

## Les principes du financement de l'enseignement supérieur en Communauté française

Luc DETROUX (\*)

### ABSTRACT

The funding of tertiary education in the French Community is particularly complicated, because of numerous actors and applicable systems. The study sets out the institutional-organisational framework of this education level. Constitutional and international rules which the French Community is required to observe, substantially affect its actual autonomy in this respect. The study emphasizes notably the non taking into account of the specific needs of tertiary education for determining the Community's resources, and the influence of the respective rising of fundamental right of access to tertiary education and the principle of freedom of movement for students in the European Union. The study analyses then the funding mechanisms respectively applicable to Universities, "Hautes Ecoles" and "Ecoles supérieures des Arts", emphasizing the "student search" characterizing the first two categories as a result of these mechanisms, to the detriment of efficiency and teaching quality. As a conclusion, the study emphasizes the fact that, seeing the increasing mobility of students and reorganisations in the last years, the French Community should start a thorough reflection on these funding mechanisms.

**Keywords:** higher education finance, reform of the higher education finance in the Belgian French Community

**JEL Classification Code:** H52, I22

---

(\*) Luc DETROUX est assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis, membre du Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et de la culture et conseiller d'Etat. Il a exercé la fonction de conseiller juridique et de directeur de cabinet adjoint de la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique d'octobre 2004 à décembre 2007.



## Table des matières

Introduction	143
1 Le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur en Communauté française	144
1.1 L'article 24 de la Constitution	144
1.1.1 La liberté d'enseignement	144
1.1.2 Le droit à l'enseignement	145
1.1.3 L'égalité	146
1.1.4 La neutralité et le « libre choix »	147
1.2 La structure institutionnelle	148
1.2.1 Les compétences	148
1.2.2 Le financement	149
1.3 Les normes internationales en matière de droits de l'Homme	152
1.4 La libre circulation des personnes et des services dans l'Union européenne	153
2 Le système de financement de l'enseignement supérieur en Communauté française	155
2.1 Le système de financement des universités	155
2.2 Le financement des Hautes Ecoles	157
2.3 Les Ecoles supérieures des Arts	159
3 Le financement de l'enseignement supérieur par les étudiants	161
3.1 Dans les universités	161
3.2 Dans l'enseignement supérieur non universitaire	161
4 L'avenir du financement de l'enseignement supérieur en Communauté française	163



## Introduction

Le financement de l'enseignement supérieur en Communauté française est particulièrement complexe.

Il l'est tout d'abord en raison de la diversité des régimes auxquels sont soumis les établissements d'enseignement supérieur. Il y a en effet en Communauté française quatre types d'enseignement supérieur, qui ont chacun leur propre mécanisme de financement, à savoir: les universités, les Hautes Ecoles, les Ecoles supérieures des Arts et enfin les Instituts supérieurs d'architecture. Ces derniers sont toutefois appelés à intégrer prochainement les universités.

D'autre part, les établissements d'enseignement supérieur, et particulièrement les universités sont soumis pour leur financement à une pluralité d'acteurs publics. Il y a bien entendu la Communauté, compétente en matière d'enseignement, qui octroie les dotations et les subventions aux établissements et qui réglemente les droits d'inscriptions des étudiants. Mais les autres entités de l'Etat (autorité fédérale et régions), interviennent également compte tenu de ce qu'elles sont, chacune dans le cadre de leurs compétences respectives, habilitées à financer la recherche scientifique.

Dans la complexité de l'enseignement en Communauté française, il est de coutume de mettre en avant la diversité des réseaux d'établissements: ceux organisés par la Communauté française elle-même, ceux qu'elle subventionne et qui sont organisés par d'autres pouvoirs publics, et enfin les établissements libres subventionnés. Cette diversité exerce toutefois aujourd'hui une influence plus réduite sur le financement de l'enseignement supérieur que sur celui de l'enseignement obligatoire. Comme nous le verrons en effet, l'égalité entre les établissements que requiert l'article 24 de la Constitution est appliquée plus strictement pour l'enseignement supérieur que pour l'enseignement obligatoire.

Enfin depuis une vingtaine d'années, l'enseignement supérieur se caractérise par une internationalisation croissante: les enseignants et les chercheurs, mais surtout les étudiants sont de plus en plus mobiles. A la Communauté française, cette mobilité pose un fameux défi. Si elle veut conserver le caractère de service public à l'enseignement supérieur, elle n'échappera pas à une réflexion sur son mode de financement.

Avant d'examiner les mécanismes propres de financement des différents types d'enseignement supérieur en Communauté française (chapitre 2), il nous semble important de souligner le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit ce financement. La Constitution et les conventions internationales imposent en effet de respecter certaines règles (chapitre 1<sup>er</sup>). Le chapitre 3 traitera de la question de la participation des étudiants au financement de leur enseignement. Le chapitre 4 envisagera deux phénomènes d'actualité susceptibles de remettre en question

le financement de l'enseignement supérieur, à savoir la mobilité étudiante et les rapprochements entre les institutions universitaires et non universitaires.

## **1** Le cadre institutionnel de l'enseignement supérieur en Communauté française

---

### **1.1 L'article 24 de la Constitution**

La Constitution belge consacre son article 24 à l'enseignement. Cette disposition comporte essentiellement plusieurs principes dont quatre intéressent l'enseignement supérieur. La liberté d'enseignement, le droit à l'enseignement, l'égalité devant la loi ou le décret des étudiants, des membres du personnel et des établissements d'enseignement, l'obligation pour la Communauté d'assurer le libre choix des parents et d'organiser elle-même un enseignement qui est neutre.

#### **1.1.1 La liberté d'enseignement**

La liberté d'enseignement comporte celle d'ouvrir un établissement d'enseignement, de l'organiser selon une conception philosophique ou religieuse déterminée ou selon des méthodes pédagogiques déterminées, et de choisir les membres de son personnel.

Selon la Cour constitutionnelle, la liberté d'enseignement implique pour les Communautés non seulement des obligations négatives, mais également des obligations positives: « la liberté d'enseignement ... suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la Communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par le pouvoir de la Communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité, du respect de normes de population scolaire et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la Communauté » <sup>(1)</sup>.

---

1 Cour constitutionnelle, arrêt 25/92 du 2 avril 1992, 4.B.2.

Il existe donc bien pour les Communautés une obligation constitutionnelle de financer l'enseignement organisé par des personnes privées pour autant que celles-ci respectent un certain nombre de conditions.

Il convient toutefois de ne pas exagérer la portée de cette obligation, particulièrement en ce qui concerne l'enseignement supérieur. En effet, dès que l'Etat a entrepris d'octroyer des subventions aux universités libres, dans les années 1930, il a énuméré limitativement celles qui pouvaient bénéficier de ces subventions <sup>(2)</sup>. La loi du 27 juillet 1971 <sup>(3)</sup>, toujours d'application en Communauté française, même si elle a été maintes fois modifiée, repose toujours sur ce même principe d'une énumération limitative des institutions qui peuvent bénéficier des subventions. De même le décret du 31 mars 2004, communément appelé « décret de Bologne » <sup>(4)</sup>, établit la liste des études menant à un grade académique que chaque université est respectivement habilitée à dispenser. Si l'on peut se demander si un tel système d'accréditations individuelles par décret est bien conforme à l'esprit sinon à la lettre de la Constitution, il n'a pas en tout cas pas été contesté par la Cour constitutionnelle. Il reste que le législateur, spécialement dans l'hypothèse où il voudrait prendre des mesures tendant à rationaliser l'offre d'enseignement, doit être en mesure de pouvoir justifier l'atteinte qu'il porterait ainsi à la liberté d'enseignement, chaque établissement qui se verrait imposer des restrictions pouvant en effet demander à la Cour constitutionnelle de vérifier que celles-ci ne sont pas disproportionnées au regard du principe de la liberté d'enseignement <sup>(5)</sup>.

### 1.1.2 Le droit à l'enseignement

Le droit à l'enseignement est également garanti par la Constitution. Toutefois, selon la Cour constitutionnelle, ce droit « ne fait pas obstacle à une réglementation de l'accès à l'enseignement, en particulier de l'enseignement dispensé au-delà du temps de scolarité obligatoire, en fonction des besoins et des possibilités de la communauté et de l'individu » <sup>(6)</sup>.

La Constitution ne garantit donc pas le droit à chaque étudiant de suivre les études de son choix. Des restrictions sont possibles.

Par ailleurs, ce droit à l'enseignement n'emporte en principe pas celui du libre choix d'un établissement déterminé. En effet, selon la Cour constitutionnelle,

2 Voy. X. DELGRANGE et L. DETROUX, « Les menaces sur le service public de l'enseignement », in H. DUMONT, P. JADOU, B. LOMBAERT, F. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le Service public, passé, présent et avenir », La Charte, 2009, Tome I, p.249.

3 Loi du 27 juillet 1971 relative au financements des universités.

4 Décret du 31 mars 2004 définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration à l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités.

5 Voir en ce sens l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°36.275/2 du 14 janvier 2004 sur l'avant-projet de décret, devenu le décret du 31 mars 2004 précité, doc. parl., Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 498/1.

6 Cour constitutionnelle, arrêt n° 47/97 du 14 juillet 1997, B.3.2., arrêt n° 107/2004, B.7.2.

L'article 24, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution, qui dispose que « la Communauté assure le libre choix des parents », « n'implique pas que les parents et les élèves aient un droit inconditionnel d'inscription dans l'école de leur choix »<sup>(7)</sup>. Au contraire, la liberté d'enseignement emporterait en principe la liberté d'accepter ou non des élèves. Mais cette liberté-là est toute relative. Elle ne vaut en tout état de cause que pour l'enseignement libre, l'enseignement organisé par les pouvoirs publics ne pouvant sélectionner les candidats à l'inscription. En outre, la Cour admet que cette liberté soit restreinte par le législateur à la seule vérification que l'étudiant adhère au projet pédagogique et au règlement de l'établissement<sup>(8)</sup>.

En Communauté française, la législation consacre, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, un véritable droit à l'inscription, et ce tant dans les établissements publics que dans l'enseignement libre. Tout étudiant qui entre dans les conditions pour être financé ne peut se voir refuser l'inscription dans des études menant à un grade académique<sup>(9)</sup>.

### 1.1.3 L'égalité

L'article 24, § 4, de la Constitution prévoit que « tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi ou le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié ».

Cette disposition constitutionnelle implique pour les Communautés une obligation d'attribuer les mêmes moyens de financement à l'enseignement subventionné officiel ou libre qu'à l'enseignement organisé par la Communauté française.

La Cour constitutionnelle examine scrupuleusement que l'égalité dans le financement est bien respectée par le pouvoir subsidiant. Elle a ainsi, en 1994<sup>(10)</sup>, annulé une disposition décrétole de la Communauté française qui gelait les allocations de financement des universités, dans la mesure où ce gel ne tenait pas compte de l'évolution relative du nombre d'étudiants dans les différentes

7 Cour constitutionnelle, arrêt n° 110/98 du 4 novembre 1998, B.3.2. Le libre choix des parents implique que ceux-ci puissent choisir pour leurs enfants un enseignement qui correspond le plus à leurs conceptions philosophiques.

8 Cour constitutionnelle, arrêt n° 131/2003 du 8 octobre 2003, B.5.1. à B. 5.6. Voy. M. EL BEHROUMI, « La liberté d'enseignement à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, Chronique de jurisprudence 1999-2008 », Les dossiers du Journal des Tribunaux, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 58-60.

9 Article 45 du décret du 31 mars 2004, précité; article 26 du décret du 5 août 1995 organisant l'enseignement supérieur en Hautes Ecoles.

10 Cour constitutionnelle, arrêt n°38/94 du 10 mai 1994.

universités au cours de l'année académique précédente. Elle a fait de même en 2005 à l'égard d'une disposition, cette fois, de la Communauté flamande <sup>(11)</sup>.

Sauf à voir dans ces arrêts une jurisprudence de circonstance, ils témoignent d'une particulière sévérité de la Cour, qui laisse peu de marge de manoeuvre aux Communautés pour opter pour un système de financement de l'enseignement supérieur qui ne serait pas strictement lié au nombre des étudiants. Or comme on pourra le lire plus bas, ce strict lien entre financement public et nombre d'étudiants favorise une « chasse à l'étudiant » qui peut se révéler dommageable, pour les finances de la Communauté française ou pour la préservation d'un enseignement de qualité.

#### 1.1.4 La neutralité et le « libre choix »

Les Communautés ont l'obligation constitutionnelle d'assurer le « libre choix des parents » et d'organiser un enseignement qui est neutre. Issue du Pacte scolaire des années 1950, cette obligation de libre choix, ne concernait pas au départ les universités. Lorsqu'elle a été inscrite dans la Constitution, suite à la communautarisation de l'enseignement en 1988, elle s'est étendue à l'enseignement universitaire <sup>(12)</sup>.

Dans l'enseignement obligatoire, le « libre choix » issu du Pacte scolaire implique le droit des parents de disposer, à une distance raisonnable, d'une école qui correspond à leur conception de l'éducation. La Communauté doit veiller à organiser ou subventionner des écoles confessionnelles et non confessionnelles en suffisance pour que les parents puissent assurer ce libre choix. Dans la mesure où la Constitution impose dorénavant cette obligation sans distinction entre l'enseignement obligatoire et l'enseignement supérieur, on doit en déduire que la Communauté a désormais également l'obligation de permettre aux étudiants de suivre les mêmes études dans un établissement qui correspond à leurs conceptions philosophiques ou religieuses ou dans un établissement neutre.

Actuellement, seul l'enseignement universitaire de la Communauté est habilité à organiser des études dans tous les domaines, à l'exception du seul domaine des sciences de la religion et de la théologie <sup>(13)</sup>. Les universités libres, confessionnelles ou non, par contre, ne sont pas habilitées à organiser les études de master en médecine vétérinaire, qui ne peuvent être suivies qu'à l'Université de Liège. Si ces seules exceptions au principe constitutionnel du « libre choix »

11 Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2005 du 9 février 2005.

12 X. DELGRANGE, « La neutralité de l'enseignement en Communauté française », A.P.T., 2/2007, p. 129.

13 Certains grades académiques très spécialisés ne sont toutefois organisés que par des universités libres. Ainsi, par exemple, l'étudiant qui désire faire un master en « Sciences de la famille et de la sexualité » ne pourra suivre un tel cursus qu'à l'Université catholique de Louvain ... (décret du 31 mars 2004 précité, annexe II).

ne semblent pas faire l'objet de revendications particulières, il reste que cette disposition constitutionnelle constitue une contrainte non négligeable à toute tentative de restructuration de l'enseignement supérieur qui tendrait à ce que davantage d'études ne soient réalisées que dans un seul établissement relevant de l'enseignement libre ou de la Communauté.

## 1.2 La structure institutionnelle

### 1.2.1 Les compétences

Si l'enseignement est une compétence dévolue aux Communautés par l'article 127 de la Constitution, la Communauté française n'est toutefois pas la seule autorité qui joue un rôle dans l'organisation et le financement des universités.

On retiendra tout d'abord que l'Etat fédéral est, en vertu de cette disposition constitutionnelle, resté compétent pour fixer « les conditions minimales pour la délivrance des diplômes ». Selon la Cour constitutionnelle, il résulte de cette disposition que « l'autorité fédérale est demeurée compétente pour fixer les grandes subdivisions de l'enseignement en niveaux ainsi que la durée minimale à prendre en compte pour chacun de ces niveaux d'enseignement »<sup>(14)</sup>. Sans entrer dans les détails de la législation fédérale, il est important de mettre en exergue que la Cour constitutionnelle déduit de celle-ci que les universités ne peuvent organiser des formations professionnalisantes en moins de quatre ans. Elle a ainsi annulé une disposition de la législation de la Communauté flamande qui prévoyait que les formations de bachelier universitaire avaient également une finalité d'intégration au marché du travail<sup>(15)</sup>. Dans l'état actuel de la législation fédérale, les Communautés ne peuvent donc prévoir l'intégration de l'enseignement supérieur de type court à l'université.

Par ailleurs, la compétence en matière de recherche scientifique est partagée entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, en vertu de l'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Si la Communauté est ainsi compétente pour le financement de la recherche universitaire, l'Etat fédéral et les Régions sont également compétents pour financer la recherche scientifique qui relève de leurs compétences. L'Etat fédéral est en outre compétent pour prendre des initiatives et prévoir des moyens financiers pour la recherche scientifique en exécution d'accords internationaux ou dans les domaines qui relèvent de la compétence fédérale.

<sup>14</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 44/2005 du 23 février 2005, B.7.4.

<sup>15</sup> Id., B.9.5.

Cet éclatement des compétences n'est pas sans influence sur le fonctionnement des universités. Ainsi si la recherche fondamentale est considérée comme relevant de la compétence des Communautés et est donc financée par elle, les Régions financent la recherche dans le cadre de leurs compétences, et donc la recherche appliquée. Il en résulte que l'équilibre (ou plutôt le déséquilibre) dans le budget des universités entre enseignement et recherche fondamentale, d'une part, et recherche appliquée, d'autre part, n'est pas fonction d'une politique délibérée de la Communauté ou des universités elle-même, mais bien des moyens que les différents législateurs compétents sont en mesure de consacrer à leurs politiques.

L'éclatement institutionnel et budgétaire des institutions compétentes sur les territoires wallon et bruxellois a donc des répercussions directes sur le financement de l'enseignement supérieur francophone et sur son fonctionnement. Alors qu'en Flandre, en raison de la fusion entre les institutions communautaires et régionales, les crédits destinés à la recherche figurent dans un seul et même budget, les universités francophones voient leur financement public bien davantage tributaire d'une pluralité d'acteurs. Compte tenu du fait qu'en outre la recherche appliquée est une recherche contractualisée, c'est-à-dire que les crédits ne sont octroyés que pour des finalités économiques déterminées, la croissance des dépenses régionales en terme de recherche a tendance à réduire l'autonomie des universités. Cette croissance peut même avoir pour effet de réduire le potentiel des universités en terme d'enseignement et de recherche fondamentale, dans la mesure où pour obtenir et honorer des contrats de recherche appliquée, les universités doivent mobiliser des ressources qui ne sont pas nécessairement financées par ces contrats <sup>(16)</sup>.

### 1.2.2 Le financement

Outre l'éclatement des institutions francophones, une autre caractéristique du système fédéral belge est l'absence d'autonomie financière de la Communauté française. Si l'article 170, §2, de la Constitution reconnaît en effet un pouvoir fiscal aux Communautés, celui-ci est resté essentiellement théorique en raison du principe général du consentement à l'impôt et de l'absence de sous-nationalité à Bruxelles <sup>(17)</sup>. La Communauté est donc quasi exclusivement financée par des dotations.

Certes, outre l'impôt et les dotations, une autorité publique peut toujours se financer en faisant payer aux citoyens les services qu'elle leur rend. Toutefois, en ce qui concerne l'enseignement, cette possibilité de mettre à charge des utilisateurs (en l'occurrence les étudiants ou leurs parents) tout ou partie du coût du service qui leur est rendu est également limité par d'autres dispositions que

16 CL. TRUFFIN, « L'université déchiffrée - Le financement des universités en Communauté française de Belgique », Bruxelles », ULB, 2006, p. 44.

17 Voy. B. LOMBAERT, « L'article 170 de la Constitution », Rev. b. dr. const. 2006, liv. 3, pp. 253-266.

nous examinerons plus loin. Les recettes propres de la Communauté représentent à peine 3% de son budget.

En ce qui concerne le financement des Communautés tel qu'il est prévu par la loi spéciale de financement <sup>(18)</sup>, on a coutume de dire qu'il comprend deux parties dont une est fonction des besoins de l'enseignement. Celle-ci, qui est constituée d'une partie de la recette TVA, évolue en effet en fonction du nombre d'élèves. Elle est répartie entre les Communautés flamande et française également en fonction du nombre d'élèves. Un tel mécanisme est particulièrement inéquitable dans la mesure où il est fixé en fonction de besoins mais en ne prenant en compte qu'une variable, certes la plus importante, de ces besoins, mais sans tenir compte des autres variables. La dotation TVA, censée assurer le financement de l'enseignement, évolue en effet en fonction du nombre d'habitants de moins de 18 ans de la Communauté qui connaît la plus forte augmentation (ou la moins forte diminution). L'évolution de la natalité plus favorable des francophones profite donc une première fois à la Communauté flamande et néglige totalement l'évolution du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur. En outre, et surtout, la répartition de cette dotation, qui dans un premier temps, avait été figée, devait à partir de 1999 être « adaptée à la répartition du nombre des élèves sur la base de critères objectifs fixés par la loi » <sup>(19)</sup>. Il va sans dire qu'entre 1989 et 1999 le nombre d'élèves avait davantage augmenté en Communauté française qu'en Communauté flamande. La loi en question a été prise avec un an de retard <sup>(20)</sup> et ne prend en compte que les enfants en âge d'obligation scolaire. A nouveau les besoins de l'enseignement supérieur ne sont donc absolument pas pris en compte.

La loi de financement de 1989 n'ayant pas prévu de lier la dotation TVA à l'évolution du produit intérieur brut, les Communautés allaient au-devant de difficultés financières sauf à s'interdire toute revalorisation salariale des enseignants. L'enseignement représente 75 % du budget de la Communauté française, contre 6 % pour la culture et 6 % pour les matières personnalisables <sup>(21)</sup>. Les accords du Lambermont de 2001 ont prévu d'augmenter progressivement la dotation TVA de 2002 à 2011. A partir de 2012, la dotation TVA de l'année budgétaire 2011 sera, avant d'être adaptée en fonction de l'évolution du nombre d'élèves, liée à l'indice moyen des prix à la consommation et à 91 % de la croissance réelle du produit intérieur brut <sup>(22)</sup>. Mais l'augmentation consécutive aux accords du Lambermont sera répartie non pas selon le nombre d'élèves mais en fonction d'une clé « juste retour » <sup>(23)</sup>.

18 Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions

19 Article 39, §2, alinéa 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

20 Loi du 23 mai 2000 fixant les critères visés à l'article 39, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

21 R. DESCHAMPS, « Enseignement francophone. On peut faire mieux, mais comment? » in « Wallonie-Bruxelles: analyse et enjeux », Reflets & Perspectives de la vie économique, XLVIII, 2009/1-2, p. 148.

22 Article 38, § 3ter, alinéa 4, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

23 Cette part de la dotation est en effet répartie « entre les deux Communautés proportionnellement aux recettes de l'impôt des personnes physiques localisées dans chaque Communauté »; Il n'est pas inutile de rappeler que cette clé est aussi inéquitable puisque l'impôt localisé à Bruxelles est réparti entre les deux Communautés à concurrence de 80 %

Pour l'année académique 2007-2008, on dénombre 156.672 étudiants en Communauté française <sup>(24)</sup> et 182.901 étudiants en Communauté flamande <sup>(25)</sup>. Les étudiants de la Communauté française représentent donc environ 46,14 % du nombre total d'étudiants fréquentant les établissements d'enseignement supérieur dans ces deux Communautés. Dans la « clé-élèves » appliquée pour l'année scolaire 2007-2008, la répartition est de 43,088128 % pour la Communauté française et 56,911872 % pour la Communauté flamande.

Cette différence provient essentiellement du nombre d'étudiants étrangers qui sont plus nombreux en Communauté française: on en dénombre 30.789 en Communauté française, contre 10.998 en Communauté flamande. Il ne faut pas négliger le fait que la grande majorité de ces étudiants sont issus de l'Union européenne. Or, comme on le verra plus loin, ces étudiants doivent être financés comme les étudiants belges.

En 1989, le législateur spécial a tenu compte de cette différence mais d'une manière très partielle. L'article 62 de la loi spéciale de financement prévoyait en effet, à charge du budget de l'Etat, un « crédit destiné aux Communautés pour le financement de l'enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers » de 1.200 millions de francs pour la Communauté française et de 300 millions de francs pour la Communauté flamande. En 1989, le nombre d'étudiants de l'Union européenne dans les universités de la Communauté française était de 4.155 étudiants <sup>(26)</sup>. Compte tenu de ce que l'allocation de fonctionnement par étudiant universitaire avoisinait déjà les 300 mille francs, ce crédit couvrait déjà à l'époque à peine le coût des étudiants européens dans les universités de la Communauté française. Aujourd'hui, ce nombre d'étudiants a plus que doublé: 8.984 au 1er décembre 2008 <sup>(27)</sup>. L'augmentation, à la suite des accords de la Saint-Eloi en 2000, du crédit prévu à l'article 62 de la loi spéciale ne couvre pas cette augmentation du nombre d'étudiants. Le montant a moins que doublé en francs courants, alors que dans le même temps et sans que cela ne soit fonction d'une augmentation du nombre des étudiants étrangers, ce nombre a plus que triplé pour la Communauté flamande <sup>(28)</sup>. En outre ce crédit ne tient curieusement pas compte des étudiants européens de l'enseignement supérieur non universitaire, dont le nombre était pour l'année académique 2007-2008, de 13.927 étudiants.

---

pour la Communauté française et 20 % pour la Communauté flamande, alors que l'on sait qu'en 2007, seules 7,6 % des déclarations fiscales à Bruxelles ont été établies en néerlandais (Questions et réponses écrites, Chambre, 30 mars 2009, QRVA 52 55, p. 84).

24 Source: Etnic, service des statistiques, Annuaire de l'enseignement de plein exercice et budget des dépenses d'enseignement, annuaire 2007-2008, <http://www.statistiques.cfwb.be>.

25 Source: Vlaams Ministerie voor onderwijs en vorming, Statistisch jaarboek van het Vlaams Onderwijs 2007-2008, <http://www.ond.vlaanderen.be>.

26 Source: Statistiques CREF, <http://www.cref.be>.

27 Idem.

28 Les montants ont en effet été portés pour l'année 2000 à 2,2656 milliards de francs belges pour la Communauté française et à 1,1159 milliards de francs belges pour la Communauté flamande.

### 1.3 Les normes internationales en matière de droits de l'Homme

On citera presque pour mémoire l'article 2 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'Homme, dans la mesure où il ne prévoit expressément qu'une obligation d'abstention de l'Etat. Il se limite en effet à prévoir que « nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction » et que « l'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ». La Cour européenne des droits de l'Homme a bien vu dans cette dernière disposition une obligation positive pour l'Etat de sauvegarder la possibilité d'un pluralisme éducatif, mais cette dernière obligation reste bien en deçà des obligations que la Constitution impose aux Communautés pour garantir la liberté d'enseignement <sup>(29)</sup>.

En revanche, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'ONU le 16 décembre 1966, et entré en vigueur à l'égard de la Belgique le 21 juillet 1983 est davantage porteur d'obligations positives. Il traite d'ailleurs spécifiquement de l'enseignement supérieur. L'article 13, paragraphe 2, c), dispose en effet que « l'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité ».

Selon la Cour constitutionnelle, il résulte des dispositions du Pacte une obligation de « standstill », ce qui signifie que ces dispositions s'opposent à ce que la Belgique prenne des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif de l'accès en pleine égalité à l'enseignement supérieur qui doit être réalisé, notamment par l'instauration progressive de la gratuité <sup>(30)</sup>. Il convient toutefois de relativiser d'emblée cette obligation. La Cour considère en effet que « l'obligation de standstill déduite [du Pacte]... n'implique pas que [les droits réclamés aux étudiants] ne puissent être augmentés, postérieurement à 1983, en fonction notamment, d'une part, d'une appréciation raisonnable de l'évolution du coût de la vie, de celle du produit national et de l'élévation du revenu moyen par habitant, par rapport à l'époque où ils ont été fixés et, d'autre part, de motifs liés à l'intérêt général mentionnés notamment à l'article 2.1 du Pacte, en particulier en fonction des ressources disponibles » <sup>(31)</sup>.

Le Conseil d'Etat a pour sa part, déduit du Pacte, une interdiction de tout *numerus clausus*. Les mots « en fonction des capacités de chacun » doivent en effet selon cette juridiction être interprétés en ce sens que tous les étudiants qui ont démontré la capacité de suivre des études déterminées doivent être autorisés à les suivre. Il a en effet jugé que le système instauré par la Communauté

29 Voy. X. DELGRANGE et L. DETROUX, *op. cit.*, pp. 236-238.

30 Cour constitutionnelle, arrêt n° 28/27 du 21 février 2007, point B.4.9., arrêt 56/2008 du 19 mars 2008, point B.9.2.

31 Arrêt n° 28/2007 précité, point B.4.11.

française qui visait à limiter le nombre d'étudiants ayant accès à la deuxième année d'études était contraire à l'obligation de standstill déduite du Pacte <sup>(32)</sup>.

Cet arrêt, s'il devait faire jurisprudence, fait de l'article 13 du Pacte une sérieuse limitation à toute tentative d'une Communauté à réguler le nombre des étudiants dans les différentes filières d'études. Or l'afflux des étudiants dans certaines de ces filières peut être une cause d'inefficacité de l'enseignement supérieur.

#### 1.4 La libre circulation des personnes et des services dans l'Union européenne

En vertu des traités constitutifs de l'Union européenne, le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif relèvent de la responsabilité des Etats membres <sup>(33)</sup>. L'action de l'Union doit venir en appui pour des objectifs déterminés tels que la mobilité des étudiants ou la coopération entre établissements. Toutefois, la jurisprudence de la Cour de Justice en matière de libre circulation des personnes et des services exerce une influence considérable sur l'organisation et le financement de l'enseignement.

Depuis le célèbre arrêt *Gravier* <sup>(34)</sup> en effet, les Etats membres sont tenus de réserver le même traitement aux étudiants des autres Etats membres que celui qu'ils réservent à leurs propres ressortissants. Et ceci vaut tant pour les droits d'inscription, que pour le financement, les bourses d'études, les aides sociales et même les conditions académiques d'accès aux études. Alors que l'enseignement est dans la plupart des Etats membres un service essentiellement public, c'est-à-dire financé essentiellement par des fonds publics et non par des contributions des étudiants, c'est l'Etat qui accueille les étudiants et est tenu de prendre en charge le coût de leurs études. En outre un étudiant qui se voit refuser l'accès à certaines études dans son pays d'origine en raison d'un *numerus clausus* <sup>(35)</sup> peut revendiquer le droit de poursuivre ses études dans le système d'enseignement supérieur d'un autre Etat membre qui, comme celui de la Communauté française, pratique le libre accès, c'est-à-dire qu'il donne accès à toutes les filières d'études à tout étudiant porteur d'un titre de fin d'études secondaires <sup>(36)</sup>.

La jurisprudence récente tend également à interdire à un Etat membre de conditionner les avantages financiers qu'il accorde à ses étudiants ou à ses parents

32 CE, arrêt n° 185.694 du 13 août 2008.

33 Article 149 CE

34 CJCE, arrêt du 13 février 1985, aff. 293/83.

35 En principe interdit par le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels, sinon en la jurisprudence du Conseil d'Etat. Mais la jurisprudence belge semble être la seule à faire une telle interprétation de ce Pacte...

36 CJCE, arrêt du 1er juillet 2004, *Commission c. Belgique*, C-65/03; arrêt du 7 juillet 2005, *Commission c. Autriche*, C-147/03. Voy. X. DELGRANGE et L. DETROUX, op. cit., p. 261 et ss.

sous la forme de bourses d'études ou de déductions fiscales, à la fréquentation des établissements de son système d'éducation nationale. Une telle condition est en effet jugée contraire tant à la libre circulation des personnes qu'à la libre prestation des services <sup>(37)</sup>.

Il faut toutefois signaler que dans d'autres arrêts récents, la Cour tend à reconnaître le droit à un Etat membre de n'accorder des bourses destinées à couvrir des frais d'études ou des frais d'entretien aux seuls étudiants qui présentent un lien réel avec la société de cet Etat membre. Une condition de résidence préalable de cinq ans est ainsi jugée compatible avec le droit de l'Union européenne <sup>(38)</sup>.

Mais jusqu'à présent et sous réserve de ce qui sera dit ci-dessous <sup>(39)</sup>, une telle condition n'a pas été admise en ce qui concerne l'accès à l'enseignement organisé ou subventionné par les pouvoirs publics, ni en ce qui concerne la prise en compte des étudiants pour le calcul du financement.

Il en résulte que dans l'état actuel de la jurisprudence de la Cour de Justice, un Etat membre qui veut maîtriser ses dépenses d'enseignement a tout intérêt à octroyer des aides aux étudiants qui résident sur son territoire plutôt qu'à subventionner ses établissements d'enseignement. Dans la plupart des Etats membres, la présence d'étudiants étrangers n'est susceptible d'avoir qu'un effet marginal sur les dépenses d'enseignement. Tel n'est pas le cas de la Communauté française ou les étudiants de l'Union européenne, essentiellement français, représentent dans l'enseignement supérieur quelque 15 % de la population étudiante.

---

37 Pour les déductions fiscales, CJCE, arrêt du 11 septembre 2007, *Schwarz et Gootjes-Schwarz*, C-76/05; pour les bourses d'études, CJCE, arrêt du 23 octobre 2007, *Morgan*, C-11/06.

38 CJCE, arrêt du 18 novembre 2008, *Förster*, C-158/07.

39 Voir infra chapitre 4.

## 2 Le système de financement de l'enseignement supérieur en Communauté française

Les établissements d'enseignement supérieur en Communauté française sont répartis entre quatre types d'institutions. En 2008, la Communauté française a dépensé 577.274 millions d'euros pour les universités, 360.697 millions d'euros pour les Hautes Ecoles, 61.305 millions d'euros pour les Ecoles supérieures des Arts et 14.153 millions d'euros pour les Instituts supérieurs d'architecture.

Le financement des Instituts supérieurs d'architecture ne sera pas examiné en détails ici. Ils ne représentent qu'une minorité d'étudiants. En outre, un décret récent a prévu leur intégration prochaine aux universités <sup>(40)</sup>. Retenons simplement que n'ayant pas fait l'objet de la moindre réforme depuis plusieurs décennies, ce financement repose encore sur les mécanismes prévus par la loi du Pacte scolaire.

Nous présenterons donc successivement le système de financement des universités, des Hautes Ecoles, et des Ecoles supérieures des Arts.

### 2.1 Le système de financement des universités

Depuis 1971, le principe d'égalité entre les étudiants et entre les établissements universitaires est pleinement respecté. Les universités libres sont en effet financées selon les mêmes règles que les universités publiques. Auparavant, les universités libres ne se sont vues que progressivement et partiellement subsidiées par l'Etat.

La loi du 27 juillet 1971 relative au financement des universités est toujours la législation de référence en Communauté française, même si elle a été maintes fois modifiée. Elle prévoit des « allocations annuelles de fonctionnement » aux universités dont elle fixe la liste. Ces allocations sont calculées essentiellement sur la base du nombre d'étudiants. C'est donc clairement la fonction d'enseignement des universités qui sert de référence même si ces allocations de fonctionnement sont réputées couvrir « les dépenses ordinaires d'administration, d'enseignement et de recherche » <sup>(41)</sup>. Ces allocations couvrent non seulement le fonctionnement proprement dit, mais également les dépenses de personnel et d'équipement mobilier. Ne sont pas couvertes les dépenses de pensions, les dépenses sociales en faveur des étudiants, les investissements immobiliers et

<sup>40</sup> Décret du 30 avril 2009 organisant le transfert de l'enseignement supérieur de l'architecture à l'Université, MB, 15 septembre 2009, 2<sup>e</sup> édition, p. 62263.

<sup>41</sup> Article 26, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 27 juillet 1971.

les dépenses des cliniques universitaires. Ces dépenses sont couvertes par des législations particulières.

L'allocation de fonctionnement n'est pas strictement proportionnelle au nombre d'étudiants. Depuis la réforme de Bologne de 2004, l'allocation de chaque université est constituée d'une partie fixe, revue tous les dix ans en fonction des allocations réellement accordées aux institutions au cours des dix années qui précèdent la révision. La partie « fixe » représente environ un quart de l'allocation globale. Pour la partie variable, le nombre d'étudiants est pondéré, selon un coefficient de 1, de 2 ou de 3, en fonction des études suivies. Un étudiant de deuxième cycle en médecine vaut ainsi trois fois un étudiant dans les domaines des sciences humaines. En outre, des nombres plafonds <sup>(42)</sup> sont fixés. Lorsque ces nombres sont atteints, le coefficient de pondération est réduit à 85 % de sa valeur. Seuls les étudiants belges ou d'un Etat membre de l'Union européenne, ainsi que certaines catégories d'étudiants étrangers, sont pris en compte pour le financement. Des conditions académiques sont également posées. Ainsi les étudiants qui ont échoué deux fois à une même année d'études d'un même cursus ne sont plus financés. Seuls les étudiants qui ne sont pas financés peuvent se voir refuser leur inscription.

Depuis 1998, l'enveloppe globale est fixée par décret. Elle est liée à l'indice des prix à la consommation. Elle n'évolue donc pas en termes réels et n'est pas liée à l'évolution du nombre d'étudiants. Si une telle enveloppe est censée constituer une garantie pour les universités – en 1998 le nombre d'étudiants était en diminution depuis trois années académiques –, elle renforce toutefois la propension des universités à partir à « la chasse à l'étudiant ». En effet dans un système d'enveloppe fermée, l'université qui, contrairement aux autres institutions, n'augmente pas son nombre d'étudiants, voit ses moyens de fonctionnement diminuer. Depuis 1998, le nombre des étudiants est reparti à la hausse, passant de 60 à 72 mille étudiants, soit une augmentation de 20 %. L'enveloppe globale a certes été augmentée en 2004 et en 2007, mais pas en concurrence de cette augmentation du nombre d'étudiants. Selon le service des statistiques de la Communauté française, les dépenses budgétaires de la Communauté française par étudiant universitaire aurait diminué en termes réels de 6 % entre 1998 et 2008 <sup>(43)</sup>.

Le décret de Bologne a prévu un mécanisme qui tend à favoriser la fusion des universités. Il a en effet créé le concept d'académies, qui sont des associations d'universités comptant au moins une des trois grandes universités (UCL, ULB et ULg). Trois académies ont ainsi été créées. Ces associations ont été en quelque sorte forcées, car seules les académies sont habilitées à organiser les « masters complémentaires ». L'objectif caché du législateur était toutefois non seulement d'amener les universités à s'associer mais également à fusionner. Les nombres plafonds cessent en effet d'être applicables à deux ou plusieurs universités qui fusionnent

<sup>42</sup> La loi de 1971 prévoyait également un plancher, à savoir un montant garanti quel que soit le nombre d'étudiants. Il a été remplacé en 2004 par des coefficients préférentiels en faveur des petites institutions universitaires.

<sup>43</sup> Service des Statistiques, Etnic, Communauté française, [http://www.statistiques.cfwb.be/publications/pub0011/2007/documents/8\\_Partie%20L.pdf](http://www.statistiques.cfwb.be/publications/pub0011/2007/documents/8_Partie%20L.pdf).

et qui font partie d'une même académie. Avec le système d'enveloppe fermée, les universités qui ne fusionnent pas voient leurs moyens de financement diminuer si d'autres fusionnent. Le précédent Gouvernement de la Communauté française a lancé le mouvement en fusionnant les deux universités publiques de l'« Académie Wallonie-Europe » regroupant l'Université de Liège et la Faculté des sciences agronomiques de Gembloux <sup>(44)</sup>. Les quatre universités catholiques, constituant l'Académie Louvain, ont annoncé leur intention de fusionner dès 2010. Deux universités montoises – l'Université de Mons-Hainaut et la Faculté polytechnique de Mons – qui constituent avec l'Université libre de Bruxelles l'Académie Wallonie-Europe ont également fusionné.

Outre les allocations globales, le budget de la Communauté française comprend également des crédits destinés au financement de la recherche fondamentale universitaire. Trois types d'intervention sont prévus: les fonds spéciaux de la recherche, les actions de recherche concertées, et le subventionnement du fonds national de la recherche scientifique et de ses quatre fonds associés <sup>(45)</sup>. Les deux premiers types d'intervention sont attribués directement aux universités. Ces crédits ont connu une augmentation significative, passant de 88 millions en 2001 à quelque 130 millions dans le budget de 2009. Un décret de 2007 <sup>(46)</sup> a donné une base organique à ce financement en renforçant également le rôle des académies universitaires dans l'utilisation des fonds qui leur sont attribués directement.

## 2.2 Le financement des Hautes Ecoles

L'enseignement supérieur non universitaire a été soumis au même régime que l'enseignement obligatoire jusqu'au milieu des années nonante. En 1995, les multiples instituts d'enseignement supérieur ont été regroupés en 30 Hautes Ecoles, et leur financement a fait l'objet d'une législation spécifique <sup>(47)</sup>.

Comme pour les universités, une enveloppe globale a été fixée par décret et évolue exclusivement en fonction de l'indice des prix à la consommation, même si le législateur est intervenu plusieurs fois pour en modifier le montant.

La répartition de l'enveloppe globale est un mécanisme assez complexe. Retenons tout d'abord que contrairement à l'enseignement obligatoire et comme pour les

44 Dans le même temps, et pour compenser les effets négatifs de cette fusion sur l'allocation des autres universités, la Communauté française a prévu une augmentation de l'allocation globale de 30 millions étalée sur huit ans. L'actuel gouvernement a toutefois prévu d'étaler ce refinancement sur ...seize ans.

45 Le Fonds de la recherche fondamentale collective d'initiative des chercheurs, le Fonds de la recherche scientifique médicale, l'Institut interuniversitaire des sciences nucléaires, et le Fonds pour la recherche dans l'industrie et l'agriculture.

46 Décret du 30 mars 2007 portant diverses mesures en matière de recherche dans les institutions universitaires.

47 Décret du 9 septembre 1996 relatif au financement des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française.

universités, aucune distinction n'est faite entre les établissements organisés et les établissements subventionnés par la Communauté française. L'allocation de chaque Haute Ecole comprend une partie forfaitaire et une partie variable. La partie forfaitaire comprend une part historique, un montant attribué à chaque Haute Ecole, et un montant attribué par catégorie d'enseignement <sup>(48)</sup> qu'elle organise. Un supplément est accordé à la Haute Ecole qui organise à la fois du type long et du type court. En attribuant un montant global par Haute Ecole, le mécanisme de financement prévu en 1996 n'incitait pas les Hautes Ecoles à se regrouper. Un décret de 2006 a modifié le mécanisme pour favoriser les fusions des Hautes Ecoles <sup>(49)</sup>. La Haute Ecole issue d'une fusion conserve la partie forfaitaire des établissements fusionnés. Et en outre un montant supplémentaire est accordé aux Hautes Ecoles qui sont seules dans leur zone géographique <sup>(50)</sup> et dans leur réseau. Les fusions inter-réseaux ne sont ainsi pas encouragées. Ces mesures ont porté leurs fruits: les Hautes Ecoles organisées respectivement par la province de Liège et de Hainaut ont ainsi fusionné, de même que les Hautes Ecoles libres de la province de Liège, de Namur et du Hainaut. Paradoxalement, alors qu'elle a lancé le mouvement pour les universités, la Communauté française est la seule à ne pas être parvenue à fusionner les deux Hautes Ecoles qu'elle organise dans une même zone, à savoir la zone de Bruxelles. Les fusions ont réduit le nombre de Hautes Ecoles de 29 <sup>(51)</sup> à 21.

Comme pour les universités, la partie variable est fonction du nombre d'étudiants, avec des pondérations selon les études suivies. Les conditions d'admission au financement sont similaires à celles valables pour l'enseignement universitaire. Et comme pour celui-ci, les étudiants admissibles au financement ne peuvent se voir refuser l'inscription sauf dans le cas des sanctions disciplinaires.

Contrairement aux universités, les Hautes Ecoles ne prennent pas en charge le coût réel des membres de leur personnel. Ceux-ci sont en effet payés directement par la Communauté française. Ce coût est déduit de leur allocation globale de manière forfaitaire, en fonction de l'effectif réel de l'année précédente et après que le Gouvernement a calculé le coût moyen brut pondéré d'un membre du personnel par groupe de fonctions. De cette manière, les variations dues à l'ancienneté du personnel ne sont pas assumées par chaque Haute Ecole individuellement, mais collectivement par les Hautes Ecoles.

Des mécanismes complémentaires agissant à la marge et compliquant encore le calcul des allocations aux Hautes Ecoles ne peuvent être exposés ici. On se

48 Les « catégories » dans les Hautes Ecoles sont l'équivalent des « domaines » dans les universités. Il y a huit catégories: agronomique, en arts appliqués, économique, paramédicale, pédagogique, sociale, technique, traduction et interprétation.

49 Décret du 30 juin 2006 modernisant le fonctionnement et le financement des Hautes Ecoles.

50 Les « zones » sont au nombre de 5. Leur territoire correspond aux provinces, à l'exception de la province du Brabant wallon qui constitue une zone avec la région de Bruxelles-Capitale.

51 La réforme de 1995 avait regroupé les établissements d'enseignement supérieur en 30 Hautes Ecoles. Ce nombre fut réduit à 29 à la suite de la reprise par l'Université de Liège de la Haute Ecole de commerce de Liège en mai 2004.

bornera à signaler qu'ils visent à créer une solidarité entre les Hautes Ecoles en faveur de celles qui connaissent des diminutions de leur population étudiante.

Ce mécanisme de financement par enveloppe globale assure une autonomie réelle aux Hautes Ecoles, en ce compris celles organisées par la Communauté française et dont la gestion est confiée à un conseil d'administration <sup>(52)</sup>. Comme pour les universités, ce mécanisme provoque une « chasse à l'étudiant », qui, certes favorise la « massification » de l'enseignement supérieur, mais tend également à réduire le subventionnement par étudiant et est susceptible de porter atteinte à la qualité de l'enseignement. On constate toutefois que si la population dans l'enseignement supérieur hors-université a fortement augmenté durant les années 1990 <sup>(53)</sup> et a encore été en augmentation jusqu'à l'année académique 2005, elle est en diminution depuis lors. En 2005, la diminution de l'allocation par étudiant consécutive à l'enveloppe fermée a provoqué des manifestations qui a conduit le Gouvernement à prévoir une enveloppe de cinq millions d'euros en faveur des Hautes Ecoles qui connaissaient une augmentation de leur population scolaire. Ces 5 millions ont été par la suite incorporés dans l'enveloppe globale. A la suite de ce refinancement et de la diminution de la population étudiante, le montant des dépenses de la Communauté française par étudiant est, selon le service des statistiques de la Communauté française, resté stable en termes réels pour la période de 1997-1998 à 2007-2008 <sup>(54)</sup>, alors que comme on l'a vu plus haut, ce montant a diminué de 6 % en termes réels pour l'étudiant universitaire. Si le mécanisme de l'enveloppe fermée a donc créé de graves difficultés aux Hautes Ecoles au début de leur vie, il tend plutôt pour l'instant à leur garantir une stabilité du financement.

### 2.3 Les Ecoles supérieures des Arts

L'enseignement supérieur artistique a connu une profonde réforme en 1999 <sup>(55)</sup>. Le financement des Ecoles supérieures des Arts a été fixé par un décret de 2001 <sup>(56)</sup>.

Contrairement aux Hautes Ecoles et aux universités, les Ecoles supérieures des Arts ne sont pas financées via une enveloppe globale. On calcule un nombre d'unités d'emploi en fonction du nombre des étudiants. Ce nombre d'unités d'emploi peut toutefois être affecté d'un coefficient réducteur chaque année par le Gouvernement. Celui-ci peut donc ainsi adapter le nombre d'unités d'emploi

52 On peut d'ailleurs se demander si cette autonomie, accordée par des décrets votés à la majorité simple, est bien conforme à l'article 24, § 2, de la Constitution, qui requiert une majorité des deux tiers pour tout décret par lequel une Communauté délègue, en tant que pouvoir organisateur, des compétences à un organe autonome.

53 Passant de 57.708 étudiants pour l'année académique 1990-1991 à 78.831 étudiants pour l'année académique 2001-2002.

54 Id. note 30.

55 Décret du 17 mai 1999 relatif à l'enseignement supérieur artistique.

56 Décret du 20 décembre 2001 fixant les règles spécifiques à l'enseignement supérieur artistique organisé en Ecoles supérieures des Arts (organisation, financement, encadrement, statut des personnels, droits et devoirs des étudiants).

par étudiant en fonction du budget disponible. En clair, les Ecoles supérieures des Arts n'ont pas la garantie légale d'une stabilité de leur financement en cas de diminution de leur population étudiante, mais peuvent voir leur allocation par étudiant diminuer en cas d'augmentation de cette population, comme dans le cas d'une enveloppe fermée. La seule différence est qu'il faut ici une décision expresse du Gouvernement.

Les normes d'encadrement ne sont pas strictement proportionnelles au nombre d'étudiants. Au-delà d'un nombre d'étudiants-plancher<sup>(57)</sup>, l'encadrement y est légèrement dégressif. Le taux d'encadrement, le nombre plancher et la dégressivité varie selon les domaines<sup>(58)</sup>, et selon le type d'enseignement, court ou long. En outre, la variation du nombre d'étudiants n'est prise en considération que progressivement. C'est en effet la moyenne de la population étudiante des cinq dernières années académiques qui est prise en compte, et la prise en compte des variations de cette moyenne est étalée sur cinq ans également. Les Ecoles supérieures des Arts sont donc nettement moins enclines à « chasser » l'étudiant que les autres institutions supérieures: si une Ecole augmente son nombre d'étudiants, elle ne disposera de l'encadrement correspondant à cette augmentation qu'au terme de dix ans.

Depuis 2003-2004, l'augmentation du nombre d'étudiants est régulière, mais mesurée.

Un décret de 2007<sup>(59)</sup> a dû intervenir pour revoir le financement des Conservatoires royaux, dont l'encadrement allait lourdement chuter. Comme l'explique l'exposé des motifs de ce décret<sup>(60)</sup>, cette diminution était davantage une conséquence des nouvelles règles de calcul du financement que d'une désaffectation pour l'enseignement dispensé dans ces institutions. Les étudiants du domaine de la musique ont été affectés d'un coefficient de 1,5 par ce décret. Ce même décret a également gommé les dispositions qui constituaient des freins financiers aux fusions d'établissements. Cette initiative n'a guère eu d'échos auprès des établissements jusqu'ici.

Pour couvrir les frais de fonctionnement, les Ecoles supérieures des Arts reçoivent, selon qu'elles sont organisées ou subventionnées par la Communauté française, des dotations forfaitaires ou des subventions de fonctionnement telles qu'elles sont prévues par la loi du 29 mai 1959, dite du Pacte scolaire. Une allocation d'équipement d'un montant assez réduit – 124.000 euros – est en outre prévu et réparti entre les Ecoles supérieures des Arts<sup>(61)</sup>.

57 En deçà de ce plancher, l'encadrement y est identique quel que soit le nombre d'étudiants.

58 Les domaines sont les arts plastiques, visuels et de l'espace; la musique; le théâtre et les arts de la parole; la danse; les arts du spectacle et techniques de diffusion et de communication.

59 Décret du 25 mai 2007 portant diverses mesures en matière d'enseignement supérieur.

60 Doc., Parl. Comm. fr., 399/1, 2006-2007, p. 10.

61 Article 60 quinquies du décret du 20 décembre 2001 précité.

## 3 Le financement de l'enseignement supérieur par les étudiants

---

### 3.1 Dans les universités

Les étudiants doivent payer un minerval qui est fixé par la loi du 27 juillet 1971 relative au financement des universités et lié à l'indice des prix à la consommation. Il est actuellement <sup>(62)</sup> de 837 euros. Les étudiants peuvent bénéficier d'un taux réduit à 108 euros, s'ils ont obtenu une allocation d'études de la Communauté française en raison de leurs faibles revenus.

Le décret de Bologne a également prévu un taux dit « intermédiaire », fixé actuellement à 487 euros pour les étudiants qui auraient été éligibles pour l'octroi d'une bourse d'études si leurs revenus avaient été inférieurs de maximum 2.800 euros <sup>(63)</sup>.

Le produit du minerval étudiant revient à l'université qui le perçoit. Le décret de Bologne prévoit que la différence entre le taux boursier ou intermédiaire et le taux plein est prise en charge par le budget de la Communauté française, qui verse donc pour cela une allocation complémentaire aux universités.

Aux étudiants étrangers non finançables qu'elle accepte d'inscrire, l'université peut réclamer un droit d'inscription spécifique équivalent à cinq fois le montant du minerval multiplié par le coefficient de pondération de l'orientation concernée.

### 3.2 Dans l'enseignement supérieur non universitaire

Un minerval est prévu par la loi du 29 mai 1959 dite « du Pacte scolaire », lié à l'indice des prix à la consommation. Pour l'enseignement de type long, il est actuellement fixé à 455 euros en année terminale, 350,44 euros pour les autres années et à 52,28 euros pour les boursiers. Pour le type court, ces montants sont fixés respectivement à 227,50 euros, 175,22 euros et 35,33 euros. Ces montants ne reviennent pas aux Hautes Ecoles et aux Ecoles supérieures des Arts, à l'exception de la moitié du minerval de l'enseignement de type long.

---

62 C'est-à-dire pour l'année académique 2009-2010.

63 Article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 5 mai 2004 fixant les conditions et modalités d'obtention de droits d'inscription intermédiaires dans les universités

Pour pallier l'insuffisance de leur financement, les établissements d'enseignement supérieur non universitaires avaient entrepris de percevoir des droits complémentaires, allant dans certains cas au-delà de mille euros. La loi n'interdisait en effet expressément la perception de tels droits que pour les étudiants boursiers. Ces droits complémentaires ont cependant été jugés illégaux en 2005 par le tribunal de première instance de Namur saisi d'un litige entre une étudiante et une Haute Ecole namuroise <sup>(64)</sup>. Pour éviter des demandes massives de remboursement qui auraient ruiné les établissements qui percevaient de tels droits, le législateur de la Communauté française les a validés a posteriori par décret <sup>(65)</sup>. Ce même décret programme la disparition à terme des droits complémentaires, mais stipule dans le même temps que « les frais appréciés au coût réel afférents aux biens et services fournis aux étudiants » <sup>(66)</sup> ne sont pas considérés comme la perception d'un droit complémentaire s'ils figurent sur une liste fixée par le Gouvernement. En outre une allocation complémentaire a été octroyée aux Hautes Ecoles et répartie entre elles au prorata de leur nombre d'étudiants. Le mécanisme fut amendé à deux reprises en 2006 et 2007 pour fixer des plafonds équivalents à ceux du minerval perçu par les universités. A terme, un étudiant du supérieur non universitaire ne devrait donc jamais payer davantage qu'un étudiant universitaire, à l'exception des étudiants fréquentant les écoles supérieures artistiques ou suivant certaines formations à haute technologie des Hautes Ecoles. Ces dispositions ont été contestées par la Fédération des étudiants francophones, qui les jugeait contraires à l'article 13 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et cultures. Elles ont toutefois été validées par la Cour constitutionnelle <sup>(67)</sup>.

---

64 Civ. Namur (2e chambre), 10 février 2005, J.L.M.B., 2006, p. 551.

65 Décret du 20 juillet 2005 relatif aux droits complémentaires perçus dans l'enseignement supérieur non universitaire.

66 Article 12, § 2, alinéa 11, de la loi du 29 mai 1959 précitée.

67 Arrêts 28/2007 du 21 février 2007 et 56/2008 du 19 mars 2008. Voy. à propos de cette jurisprudence, M. EL BERHOUMI, op. cit., p. 71.

## 4 L'avenir du financement de l'enseignement supérieur en Communauté française

C'est quasiment devenu un lieu commun d'écrire que l'enseignement supérieur devra prochainement relever des défis importants dans un monde en pleine mutation.

Nous souhaitons pour notre part en épingler deux, qui s'imposeront particulièrement à la Communauté française dans les prochaines années.

Le premier est la conséquence de la mobilité croissante des étudiants. On a vu plus haut que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne a véritablement imposé la libre circulation des étudiants. C'est certes une bonne chose que les étudiants façonnent leur formation dans plusieurs pays. La libre circulation a toutefois placé la Communauté française dans une situation particulièrement fragile, dans la mesure où son système d'enseignement supérieur est basé essentiellement sur le libre accès et est financé pour sa plus grande part par des fonds publics. Sa proximité avec la France, dont la population est quinze fois plus importante, rend un tel système attractif pour les étudiants de ce pays lorsque celui-ci tend, par des contingentements, à limiter le nombre de ces étudiants dans des programmes d'études déterminés.

Certaines filières, essentiellement dans le domaine paramédical et vétérinaire, ont ainsi été littéralement envahies par des étudiants français. On le sait la Communauté française a tenté de réagir, en introduisant, tout d'abord un examen d'entrée aux études vétérinaires. Cet examen a littéralement expulsé les étudiants de la Communauté française des auditoriums de la faculté vétérinaire, tant les candidats français étaient nombreux <sup>(68)</sup>. La Communauté française a alors imaginé un mécanisme qui réserve, dans les filières submergées, le libre accès aux seuls étudiants qui remplissent une condition préalable de résidence d'une certaine durée, et limitant, tout en les garantissant, le nombre de places pour les autres étudiants, ce nombre étant égal à trente pour cent du nombre total des étudiants -résidents et non-résidents- inscrits pour la première fois dans cette filière au cours de l'année académique précédente <sup>(69)</sup>.

Dans les Hautes Ecoles, cette limitation a permis d'endiguer l'augmentation du nombre d'étudiants. Si ce nombre a en effet été stabilisé ces dernières années, c'est en raison de la diminution des étudiants non-résidents dans les filières concernées. Cette législation a toutefois été mise en question quant à sa compa-

68 Pour l'explication de cette expulsion, voyez les travaux préparatoires du décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certaines filières de l'enseignement supérieur, doc. %F., n° 263/1; 2005-2006, p. 6; Voir également, X. DELGRNAGE et L. DETROUX, op. cit., p. 264.

69 Décret du 16 juin 2006 régulant le nombre d'étudiants dans certaines filières de l'enseignement supérieur.

tibilité avec le droit de l'Union européenne. La Cour de Justice devrait rendre son verdict dans les prochaines semaines qui suivent l'écriture de ces lignes à l'aube de l'année 2010.

La jurisprudence récente de la Cour de Justice laisse entrevoir la possibilité d'un autre système qui laisserait intact le principe de la libre circulation des étudiants, à savoir le financement des études par les étudiants eux-mêmes, la Communauté française octroyant aux seuls étudiants résidant depuis un certain temps sur son territoire l'octroi d'une allocation leur permettant de couvrir cette formation. Comme on l'a vu plus haut, la Cour semble en effet pouvoir admettre qu'un Etat membre limite ses aides aux seuls étudiants qui ont un lien réel avec la société de cet Etat, celui-ci pouvant ainsi imposer par exemple une condition de résidence de minimum cinq ans. Si la Communauté française devait être contrainte de renoncer à son décret non-résidents adopté en 2006, elle devra sérieusement réfléchir à cette possibilité. Si le système « chaque Etat membre finance ses propres étudiants » et non plus ses propres établissements ne manque pas d'attrait <sup>(70)</sup>, il serait toutefois une réelle révolution pour les établissements d'enseignement supérieur. En effet n'étant plus financé essentiellement par des fonds publics mais par les étudiants eux-mêmes, l'enseignement perdrait son caractère de service public et deviendrait un service marchand comme un autre.

Dans le même ordre d'idée, l'actualité récente de l'enseignement supérieur de la Communauté française, a également été marquée de l'abandon par la Communauté française de toute politique de limitation du nombre des étudiants en médecine. Quand on sait que la formation d'un étudiant en médecine est la plus onéreuse, l'afflux des étudiants vers cette filière que l'on a déjà pu observer lors de la rentrée académique 2009 ne manquera pas de poser de sérieux problèmes de financement et de qualité de la formation. Si, comme on l'a vu, l'application jurisprudentielle des principes de libre circulation, d'une part, et d'accès aux études, d'autre part, tend à empêcher tout mécanisme de contingentement préférentiel, la Communauté française devra faire preuve d'imagination si elle veut être en mesure de garantir l'efficacité de son enseignement supérieur.

L'autre défi auquel va être confrontée la Communauté française est celui lié à la restructuration de son enseignement supérieur. La législature précédente a été marquée par quelques rattachements de branches l'enseignement supérieur non universitaire de type long aux universités. Le législateur a ainsi organisé l'intégration à l'université de la catégorie traduction et interprétation, des études menant au grade bachelier ou de master « architecte paysagiste », ainsi que des Instituts supérieurs d'architecture. Il prévoit que les moyens consacrés à ces enseignements soient attribués aux Universités qui reprennent ces enseigne-

70 Voy. V. VANDENBERGHE, « Au-delà de Bologne, la question du «comment» financer l'enseignement supérieur persiste », *Reflets et perspectives*, XLV, 2006/2, p. 59, R. GARY-BOBO et A. TRANNOY, « Une réforme du financement des universités européennes passe par des prêts aux étudiants » id. p. 75; M. GÉRARD, « Enseignement supérieur et mobilité, l'interpellation du passager clandestin », id., p. 83; M. GÉRARD et V. VANDENBERGHE, « Mobilité des étudiants en Europe: une idée qui mérite mieux que des quotas », *Regards économiques*, UCL, septembre 2007, n° 54.

ments. L'opération apparaît neutre pour le budget de la Communauté française, mais elle ne l'est pas réellement. Dès 2016, les étudiants suivant ces nouvelles filières universitaires seront pris en compte pour le calcul de l'allocation de fonctionnement des universités. Or le coût moyen d'un étudiant d'un étudiant dans le supérieur non universitaire était, en 2008, de 5.265 euros, pour 8.773 euros dans l'enseignement universitaire.

Le mouvement ainsi amorcé d'un glissement de l'enseignement supérieur non-universitaire de type long vers l'enseignement universitaire risque d'augmenter les tensions résultant de la diminution déjà perceptible de l'allocation moyenne par étudiant universitaire, dès lors que les rigidités du financement de la Communauté française, ne permettent pas d'espérer, sauf nouvelle réforme institutionnelle, une augmentation du financement public de l'enseignement supérieur francophone belge.

Nous pouvons donc, sans disposer d'un quelconque talent divinatoire, augurer que la décennie qui commence ne se terminera pas sans une profonde remise en question des mécanismes de financement de l'enseignement supérieur en Communauté française.