

Financement de l'enseignement fondamental (pour les Amis de la Morale laïque)

Marc Demeuse & Nathanaël Friant
Institut d'Administration scolaire, Université de Mons

« Si je ne peux argumenter, prouver, déduire, faire des hypothèses, les tester, si, face à toi, je ne peux défendre mon opinion, si je n'ai les mots pour le dire et les concepts pour la penser et le raisonnement pour l'étayer, ou bien je te casse la tête, ou bien, muet et impuissant, je te laisse encore une fois l'emporter sur moi. Et je perds un peu plus de ma liberté. »

Denis Guedj (1997). *La gratuité ne vaut plus rien. Les Chroniques mathématiciennes de Libération*. Paris : Éditions du Seuil, coll. « Points ».

Il est assez difficile de présenter en quelques lignes l'ensemble des règles qui régissent le financement de l'enseignement fondamental en Communauté française de Belgique¹. Nous essaierons cependant d'en donner les principes de base et d'illustrer, à travers un cas d'actualité, les problèmes que peut poser le financement (principalement) public d'un service partiellement concédé à des organismes qui ne le sont pas tous.

De manière très générale, un établissement scolaire, quel qu'en soit le pouvoir organisateur, bénéficie à la fois de moyens de fonctionnement, en ce compris les moyens permettant de payer les salaires, et des moyens permettant certains investissements en capital. Ce dernier domaine recouvre les investissements destinés à construire et à développer les bâtiments qui abritent les différentes activités d'enseignement. C'est à ce niveau qu'existent des différences entre les réseaux d'enseignement, la Communauté française finançant ses propres infrastructures alors que les autres réseaux le font, selon

¹ On peut, pour un aperçu plus complet, consulter : Friant, N. (2008). *Le financement actuel des établissements scolaires ordinaires en Belgique Francophone. Note d'information 08/01*. Mons : Institut d'Administration scolaire, Université de Mons.

<http://w3.umh.ac.be/inas/downloads/financementnf2008.pdf>

Ce que nous décrirons, de manière générale, pour l'enseignement fondamental peut être transposé pour l'enseignement secondaire.

leur nature publique ou privée², sur leurs ressources propres, avec une participation publique (subsides), une garantie pour les emprunts et des taux d'intérêt très favorables.

Pour bien comprendre ce qui va suivre, il faut donc se rappeler que certains établissements dépendent et appartiennent – y compris leurs bâtiments - directement de la Communauté française (réseau organisé par la Communauté française) alors que d'autres dépendent de pouvoirs publics différents (communes, provinces et Commission communautaire francophone à Bruxelles), voire de pouvoirs organisateurs de droit privés (les « écoles libres »), qu'ils soient ou non confessionnels.

En dehors des différences objectives liées à la nature des propriétaires des infrastructures, le principe général est d'assurer un financement identique, quel que soit le réseau, à chaque élève à travers les moyens accordés à son école. Ce principe s'est affirmé progressivement.

Bien avant la loi dite « du Pacte scolaire » (1959), une tentative de financement identique de tous les élèves, avait déjà été faite par le ministre catholique Schollaert, en 1911, à travers l'instauration des « bons scolaires »³. Cette mesure fût repoussée par les libéraux et les socialistes car elle était alors perçue essentiellement comme une manœuvre du parti catholique pour subsidier son enseignement, et non comme l'assurance d'une scolarité obligatoire et gratuite pour tous⁴.

Dans les faits, depuis 1959, on peut néanmoins considérer qu'il existe bien en Belgique un système de « vouchers »⁵ informels au sens où chaque enfant,

² En Belgique, l'enseignement organisé par une personne physique ou morale privée (par exemple, une congrégation religieuse ou une asbl), c'est-à-dire qui ne relève pas d'une autorité publique contrôlée par des élus (comme dans le cas de la Communauté française, des communes ou des provinces), est appelé « enseignement libre ». Nous utiliserons ici le terme « privé » qui décrit mieux la nature du pouvoir organisateur, par opposition à « public » que nous utiliserons pour désigner les pouvoirs organisateurs et les écoles qui dépendent d'autorités publiques.

³ Desmed, R. (1986). Le projet de loi Schollaert et le bon scolaire (1911). In Ligue de l'Enseignement et de l'Éducation Permanente. *La ligue de l'Enseignement et la Défense de l'École Publique avant 1914*. Bruxelles : Ligue de l'Enseignement et de l'Éducation Permanente, 89-117.

⁴ L'obligation scolaire et la gratuité de l'enseignement de 6 à 14 ans n'interviendront effectivement, sans aucune restriction, qu'en 1921.

⁵ Ce terme anglais signifie « chèque ». Dans certains systèmes éducatifs, comme aux États-Unis, certains pouvoirs publics accordent aux familles défavorisées des « vouchers », sortes de bourses permettant d'inscrire leurs enfants dans des écoles privées (non subventionnées) lorsque les écoles

quelle que soit l'école fréquentée, ouvre pour celle-ci un droit au financement public, en permettant aux parents d'opter pour une école publique ou privée. Le ministre Schollaert avait donc eu tort... d'avoir raison trop tôt.

Comme le signale Denis Meuret⁶, la France connaît, elle aussi, dans une plus faible proportion, ce mécanisme de « vouchers » : « On notera que les subventions massives de l'état français aux écoles catholiques s'apparentent à un système national de vouchers, consenti en échange de quelques contraintes ».

Contrairement aux véritables systèmes de « vouchers » qui existent généralement dans des systèmes à forte prépondérance de l'enseignement public (comme aux États-Unis), en Belgique comme en France, ce n'est pas parce que l'enseignement public ne serait pas performant que certaines familles défavorisées recevraient des moyens financiers leur permettant de s'inscrire dans le privé... Ce droit est accordé à toutes les familles, quelle que soit la qualité des écoles publiques disponibles. En fait, l'enseignement public se place lui-même en situation de concurrence avec les pouvoirs organisateurs privés en finançant ses propres écoles sur une base identique et en laissant l'initiative aux parents, sans leur fournir d'informations objectives sur la qualité des services effectivement offerts, tant dans le secteur public que dans le secteur privé subventionné.

Ce sont donc les parents qui attribuent, par leur choix, la subvention de chaque école. En effet, notre système repose essentiellement sur ce que les spécialistes appellent un financement *per capita* (littéralement « par tête »), ce qui signifie que la majorité des moyens des écoles est calculée en fonction du nombre d'élèves inscrits. Chaque élève fournit ainsi une fraction d'emploi d'enseignant (le « capital-périodes ») et des moyens de fonctionnement permettant, mis bout à bout, d'organiser des classes en fournissant titulaires, professeurs des cours spéciaux (éducation physique, langues, cours philosophiques) et directeur (si le nombre d'élèves est suffisant). A ces moyens publics, identiques pour tous, il faut ajouter, pour tous les pouvoirs

publiques du district ne sont pas jugées de qualité suffisante à travers un système de contrôle des performances.

⁶ Meuret, D. (2001c). Les *Charter schools* : un compromis d'avenir ? *Politiques d'éducation et de formation. Analyse et comparaisons internationales*, 1, 97-105.

organisateur en dehors des écoles organisées directement par la Communauté française, la possibilité d'ajouter des moyens propres. Ceux-ci sont naturellement fonction de la « richesse » du pouvoir organisateur et des parents qui fréquent chaque établissement (à travers les « fancy-fair » et autres ventes de lasagnes et de billets de tombola).

Une partie limitée des moyens en personnel et en fonctionnement (théoriquement, jusqu' environ 20% de ces moyens), peut aussi provenir de politiques particulières, appelées « encadrement différencié »⁷, visant à prendre en compte le fait que certaines écoles scolarisent des publics particulièrement défavorisés. Dans ces écoles, le capital-périodes et les moyens de fonctionnement sont majorés de manière à compenser les difficultés spécifiques rencontrées à cause d'une concentration importante d'élèves considérés comme moins favorisés. Dans toutes les écoles cette fois, une partie des moyens de fonctionnement, liés au refinancement de l'enseignement, sont aussi accordés en tenant compte de la composition sociale. Il s'agit des mécanismes de différenciation du financement qui, depuis 2004, font intervenir un indicateur de composition sociale dans la formule de répartition des moyens de fonctionnement entre établissements⁸.

Encadrement différencié (pour une partie seulement des écoles) et financement différencié constituent deux mesures destinées à corriger le financement certes égalitaire (un élève = un élève), mais complètement aveugle aux différences objectives de recrutement qui prévalent dans notre système.

Le financement de l'enseignement fondamental, tel qu'il vient d'être décrit brièvement, et la mise en concurrence directe de l'enseignement public peut aussi conduire à des situations paradoxales. Ainsi, à Bruxelles où les projections démographiques indiquent la nécessité d'ouvrir de nouvelles écoles fondamentales à très court terme, on peut s'interroger sur la manière dont le système va pouvoir affronter la rapide croissance des effectifs scolaires : la Communauté française va-t-elle financer des infrastructures destinées, en

⁷ Ce qui était appelé « les discriminations positives » jusqu'à cette année scolaire.

⁸ Décret du 28 avril 2004 relatif à la différenciation du financement des établissements d'enseignement fondamental et secondaire (Moniteur : 28 juin 2004).

partie, à concurrencer ses propres écoles, au risque de gérer des bâtiments vides... sans moyens ? Doit-elle laisser l'initiative à des opérateurs publics et privés qu'elle ne contrôle pas... au risque de se voir reprocher de ne pas assurer un service public suffisant et de faire preuve d'imprévoyance ? On le voit à travers cette situation particulière, les mécanismes actuels de financement de l'enseignement, basés sur la liberté de choix des parents et l'égalité de traitement entre les pouvoirs organisateurs publics et privés, conduisent inéluctablement à une situation où la gestion optimale des moyens publics, tout en assurant un véritable service public, est rendue impossible...