

**AVIS N° 120 DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'ENSEIGNEMENT
SPECIALISE A PROPOS DE LA MISE EN ŒUVRE DES MECANISMES DE
SOLIDARITE VISES A L'ARTICLE 32, § 3 DU PACTE SCOLAIRE.**

1. RAPPEL DU CADRE LEGAL.

L'article 32, § 3 du Pacte scolaire prévoit que les Pouvoirs organisateurs de l'enseignement officiel subventionné et les organes de représentation et de coordination des Pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné :

- ✓ créent des fonds de solidarité qui doivent atteindre, au plus tard en 2007, au minimum 10 % des subventions de fonctionnement ;
- ✓ prévoient des mécanismes de redistribution entre implantations basés sur les critères :
 - ❖ taille ;
 - ❖ position sur l'échelle des indices socio-économiques.

Cet article précise en outre que le Gouvernement arrêtera le dispositif sur avis du Conseil général de l'enseignement fondamental, du Conseil général de concertation pour l'enseignement secondaire et du Conseil supérieur de l'enseignement spécial.

Le Conseil Supérieur regrette de devoir remettre un avis sur une matière aussi technique sans que les réseaux n'aient pu disposer de l'outil de simulation développé par Monsieur Vincent Vandenberghe (U.C.L)

2. PROPOSITIONS DU CONSEIL SUPERIEUR.

Le Ministre Nollet a demandé au Conseil Supérieur de répondre aux six questions suivantes :

Modalité 1 : Travailler par zone ou en inter zonal ?

Modalité 2 : Quand commencer ?

Modalité 3 : Quel mécanisme de contribution / redistribution ?

Modalité 4 : Quelle formule de redistribution ?

Modalité 5 : Pondération critère taille / indice socio-économique ?

Modalité 6 : Distinguer ou non fondamental ordinaire, secondaire ordinaire, spécialisé ou non ?

Dans les grandes lignes le Conseil se rallie à la proposition du Ministre moyennant quelques suggestions qui sont données à la fin de chaque chapitre « modalité » et en fin de document.

Modalité 1 : Travailler par zone ou en inter-zonal ?

Même si l'article 32, § 3 du Pacte prévoit la constitution de fonds par zone, rien n'empêche que pour toutes les zones les taux de prélèvement soient identiques et que la manière de différencier les subventions de fonctionnement sur la base des critères taille et sur la base de l'indice socio-économique soient identiques pour toutes les zones.

La différence qui consiste à se trouver dans une zone A, plutôt que dans une zone B, ne peut conduire, à taille égale et à indice socio-économique égal, à ce que l'implantation A reçoive moins que l'implantation B du simple fait de se trouver dans une zone A plutôt que dans une zone B. C'est pourtant à ce que conduirait l'organisation de mécanismes de solidarité par zone. En effet :

- Soit A une implantation de 200 élèves avec un indice socio-économique moyen de -1,2 entourée, dans sa zone A, d'implantations en moyenne plus petites qu'elle et d'indices socio-économique en moyenne inférieur au sien. Elle sera globalement contributrice.
- Soit B, une implantation de même taille et de même indice socio-économique moyen, entourée, dans sa zone B, d'implantations en moyenne plus grandes et dont l'indice socio-économique est en moyenne supérieur au sien. Elle sera globalement bénéficiaire.

Si les critères « taille » et « position sur l'échelle des indices socio-économiques » sont pertinents, c'est eux qui doivent déterminer les suppléments et non le critère d'appartenance à une zone. Ce dernier critère n'est constitutionnellement pas de nature à justifier un traitement différencié.

Néanmoins, afin de favoriser les solidarités locales et pour rencontrer les spécificités locales, certains réseaux pourraient décider qu'une partie des fonds mis en œuvre soit gérée au niveau de la zone. On pense à 10 % des fonds, soit par rapport à l'ensemble des subventions de fonctionnement, 0,533 % en 2005, 0,675 % en 2006 et 1 % à partir de 2007. Dix % de ce qui reviendrait aux implantations d'une zone en fonction des critères « taille » et « indice socio-économique » retourneraient à la zone.

Il est indispensable que le choix appartienne aux réseaux.

Modalité 2 : Quand commencer ?

L'article 32, § 3 de la loi du Pacte s'applique dès 2003.

Compte tenu du niveau actuel des subventions de fonctionnement, il apparaît nécessaire de laisser toutes les écoles bénéficier intégralement des revalorisations de 1,5 % de 2003 et de 2,9 % de 2004.

Le mécanisme pourrait être enclenché en 2005, année de la 1^{ère} revalorisation substantielle des subventions (+ 8,8 %). Les % de prélèvement pourraient être proportionnés aux revalorisations de 2005 (8,8 %), 2006 (+2,6 %) et de 2007 (+ 5,375 %) pour atteindre 10 % en 2007. Cela se traduirait par un prélèvement de 5,33 % en 2005, 6,75 % en 2006 et 10 % en 2007. Pour les années 2008 et suivantes, le pourcentage de prélèvement serait maintenu à 10 %. Aller au-delà d'une amplitude de différenciation de - 10 à + 10 reviendrait à ne pas donner à toutes les implantations le minimum leur permettant de respecter le prescrit de l'article 100 du décret « Missions » relatif à la gratuité.

Le lissage proposé présente aussi les avantages suivants :

- Aucune implantation, même celle qui ne recevrait rien pour le critère taille et rien pour le critère différenciation positive ne verrait ses subventions de fonctionnement se réduire d'une année à l'autre du fait de la mise en œuvre des mécanismes de solidarité.
- On ne tarde pas trop avant d'aider de manière significative les implantations qui en ont le plus besoin.

Modalité 3 : Quel mécanisme de contribution/redistribution ?

Afin d'éviter tout retard dans la redistribution des fonds de solidarité, il est nécessaire que l'opération de prélèvement et celle de redistribution de 90 % des fonds soient simultanées. L'implantation qui en base 100 a, par exemple, droit à 99 doit les recevoir en un temps et non commencer par recevoir la subvention de base et puis seulement ensuite l'ajout pour la taille et celui pour sa position sur l'échelle des indices socio-économiques.

Pour les années 2003 et 2004, la subvention de fonctionnement par élève régulier serait calculée conformément à l'article 32, § 3, alinéa 1^{er} de la loi du 29 mai 1959 précitée.

A partir de 2005, la subvention de fonctionnement par élève régulier se composerait d'une subvention :

- De base égale à un pourcentage des montants indiqués à l'article 32, § 3, alinéa 1^{er} de la loi du Pacte. Ces pourcentages évolueraient comme indiqué ci-dessous :
 - ❖ 94,67 en 2005 ;
 - ❖ 93,25 en 2006 ;
 - ❖ 90 à partir de 2007.
- D'un 1^{er} supplément calculé sur la base du critère taille. Là où le mécanisme est prévu, l'implantation ne recevrait que 90 % de ce supplément « taille », le solde de 10 % retournant à la zone ;
- D'un 2^{ème} supplément calculé sur la base du critère position sur l'échelle des indices socio-économiques. Là où le mécanisme est prévu, l'implantation ne recevrait que 90 % de ce supplément « indice socio-économique », le solde de 10 % retournant à la zone.

La liquidation du montant de base ainsi que des deux suppléments précités se ferait aux dates habituelles de liquidation des subventions de fonctionnement. Seuls viendraient éventuellement un peu plus tard les moyens gérés au niveau de la zone, si le réseau en a décidé ainsi.

Modalité 4 : Quelle formule de redistribution ?

A) Quelle devrait être l'équation de la courbe donnant l'évolution du taux de subvention en fonction de la position sur l'échelle de différenciation positive ?

Il semble nécessaire d'éviter l'effet de seuil du type de celui qui existe pour les moyens mis en œuvre sur la base du décret « discriminations positives » et qui fait que les implantations dont l'indice socio-économique moyen est inférieur à un indice seuil bénéficient de moyens supplémentaires et que les implantations qui se situent au-delà de cet indice ne bénéficient de rien. Ce système du « tout ou rien » est d'autant plus dangereux que l'incertitude sur l'indice socio-économique réel d'une implantation est grande.

On aurait pu penser à une distribution des moyens sous la forme du graphique d'une fonction en escalier comportant 10 ou 20 marches. Cette idée n'est pas retenue car l'erreur inévitable sur l'indice socio-économique moyen réel d'une implantation prête encore trop à conséquence.

Pour que l'erreur sur l'indice socio-économique prête le moins possible à conséquence, il faut choisir de faire évoluer le supplément « indice socio-économique » suivant la courbe la plus lisse possible.

B) Quelle devrait être l'équation de la courbe donnant l'évolution du taux de subvention en fonction de la taille ?

Dans un système de normes d'existence, il n'y a pas de raison d'établir un seuil minimum en dessous duquel la subvention à l'élève n'évolue plus inversement à la taille.

Pour ce critère aussi, on souhaite éviter l'effet « escalier » où le gain ou la perte de un ou deux élèves entraîne des fluctuations sensibles de la subvention à l'élève. La courbe traduisant l'évolution de la subvention en fonction du nombre d'élèves doit être la plus lisse possible. On retiendrait aussi une droite.

Modalité 5 : Pondération critère taille/indice socio-économique ?

Préalable :

Peut-on considérer que les deux critères sont pertinents et ne devrait-on pas plutôt privilégier les implantations en difficulté financière ?

- *Le choix des critères taille et différenciation positive se justifie, d'une part, par le constat que certains coûts s'amortissent mieux sur un grand nombre d'élèves que sur un petit nombre et, d'autre part, que certaines implantations peuvent, moins que d'autres, faire appel à la capacité contributive des parents pour les activités non couvertes par le principe de gratuité et qui n'en sont pas moins nécessaires à la formation globale de la personne de l'élève et notamment des élèves qui dans leur milieu bénéficient moins de ce type d'activités.*
- *On n'aidera pas par ce mécanisme des écoles parce qu'elles sont en difficulté financière, mais par ce mécanisme on rejoindra des écoles, aujourd'hui en difficulté financière et qui le seraient moins si ce type de critères s'étaient appliqués précédemment en vue de différencier les subventions de fonctionnement.*

Le constat se vérifie dans le réseau libre confessionnel. Il n'a pu l'être dans l'enseignement non confessionnel.

Chacun des grands fonds (OS, LC et LNC) serait divisé en 2 enveloppes :

- une première représentant 80 % de chacun des fonds serait consacrée au critère « indice socio-économique » ;
- une seconde représentant le solde de 20 % serait réservée au critère « taille ».

Le choix d'une clé 80-20 pour la répartition de chacun des fonds est d'abord déterminé par la conviction qu'il faut accorder beaucoup plus de poids au facteur « indice socio-économique » qu'au facteur « taille ».

A titre indicatif (pour le réseau libre confessionnel)

Cette conviction est confortée par les simulations effectuées sur cette base et qui montrent que cette clé permet une différenciation appréciable et que les zones globalement bénéficiaires et globalement contributrices sont bien celles que l'on attendait, sans transferts massifs vers Bruxelles et sans zones exagérément contributrices. Dans l'ordre croissant des zones bénéficiaires, on trouve Bruxelles (0,18 %), Liège (0,63 %), le Hainaut occidental (1,21 %) ; Mons-Hainaut (1,61 %) et Hainaut Sud (2,16 %). Dans l'ordre croissant des zones contributrices, on trouve Verviers (0,33 %), Namur (0,73 %), Luxembourg (1,00 %), Huy-Waremme (1,25 %) et le Brabant (4,90 %).

Des simulations effectuées (pour le réseau libre confessionnel) sur la base des clés 30 – 70 et 40-60 montrent que moins on donne de poids au critère « indice socio-économique », moins les zones dont on pense qu'elles doivent être les plus bénéficiaires le sont et moins les zones, dont on attend qu'elles contribuent le sont.

Les autres réseaux auraient dû pouvoir faire les mêmes simulations !

Modalité 6 : *Distinguer ou non fondamental ordinaire, secondaire, spécialisé ou non ?*

Le fait que l'arrêté d'application de l'article 32, § 3 de la Loi du Pacte doit faire l'objet d'un avis des trois Conseils pourrait induire que l'on imagine, pour les PO officiels subventionnés et pour les organes de représentation et de coordination des PO du libre, de trois fonds : un pour le fondamental ordinaire sur avis du CG du fondamental, un pour le secondaire ordinaire sur avis du CGC du secondaire et un pour le spécialisé sur avis de son CS.

Si on admet que :

- les 16 taux de subventionnement (2 pour le fondamental ordinaire, 5 pour le secondaire ordinaire, 3 pour le maternel spécialisé, 3 pour le primaire spécialisé et 3 pour le secondaire spécialisé) sont adaptés aux besoins de ces différents niveaux et formes et des différents types et filières ;
- les critères retenus pour la différenciation sont pertinents,

Il n'y a lieu de différencier les taux de subventionnement qu'en fonction de ces deux critères.

Cela signifie, qu'à priori, quelle que soit la zone, quel que soit le niveau, la forme, la filière ou le type :

- le % supplémentaire attribué pour le critère « indice socio-économique » ne dépend que de cet indice ;
- le % supplémentaire attribué pour le critère « taille » ne dépend que de la taille.

Il n'y a donc lieu que de constituer trois fonds :

- un pour l'ensemble des implantations de l'enseignement obligatoire officiel subventionné ;
- un deuxième pour l'ensemble des établissements d'enseignement obligatoire affiliés au SeGEC ;
- un troisième pour l'ensemble des établissements d'enseignement obligatoires affiliés à la Felsi.

Pour l'enseignement libre confessionnel, les simulations effectuées sur 1 fonds (tous niveaux et formes), sur 2 fonds transversaux (fondamental ordinaire et spécialisé **ET** secondaire ordinaire et spécialisé) et sur trois fonds (fondamental ordinaire, secondaire ordinaire, spécialisé) montrent que le choix d'un seul fonds avantage sensiblement l'enseignement fondamental et l'enseignement spécialisé sans trop pénaliser l'enseignement secondaire ordinaire.

Remarques complémentaires :

- Il est impératif de neutraliser l'indice socio-économique pour le calcul des subventions de écoles d'enseignement **de type 5** (à l'hôpital) car il est impossible de le connaître (le calcul des subventions est réalisé sur base d'une fréquentation moyenne des élèves hospitalisés) .
- Au niveau de la modalité 6, si des transferts peuvent apparaître du fondamental vers le secondaire ou du spécial vers l'ordinaire, il faut réfléchir à l'alternative de placer des verrous les rendant impossibles.
- Les membres du Conseil Supérieur interrogent le Gouvernement quant à l'opportunité pour l'enseignement spécialisé de **bénéficier des politiques de discrimination positive**.
- Le document reprenant l'indice socio-économique et la taille devrait faire apparaître ceux-ci par implantation et non par école.

19 novembre 2003