

Une étude du CPCP

# La gratuité de l'enseignement

aux prises avec les frais scolaires

SAVOIR



Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- **En téléchargement**, depuis l'adresse Internet de notre ASBL :  
**[www.cpcp.be/etudes-et-prospectives](http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives)**
- **En version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :  
**Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles**  
**02 238 01 69 - [archives@cpcp.be](mailto:archives@cpcp.be)**

## INTRODUCTION

La question de la gratuité de l'enseignement obligatoire est ancienne et fait régulièrement l'objet de polémiques. À chaque rentrée, les coûts scolaires refont surface.

Nous le verrons en parcourant l'historique de la question, la gratuité scolaire est intimement liée à la liberté d'enseignement et aux revendications de l'égalité des réseaux d'enseignement. Au fil des réformes, le subventionnement des écoles (publiques et privées) est garanti.

L'accès à l'enseignement obligatoire est aujourd'hui gratuit. Toutefois, ceci n'induit pas pour autant que les familles ne doivent plus prendre en charge certains frais scolaires. Dès lors, pour éviter les abus, le gouvernement de la Communauté française a dû prendre certaines dispositions pour les encadrer et les contrôler. Pour certains observateurs, leur persistance pose cependant une série de problèmes qui ne pourront s'effacer qu'à condition d'offrir une scolarité entièrement gratuite. Pour l'heure, il apparaît – notamment sur la base des travaux des participants au *Pacte d'excellence* – que le gouvernement entend voir la charge scolaire diminuer progressivement pour les familles.



## I. LES ORIGINES DE LA GRATUITE : LE PACTE SCOLAIRE

La Belgique garantit le droit à la gratuité de l'enseignement depuis la fin des années 1950. Contrairement à certaines idées reçues, la gratuité est avant tout le fruit de tensions entre l'Église et l'État. En effet, l'enseignement belge s'inscrit dans un contexte très diversifié et relativement divisé. Historiquement, les oppositions entre cléricaux et anticléricaux marquent la Constitution belge de 1831. L'enseignement libre y est consacré.<sup>1</sup> Il s'agit d'une véritable « pièce maîtresse du compromis »<sup>2</sup> entre l'État et l'Église. La liberté d'enseignement est conçue initialement comme une liberté d'initiative et d'offre scolaire. Elle est ainsi utilisée par l'Église catholique et par l'État pour créer une multitude d'écoles et développer ainsi leur réseau d'établissements scolaires.

### *Les « réseaux » d'enseignement*

*La notion de réseau correspond à la présence d'établissements scolaires rassemblés selon la nature du pouvoir organisateur – c'est-à-dire l'autorité responsable – auquel ils appartient. On distingue d'une part le réseau officiel, d'initiative publique, et d'autre part le réseau libre de nature privée. Pour être précis, le réseau officiel comprend (a) le réseau de l'État qui dépend des Communautés, et (b) le réseau officiel subventionné dont le pouvoir organisateur peut être une commune, une province ou tout autre personne de droit public. Quant au réseau libre, il peut être soit subventionné confessionnel, soit subventionné non confessionnel.<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> L'article 24 expose : « L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des élites n'est réglée que par la loi. L'instruction publique donnée aux frais de l'État est également réglée par la loi ». Ainsi, l'enseignement d'initiative privée est légitime aux yeux des premiers décideurs. La consécration de la liberté d'enseignement est à replacer dans le contexte historique des restrictions faites à l'encontre de l'enseignement catholique durant les régimes autrichien, français et hollandais. Lire à cet égard P. WYNANTS, « Du refus du monopole étatique à l'oligopole des réseaux », *La Revue Nouvelle*, 10, octobre 1998, p. 46-53.

<sup>2</sup> X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs du changement*, édition complétée, Bruxelles : CRISP, 1992, p. 101.

<sup>3</sup> J.-F. BOULET, *Les réseaux d'enseignement en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Bruxelles : CPCP, « Au quotidien », décembre 2012. [En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/reseaux-enseignement-fwb>.

Le contrôle de l'éducation constitue l'opposition centrale entre les intérêts de l'Église et ceux de l'État.<sup>4</sup> Les partisans de ces deux conceptions s'opposent de manière durable afin d'obtenir le contrôle des normes encadrant la communauté citoyenne. Historiquement, le monde catholique plaide en faveur du droit de l'Église à organiser un enseignement et, dans le prolongement, le droit d'obtenir des subsides nécessaires à son organisation. À l'opposé, la conception laïque souhaite le monopole de l'enseignement de l'État ou, du moins sa priorité, et s'oppose au financement de l'enseignement libre.

Durant près d'un siècle, les partisans de l'Église et de l'État mènent des « guerres scolaires » durant lesquelles les élites politiques s'affrontent afin d'imposer la logique philosophique propre à leur pilier.

### **La « pilarisation » de la société belge**

*Historiquement, la société belge est marquée par le phénomène de pilarisation. Notre société se compose de piliers. Ce terme traduit l'idée de blocs constitués d'un ensemble d'organisations animées par une même conception philosophique (des « mondes sociologiques »). On y retrouve une formation politique, une mutualité, un syndicat, des coopératives, des organisations sociales, culturelles et économiques. Du « berceau à la tombe », le citoyen est englobé dans un pilier qui représente un cadre d'intégration sociale et culturelle. La Belgique s'est ainsi structurée autour des piliers catholiques, socialiste et dans une moindre mesure libéral.<sup>5</sup>*

La fin des années 1950 marque un tournant. En effet, les affrontements aigus prennent fin le 20 novembre 1958, lorsque les trois partis traditionnels – le parti socialiste belge, le parti social-chrétien et le parti libéral – signent

<sup>4</sup> S. M. LIPSET, S. ROKKAN, *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, 2008, p. 34.

<sup>5</sup> D. GREIMERS, *Belgique : la fin de la démocratie du compromis ?*, Bruxelles : CPCP, « Au quotidien », septembre 2016. [En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/belgique-la-fin-de-la-democratie-du-compromis>.

le fameux Pacte scolaire.<sup>6</sup> Ce Pacte est destiné à être irréversible et décisif. Le Parlement ne favorisant pas la modération des idées, l'accord est réalisé en dehors de cette enceinte afin d'obtenir un consensus permanent et durable. Ce *modus operandi* permet d'aboutir à un accord sur le long terme entre l'intégralité des représentants politiques du système. Il s'agit de l'archétype dont découlent les futures règles utilisées dans la prise de décisions.<sup>7</sup> Les négociations seront dorénavant *parainstitutionnelles* et réalisées directement par les partis politiques. Le compromis se matérialise sous la forme d'un pacte établi par le biais de négociations fermées et secrètes entre les élites des différents « mondes politiques ». Les réformes importantes sont réalisées à l'aide d'une discrétion préalable, en dehors des enceintes du Parlement. Les militants, à travers les congrès de partis, avalisent les accords et les parlementaires, tenus de respecter la discipline de parti, les entérinent en bout de course au sein de l'assemblée parlementaire. Dès lors, en recourant au processus décisionnel propre à la « démocratie de partis », le Pacte est destiné à être irréversible et décisif. À la quasi-unanimité des parlementaires, exception faite des communistes, il est entériné par la loi du 29 mai 1959.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Pour un exposé détaillé du Pacte scolaire, voir l'ouvrage : J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN (dir.), *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*, Bruxelles : Armand Colin, « Cahier de la Fondation nationale des Sciences politiques », 1965.

<sup>7</sup> P. MAGNETTE, « Le parlementarisme dans une démocratie du compromis, réflexions sur le cas belge », in O. COSTA, E. KERROUCHE, P. MAGNETTE (éd.), *Vers un nouveau parlementarisme en Europe*, Bruxelles : Université libre de Bruxelles, 2004, p. 98.

<sup>8</sup> Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

### Conséquences financières du Pacte scolaire

*Surnommé « Pacte financier »<sup>9</sup>, cette réforme a contribué à maintenir les dépenses publiques d'enseignement à un niveau élevé.<sup>10</sup> De 1958 à 1964, le budget consacré à l'éducation a presque triplé. Le Pacte scolaire entraîne en effet une expansion des dépenses d'enseignement qui permet la démocratisation quantitative de l'école avec la revendication d'un enseignement général obligatoire et gratuit. La question de l'égalité d'accès à l'école est ici prédominante. Les enfants issus des milieux défavorisés peuvent ainsi intégrer le système scolaire.*

Traduit dans la législation, le Pacte scolaire prévoit notamment la gratuité de l'enseignement maternel, primaire et secondaire. La liberté d'enseignement montre toute son importance. La gratuité de l'enseignement permet d'assurer la liberté de choix des parents, chère à l'Église. La liberté d'enseignement ne se limite plus à une liberté d'initiative et d'offre scolaire, mais s'étend en consacrant un droit des usagers.<sup>11</sup> Celui-ci permet aux parents de disposer d'une école correspondant à leur conviction philosophique, gratuite et proche de leur domicile. Dans le prolongement, afin d'appliquer de manière effective la gratuité, l'égalité de traitement pour tous les élèves (qu'ils proviennent d'un établissement public ou privé) est consacrée. Les écoles libres sont ainsi subventionnées par l'État, leur retirant progressivement la possibilité de réclamer un minerval.

Au-delà des dispositions nationales, une série de normes internationales consacrent également la gratuité d'accès à l'enseignement. Dans son *article 26*, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme prévoit ainsi que « toute personne a droit à l'éducation » et que celle-ci « doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental ».

<sup>9</sup> Chr. SIMON, « La communautarisation de l'enseignement », *Cahier du CRISP*, 1121, 1986, p. 18.

<sup>10</sup> Le Pacte scolaire ne constitue pas le seul facteur d'accroissement des dépenses publiques. D'autres secteurs non concernés par le Pacte (enseignement supérieur, recherche scientifique, Arts et lettres, services éducatifs, etc.) ont notamment contribué à cette augmentation. Lire à ce propos J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN (dir.), *op. cit.*, p. 168-169.

<sup>11</sup> Le Pacte prévoit également la liberté des parents du choix de l'école ; la possibilité pour l'État de créer des écoles « partout où le besoin s'en fait sentir » ; les subsides pour l'enseignement libre sont généralisés ; les écoles officielles doivent proposer le choix du cours philosophique.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) ajoute en outre que l'enseignement primaire doit être obligatoire et gratuit et l'enseignement secondaire doit l'être progressivement.<sup>12</sup> Enfin, la Convention internationale des droits de l'enfant en son *article 28* consacre le « droit de l'enfant à l'éducation » avec une attention particulière pour sa gratuité.

## II. DE LA COMMUNAUTARISATION DE L'ENSEIGNEMENT AUX DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

### 1. La communautarisation de l'enseignement

La communautarisation de l'enseignement représente le transfert de la gestion de l'Enseignement de l'État belge vers les communautés. Ce processus s'effectue dans un premier temps par le dédoublement en 1969 du Ministère de l'Éducation nationale (jusque-là unitaire) et par la création des Communautés culturelles en 1970.

#### *La Belgique : un État fédéral*

*L'État fédéral, c'est le partage du pouvoir national avec diverses entités. En Belgique, les Communautés et les Régions se sont progressivement vues confier des compétences propres. Par exemple, les Communautés déterminent leurs propres règles en matière de culture, d'enseignement, d'emploi des langues... Bref, l'État fédéral c'est « l'État dans lequel la loi n'est plus la même pour tous »<sup>13</sup>.*

<sup>12</sup> Art. 13 du PIDESC adopté par l'ONU en 1966.

<sup>13</sup> N. BERGER, *Le confédéralisme. Un slogan marketing ?*, Bruxelles : CPCP, « Analyses », décembre 2013, p. 7. [En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/confederalisme-slogan-marketing>.



Les mésententes entre les décideurs ralentissent le processus de communautarisation de l'enseignement. Les partis laïcs néerlandophones et surtout le parti social-chrétien francophone (PSC), chacun minoritaire au sein de leur communauté linguistique, s'opposent à la communautarisation de l'Éducation. Le président du PSC, Gérard Deprez, résume la position de son parti à travers la formule : « la communautarisation de l'enseignement, c'est de l'argent pour les Flamands et du pouvoir pour les socialistes »<sup>14</sup>. Durant la campagne électorale de 1985, le PSC s'oppose ainsi à la révision de la Constitution prévoyant le transfert de l'enseignement aux Communautés. Les points de vue des formations politiques divergent largement comme le remarquent Francis Delpérée et François Jongen : « On ne peut qu'être frappé par le caractère tranché des positions affichées. Tout se passe comme s'il n'y avait pas de voie moyenne, entre une communautarisation à outrance et la préservation des responsabilités nationales en ce domaine. »<sup>15</sup>

En 1987, les présidents des partis libéraux et sociaux-chrétiens francophones et néerlandophones aboutissent finalement à un accord permettant de poursuivre le fédéralisme belge. En échange de la communautarisation de l'enseignement<sup>16</sup>, les sociaux-chrétiens francophones obtiennent la constitutionnalisation des garanties du Pacte scolaire, et les compétences de la Cour constitutionnelle (anciennement Cour d'arbitrage) sont étendues notam-

---

<sup>14</sup> P. WYNANTS, « Du PSC au cdH. I. 1981-1999 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1889, 2005, p. 12.

<sup>15</sup> F. DELPERÉE, F. JONGEN, *Quelle révision constitutionnelle ?*, Louvain-la Neuve : Cabay, 1985, p. 219.

<sup>16</sup> Seuls la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes ainsi que le régime des pensions du personnel, restent du ressort de l'autorité fédérale (*art. 127, §1, 2°* de la Constitution).

ment au contrôle de l'article 24 de la Constitution relatif à l'enseignement.<sup>17</sup> Ainsi, dès 1988, l'article 24 § 3 de la Constitution prévoit que « l'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire ».

## 2. Les difficultés financières

Évidemment, si la compétence de l'enseignement passe des mains de l'État belge central à celles de diverses entités culturelles (les communautés), il est nécessaire d'accompagner ce transfert de moyens financiers adéquats. C'est ainsi qu'intervient la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.<sup>18</sup> Ainsi, les moyens des Communautés sont assurés principalement par des dotations TVA issues des perceptions effectuées par l'État belge. Elles se répartissent entre entités fédérées en fonction du nombre d'élèves scolarisés (critère du besoin). La dotation TVA évolue en fonction de l'indice des prix à la consommation et de l'évolution de la population de moins de 18 ans au sein de chaque Communauté ; la croissance économique n'est donc pas prise en compte.

<sup>17</sup> L'article 17 de la Constitution (actuel article 24) se formule alors comme suit :

**§ 1.** *L'enseignement est libre; toute mesure préventive est interdite; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret. La communauté assure le libre choix des parents. La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves. Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.*

**§ 2.** *Si une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.*

**§ 3.** *Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire. Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse.*

**§ 4.** *Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.*

**§ 5.** *L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret.*

<sup>18</sup> Loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989.

En outre, les Communautés perçoivent une part de l'impôt des personnes physiques. D'autres dotations ainsi que des recettes non fiscales complètent les sources de recettes des Communautés.

Valmy Féaux, alors Ministre-Président de la Communauté française, l'annonce d'entrée de jeu : « Le costume est taillé trop petit. »<sup>19</sup> De fait, cette formule de financement provoque rapidement des difficultés financières, principalement pour la Communauté française.<sup>20</sup> Le gouvernement n'a pas la possibilité de répondre à la demande de revalorisation des traitements des enseignants.

En plus de cela, les difficultés engendrées par le carcan budgétaire de la Loi de financement favorisent la mise en place de politiques de rigueur budgétaire. Auparavant déjà, sous l'influence du discours néolibéral<sup>21</sup>, la limitation des dépenses est de mise dès 1981 par le gouvernement Martens.<sup>22</sup> Car en comparaison des autres pays industrialisés, l'enseignement francophone de Belgique apparaît comme étant un des mieux financés. Comparativement aux États européens, la supériorité des dépenses par élève de l'enseignement francophone belge est démontrée. En effet, en comparant les dépenses publiques d'enseignement à travers le pourcentage virtuel du Produit intérieur brut (PIB) de la Communauté française, il apparaît que son enseignement est

---

<sup>19</sup> V. DUJARDIN, M. SCHEID, « La communautarisation de l'enseignement francophone (1989-2011) », dans M. VAN DEN WIJNGAERT (réd.), *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale. 40 ans d'évolution politique des Communautés et des Régions (1971-2011)*, Bruxelles : Academic and Scientific Publishers, 2011, p. 106.

<sup>20</sup> Face aux difficultés financières, un accord intra-francophone (Accord de la Saint-Quentin) est trouvé en 1992-1993 afin de donner une « bulle d'air » à l'entité. L'entité francophone transfère en effet une série de compétences à la Région wallonne ainsi qu'à la Commission communautaire française sans transférer l'intégralité des moyens financiers de ces programmes (dotations non suffisantes). Par ailleurs, une partie des bâtiments scolaires sont vendus à des sociétés publiques et remboursés par des « emprunts de soudures ».

<sup>21</sup> Le néo-libéralisme désigne la nouvelle doctrine économique libérale qui a inspiré les politiques économiques des pays occidentaux depuis plus d'une trentaine d'années. Plusieurs caractéristiques y sont généralement associées : dérégulation des marchés, réduction des interventions de l'État (notamment via la privatisation des entreprises publiques), des dépenses publiques et de la fiscalité, contrôle fort de l'évolution de la masse monétaire, et abaissement du coût du travail.

<sup>22</sup> D. GROOTAERS, « Les mutations de l'égalité des chances à l'école », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1893, 2005, p. 33. [En ligne :] <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-28-page-5.htm>, consulté le 15 décembre 2016.

un des mieux financés au sein des pays industrialisés.<sup>23</sup> Dès lors, en s'appuyant sur des évaluations d'experts nationaux et internationaux, les ministres successifs entreprennent des mesures de restriction des dépenses d'enseignement.<sup>24</sup> Conséquemment, dès 1981, ces dépenses sont freinées : suppression de postes d'enseignants et politique de rationalisation de l'offre scolaire doivent améliorer la situation budgétaire de la Communauté française.

### *Coups de gueule, grèves, manifestations*

*Dans le monde scolaire, les annonces réformatrices font régulièrement face à des mobilisations collectives importantes. Comme nous l'avons vu, le paysage scolaire est divisé en différents réseaux d'enseignement impliquant la présence de nombreux acteurs tels que les Fédérations de pouvoirs organisateurs, les syndicats d'enseignants et les associations de parents. Les grèves, manifestations et autres coups de gueule dans la presse sont régulièrement utilisés pour freiner les projets gouvernementaux. Les décideurs doivent ainsi faire face à des oppositions fréquentes, issues de la constellation d'acteurs clés agissant sur le réel scolaire. Leurs mobilisations permettent d'infléchir les décisions et amoindrissent les capacités réformatrices des décideurs. En fait, cette organisation du système favorise la continuité des arrangements institutionnels en place.*

<sup>23</sup> À l'heure actuelle, cette constatation est toujours valable. En effet, seuls le Danemark, l'Islande, la Norvège et la Suède dépassent la Fédération Wallonie-Bruxelles en termes de pourcentage du Produit intérieur brut (PIB) accordé à l'enseignement. R. DESCHAMPS, *Un meilleur enseignement en Communauté française. Nous le pouvons si nous le voulons*, Namur : FUNDP, CERPE, « Cahiers de Recherche - Série Politique économique », 49, 2010, p. 2-16.]

<sup>24</sup> En 1986, les ministres André Damseaux et Daniel Coens commandent une étude (rapport Mac Kinsey) démontrant que l'enseignement de la Belgique est le plus cher d'Europe. À son tour, en 1991, le ministre Elio Di Rupo commande une étude inter-universitaire centrée sur l'évaluation des dépenses de personnel. D. GROOTAERS, *op. cit.*, 2005, p. 33.

### III. L'ORGANISATION DU FINANCEMENT DES ÉCOLES

Avec le Pacte scolaire, la liberté d'enseignement ne se limite plus à une liberté d'initiative et d'offre scolaire, mais s'étend en consacrant un droit des usagers. Les parents ont le droit de disposer d'une école correspondant à leur conviction philosophique, gratuite et proche de leur domicile. Nous l'avons vu, les tensions scolaires se pacifient en partie grâce au financement égal de chaque enfant issu des divers réseaux d'enseignement. Les écoles libres sont subventionnées par l'État, lequel leur retire progressivement la possibilité de réclamer un minerval.

La section précédente a permis de saisir les sources de financement de la Communauté française, c'est-à-dire la manière dont elle obtient les moyens budgétaires pour déployer ses compétences. Force est de constater que la Communauté française a une autonomie financière limitée et est en réalité extrêmement dépendante de multiples dotations institutionnelles. Mais, pour saisir l'existence de frais scolaires, il faut poursuivre l'étude de la chaîne et s'attaquer enfin aux sources de financement des établissements scolaires. Pour l'essentiel, le financement des écoles se base sur un système *par tête* (*per capita*). En d'autres mots, il s'organise autour du nombre d'élèves scolarisés dans un établissement. On distingue trois catégories de subventions.

- Premièrement, les subventions traitements concernent le paiement du personnel enseignant.<sup>25</sup> La Fédération Wallonie-Bruxelles assure directement le paiement des traitements, pour l'ensemble des réseaux.<sup>26</sup> Les établissements reçoivent des dotations horaires en fonction du nombre d'élèves qu'ils accueillent. Le nombre d'élèves à l'année N détermine l'importance du financement de l'école à l'année N+1.
- Deuxièmement, les subventions de fonctionnement couvrent les dépenses de chauffage, d'électricité, de fournitures scolaires ainsi que de personnel ouvrier.<sup>27</sup> C'est ce subventionnement qui est intimement lié

<sup>25</sup> Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

<sup>26</sup> Ainsi, un enseignant peut être engagé par un employeur privé (libre subventionné) et recevoir son traitement par l'autorité publique. De surcroît, à l'exception des religieux, les montants des dotations horaires sont équivalents entre les réseaux d'enseignement.

<sup>27</sup> Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement.

à la question de la gratuité. À l'inverse des dotations horaires, l'autorité publique verse les subventions aux pouvoirs organisateurs. Le nombre d'élèves détermine l'importance des subventions. Par contre, les dépenses des écoles sont en réalité supérieures aux dotations prévues pour les écoles de l'enseignement officiel subventionné ainsi que pour l'enseignement libre. La différence est généralement couverte d'une part, par des dotations issues des Communes, des Provinces ou des organismes privés, et d'autre part, par les interventions des parents à travers les frais scolaires.

- Enfin pour compléter cette description, les subventions publiques affectées aux bâtiments scolaires achèvent ces trois composantes.<sup>28</sup> Cela dit, elles ne concernent que l'enseignement officiel. Pour le réseau de l'État, la Fédération Wallonie-Bruxelles assure directement ce financement. Pour l'enseignement officiel subventionné, un fonds des bâtiments scolaires intervient à concurrence de 60 % des dépenses. Par ailleurs, un « fonds de garantie des bâtiments » est disponible pour le réseau subventionné officiel et libre garantissant les remboursements des prêts contractés auprès d'un organisme financier et finance l'intérêt au-delà de 1,25 %.

Ainsi, pour l'année 2013, les dépenses pour l'enseignement maternel représentent 604 266 000 euros, pour l'enseignement primaire 1 326 229 000 euros, pour l'enseignement secondaire de plein exercice 2 537 876 000 euros, pour l'enseignement en alternance 49 418 000 euros et enfin pour l'enseignement spécialisé 518 248 000 euros. Le tout se chiffre à hauteur de 5 036 037 000 euros pour un budget total de la communauté française de 9 437 173 000 euros. Ainsi, le financement de l'enseignement obligatoire représente en 2013 pas moins de 53 % du budget de la Communauté française.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *Décret relatif aux bâtiments scolaires de l'enseignement non universitaire organisé ou subventionné par la Communauté française*, Bruxelles : Communauté française, 5 février 1990. [En ligne :] [http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/15287\\_001.pdf](http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/15287_001.pdf).

<sup>29</sup> « Le coût de la scolarité à charge de la Fédération Wallonie-Bruxelles », 2014. [En ligne :] [www.enseignement.be](http://www.enseignement.be).

## IV. LES FRAIS SCOLAIRES

Chaque établissement scolaire fait donc l'objet d'un subventionnement de la part de la Fédération Wallonie-Bruxelles. L'accès à l'école est gratuit, ce qui implique qu'aucun minerval ne peut être réclamé. Les écoles peuvent toutefois solliciter certains types de frais scolaires aux parents des élèves au début ou en cours d'année scolaire.<sup>30</sup> Ceux-ci sont balisés, c'est-à-dire délimités concrètement afin d'éviter les abus. Ils varient selon l'enseignement fondamental (maternel et primaire) et secondaire, et peuvent être soit autorisés, soit facultatifs, soit interdits. Par ailleurs, on peut opérer une distinction entre les frais scolaires, liés aux périodes d'activités obligatoire de l'école (le temps scolaire), et extrascolaires, qui correspondent aux activités auxquelles l'élève n'a pas l'obligation de participer.<sup>31</sup> Par exemple, les pauses de midi et les périodes de garderie sont considérées comme extrascolaires.

### 1. Les types de frais scolaires<sup>32</sup>

#### a. Minerval

Nous l'avons indiqué, dans l'enseignement obligatoire, aucun minerval ne peut être demandé. En d'autres termes, un établissement scolaire ne peut réclamer une somme d'argent pour assurer l'inscription d'un enfant.

---

<sup>30</sup> La Cour d'Arbitrage (aujourd'hui Cour constitutionnelle) estime que « cette disposition [la gratuité d'accès à l'enseignement] n'exclut cependant pas qu'une contribution puisse être demandée pour le matériel didactique et pour certaines activités, sans excéder le coût des biens ou prestations nécessaires et fournies » dans Cour d'arbitrage, arrêt n°28/92, 2 avril 1992, p. 42.

<sup>31</sup> Pour plus de détails, voir notamment, E. OTTAVIANI, « Les rythmes scolaires, une réforme à l'agenda ? », Bruxelles : CPCP, « Analyses », avril 2015. [En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/les-rythmes-scolaires-une-reforme-a-l-agenda-3>

<sup>32</sup> Cette partie se fonde principalement sur le chapitre XI du *Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre*, Bruxelles : Communauté française, 24 juillet 1997. [En ligne :] [http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557\\_023.pdf](http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557_023.pdf).

Deux exceptions subsistent toutefois :

- les inscriptions en 7<sup>e</sup> année de l'enseignement secondaire général ;
- l'inscription des élèves qui ne seraient pas soumis à l'obligation scolaire et qui ne seraient pas ressortissants des États membres des Communautés européennes et dont les parents ou le tuteur légal non belge(s) ne résideraient pas en Belgique.

#### b. Frais de fonctionnement, d'équipement et d'encadrement des établissements scolaires

Le financement du personnel, du chauffage, du nettoyage de l'école, des infrastructures sportives (sauf comme nous le verrons ci-dessous pour les frais de piscine), des ateliers, des laboratoires sont subventionnés par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Partant, les écoles ne peuvent faire intervenir les parents dans ce financement lié au temps scolaire.

Cela étant, les acteurs de l'école peuvent toutefois entreprendre des initiatives en dehors du temps scolaire (réfection de locaux durant les vacances scolaires, installation d'infrastructures, etc.).<sup>33</sup> Ainsi, pour bien saisir ces frais, il est nécessaire de distinguer les temps scolaires et extrascolaires. Par exemple, des frais liés au matériel extrascolaire peuvent être réclamés aux parents.

#### c. Journal de classe, diplômes, certificats d'enseignement et bulletins scolaires

Les frais liés à la distribution du premier journal de classe, des diplômes, des certificats d'enseignement et des bulletins sont interdits.

#### d. Les copies de documents administratifs

Les parents et les élèves majeurs peuvent solliciter des copies de documents administratifs (copies d'interrogations, d'examens, de rapport de stage ou de dossier disciplinaire). Le coût est fixé à 0,25 euro par page A4.

---

<sup>33</sup> M.-M. SCHYNS, Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale, *Circulaire n°4516 : Gratuité de l'accès à l'Enseignement obligatoire*, 29 août 2013, p. 8.



### e. Les photocopies

Pour l'enseignement secondaire, les écoles peuvent réclamer un montant maximum de 75 euros par année pour assurer le coût des photocopies. Ceci dit, il ne s'agit pas d'un montant forfaitaire car les établissements doivent réclamer les coûts réels de l'utilisation des documents.

### f. L'accès à la piscine et aux activités culturelles et sportives

Les frais réels liés à l'accès à la piscine et aux activités culturelles et sportives, organisées dans le cadre scolaire, ainsi que le coût du déplacement pour se rendre à ces activités peuvent être réclamés.

#### Tableau récapitulatif

	Enseignement fondamental (maternel et primaire)			Enseignement secondaire		
	Autorisés	Facultatifs	Interdits	Autorisés	Facultatifs	Interdits
Minerval (direct ou indirect)			X			X
Frais de fonctionnement, d'équipement et d'encadrement des établissements scolaires			X			X
Achats de manuels et de fournitures scolaires			X			X
Achat du journal de classe, frais liés aux diplômes, certificats d'enseignement et bulletins scolaires			X			X
Copie de documents administratifs en milieu scolaire – 0,25 € par page A4	X			X		
Piscine (transport et entrée)	X			X		
Activités culturelles (transport et entrée)	X			X		

Activités sportives (transport et entrée)	X			X		
Activités extérieures et classes de dépaysement	X			X		
Photocopies – 75 € par élève et par année			X	X		
Prêt de livres scolaires, d'équipements personnels et d'outillage			X	X		
Achats groupés		X			X	
Activités facultatives (frais de participation)		X			X	
Abonnements à des revues		X			X	
Surveillances du midi	X					X

Source : Circulaire n°4516, p. 29.

### g. Activités extérieures et classes de dépaysement

Les activités extérieures représentent les séjours de un à quatre jours. Les classes de dépaysement sont quant à elles des séjours de cinq à quinze jours. Ces séjours sont organisés durant le temps scolaire. 75 % des élèves dans l'enseignement maternel et 90 % des élèves dans l'enseignement primaire et secondaire doivent obligatoirement y participer pour qu'ils soient organisés. Les frais inhérents à ces séjours peuvent être réclamés aux parents ainsi qu'aux élèves majeurs.

#### h. Le prêt de livres scolaires, d'équipements personnels et d'outillage

Dans l'enseignement secondaire, les frais de prêt de livres scolaires, d'équipements personnels et d'outillage peuvent être réclamés aux parents.

#### i. Achats groupés, activités facultatives, abonnements à des revues

S'ils sont facultatifs et liés au projet pédagogique, les écoles peuvent réclamer le coût réel des achats groupés, les frais de participation à des activités facultatives, les abonnements à des revues.

#### j. Les « temps de midi »

Le temps de midi est considéré comme extrascolaire. Les frais de temps de midi sont de deux types :

- pour les services proposés durant le temps de midi, autres que la surveillance proprement dite (repas, soupes, etc.), une participation peut être demandée ;
- pour la surveillance du temps de midi et dans l'enseignement fondamental uniquement, une participation aux frais peut également être sollicitée quand le coût de la surveillance dépasse l'intervention de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## 2. Transparence sur les frais scolaires

Face au constat d'un manque d'information des parents, des acteurs associatifs ont mis en avant la nécessité d'améliorer la compréhension et la clarification des divers frais de scolarité.<sup>34</sup> Dès lors, depuis la rentrée du 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour l'enseignement secondaire, et depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2015 pour le fondamental, les écoles sont obligées de mettre en œuvre un système d'information préalable accompagné de « décomptes périodiques »<sup>35</sup>. Au départ de chaque année scolaire, une estimation détaillée des frais scolaires est transmise aux parents et aux élèves majeurs. Par la suite, les pouvoirs organisateurs transmettent des « décomptes périodiques » afin de préciser les frais dépensés. Les parents peuvent ainsi anticiper les dépenses à venir et planifier leur budget. Par ailleurs, pour la ministre Marie-Martine Schyns, ce système favorise la légalité, l'équité et la transparence des frais réclamés, limite les contentieux, et écarte les enfants des transactions pécuniaires.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Voir notamment J. LACROIX, J. MATHY, *Le vrai coût de la scolarité*, Bruxelles : Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement officiel (FAPEO), « Analyses », mai 2013. [En ligne :] <http://www.fapeo.be/wp-content/analyses/analyses2013/couts-scolaires.pdf>, consulté le 15 décembre 2016.

<sup>35</sup> Les décomptes comprennent : l'ensemble des frais réclamés, leurs montants, leurs objets, et leur nature obligatoire ou facultative.

<sup>36</sup> M.-M. SCHYNS, Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale, *Circulaire n°4516 : Gratuité de l'accès à l'Enseignement obligatoire*, 29 août 2013, p. 19.

### Tableau récapitulatif des frais de surveillance et de cantine d'une école bruxelloise

	Horaires	Tarifs journaliers (en €)		
		Tarif de base (par enfant)	Tarif « famille nombreuse » (par enfant)	
Garderie du matin	7h45 - 8h05	0,6	0,6	
Garderie du soir	15h45 - 18h00	2,5	1,75	Facturé par jour de présence
Étude	15h30 - 16h30	3,6	2,5	FORFAIT à multiplier par le nombre de jours
Garderie du soir après l'étude et les activités parascolaires	16h30 - 18h00	1,5	1,05	Facturé par jour de présence
Garderie mercredi midi	12h15 - 13h00	1,5	1,5	FORFAIT à multiplier par le nombre de mercredis
Garderie mercredi après-midi	13h00 - 16h00	6,5	6,5	Facturé par jour de présence
Retard garderie		25	25	Arrivée après 18 heures (16 heures le mercredi)
Garderie du midi	12h10 - 13h30	2	1,4	FORFAIT à multiplier par le nombre de jours
Repas chaud		4,5	4,5	FORFAIT à multiplier par le nombre de jours

### a. Le contrôle des frais scolaires

Même si les frais scolaires sont encadrés par diverses normes, il peut arriver que certaines écoles perçoivent des frais supérieurs à ceux autorisés. Si un pouvoir organisateur dépasse le cadre prévu, l'administration l'interroge et transmet par la suite les éléments au ministre de l'Enseignement. En cas d'abus, le ministre a la possibilité de réclamer les trop-perçus. Si l'école refuse de rembourser les sommes injustement perçues, le ministre peut les récupérer en rabotant les subsides de fonctionnement de l'école et si nécessaire, les subsides de traitement du personnel.

## 3. Quel coût réel ?

Mais finalement, combien coûte, pour les parents, une année de scolarité dans l'enseignement obligatoire ? En réalité, il est difficile de répondre précisément à cette question. Les informations disponibles sur le coût réel de l'enseignement obligatoire proviennent essentiellement d'études réalisées par des associations comme la Ligue des Familles. Ces évaluations annuelles sont réalisées à leur propre initiative et n'ont pas de prétentions scientifiques.<sup>37</sup> Dès lors, comme l'indique le groupe de travail du Pacte d'Excellence, « il est difficile d'établir les frais auxquels les parents sont effectivement exposés en l'absence de données ou d'étude à ce sujet »<sup>38</sup>. Le système d'information des parents facilitera très certainement la réalisation d'une analyse fine permettant d'objectiver la situation. Le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a ainsi attribué un soutien financier de 25 000 euros à la Ligue des familles afin de réaliser une étude scientifique. Celle-ci verra le jour durant cette année scolaire 2016-2017. La Direction générale de l'Enseignement obligatoire collaborera aux différentes phases de réalisation de cette étude qui devrait clarifier la situation.

---

<sup>37</sup> F. BERTRAND, *Frais scolaires 2015*, Bruxelles : Ligue des Familles, août 2015, p. 3. [En ligne :] <https://www.laligue.be/Files/media/483000/483025/fre/2015-08-30-frais-scolaires-2015.pdf>, consulté le 13 décembre 2016.

<sup>38</sup> *Pacte d'Excellence, Synthèse des travaux de la première phase du Pacte, Avis du Groupe central*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2015, p. 55. [En ligne :] <http://www.pactedexcellence.be/synthese-des-travaux-de-la-1ere-phase-du-pacte-avis-du-groupe-central/>.

## 4. Le non-paiement

En tout état de cause, le non-paiement des frais scolaires ne peut constituer un motif de sanction de l'élève. Une école ne peut en effet refuser l'inscription, exclure, sanctionner ou stigmatiser un élève en cas de non-paiement.<sup>39</sup>

L'État a ainsi prévu des garde-fous afin d'éviter les dérives. En cas de non-paiement, les responsables de l'établissement scolaire doivent privilégier le dialogue avec les parents. Ils sont tenus de prendre en considération les origines sociales et culturelles des élèves afin de garantir une égalité des chances.<sup>40</sup> En cas d'échec des médiations seulement, les procédures légales de recouvrement sont ouvertes.<sup>41</sup>

## 5. La responsabilisation des acteurs de l'école

Afin de responsabiliser les acteurs de l'école, l'article 69 du décret « Missions » charge les conseils de participation<sup>42</sup> « de mener une réflexion globale sur les frais réclamés en cours d'année, notamment ceux qui sont liés à des activités culturelles et sportives » inscrivants dans le projet d'établissement<sup>43</sup>. Certains conseils de participation ont ainsi décidé de fixer un montant maximal des dépenses, de déterminer la fréquence de certaines activités de dépaysement

<sup>39</sup> Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *op. cit.*, art. 100 missions § 4.

<sup>40</sup> M.-M. SCHYNS, Ministre de l'Enseignement obligatoire et de Promotion sociale, *Circulaire, 4516 : Gratuité de l'accès à l'Enseignement obligatoire*, 29 août 2013, p. 6.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>42</sup> *Grosso modo*, le conseil de participation est un organe de dialogue prévu par le décret missions qui rassemble les acteurs de l'école (dont les parents d'élèves) afin de définir notamment le projet de l'établissement. Voir J.-F. BOULET, *Parents et écoles : main dans la main ?*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2013. [En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/parents-ecole>.

<sup>43</sup> Décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, *op. cit.*, article 69. [En ligne :] [http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557\\_023.pdf](http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557_023.pdf).

ou encore de prévoir des mécanismes de fractionnement des frais.<sup>44</sup> Par ailleurs, ces organes sont également chargés de la mise en place d'un mécanisme de solidarité afin d'aider les élèves les plus démunis. Enfin, les associations de parents sont également invitées à jouer un rôle en la matière.

## 6. Les aides « externes » aux parents

Lorsqu'une famille éprouve tout de même des difficultés pour faire face aux dépenses scolaires, l'école peut proposer de la diriger vers les aides *externes* telles que l'allocation d'études, le prêt d'études ou encore l'aide du Centre public d'Action sociale (CPAS).

La Fédération Wallonie-Bruxelles octroie aux élèves peu aisés de l'enseignement secondaire des aides financières sous la forme d'allocations d'études. La demande d'allocation se fait par le biais d'un formulaire annuel. L'octroi de ces allocations d'études n'est pas automatique, mais se fait en fonction de critères spécifiques au degré d'étude.<sup>45</sup>

Par ailleurs, les enfants de familles d'au moins trois enfants peuvent bénéficier de prêts d'études dans l'enseignement secondaire. Concrètement, il s'agit d'un prêt remboursable avec intérêts octroyé par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Enfin, les parents et les élèves majeurs peuvent également solliciter l'aide du CPAS.<sup>46</sup> En effet, l'aide sociale apparaît souvent comme le dernier échelon de secours. Agissant ainsi de façon subsidiaire, le CPAS délivre dans le respect de la confidentialité l'aide la plus appropriée afin de répondre aux besoins précis de la personne.

---

<sup>44</sup> Ces exemples sont cités par C. MOREAU, « Ah, si l'école était gratuite ! », *Prof*, 14, Juin 2012, p. 34. [En ligne :] [http://www.enseignement.be/index.php?page=25869&pu\\_ref=14](http://www.enseignement.be/index.php?page=25869&pu_ref=14), consulté le 14 janvier 2016.

<sup>45</sup> « Allocations d'études », *Fwb.be*, s. d. [En ligne :] <http://www.allocations-etudes.cfwb.be/index.php?id=2375>, consulté le 20 décembre 2016.

<sup>46</sup> D. GREIMERS, « L'action des CPAS. Les idées reçues face à la réalité », Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2015. [En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/l-action-des-cpas-les-idees-recues-face-a-la-realite>



## V. CRITIQUES ET PROPOSITIONS DES ACTEURS DU SYSTÈME SCOLAIRE

Même si la gratuité d'accès à l'enseignement obligatoire est garantie par l'État belge, certains considèrent que les frais scolaires représentent autant d'obstacles pour les familles défavorisées.<sup>47</sup> Par ailleurs, pour certaines directions d'école, ils permettraient d'opérer une sélection masquée des publics scolaires.<sup>48</sup> En effet, dans un contexte concurrentiel, certaines écoles seraient tentées de se distinguer par des frais scolaires faibles ou forts afin de capter certains élèves. De plus, certaines dispositions stigmatiseraient les élèves défavorisés. Par exemple, la règle qui oblige la participation d'un nombre minimal d'élèves aux activités extérieures serait de nature à instaurer une pression sur les élèves défavorisés.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Voir la carte blanche du collectif regroupant une quarantaine d'acteur, « Les inégalités scolaires au cœur du pacte d'excellence : de l'intention à la réalité de la gratuité », *Le Soir*, 24 août 2015. [En ligne :] <http://www.lesoir.be/970712/article/debats/cartes-blanches/2015-08-24/inegalites-scolaires-au-coeur-du-pacte-d-excellence-l-intention-realite-gratuit/>, consulté le 21 janvier 2016.

<sup>48</sup> *Pacte pour un Enseignement d'excellence, synthèse des travaux de la première phase du Pacte. Avis du premier groupe central*, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2015, p. 55. [En ligne :] <http://www.pactedexcellence.be/wp-content/uploads/2015/07/synthese-phase-1-avis-groupe-central.pdf>.

<sup>49</sup> M. EL BERHOUMI, « La gratuité de l'enseignement : une promesse oubliée, un principe juridique bafoué », *Pauvreté*, 1, septembre 2013, p. 14. [En ligne :] [http://www.fblp.be/IMG/pdf/pauve\\_rite\\_01-fblp.pdf](http://www.fblp.be/IMG/pdf/pauve_rite_01-fblp.pdf), consulté le 14 janvier 2016.

## Le quasi-marché scolaire

*Progressivement, la montée de l'individualisme et la « laïcisation » de la société belge transforme la liberté de choix des parents en une liberté marchande. Ce changement de signification implique un véritable « zapping institutionnel »<sup>50</sup>. Le choix d'une école en fonction de convictions philosophiques et religieuses n'est plus une priorité pour les parents. Les parents et les élèves sont aujourd'hui considérés comme des citoyens « consommateurs » qui déterminent leurs choix scolaires en fonction d'un rapport qualité/prix.<sup>51</sup>*

*Dès lors, depuis le début des années 1990, cette utilisation du libre choix des parents et des élèves couplée avec un système de financement des établissements scolaires per capita amène de nombreux experts à conceptualiser la régulation du système scolaire belge francophone par la notion de « quasi-marché ».<sup>52</sup> Ce terme caractérise un système qui couple le libre choix de l'école avec un financement des écoles proportionnel au nombre d'élèves inscrits. Comme le précise l'économiste Vincent Vandenberghe, « les quasi-marchés forment une combinaison subtile des principes de financement public et de régulation par le marché et la mise en concurrence des établissements »<sup>53</sup>. En d'autres mots, le nombre d'élèves d'une école détermine son financement. Ces évolutions institutionnelles, déterminées par l'héritage du clivage Église/État, ne sont pas le résultat d'un volontarisme politique. Au surplus, les acteurs de l'enseignement ont tendance à refuser d'admettre cette dimension marchande du système scolaire.<sup>54</sup>*



- <sup>50</sup> Chr. MAROY, V. DUPRIEZ, « La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone », *Revue Française de Pédagogie*, 130, p. 81.
- <sup>51</sup> De même, les écoles recourent à des stratégies telles que la publicité, destinées à garantir leur « part de marché ». Ainsi, les consommateurs du système scolaire ne se cantonnent plus aux organisations propres à un pilier spécifique mais « voyagent » entre eux.
- <sup>52</sup> J. LEGRAND, W. BARTLETT, *Quasi-markets and social policy*, London : Palgrave Macmillan, 1993.
- <sup>53</sup> V. VANDENBERGHE, « Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité », *Débat*, Louvain, Université catholique de Louvain, n°8, 2001, p. 4.
- <sup>54</sup> B. DELVAUX, M. DEMEUSE, V. DUPRIEZ, « En guise de conclusion : encadrer la liberté », in M. DEMEUSE, A. BAYE, M.-H. STRAETEN, J. NICAISE, A. MATOUL (Ed.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*, Bruxelles : De Boeck, 2005, p. 563.

*Le quasi-marché serait responsable d'une série d'effets pervers : il augmente le phénomène de ségrégation scolaire et ne favorise pas la résorption des inégalités entre élèves.<sup>55</sup>*

*Malgré le « zapping institutionnel » du principe de liberté de choix des parents qui institue in fine une liberté marchande responsable d'effets pervers, cette pierre angulaire du pacte scolaire n'a jamais été remise en question par une organisation partisane.<sup>56</sup> Cette constance s'explique par le symbole de légitimité sociale que la liberté représente pour les parents, ainsi que par sa caractéristique institutionnelle à proprement parler.*

*Par ailleurs, les écoles du système scolaire nouent entre elles des relations d'« interdépendance compétitive »<sup>57</sup>. En effet, les relations entre établissements scolaires sont marquées par une compétition centrée sur le nombre d'élèves et leurs caractéristiques personnelles. Comme l'indiquent les chercheurs Bernard Delvaux et Magali Joseph, « la répartition des élèves, principalement déterminée par le libre choix des parents, mais aussi par les processus de relégation existant entre établissements, produit des positions hiérarchisées des écoles et celles-ci influencent les stratégies et les actions que les directeurs développent dans leur établissement, actions qui relèvent « formellement » de leur zone d'autonomie. Les écoles situées dans un espace local sont interdépendantes dans la mesure où le fonctionnement d'une école dépend de sa position dans la hiérarchie scolaire locale, et donc indirectement du fonctionnement des autres établissements de cet espace »<sup>58</sup>.*

<sup>55</sup> B. TAYLOR, *The reports card on competition in schools*, London : Adam Institute, Departement of Economics, 2002 ; H. DRAELANTS, CHR. MAROY, *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif de la communauté française de Belgique*, Louvain-La-Neuve : GIRSEF, 2002.

<sup>56</sup> B. DELVAUX, M. DEMEUSE, V. DUPRIEZ, D. LAFONTAINE, *Les bassins scolaires : une nouvelle forme de régulation intermédiaire et territorialisée en Communauté française de Belgique*, Papier présenté durant les journées organisées par le Réseau d'Analyse Pluridisciplinaire des Politiques éducatives, Aix-en-Provence, mai 2005, p. 29.

<sup>57</sup> B. DELVAUX, M. JOSEPH, *Les espaces locaux d'interdépendance entre écoles : étude de cas en Belgique francophone*, Rapport de recherche dans le cadre d'une recherche européenne intitulée « Changement des modes de régulation et production sociale des inégalités dans les systèmes d'éducation : une comparaison européenne », Louvain-la-Neuve : UCL, Cerisis, 2003. [En ligne :] <http://hdl.handle.net/2078.1/80125>.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 11.



*Ainsi, en raison des interdépendances concurrentielles multi-niveaux (répartition des élèves, répartition des enseignants, organisation des classes, etc.), le système scolaire au sein de la Fédération Wallonie-Bruxelles est compétitif, asymétrique et territorialisé.*

C'est ainsi que des acteurs pointent du doigt les frais scolaires. Des propositions sont mises en avant pour améliorer le système et renforcer ainsi le principe de gratuité. Nous en proposons un résumé :<sup>59</sup>

- responsabiliser les acteurs suivant une logique de consommation responsable ;
- renforcer l'information planifiée, claire et transparente des dépenses ;
- simplifier le système et proposer une liste limitative et stricte des frais autorisés ;
- développer un système de facturation afin d'éviter d'impliquer les enfants dans les transactions financières (éviter les risques de vol et de stigmatisation) ;
- mettre en œuvre des caisses sociales ;
- renforcer le contrôle des frais ;
- impliquer davantage les conseils de participation dans le travail de réflexion ;
- obliger la gratuité des transports pour les activités liées aux apprentissages et aux activités culturelles, des remédiations, et du temps de midi en l'intégrant au sein du temps scolaire légal ;
- instaurer des plafonds de dépense pour les voyages et le matériel scolaire ;
- inciter à l'utilisation des médias et de l'informatique pour la réalisation des travaux à domicile ;
- profiter de toutes les initiatives culturelles proposées gratuitement ou à faible coût par la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- organiser des voyages scolaires de qualité à moindre coût ;

---

<sup>59</sup> *Ligue des familles - Mémoire 2014, Bruxelles, février 2014, p. 22 ; Pacte pour un Enseignement d'excellence, synthèse des travaux de la première phase du Pacte. Avis du premier groupe central, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2015, p. 46.*

- assurer la diffusion des bonnes pratiques ;
- améliorer le subventionnement des frais de fonctionnement des écoles libres.<sup>60</sup>

## 1. Le point de vue des partis politiques

À l'occasion des dernières élections de 2014, les différents partis politiques ont formulé des propositions en vue de réduire le coût de l'enseignement obligatoire pour les parents.

Pour le parti socialiste (PS), les propositions s'inscrivent dans le prolongement des avancées issues de la réforme de 2013, notamment en matière de transparence. Les propositions socialistes sont les suivantes :

- instaurer une note de frais mensuelle reprenant de manière exhaustive les frais réclamés pour les activités et le matériel ;
- établir une liste de matériel nécessaire et exhaustive à utiliser dans le cadre des cours ;
- faire recenser, par chaque école, les frais scolaires annuels afin d'assurer la transparence des coûts ;
- favoriser le paiement des frais par un compte bancaire afin d'écarter l'enfant des transactions financières avec l'école ;
- déterminer des plafonds annuels pour l'ensemble des frais scolaires, y compris les activités extrascolaires et voyages ;
- développer la mise en ligne des manuels scolaires ;
- développer des systèmes d'achats groupés notamment par le biais d'une centrale d'achat ;
- dans les écoles fondamentales, assurer la gratuité de l'étude dirigée et des garderies ;
- offrir un repas chaud gratuit le midi afin de lutter contre les inégalités en matière d'alimentation.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> 18 Directeurs de l'enseignement libre catholique, « Frais scolaires : entre phantasme et réalité... », *La Libre*, 12 mai 2014. [En ligne :] <http://www.lalibre.be/debats/opinions/les-frais-scolaires-entre-phantasme-et-realite-536fb4ea3570102383c50d9e>, consulté le 14 janvier 2016.

<sup>61</sup> *Parti socialiste, programme 2014, élection européenne, fédérale, régionales*, p. 132-133.

Pour le centre démocrate Humaniste (cdH), il est nécessaire de privilégier les mesures structurelles liées au financement différencié (c'est-à-dire le financement centré sur l'idée qu'il est juste de donner plus à ceux qui ont moins) des écoles et de mettre en œuvre des mesures afin de renforcer la transparence des frais et de responsabilisation des acteurs de l'école :

- augmenter les budgets consacrés aux manuels scolaires et logiciels éducatifs au profit des écoles et des élèves ;
- généraliser les notes de frais et encourager les paiements par virement bancaire ;
- soutenir les initiatives locales pour réduire les coûts tout en offrant des projets éducatifs de qualité ;
- encourager la diffusion de bonnes pratiques en matière de gratuité, notamment pour l'organisation de sorties et de voyages scolaires, les bourses d'échange de manuels... ;
- faire participer chaque élève aux voyages scolaires et activités extérieures avec le soutien de « fonds par des activités collectives » ;
- systématiser la création de fonds sociaux afin de soutenir les familles précarisées.<sup>62</sup>

Pour le Mouvement réformateur (MR), les frais scolaires sont en partie couverts par les allocations familiales, mais il persiste toutefois un coût parfois important pour les parents. En conséquence, le MR avance une proposition unique centrée sur la création d'un fond pour les fournitures scolaires « calqué sur le modèle du fonds pour les manuels scolaires ». L'école décide alors de l'organisation de la répartition des montants sur la population scolaire dans son ensemble, d'une année, d'un niveau d'enseignement ou encore d'une catégorie d'élèves spécifiques. Des partenariats peuvent être mis sur pied avec d'autres établissements pour réaliser des achats groupés.<sup>63</sup>

Pour les écologistes (Ecolo), l'enseignement coûte trop cher. Le quasi-marché scolaire influence les pratiques des écoles et leurs discours. En conséquence, il faut poursuivre la réduction des coûts de la scolarité sur la base des propositions suivantes :

---

<sup>62</sup> « Axe 1 - Susciter le meilleur en chacun par l'éducation et la culture », *Programme électoral 2014*, Bruxelles : Centre démocrate humaniste, 2014, p. 56.

<sup>63</sup> *Programme wallon 2014*, Bruxelles : Mouvement Réformateur, 2014, p. 78.

- réaliser une évaluation des dispositions décrétales en matière de frais scolaires et fixer des montants maximum par catégorie de frais ;
- évaluer le fonctionnement des classes de dépaysement et adopter des critères de qualité ainsi qu'un plafond de prix;
- favoriser les bonnes pratiques ;
- veiller à la gratuité pour les enseignants des activités pédagogiques organisées dans le cadre scolaire afin d'éviter des surcoûts pour les élèves.<sup>64</sup>

Pour le Front démocrate francophone (FDF), aujourd'hui *Défi*, anciennement FDF, l'école coûte également trop cher.<sup>65</sup> L'instauration d'un système de facturation constitue « un premier pas », mais il aurait dû être accompagné d'un encadrement informatique et comptable spécial. Le FDF propose d'instaurer un plafond de dépenses maximales pour le matériel scolaire dans l'enseignement fondamental. Par ailleurs, pour accompagner cette mesure, le FDF propose d'augmenter le budget « matériel » de chaque école fondamentale. La gratuité ne constituerait pas un problème budgétaire, étant inférieur à 0,6 % du budget global.

Pour le Parti des Travailleurs belges (PTB), l'enseignement devient « de plus en plus cher ». S'appuyant sur les études de la Ligue des Familles, le PTB affirme que l'enseignement coûte en moyenne 120 euros pour les fournitures scolaires dans le primaire et 254 euros dans le secondaire. Il faut ajouter à cela les coûts supplémentaires liés aux activités de voyages et d'excursions scolaires, et de garderie. Les mesures de transparence « n'ont pas l'ambition de réduire durablement le coût de la scolarité ». De plus, le gouvernement fédéral a réduit les allocations de rentrée. Ainsi, pour le PTB, l'enseignement obligatoire « doit vraiment être gratuit » se traduisant par la gratuité des moyens d'apprentissage, des activités obligatoires, des repas et d'un accueil pré ou post scolaire.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> « Chapitre Ecole », *Programme 2014 – Livre Jeunesse, Éducation et Culture*, Bruxelles : Ecolo, 2014, p. 5-6.

<sup>65</sup> *Élections du 25 mai 2014, Programme : Région wallonne et Fédération Wallonie-Bruxelles, Pour le libéralisme social au cœur de la Wallonie*, Bruxelles : Front démocratique francophone, 2014, p. 50.

<sup>66</sup> [En ligne :] <http://ptb.be/sites/default/files/documents/Program/PTB/goleft12enseignement.pdf/>, consulté le 8 février 2016.

Dans l'ensemble, les propositions s'inscrivent dans le positionnement traditionnel des partis sur l'axe gauche/droite. Pour la gauche, il faut aboutir à la gratuité réelle afin d'assurer davantage d'égalité entre les élèves. Leurs propositions sont plus portées sur le renforcement du rôle de l'État, tandis que les partis plus libéraux souhaitent, à l'inverse, des interventions plus limitées. Le PTB, Ecolo et le PS marquent leur volonté d'aboutir à la gratuité totale ; le MR développe peu ce thème ; le cdH défend une position médiane, il met l'accent sur les mesures d'encadrement différencié (les anciennes discriminations positives) et insiste davantage sur la responsabilité des acteurs locaux. Les projections budgétaires sont bien souvent absentes ou comme pour le FDF, dénuées d'un détail financier pourtant essentiel. D'autres mesures telles que la gratuité des repas formulées par le PS et le PTB pourraient être qualifiées d'utopiques par les plus optimistes, ou de « populistes » pour les sceptiques, car formulées dans un contexte de campagne électorale.

## VI. L'ACTION DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a entrepris une vaste réforme du système scolaire à travers le Pacte pour un Enseignement d'excellence.<sup>67</sup> Celui-ci fait du renforcement de la qualité de l'enseignement une « urgence collective ». Cette démarche part d'une série de constats :

- il existe une forte dispersion des résultats des écoles ;
- les dépenses publiques pour l'enseignement sont supérieures à la moyenne des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) ;
- 48 % des élèves ont déjà doublé au moins une fois à l'âge de quinze ans (contre 14 % en moyenne dans l'Union européenne) ;
- les résultats scolaires sont en-dessous de la moyenne de l'Union européenne.

Ainsi, la démarche de changement du Pacte d'excellence se veut un processus de qualité, personnalisé et orienté vers les acteurs et les pratiques du milieu scolaire, plaçant la pédagogie au centre du dispositif. Il s'agit en réalité d'un

---

<sup>67</sup> <http://www.pactedexcellence.be/>



large processus participatif qui regroupe 7 500 acteurs de l'enseignement (1 400 élèves, 1 200 enseignants et 600 directeurs. Par l'utilisation du terme de « Pacte », cette démarche vise à recueillir l'adhésion de l'ensemble des acteurs du système scolaire.

### **Le Groupe central**

*Dans l'organisation de la réforme du Pacte d'Excellence, un Groupe central multidisciplinaire s'occupe du suivi de son élaboration et de sa mise en œuvre. Cette instance est composée de membres de l'administration, du cabinet de la ministre de l'Enseignement, Marie-Martine Schyns, de membres de pouvoirs organisateurs, des syndicats d'enseignants, des fédérations de parents. Des scientifiques assistent également le Groupe central.*

Le thème de la gratuité y occupe un chapitre. L'étude organisée par le cabinet McKinsey révèle que sa mise en œuvre reviendrait à augmenter les dépenses d'enseignement de 215 à 650 millions d'euros.<sup>68</sup> Dans l'attente, des pistes consisteraient à poursuivre l'encadrement des frais autorisés en les plafonnant et en supprimant purement et simplement les frais facultatifs. Le projet d'avis n°3 du Groupe central plaide ainsi en faveur d'« une gratuité complète de l'école, à assurer progressivement, afin que les facteurs socio-économiques ne préjudicient plus le rapport des familles à l'école »<sup>69</sup>. Pour le Groupe central, afin d'atteindre petit à petit la gratuité, l'approche par niveau et par type de frais est à privilégier en commençant par « renforcer la gratuité en supprimant tous les frais dits « scolaires » mis à charge des parents dans l'enseignement maternel en prévoyant une compensation financière pour les écoles ».

Par la suite, une revalorisation du financement de l'enseignement libre semble inévitable. Ces étapes seront sans doute un préalable à la mise en pratique effective d'un enseignement totalement gratuit.

<sup>68</sup> « La gratuité de la scolarité ne pourra être assurée directement », *La Libre*, 22 août 2016, p. 6.

<sup>69</sup> *Pacte pour un Enseignement d'excellence. Projet d'Avis N° 3 du Groupe central*, Bruxelles, 2 décembre 2016. [En ligne :] [http://www.pactedexcellence.be/wp-content/uploads/2016/12/Groupe-central-du-Pacte\\_-\\_Projet-dAvis-N-3-WEB.pdf](http://www.pactedexcellence.be/wp-content/uploads/2016/12/Groupe-central-du-Pacte_-_Projet-dAvis-N-3-WEB.pdf).

### **Le point de vue de la Ligue des Familles**

*La Ligue des Familles a entrepris un suivi important de la thématique au sein du Pacte scolaire. L'approche de la Ligue consiste à améliorer la gratuité par niveau scolaire et par type de frais. L'association propose en effet de débiter la gratuité en commençant par le niveau maternel de l'enseignement. Par la suite, le travail devrait se poursuivre par le niveau primaire, puis secondaire pour terminer avec l'enseignement supérieur. Ce phasage pourrait également s'entreprendre par type de dépenses. Suivant une logique d'équité, une tarification proportionnelle aux revenus des parents pourrait également voir le jour.*

## CONCLUSION

En Fédération Wallonie-Bruxelles, l'accès à l'école est aujourd'hui gratuit. Il n'en a toutefois pas toujours été ainsi. Par un coup d'œil dans le rétroviseur, nous pouvons voir que la question est intimement liée à la liberté d'enseignement et aux revendications de l'égalité des réseaux d'enseignement. En effet, le Pacte scolaire consacre la gratuité de l'enseignement afin d'assurer la liberté de choix des établissements scolaires aux parents d'élèves. Pour permettre l'accès gratuit à la scolarité, le subventionnement des écoles (publiques et privées) s'est progressivement renforcé.

Une école ne peut donc plus solliciter un droit d'inscription. Ce principe n'exclut toutefois pas l'existence d'un certain nombre de frais scolaires.

En fonction du niveau scolaire, un établissement est en droit de réclamer des frais comme ceux liés à la piscine, aux activités culturelles et sportives s'inscrivant dans son projet pédagogique. Les écoles peuvent également proposer des dépenses facultatives auxquelles les parents ne sont pas obligés de participer.

La persistance de frais suscite chaque année des polémiques. Une série de problèmes ne pourront en effet s'effacer qu'à condition d'offrir une scolarité entièrement gratuite.

Face aux demandes d'amélioration du système, la ministre Marie-Martine Schyns a introduit l'obligation pour les écoles de fournir aux parents une estimation précise des frais qui seront réclamés durant l'année scolaire. Cette mesure permet aux parents de mieux anticiper les dépenses à venir et parfaire ainsi leur budget scolaire annuel. Des décomptes périodiques informent ensuite les parents tout au long de l'année.

Plus fondamentalement, la trajectoire poursuivie par la ministre vise à délier les enfants des questions financières et à exiger de la rigueur dans le chef des établissements. Des contrôles sont aujourd'hui renforcés (notamment par les services de vérification comptable) afin d'empêcher toute situation abusive.

Aujourd'hui, le gouvernement entend poursuivre les transformations du système scolaire à travers le Pacte d'excellence. La question de la gratuité occupe une place importante dans ce processus. Au-delà de l'utopie qu'elle peut représenter, l'intention de l'organiser de manière complète est clairement affirmée. Toutefois, celle-ci ne pourra se réaliser que progressivement, sans doute par étapes, de manière pluriannuelle.

## POUR ALLER PLUS LOIN...

- BERTRAND F., *Frais scolaires 2015*, Bruxelles : Ligue des Familles, août 2015, p. 3.  
[En ligne :] <https://www.laligue.be/Files/media/483000/483025/fre/2015-08-30-frais-scolaires-2015.pdf>.
- BOULET J.-F., *Parents et écoles : main dans la main ?*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2013.  
[En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/parents-ecole>.
- EL BERHOUMI M., « La gratuité de l'enseignement : une promesse oubliée, un principe juridique bafoué », *Pauvreté*, 1, septembre 2013, p. 14.  
[En ligne :] [http://www.fblp.be/IMG/pdf/pauve\\_rite\\_01-fblp.pdf](http://www.fblp.be/IMG/pdf/pauve_rite_01-fblp.pdf).
- GROOTAERS D., « Les mutations de l'égalité des chances à l'école », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1893, 2005.  
[En ligne :] <https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2005-28-page-5.htm>.
- LACROIX J., MATHY J., *Le vrai coût de la scolarité*, Bruxelles : Fédération des Associations de Parents de l'Enseignement officiel (FAPEO), « Analyses », mai 2013.  
[En ligne :] <http://www.fapeo.be/wp-content/analyses/analyses2013/couts-scolaires.pdf>.
- LEGRAND J., BARTLETT W., *Quasi-markets and social policy*, London : Palgrave Macmillan, 1993.
- MOREAU C., « Ah, si l'école était gratuite ! », *Prof*, 14, Juin 2012.  
[En ligne :] [http://www.enseignement.be/index.php?page=25869&pu\\_ref=14](http://www.enseignement.be/index.php?page=25869&pu_ref=14).
- MURRU S., *À quoi sert l'école ?*, Bruxelles : CPCP, « Au Quotidien », 2016.  
[En ligne :] <http://www.cpcp.be/etudes-et-prospectives/collection-au-quotidien/a-quoi-sert-l-ecole>.
- *Pacte pour un enseignement d'excellence*.  
[En ligne :] <http://www.pactedexcellence.be/>.

- *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, Paris : OCDE, septembre 2011, p. 219-264.  
[En ligne :] <http://www.oecd.org/fr/edu/apprendre-au-dela-de-l-ecole/regardssurleducation2011lesindicateursdelocde.htm>
- VANDENBERHGE V., « Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement : origines, rôle de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité », *Débat*, Louvain, Université catholique de Louvain, n°8, 2001.
- VANDENBERHGE V., « L'enseignement en Communauté française de Belgique : un quasi-marché », *Reflets et perspectives de la vie économique*, XXXVI, 1, 1998.

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

**[www.cpcp.be](http://www.cpcp.be)**



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

La question de la gratuité de l'enseignement obligatoire est ancienne et fait régulièrement l'objet de polémiques. À chaque rentrée scolaire, les coûts scolaires refont surface.

Un coup d'œil dans le rétroviseur, nous permet de comprendre que cette question est intimement liée à la liberté d'enseignement et aux revendications de l'égalité des réseaux d'enseignement. Au fil des réformes, le subventionnement des écoles (publiques et privées) s'est progressivement consolidé.

L'accès à l'enseignement obligatoire est aujourd'hui gratuit. Toutefois, ceci n'induit pas pour autant que les familles ne doivent plus prendre en charge certains frais scolaires. Dès lors, pour éviter les abus, le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a dû prendre certaines dispositions pour les encadrer et les contrôler. Pour certains observateurs, leur persistance pose cependant une série de problèmes qui ne pourront s'effacer qu'à condition d'offrir une scolarité entièrement gratuite. Pour l'heure, il apparaît – notamment sur la base des travaux des participants au « Pacte d'excellence » – que le gouvernement entend voir la charge scolaire diminuer progressivement pour les familles.



## Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles  
**02 238 01 00 – [info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)**