objet de modifications pour répondre à une demande croissante, et dont les bâtiments ne sont plus susceptibles d'extensions. Les modifications déjà faites affectent souvent la qualité pédagogique: des espaces nécessaires au bien-être des enfants (sanitaires ou réfectoire) et aux situations pédagogiques différenciées (récréation, psychomotricité, sieste..) ont disparu. Ailleurs, on a adopté pour le maternel la norme appliquée au niveau primaire, soit 24 élèves par classe, ou encore les enfants de deux classes et leurs instituteurs se partagent un seul espace. C'est ainsi que les classes d'accueil pour les enfants âgés de 2,5 ans atteignent souvent une taille de groupe inacceptable de 30 à 35 enfants en fin d'année.

29. La saturation concerne surtout les classes d'accueil et du maternel. Elle résulte avant tout d'un problème de locaux. La capacité d'accueil maximale doit non seulement tenir compte des 'espaces classe' mais également des espaces complémentaires (réfectoires, cour de récréation, sanitaires) nécessaires au maintien de la qualité de l'éducation et de l'accueil. Les responsables interrogés soulignent qu'il faut en outre veiller à maintenir un équilibre entre les différents niveaux à moyen terme. Si tous les espaces libres sont occupés par de nouvelles classes de maternelles, il n'y aura plus d'espace libre pour scolariser les enfants de cette cohorte arrivés en primaire.

30. Dans les écoles de la Communauté flamande, (JANSSENS, 2009) constate que l'ensemble des directions d'écoles maternelles connaît des problèmes aigus de saturation. L'avis des directeurs est recueilli en se basant sur une perception subjective de l'espace physique et sur des aspects pédagogiques et sociaux. Les effets de la croissance dé-

⁴ Les personnes interviewés relevaient des catégories suivantes : échevins : Anderlecht, Jette, Forest, Uccle, Schaerbeek, Saint-Gilles ; Services de l'instruction, cabinet échevin, inspecteur : Anderlecht, Boitsfort, Bruxelles-Ville, Jette, Molenbeek, Schaerbeek, Saint-Gilles ; Direction d'école : Forest ; Associations : Jette (F & Nl), Anderlecht ; Parents : Anderlecht (groupe de 6).

mographique se font également sentir, surtout pour la première année d'enseignement maternel, en particulier dans certaines communes.

31. La concentration géographique d'écoles saturées définit des zones de pénurie. L'étude de Janssens (2009) définit des catégories de communes selon leur niveau de pénurie dans leurs écoles néerlandophones. Ses résultats indiquent un taux d'occupation moyen de 98,6% des écoles. Dans notre enquête, quatre communes de l'enquête sur huit considèrent être des communes à pénurie généralisée, c'est-à-dire où toutes les écoles sont saturées. Là, le phénomène a commencé à la fin des années 1990 par les écoles habituellement 'recherchées', et il s'est étendu depuis 2 à 3 ans aux autres écoles 'moins prisées'. Cette situation est vécue comme une crise aiguë et aucune inscription n'est possible dès Pâques, voire dès la fin janvier. Dans une commune, les listes d'attente elles-mêmes ont été clôturées avant les vacances d'été de l'année scolaire précédente. Dans un second groupe de communes, la situation de pénurie est considérée comme se profilant à court ou moyen terme. Les écoles habituellement 'recherchées' par les familles sont saturées avec des listes d'attente complètes depuis longtemps, et celles où habituellement il restait des places libres en cours d'année sont souvent complètes avant le début des vacances d'été.

32. Tout tend à confirmer que ce sont donc des ensembles de communes ou de quartiers qui sont saturés dans la Région. Leur ampleur géographique a pour effet de déplacer le problème dans les zones où la situation locale est différente, mais où un discours défensif se déploie et justifie des mesures de régulation des inscriptions. Des inventaires des espaces disponibles et des locaux inoccupés ont été réalisés ou sont en cours, et la construction de nouvelles écoles est envisagée. Cependant, étant donné les délais habituels de construction, celles-ci ne bénéficieront pas aux enfants qui doivent être inscrits aujourd'hui mais bien aux cohortes suivantes d'enfants alors que les enfants actuellement en surnombre auront un parcours scolaire définitivement marqué par la saturation du système.

Les dispositifs actuels de régulation des inscriptions

33. Les deux systèmes éducatifs francophone et néerlandophone ont mis au point des mécanismes relatifs aux procédures d'inscription ayant pour objectif principal de contrecarrer la tendance à la ségrégation sociale au niveau des établissements, et par là, de pallier le manque d'équité au niveau des performances du système éducatif (MAYROY, 2007 ; DELVAUX, 2009 ; CANTILLON, 2009). Pour l'enseignement organisé par la Communauté française, le décret 'missions' (1997) concerne uniquement les inscriptions en première année du premier degré commun de l'enseignement secondaire. Pour l'enseignement organisé par la communauté flamande, on retrouve dans le décret de septembre 2002 *Gelijke onderwijskansen* (GOK) un souci semblable de respecter le choix des parents, d'assurer la mixité sociale, ainsi qu'une certaine transparence des procédures. Les enfants concernés sont tous les élèves à partir de l'enseignement fondamental. Des plate-formes de coordination locale (*lokale overlegplatforms*) ont été créées depuis 2006, dont une pour la Région bruxelloise (*LOP Brussel* depuis juin 2009).

34. Dans l'enseignement de la Communauté française, l'enquête montre que la tendance à réguler localement les inscriptions en maternel est forte, que ce soit dans des communes à pénurie généralisée ou ailleurs. Au moment de l'enquête, trois communes sur huit avaient récemment élaboré un nouveau règlement dans les écoles francophones de leur réseau, et trois autres le prévoyaient pour la rentrée de septembre 2011. Il s'agit surtout des communes où la crise est aiguë, mais pas uniquement. C'est la raison pour laquelle l'instauration d'un règlement n'est pas une indication fiable d'une pénurie locale de places.

35. Les règlements formels prévoient des modalités variables. L'inscription se fait au niveau de l'école ou de la commune. L'inscription a lieu uniquement au cours de l'année qui précède et pendant des périodes variables. Dans l'enseignement néerlandophone, le système est centralisé à travers une plate-forme. Une période dite de 'préinscription' dans un minimum de 5 écoles précède la période d'inscription définitive dans l'école désignée par le système.

36. Dans l'ensemble, les règlements se fondent essentiellement sur trois critères pour déterminer les enfants prioritaires, l'âge, la fratrie et le domicile. Légalement, les enfants peuvent entrer dès l'âge de 2,5 ans, critère qui s'accompagne habituellement de l'exigence que l'enfant soit « propre », appréciée au moment de l'entrée effective. Dans deux communes le nouveau règlement recule *de facto* l'âge d'entrée des enfants à plus de 3 ans, soit par le biais de précisions sur les mois de naissance autorisés, soit par un système de priorité pour les plus âgés. Les enfants d'une fratrie sont prioritaires. Ce critère est non seulement présent dans les règlements formalisés mais également, de manière informelle, en leur absence. Il tend cependant à être restreint en cas de déménagement de la famille. L'introduction du critère de fratrie suffit parfois à saturer la première maternelle ou la classe d'accueil puisque, là où le nombre de classes primaires est élevé, la base de recrutement interne est importante. Le lieu du domicile est le troisième critère explicitement ou implicitement retenu. Il connaît des variantes, soit le quartier de l'école indépendamment de la commune, soit la commune indépendamment du quartier. Dans certains cas, un quota d'enfants extérieurs à la commune est fixé à l'avance. Dans d'autres, les réglementations créent deux listes et font passer celle des enfants domiciliés « à l'extérieur » au deuxième plan.

37. Enfin, deux critères sont propres à l'enseignement de la Communauté flamande, un critère social (30% des places pour les enfants dont la maman n'a pas de diplôme du secondaire, les bénéficiaires d'une bourse d'étude, les gens du voyage ou pour les enfants placés) et un critère linguistique visant à ce qu'une proportion minimale d'élèves (45%) soit néerlandophone avant d'être scolarisée. A l'exception d'une commune, aucun responsable communal ne souhaite cesser les inscriptions d'enfants venant d'autres communes ou de la périphérie bruxelloise, encore moins dans les écoles dites « recherchées ».

38. Ainsi, pour pouvoir inscrire un enfant ayant atteint l'âge de 2,5 ans, les parents doivent jongler avec les caractéristiques de leur demande et le faire à des moments différents de l'année selon l'école de leur choix. Les critères de priorité varient selon le système d'enseignement de la Communauté française ou de la Vlaamse Gemeenschap, selon la commune de résidence, selon l'emplacement de l'école choisi

par rapport à leur domicile, la composition familiale, et, pour le système néerlandophone, selon les caractéristiques sociales et linguistiques de la famille. Lorsqu'il n'a pas atteint 3 ans, le jeune âge de l'enfant peut constituer un obstacle dans l'enseignement francophone de quelques communes. Par contre, l'inscription à 2,5 ans est encouragée dans l'enseignement néerlandophone. Le risque de ne pas faire partie de la population ciblée par l'établissement est probablement difficile à cerner pour les familles ; celui de se voir renvoyer d'un établissement à l'autre pour des motifs différents est d'autant plus grand dans les communes où la pénurie est intense. En particulier, celles de Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse et Schaerbeek, mentionnées précédemment, sont également celles où résident une bonne partie des enfants ne parlant ni le français ni le néerlandais à la maison.

39. Les listes d'attente concentrent tous les défauts de ce type de dispositif. Elles peuvent être centralisées ou établies au niveau des établissements, ce qui est le plus souvent le cas. Leurs modalités d'élaboration sont prévues par le règlement lorsqu'il existe, sinon leur mode de constitution est libre. Dans ce cas, on trouve des listes d'une durée de plus de 3 ans, des listes de naissances d'un frère ou d'une sœur, etc. Les listes d'attente elles-mêmes peuvent être clôturées, une fois considérées comme trop longues, renonçant donc à enregistrer toutes les demandes non satisfaites. Elles donnent rarement lieu à un suivi et, s'il existe, il ne concerne que les enfants habitant la commune vis-à-vis desquels les autorités communales se considèrent comme responsables. Aucun mécanisme n'existe pour cerner et suivre l'ensemble de cette question au niveau régional.

Conclusion. Qui peut s'inscrire à l'école maternelle et/ou dans une classe d'accueil ?

40. La demande de préscolarisation dès l'âge de 2,5 ans est généralisée dans la population bruxelloise. Est-elle satisfaite équitablement? Avec la pression démographique, les ingrédients d'un accès et d'une utilisation socialement non équitable de l'école maternelle sont tous réunis à Bruxelles. L'équité d'utilisation repose sur des facteurs individuels et contextuels dont l'impact négatif sur les groupes sociaux défavorisés augmente lorsque l'offre est insuffisante. Sur le plan des familles, il est nécessaire d'avoir accès à l'information adéquate, de faire preuve d'une bonne capacité d'anticipation et de planification, et de bénéficier d'une stabilité de situation familiale et de domicile car tout se joue l'année qui précède l'entrée à l'école. En outre, une familiarisation avec le système éducatif et avec les administrations, une connaissance suffisante du français ou du néerlandais sont également des facteurs importants pour qu'une issue favorable à la demande soit assurée mais ces caractéristiques ne sont pas aléatoirement distribuées dans les groupes sociaux. Le contexte joue également. Les différents facteurs de sélection des inscriptions ne se présentent pas uniquement dans les zones géographiques à pénurie mais également dans celles où elle n'est pas encore installée, ce qui généralise le risque d'inéquité, même là où la pression démographique n'est pas intense.

41. Un point particulier à souligner porte sur la tendance à retarder l'âge d'entrée au-delà de 3 ans. Les conséquences sont multiples, tant au niveau des équipements collectifs que des familles. Les enfants qui libéraient leur place en crèche dès 2,5 ans l'occupent désormais plus longtemps parce qu'ils sont plus rarement autorisés à entrer à l'école maternelle. Ce report occasionne un coût pour les familles qui supportent plus longtemps le coût des crèches (au moins 10% du budget familial), alors que l'école est gratuite. Il affecte également les enfants des familles où les parents ne travaillent pas, c'est-à-dire un enfant sur quatre à Bruxelles. Privés des avantages éducatifs de la crèche, ceux-ci sont également privés des conseils des professionnels des crèches pour s'inscrire au moment voulu dans une école de leur choix. Sans oublier le cas des mères qui attendent que leur enfant entre à l'école pour se réinsérer dans le marché de l'emploi. Ce report menace éga-

lement les efforts menés depuis quelques années par le 'Plan crèche' de la Région bruxelloise pour accroître le taux de couverture des milieux d'accueil de la petite enfance.

Références bibliographiques

- Bureau fédéral du plan (mai 2008) *Perspectives de population 2007-2060*.
Direction générale Statistique et Information économique, Bruxelles.
- CANTILLON, E. (2009), "Réguler les inscriptions scolaires à Bruxelles,"
Brussels Studies, numéro 32.
- DELVAUX, B., MAROY, C. (2009), "Débat sur la régulation des inscriptions
scolaires en Belgique francophone: où se situent les désaccords?," *Les
cahiers de recherche en éducation et formation* 68.
- DELVAUX B., BOUCHAT, T.M., HINDRYCKX G. (2008), Espace local et choix
du lieu de scolarisation dans l'enseignement fondamental. Le cas de trois
espaces locaux urbains en Communauté française de Belgique. *Les ca-
hiers de recherche en éducation et formation*, 64, août 2008.
- DUSART, A. F., MOTTINT, J. (2007), *Les conditions d'enfance en région de
Bruxelles-Capitale. Indicateurs relatifs aux enfants et aux familles*. Bruxel-
les, CERE, asbl, Observatoire de l'enfant.
- Eurydice (2009). *National summary sheets on education system in Europe
and ongoing reforms* 2009 Edition
- FARFAN-PORTET, M-I, LORANT, V., PETRELLA, F. (2010), Access to Child-
care Services: The Role of Demand and Supply-Side Policies. *Population
Research and Policy Review*. Vol. 29, Issue 3
- HUMBLET, P. (1999), *Indicateurs de l'accueil et de la garde de jeunes en-
fants en région bruxelloise 1996-7*. Rapport Observatoire de l'enfant,
n°15/99.
- HUMBLET, P. (2010), *Accès pour tous à l'école maternelle dans la Région
de Bruxelles-Capitale. Effets de la croissance démographique récente
sur l'entrée à l'école maternelle*. Rapport de l'Observatoire de l'enfant,
Octobre 2010, 49 p.
- HUMBLET, P., VAN CUTSEM, S. (2002), « Y a-t-il une géographie de la sco-
larisation et de l'utilisation des garderies scolaires de l'enseignement fon-
damental? Des réponses pour la région bruxelloise. » *Grandir à Bruxelles.
Cahiers de l'Observatoire de l'Enfant*, 10 :13-17.
- HUSTON, A. C., CHANG, Y. E., & GENNETIAN, L. (2002), "Family and indi-
vidual predictors of child care use by low-income families in different pol-
icy contexts", *Early Childhood Research Quarterly*, vol. 17, pp. 441-469.
- IBSA (Juin 2010) *Impact de l'essor démographique sur la population sco-
laire en Région bruxelloise. Les cahiers de l'IBSA*, 2.
- JANSSENS, R. (2008), « L'usage des langues à Bruxelles et la place du
néerlandais. Quelques constatations récentes" *Brussels studies* numéro
13.
- JANSSENS, R. (2009), *Onderzoek naar de capaciteit van het Nederlandsta-
lig basisonderwijs in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Onderzoek-
verslag, BRIO, 2009, p. 19.
- JANSSENS, R, CARLIER, D., VAN DE CRAEN, P. (2009), "Etats généraux
de Bruxelles. Note de synthèse n°5. L'enseignement à Bruxelles.," *Brus-
sels Studies*.
- « La démographie invite à construire », *Prof*, mars 2010.
- LORANT, V. (1996a), « Du taux de couverture à l'établissement », *Grandir à
Bruxelles* n°2, 1996 ; 14-16.
- LORANT, V. (1996b), « La crèche est-elle un instrument de ségrégation ? »
Grandir à Bruxelles n°2, 1996 ; 17-18.
- MAHIEU, R. (2005), "Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans
: effets d'offre et de demande", *Recherches et Prévisions*, vol. 82, pp.
43-55.
- MAROY, C. (2007), "Pourquoi et comment réguler le marché scolaire?," *Les
cahiers de recherche en éducation et formation* 55.
- Observatoire de la santé et du social Bruxelles OSSB, 2010. *Tableau de
bord de la santé en Région bruxelloise*.
- Pauvreté et école, quelles priorités ?* Manifeste
<http://www.dgde.cfwb.be/index.php?id=3043>
- UNICEF Centre de recherche Innocenti, (2008), *La transition en cours dans
la garde et l'éducation de l'enfant. Tableau de classement des services*

de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés. Bilan Innocenti n° 8.

VANDENBROECK, M. et al. (2008), "Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state," *Early Childhood Research Quarterly* 23: 245-258.

Liste des abréviations

DGSIE Direction générale des statistiques et informations économiques, Belgique

ETNIC Entreprise des Technologies Nouvelles de l'information et de la Communication, Communauté française

IBSA Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

IGEAT Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles

Pour citer ce texte

Perrine HUMBLET, « Croissance démographique bruxelloise et inégalité d'accès à l'école maternelle », *Brussels Studies*, n°51, 19 septembre 2011, www.brusselsstudies.be.

Liens

D'autres versions de ce texte sont disponibles

ePub FR : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51FR.epub>

ePub NL : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51NL.epub>

ePub EN : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51EN.epub>

pdf FR : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51FR.pdf>

pdf NL : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51NL.pdf>

pdf EN : <http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/BruS51EN.pdf>

Les vidéos publiées dans *Brussels Studies* sont visibles sur la chaîne Vimeo de *Brussels Studies* à l'adresse suivante :

<http://vimeo.com/channels/BruS>