

## *L'enseignement fondamental - Bref historique*

Les communes ont une longue tradition en ce qui concerne la gestion des matières de l'enseignement.

Si presque toutes les communes organisent l'enseignement maternel et l'enseignement primaire, certaines villes et communes ont en outre à gérer des établissements d'enseignement fondamental spécialisé, d'enseignement secondaire (ordinaire ou spécialisé) ou d'enseignement supérieur, d'enseignement de promotion sociale et d'enseignement à horaire réduit (ESAHR et CEFA).

Pouvoirs organisateurs d'enseignement, les communes ont subi les effets de la "guerre scolaire" qui, durant plus d'un siècle, a déchiré le monde politique belge et opéré un clivage philosophique :

- d'un côté, la défense du principe de laïcité, c'est-à-dire d'une école unique, accessible à tous, respectueuse des convictions de chacun et qui apprend à des enfants de milieux différents à se respecter et à vivre ensemble,
- de l'autre, la défense de l'école libre catholique dont la conviction reste que l'éducation doit donner à l'enfant les certitudes qu'apportent la révélation et la foi chrétiennes.

Le Pacte scolaire, signé le 20 novembre 1958, par les représentants du PSC, du PSB et du PLP, et ratifié par la loi du 29 mai 1959, est un accord de fait qui traduit un compromis financier et doctrinal.

Au point de vue financier, il organise le principe du subventionnement, tant pour l'enseignement libre que pour l'enseignement provincial et communal. Les subsides perdent leur caractère de concession en s'inscrivant dans le cadre d'une politique « généreuse et hardie d'expansion de l'enseignement ».

Moyennant le respect de certaines conditions impératives, tous les établissements d'enseignement obtiennent des subventions-traitements et des subventions de fonctionnement, de même que des subventions pour les bâtiments scolaires. À l'exception des établissements d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit, les établissements reçoivent également des subventions d'équipement.

Au point de vue doctrinal, il consacre le système du pluralisme des institutions sous lequel, en fait, la Belgique vit depuis 1919 : en effet, les parents ont le droit de choisir le genre d'éducation de leurs enfants, ce qui implique la possibilité de trouver, à une distance raisonnable, une école correspondant à leur choix, c'est-à-dire dispensant un enseignement confessionnel ou un enseignement non confessionnel.

Il reste qu'en catégorisant les écoles sur base du caractère confessionnel ou non confessionnel, le Pacte scolaire ignorait l'enseignement communal en tant que réseau, suscitant par ailleurs en son sein certaines difficultés ou oppositions. L'enseignement communal ne constituait pas un bloc homogène sur le plan idéologique, à l'instar de l'enseignement libre ou de l'enseignement de la Communauté. Compte tenu cependant de l'évolution des mentalités, de l'effet des fusions de communes et de la structuration de l'enseignement officiel subventionné en réseau, la donne s'est profondément modifiée : le réseau communal et provincial est désormais un réseau à part entière, reconnu par les textes décrets. Service public de proximité, le réseau officiel subventionné répond, par ses projets éducatif et pédagogique, aux aspirations des parents en matière d'éducation et d'enseignement. De plus, depuis l'entrée en vigueur du décret du 17 décembre 2003<sup>1</sup>, organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné, toutes les écoles organisées par les communes et les provinces sont devenues non confessionnelles.

---

<sup>1</sup> M.B. 21.1.2004.

La pratique prouve que les parents font confiance à l'enseignement communal :

- lorsque l'échevin de l'enseignement connaît les problèmes et encourage les initiatives ;
- lorsque le personnel directeur et enseignant est dynamique et motivé ;
- lorsque les contacts avec les parents sont positifs ;
- lorsque les écoles disposent d'une infrastructure et d'une installation matérielle convenable.

La communautarisation de l'enseignement réalisée au 1<sup>er</sup> janvier 1989 a provoqué une mutation administrative importante : d'une part, les pouvoirs législatifs et réglementaires ont changé de titulaire ; d'autre part, les moyens administratifs et budgétaires ont été transférés aux Communautés.

Il reste que, dès 1991, toute la politique d'enseignement est marquée par la préoccupation permanente d'assurer le refinancement de l'enseignement.

Les accords dits « de la Saint-Polycarpe » et « de la Saint-Boniface » ont conduit à l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>2</sup> visant le refinancement des Communautés française et flamande. La loi spéciale modifie le calcul applicable pour déterminer la partie du produit de la TVA octroyée aux Communautés. Désormais, cette dotation n'est plus simplement indexée mais liée à la croissance des recettes fiscales globales (et donc à la croissance économique réelle).

En outre, des montants complémentaires à la dotation TVA sont alloués durant les années 2002 à 2011.

C'est dans ce contexte que le mode de financement des écoles a fait l'objet d'une réforme, traduite dans le décret du 12 juillet 2001<sup>3</sup> visant à améliorer les conditions matérielles des établissements d'enseignement fondamental et secondaire. Le texte consacre l'augmentation du budget relatif aux subventions de fonctionnement ainsi que l'intervention de la Communauté dans le programme d'urgence.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 28 avril 2004<sup>4</sup> relatif à la différenciation du financement des établissements primaires et secondaires, le système du montant unique de subvention par élève a disparu. Ce décret règle le sort des augmentations budgétaires issues des accords de la Saint-Boniface de 2001, en ce qui concerne les subventions de fonctionnement.

Le texte prévoit une répartition des crédits supplémentaires sur un mode différencié, en fonction principalement de l'origine sociale des élèves. L'idée est d'augmenter les subventions par élève de manière générale, mais plus fortement pour les enfants issus de milieux modestes.

La taille des établissements est également prise en compte, dans une moindre mesure. Dans l'esprit du décret, les petites écoles ne peuvent pas réaliser des économies d'échelle et doivent donc être aidées davantage.

Les subventions différenciées sont calculées pour chaque établissement (en fonction de sa taille et du public qu'il accueille) par l'Administration.

À partir de l'année scolaire 2011-2012, le décret du 30 avril 2009<sup>5</sup> relatif à l'encadrement différencié, prévoit une mesure de solidarité entre les implantations scolaires appartenant aux classes<sup>6</sup> 13 à 20, considérées comme accueillant un public scolaire ayant un niveau socio-économique plus élevé, vers les implantations appartenant aux classes 1 à 5 qui accueillent,

---

<sup>2</sup> M.B. 3.8.2001.

<sup>3</sup> M.B. 2.8.2001, err. 12.9.2001.

<sup>4</sup> M.B. 28.6.2004.

<sup>5</sup> M.B. 9.7.2009.

<sup>6</sup> Ces classes sont déterminées sur base d'une étude interuniversitaire qui établit l'indice socio-économique de chaque secteur statistique, au moyen d'une formule de calcul prenant en compte les dernières données statistiques disponibles pour les critères suivants : revenu par habitant ; niveau des diplômes ; taux de chômage, taux d'activité et taux de bénéficiaires du revenu mensuel minimum moyen garanti, activités professionnelles et confort des logements.

a contrario, des élèves ayant un niveau socio-économique plus faible. Cette solidarité se traduit par une ponction d'une partie des subventions de fonctionnement des premières, vers les secondes.

La plupart des implantations ponctionnées n'ont cependant pas vu leurs moyens de fonctionnement diminuer, puisque la mesure est équilibrée par une revalorisation des subventions à la suite des accords de la Saint-Boniface.

Lors des négociations de l'accord sectoriel 2013-2014, le retour à l'indexation complète des subventions de fonctionnement et l'application sans restriction du décret de la Saint-Boniface ont été réclamés.

Durant l'été 2013, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a décidé de diminuer la dotation de fonctionnement des établissements organisés par la Communauté française pour amener les subventions de fonctionnement de l'enseignement subventionné à 75 % du financement des écoles de la Communauté française.

En revanche, les subventions des écoles d'enseignement spécialisé étaient déjà calculées à raison de 75 % de la dotation octroyée aux établissements d'enseignement spécialisé organisé par la Communauté française dès 2001.

L'article 1<sup>er</sup> du décret du 12/07/2001 consacre un principe général de financement basé sur l'octroi d'une allocation forfaitaire par élève, en distinguant les niveaux, formes et types d'enseignement. Ce principe général est assorti d'une dérogation prévue par l'article 18 qui fait obstacle à l'application de la règle dite « des 75% », selon laquelle la Communauté française octroie 75 euros par élève inscrit dans un établissement subventionné, là où elle dépense 100 euros pour un élève inscrit dans un de ses propres établissements. Cette dérogation était initialement prévue pour 8 ans de 2002 à 2010. Elle a été prolongée une première fois jusque 2014, et une deuxième fois, jusque 2018.

Par son décret spécial du 7 février 2019 portant création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française (article 56), le législateur décréte a, en modifiant l'article 18 précité, reporté de 20 ans le rétablissement de l'égalité de traitement entre le financement des établissements organisés par Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) et les établissements subventionnés par la Communauté française.

Un recours a été introduit devant la Cour constitutionnelle à l'encontre de ce décret spécial du 7 février 2019.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2020, la Cour constitutionnelle a, dans ce cadre, annulé l'article 56 du décret qui prévoyait ce report mais maintenu ses effets au plus tard jusqu'au 31/12/2022 et a déclaré non fondé les deux autres moyens soulevés (violation de l'article 24 de la Constitution par les articles 37 à 39 et par l'article 63).

La Cour constitutionnelle a estimé que la dérogation prévue par l'article 18 se justifiait initialement par la crainte que les établissements organisés par WBE ne subissent de lourdes pertes financières. La Cour a toutefois considéré qu'il appartenait au législateur du décret spécial de démontrer que le maintien de l'inégalité de traitement se justifiait jusque 2038. Selon la Cour, la justification donnée dans les travaux préparatoires ne permet pas de comprendre en quoi la sortie du régime dérogatoire aurait des conséquences négatives pour les établissements organisés par WBE ou en quoi les évolutions liées au Pacte pour un enseignement d'excellence ou l'importance de la pression démographique impacteraient davantage les établissements organisés par WBE que les établissements subventionnés.

Faute de justification spécifique, la Cour a conclu que l'article 56 du décret spécial violait l'article 24 de la Constitution. Les effets de la disposition ont toutefois été maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles règles adoptées par le législateur et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022.

L'arrêt de la Cour Constitutionnelle annule, en conséquence, le report du rétablissement de l'égalité de traitement dans le financement des établissements des différents réseaux.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles était donc chargé, avant la fin de l'année civile 2022, de mettre sur la table des négociations un décret visant, à rétablir l'équilibre entre les réseaux.

Dans ce cadre, un avant-projet de décret modifiant le financement de l'enseignement en Communauté française a été adopté en première lecture par le Gouvernement le 16 juin 2022 et soumis à la négociation des fédérations de pouvoirs organisateurs au début du mois de juillet 2022.

Ce texte a été établi sur base des conclusions d'un groupe de travail associant les cabinets du Ministre de tutelle de WBE et de la Ministre de l'Education, ainsi que des membres de WBE.

Les travaux de ce groupe de travail ont fait apparaître que la suppression de l'avantage financier lié à l'application de l'article 18 entraînerait une situation financière globalement déficitaire pour les établissements de la Communauté française et qu'une réorganisation budgétaire serait donc nécessaire, via, notamment, une meilleure répartition des moyens entre écoles, un renforcement de l'efficacité des moyens utilisés, une gestion plus efficace du parc scolaire et des consommations énergétiques de celui-ci, des économies ou encore des recettes complémentaires.

Comme cela a été objectivé par les travaux du GT, la fin du maintien des effets de l'article 18 au 31 décembre 2022, et l'application stricte de l'article 1<sup>er</sup>, entraînerait donc une situation déficitaire globale des établissements de la Communauté française. Si celle-ci devait être compensée par des économies, les analyses réalisées par le GT ont fait apparaître qu'elles devraient s'appliquer sur une part restreinte des dépenses des établissements, vu le caractère incompressible, à court terme, notamment des charges énergétiques ou des dépenses de personnel. Dès lors, ces économies risqueraient de mettre à mal la continuité des services au sein des établissements.

Or, la continuité des services rendus par les établissements de la Communauté française, et en particulier la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent, doivent impérativement être préservées. Dès lors, pour permettre globalement à l'Enseignement organisé de s'adapter à la fin du régime de financement transitoire liée à l'article 18, qui représente une part importante (environ 20 %) de son financement, le principe d'une transition progressive apparaît indispensable.

Le projet présenté entend donc répondre à l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité en supprimant la disposition prolongeant l'article 18 et en lui substituant un nouveau mécanisme de réduction graduelle des effets de l'application de l'article 18.

Ce nouveau mécanisme alloue un montant forfaitaire de 27 millions aux établissements de la Communauté française en 2023, c'est-à-dire l'avantage financier de l'article 18 réduit de 10 % dès 2023. A partir de 2024, ce montant continuera à être réduit chaque année de 3 millions d'euros jusqu'à son annulation.

Cette période de réduction progressive de l'avantage financier dont bénéficiaient les établissements de la CF depuis 2001 est d'abord motivée par l'ampleur de leur réorganisation budgétaire nécessaire pour faire face à la diminution de leur financement, qui représente aujourd'hui pour rappel environ 20 %.

En outre, et en lien avec la réorganisation budgétaire nécessaire, la reprise en main par WBE de la coordination comptable des établissements sera un élément central dans la définition des modalités de cette réorganisation. Or, avant l'entrée en vigueur à partir de l'exercice 2025 de cette mission de WBE, de nombreux travaux doivent encore intervenir afin que WBE mette en place les processus et les outils qui lui permettront d'assurer cette mission. Les analyses utiles pour la réorganisation budgétaire des établissements ne pourront donc véritablement débiter qu'à partir de 2025.

Enfin, il convient de souligner que le nouveau mécanisme de financement succédant à la prolongation de 20 ans de l'article 18 opère une transition nettement plus rapide vers la suppression de l'article 18, puisque non seulement il revoit le terme, d'ici 10 ans, des effets de l'application de l'article 18 aux établissements de l'Enseignement organisé, mais il opère également une réduction graduelle de cet impact de sorte qu'après 5 ans il sera réduit de moitié.

Pour le budget de la FWB, la suppression de l'article 18 constitue donc une économie de 30 millions € sur le financement de l'Enseignement organisé de manière spécifique mais également, plus globalement, sur le financement de l'Enseignement obligatoire. L'objectif du Gouvernement n'étant pas de faire d'économies en matière d'enseignement, le présent projet de décret prévoit, de réintroduire les montants dégagés par la suppression de l'article 18 dans le financement global de l'Enseignement obligatoire, via l'augmentation des forfaits de fonctionnement prévus à l'article 3 de la Loi de 59. Cette augmentation des forfaits de financement par élève bénéficiera donc à l'ensemble des Pouvoirs organisateurs tous réseaux confondus.

Concrètement, il a été estimé, sur base des données de l'année budgétaire 2021, qu'une augmentation de chaque forfait à concurrence de 4,73% représentait globalement une augmentation de 30 millions € du financement de l'Enseignement obligatoire.

Afin d'assurer la neutralité budgétaire pour la Fédération Wallonie-Bruxelles d'une part, et de garantir la soutenabilité budgétaire pour les établissements de la Communauté française d'autre part, le projet de décret prévoit d'augmenter ces forfaits de 0,473% chaque année à partir de 2023.

Dans le cadre de ces mécanismes transitoires, l'enveloppe de 30 millions d'euros sera ainsi utilisée en 2023 à concurrence de 27 millions au bénéfice de WBE et de 3 millions d'euros pour l'augmentation des forfaits au bénéfice de toutes les écoles tous réseaux confondus.

Concernant l'enseignement artistique, la Cour constitutionnelle a également, par un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2021, considéré que l'article 32, §2, alinéa 7, de la Loi du Pacte scolaire qui prévoit une différence de subventionnement entre les réseaux subventionnés et l'enseignement organisé par WBE n'était pas raisonnablement justifiée. Elle a en outre rejeté la demande de maintien de la disposition litigieuse pour le passé et provisoirement afin de laisser au législateur décrétoal le temps de remédier à l'inconstitutionnalité.

