

Avant-projet de décret modifiant le financement de l'enseignement en Communauté française

Exposé des motifs

Le présent projet de décret entend répondre à l'arrêt 126/2020 de la Cour constitutionnelle, rendu le 1^{er} octobre 2020, et qui annule l'article 56 du 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 (ci-après « décret spécial ») tout en maintenant ses effets jusqu'au 31 décembre 2022.

Cet article 56¹ visait à reporter de 20 ans la sortie de l'application aux établissements de l'enseignement obligatoire y compris les CEFA et les internats organisés par la Communauté française (ci-après « établissements de la CF ») de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire (ci-après « décret de la St Boniface »).

Cet article 18 constitue un mécanisme de financement spécifique des établissements de la CF qui, depuis l'adoption du décret de la St Boniface, leur assure de conserver le bénéfice du montant de leur dotation tel qu'il était calculé avant le décret de la St Boniface, dans le cas où ce montant est supérieur au montant calculé en application des nouveaux mécanismes de financement prévus par le décret de la St Boniface en son article 1^{er}.

Autrement dit, cet article 18 constitue un mécanisme temporaire de transition entre deux systèmes de financement pour les établissements de la CF.

Toutefois, il est apparu, au fil des ans, que de nombreux établissements de la CF restaient financés sur base de l'article 18, et la période de transition temporaire pour l'application de l'article 18 a été plusieurs fois prolongée. En 2021, 177 établissements sur 250 étaient toujours financés sur base de l'article 18.

La dernière prolongation, prévue à l'article 56 du décret spécial, était ainsi motivée comme suit :

« La sortie pure et simple du mécanisme dérogatoire prévu par l'article 18 du décret [de la St Boniface] aurait des conséquences financières très négatives pour une majorité des écoles concernées. Dans un contexte marqué par de nombreuses évolutions législatives liées au Pacte pour un enseignement d'excellence et par les profondes mutations organisationnelles prévues pour le réseau WBE, il convient d'éviter de déstabiliser l'organisation de son offre d'enseignement, d'autant plus au regard de l'importante pression démographique connue actuellement et attendue dans les années à venir. En prolongeant l'application du mécanisme dérogatoire défini par l'article 18, il s'agit de garantir transitoirement la continuité des missions du réseau et des réponses apportées aux besoins sociaux. Cette disposition est adoptée à la majorité ordinaire. »

Par une requête datée du 17 septembre 2019, l'ASBL « Secrétariat général de l'enseignement catholique » (SeGEC) a introduit un recours en annulation devant la Cour Constitutionnelle à l'encontre des articles 37 à 39, 56 et 63 du décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 portant

¹ Rédigé comme suit : « A l'article 18, § 1er, du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, les mots « pendant les années 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 » sont remplacés par les mots « pendant les années 2002 à 2038 ». »

création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement organisé par la Communauté française.

Le 1^{er} octobre 2020, la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt 126/2020 sur ce recours. Elle a rejeté le recours à l'encontre des articles 37 à 39 et 63 du décret spécial précité. En revanche, elle a annulé l'article 56 du décret spécial² relatif à la prolongation du mécanisme dérogatoire de l'article 18 du décret du 12 juillet 2001 pendant 20 ans (soit jusqu'en 2038).

Son annulation est principalement motivée par le fait que les justifications données dans les travaux préparatoires ne sont pas suffisantes pour démontrer la nécessité absolue de prolonger le mécanisme transitoire pour les établissements de WBE jusqu'en 2038. En outre, la Cour a insisté sur le fait que ce mécanisme avait fait l'objet déjà de deux prolongations. En effet, la période initialement prévue, qui allait de 2002 à 2010, a été prolongée en 2014 et en 2018, avant d'être prolongée par l'article 56 du décret spécial.

La Cour maintient toutefois les effets de la disposition annulée « *jusqu'à l'entrée en vigueur de nouvelles règles adoptées par le législateur décrétal et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 inclus* ».

Plus particulièrement, le considérant B.16. relatif au maintien des effets mentionne que : « *Afin, d'une part, d'éviter que l'annulation de l'article 56 du décret spécial du 7 février 2019 modifie rétroactivement la situation financière des établissements d'enseignement organisés par WBE et mette en péril la continuité de la dispensation de l'enseignement, et, d'autre part, de permettre au législateur décrétal d'adopter de nouvelles règles relatives aux frais de fonctionnement de ces établissements, en conformité avec l'article 24, § 4, de la Constitution, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, de maintenir les effets de la disposition annulée comme il est indiqué dans le dispositif* ».

Suite à cet arrêt, un groupe de travail (ci-après « GT ») a été mis en place en associant les cabinets du Ministre de tutelle de WBE et de la Ministre de l'Education, ainsi que des membres de WBE.

Les travaux du GT ont d'abord porté sur l'analyse budgétaire et financière des établissements de la CF afin, notamment, d'objectiver l'avantage financier lié à l'application de l'article 18. À cette fin, le logiciel de calcul des dotations et subventions exploité par l'Administration générale de l'Enseignement et l'ETNIC (logiciel CAFE) a été utilisé pour simuler le montant total des dotations aux établissements de la CF après suppression de l'article 18, c'est-à-dire comme si l'ensemble des dotations étaient calculées à l'article 1^{er}. Il ressort de ces calculs que le montant total des dotations diminuerait d'environ 30 millions € après suppression de l'article 18.

Afin d'estimer les impacts de cette suppression pour les établissements de la CF concernés, les analyses du GT ont également tenté d'identifier les critères expliquant que de nombreux établissements bénéficient toujours aujourd'hui d'un financement en application l'article 18. Plusieurs caractéristiques des établissements ont ainsi été testées : le niveau d'enseignement (autonome ou non), le nombre de membres du personnel, l'indice socio-économique de l'établissement, la localisation géographique, etc. Toutefois, aucun de ces critères ne s'est avéré être suffisamment pertinent pour expliquer les raisons du maintien à l'article 18.

² L'article 56 précise ceci : « À l'article 18, § 1^{er}, du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire, les mots « pendant les années 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 » sont remplacés par les mots « pendant les années 2002 à 2038 » ».

Les analyses budgétaires et financières ont aussi visé à établir la santé financière globale des établissements de la CF. Ces dernières années, ceux-ci présentaient un solde globalement à l'équilibre ou en boni. Toutefois, il est également apparu que la santé financière d'un établissement à l'autre varie grandement, sans qu'il soit possible d'isoler un critère explicatif pertinent. Ainsi, suite aux analyses, il n'est pas apparu que les établissements financés à l'article 18 présentaient une meilleure santé financière que ceux financés à l'article 1^{er}, ou inversement. D'autres caractéristiques potentiellement explicatives (le nombre d'élèves, le degré d'enseignement, etc.) ont également été testées, sans résultats probants.

Malgré l'absence de critères explicatifs, il est donc nettement apparu 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 CF. Pour remédier à celle-ci, une réorganisation budgétaire sera 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 propres complémentaires.

Après de nombreux mois de travaux, dont l'organisation a par ailleurs été rendue difficile en raison des conséquences de la crise sanitaire sur la charge de travail des équipes, le GT a abouti à la conclusion qu'il est nécessaire, pour déterminer les facteurs explicatifs du maintien du financement de nombreuses écoles sur base de l'article 18, ainsi que les facteurs explicatifs de la santé financière d'une école, d'opérer les analyses des comptes et des finances école par école, pour les 250 établissements de la CF. À ce stade des travaux, vu son ampleur, cette tâche n'a pu être menée au cours des quelques mois précédant la fin du maintien des effets de l'article 18 et vu le temps nécessaire pour l'adoption d'un nouveau décret en réponse à l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Cette analyse détaillée des comptes des établissements de la CF constituera par ailleurs un chantier important dont WBE est désormais chargé depuis l'adoption du décret du 4 février 2021 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des organismes administratifs publics de la Communauté française (ci-après « décret WBEFin 2 »). En effet, l'article 33 de celui-ci confie à WBE le pilotage budgétaire et comptable des établissements de la CF. Conscient de l'ampleur de ce chantier, le législateur a laissé à WBE un délai jusqu'à l'exercice 2025 pour assurer ce pilotage budgétaire et comptable (art.69 §2).

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^{er}, entraînerait donc une situation déficitaire globale des établissements de la CF. 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 CF, 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 présent projet de décret entend donc répondre à l'arrêt de la Cour constitutionnelle susmentionné 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.

Comme indiqué supra, l'impact de cet article représentait un peu plus de 30 millions en 2021.

Le nouveau mécanisme prévu par le présent projet de décret alloue un montant forfaitaire de 27 millions aux établissements de la CF 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. WBE contribuera à la répartition de ce montant entre les établissements en fonction de leurs besoins.

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 débuter 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 CF d'autre part, le présent 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.

À ajouter : récap des concertations, réponses à l'avis du Conseil d'Etat.

Commentaires des articles

Art. 1^{er}. Cet article augmente progressivement les forfaits de financement des écoles au bénéfice de tous les réseaux (hors enseignement de promotion sociale, l'enveloppe de 30MEUR correspondant à l'avantage financier de l'article 18 pour l'enseignement obligatoire uniquement). Cette augmentation est déterminée sur la base d'une augmentation globale du financement des écoles de 30 millions € estimée à partir des données pour l'année 2021, obtenue en augmentant chaque forfait de 4,73%. Afin d'introduire cette augmentation des forfaits de manière progressive sur 10 ans, ce pourcentage d'augmentation des forfaits est divisé par 10 pour obtenir l'augmentation annuelle des forfaits.

Art. 2. Conformément à l'arrêt 126/2020 de la Cour constitutionnelle du 1^{er} octobre 2020, cet article supprime la prolongation du mécanisme de financement « article 18 », à la base du calcul des dotations des établissements organisés par la Communauté française, à partir de l'année 2023, en maintenant donc ses effets jusqu'en 2022. L'arrêt de la Cour prévoit en effet que ce mécanisme de financement est annulé à partir du 1^{er} janvier 2023.

Art. 3. Afin d'accompagner la suppression, visée à l'article 2, du mécanisme de financement « article 18 », cet article introduit un mécanisme de financement qui compense de manière décroissante, sur dix ans et jusqu'à son annulation, l'avantage financier qui résultait de l'article 18.

Avant-projet de décret modifiant le financement de l'enseignement en Communauté française

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de la Ministre de l'Education ;

Après délibération,

ARRETE

La Ministre de l'Education est chargée de présenter le projet de décret dont la teneur suit ;

Article 1er. L'article 3, §3, alinéa 10, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement est complété comme suit : « 16° de 0,473% chaque année de 2023 à 2032, à l'exception des dotations forfaitaires visées à l'alinéa 5, 17°. »

Art. 2. À l'article 18, §1^{er}, du décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire tel que modifié par le décret du 7 février 2019, le mot « 2038 » est remplacé par le mot « 2022 ».

Art. 3. Dans le même décret, il est inséré un article 18/1 rédigé comme suit :

« Art. 18/1.- À partir de l'année 2023, l'organisme WBE visé à l'article 2 du décret 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 détermine l'affectation entre les établissements d'enseignement organisés par la Communauté française d'un financement complémentaire de 27 millions €. Pour les années 2024 à 2031, ce montant est réduit chaque année de 3 millions d'euros. Il est supprimé à partir de 2032 ».

Bruxelles, le

Le Ministre-Président,

P-Y. JEHOLET

La Ministre de l'Education,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'C. Desir', with a stylized flourish at the end.

C. DESIR