



La Fédération Wallonie-Bruxelles investit dans ses bâtiments scolaires

Est-ce vraiment anormal ?

Note en réponse au SEGEC

8 mars 2021

Table des matières

Avant-propos	3
1. La situation du parc scolaire de WBE nécessite une prise en charge d'urgence.....	4
2. Les différences objectives justifiant une différence de traitement entre pouvoirs organiseurs d'enseignement sont nombreuses	7
3. Les frais de l'instruction sont à charge des pouvoirs organisateurs.....	10
4. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle donne raison à la Fédération Wallonie- Bruxelles	11
5. Un enfant est bien égal à un enfant.....	12
Conclusion	15

Avant-propos

Ces derniers jours, le Secrétariat général de l'enseignement catholique (SEGEC) s'est fortement ému publiquement de la répartition des montants promérités par la Fédération Wallonie-Bruxelles pour ses bâtiments scolaires dans le cadre du Plan de relance européen (RRF).

La part réservée par cette dernière aux bâtiments publics – dont elle est justement propriétaire – est pointée du doigt alors même que l'affectation de ce financement entre les réseaux d'enseignement évite toute modification des équilibres existants en matière de politique de financement des bâtiments scolaires.

Avant tout, nous saluons pleinement le fait que l'ensemble des membres du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles présidé par le Ministre-Président Pierre-Yves JEHOLET, à l'initiative du Ministre Frédéric DAERDEN, ait pu dégager un montant supplémentaire de plus de 200 millions d'euros à réserver aux bâtiments scolaires dans le cadre du RRF.

Ce complément n'était pas prévu, il constitue donc une excellente nouvelle.

Nous ne souhaitons ni alimenter une quelconque polémique, ni contribuer à rallumer les conflits entre réseaux d'enseignement qui ont tant pesé sur notre système scolaire par le passé. Tous les élèves et étudiants, leurs parents, tous les membres des personnels, quel que soit leur établissement scolaire, méritent beaucoup mieux.

Néanmoins, la vérité a ses droits, et puisque les arguments avancés par le SEGEC sont soit erronés, soit exagérés, nous nous devons de réagir et de présenter à notre tour notre point de vue sur la thématique. Dans cette note, nous revenons donc dans le détail sur ses différents éléments et souhaitons montrer que la situation est différente de ce que le SEGEC avance.



Julien NICAISE
Administrateur général



Bernard RENTIER
Président du Conseil

1. La situation du parc scolaire de WBE nécessite une prise en charge d'urgence

Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) est le plus important Pouvoir organisateur d'enseignement dans l'espace belge francophone, avec 500 établissements répartis sur l'ensemble du territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Il prend en charge plus de 200.000 élèves et étudiants de la maternelle à l'enseignement supérieur et emploie plus de 30.000 personnes, ce qui le positionne parmi les plus importants employeurs de Belgique.

Le parc des bâtiments scolaires et autres infrastructures de Wallonie-Bruxelles Enseignement et de la Fédération Wallonie-Bruxelles se compose aujourd'hui de plus de 3.000 bâtiments représentant environ 3,3 millions de m².

L'état général des bâtiments peut globalement être considéré de moyen à mauvais selon les cas, particulièrement en regard des obligations imposées par l'Europe en matière énergétique.

Il présente de fortes variations en fonction de leur localisation, l'état de plusieurs bâtiments est médiocre et plusieurs sites comportent des bâtiments fermés pour insalubrité ou insécurité, ce phénomène ayant pris une tendance exponentielle au fil des dernières décennies.

Plus de 41% du parc immobilier sont composés aujourd'hui de bâtiments préfabriqués et semi-préfabriqués obsolètes, voire dangereux (RTG, Acomal, BdC, etc.).

Dans le même ordre d'idées, seuls 15% des bâtiments actuels ont été construits après 1985.

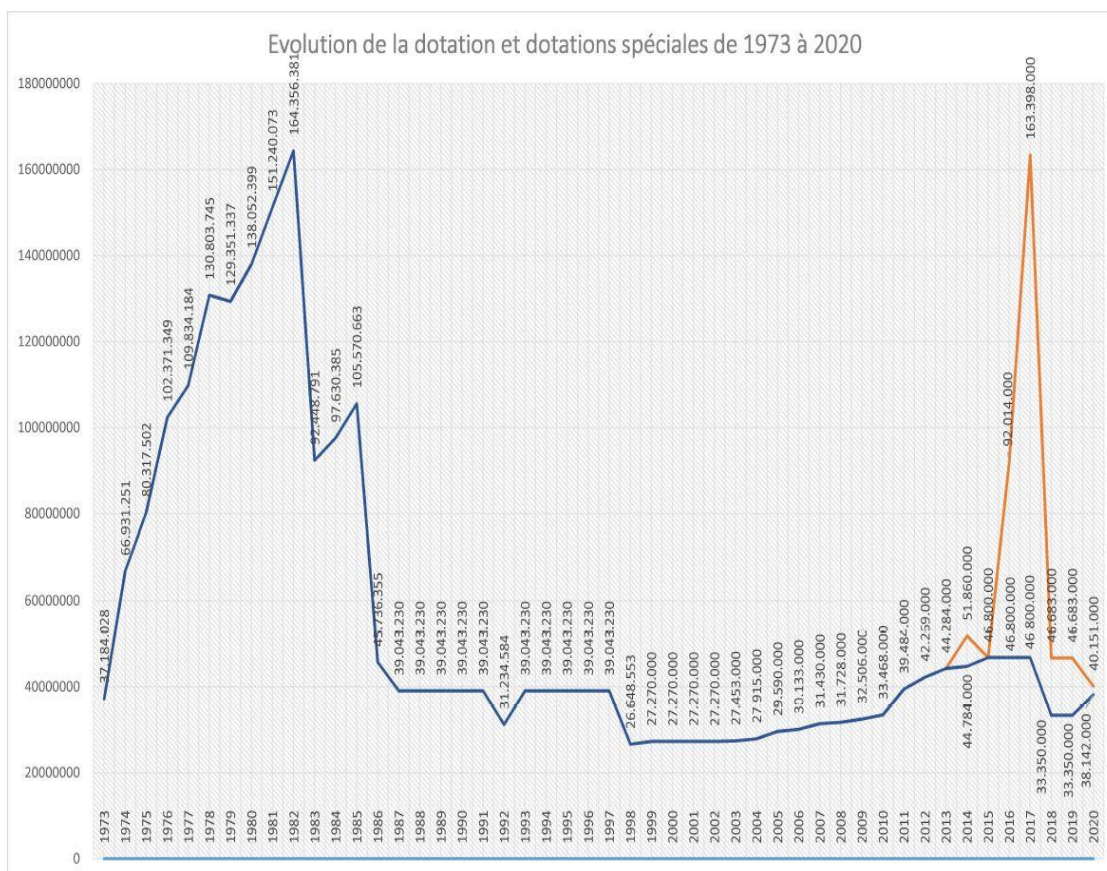
Les plans d'austérité des années 80, notamment le « Plan Val Duchesse » de 1986, ont imposé des restrictions drastiques aux budgets des bâtiments scolaires de l'enseignement organisé. Le graphique ci-dessous est particulièrement illustratif. Le refinancement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et les « accords de la Saint-Boniface » en 2001 ne viendront corriger cet état de fait que très à la marge.

Ainsi, le budget du Fonds des bâtiments de l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles a été divisé par trois entre 1985 et 2009, limitant strictement les moyens au seul petit entretien et pénalisant par conséquent les réinvestissements plus importants pourtant bien nécessaires.

La dotation ordinaire a bien été complétée par des dotations spéciales à partir de l'année 2010 afin de créer de nouvelles places dans les établissements existants via le

placement de pavillons et la création de nouvelles classes (courbe bleue du graphique) et, à partir de l'année scolaire 2014-2015, des moyens « one shot » importants ont été dégagés pour construire ou reconstruire plusieurs écoles (courbe orange du graphique). Ceux-ci ont déjà permis de créer de nouvelles places et d'entamer la rénovation de quelques sites.

Toutefois, sans aucune pérennisation de moyens supplémentaires significatifs, le budget annuel des bâtiments de l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles reste très insuffisant pour assurer l'ensemble des besoins d'un parc immobilier sous-investi depuis près de quarante ans et ce, avant même d'envisager une remise à niveau du parc et l'atteinte des objectifs énergétiques européens.



Ainsi, on estime que le volet annuel « entretien et maintenance » du parc des bâtiments scolaires pour WBE est aujourd'hui trop court de 30% (une trentaine de millions d'euros en annuel contre une cinquantaine de millions d'euros nécessaires) alors que le volet « gros entretien et remplacement » est lui trop faible de 70% (une vingtaine de millions d'euros en annuel contre une soixantaine de millions d'euros nécessaires).

C'est dire si l'ambitieux « Chantier Bâtiments scolaires (BatSco) » lancé par l'ensemble du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles du Ministre-Président Pierre-Yves JEHOLET, à l'initiative du Ministre Frédéric DAERDEN, lequel comprend un enjeu

dédié à « Une stratégie pour Wallonie-Bruxelles Enseignement (WBE) » – première du genre – était attendu avec impatience depuis longtemps.

Il ne fait aucun doute que certains bâtiments scolaires relevant de l'enseignement subventionné, libre comme officiel, connaissent des difficultés similaires.

Toutefois, c'est la première fois depuis de très nombreuses années que le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles développe une stratégie *ad hoc* en tant que propriétaire et garant du bon usage des bâtiments publics qui sont les siens et envers lesquels il a une responsabilité toute particulière.

La volonté politique est donc de renverser la tendance lourde du sous-investissement de ces quarante dernières années. C'est à souligner tout particulièrement.

2. Les différences objectives justifiant une différence de traitement entre pouvoirs organisateurs d'enseignement sont nombreuses

Le SEGEC avance régulièrement l'argument de l'égalité de traitement, rappelant que la Constitution énonce, en son article 24, §4, que : « *Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret* ».

Il omet toutefois, tout aussi souvent, d'ajouter la suite de ce paragraphe constitutionnel, pourtant capitale, à savoir que la Constitution précise également que : « *La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié* ».

Or, ces différences objectives entre l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles et l'enseignement libre confessionnel sont nombreuses et importantes dans différents domaines, notamment en termes :

- D'ouverture et de neutralité ;
- De bâtiments et d'infrastructures ;
- De contrôle ;
- De budget ;
- De gestion journalière.

Pour les bâtiments scolaires, qui nous occupent principalement ici, on notera évidemment cette différence fondamentale : il s'agit de bâtiments qui sont la propriété de la Fédération Wallonie-Bruxelles (ou des Sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (SPABS), entités relevant également du service public).

L'octroi de crédits d'investissement ou d'entretien pour ceux-ci est donc transformé en une création de valeur immobilière qui revient in fine intégralement au pouvoir public. Ce n'est évidemment pas le cas lorsque des investissements publics sont attribués à l'enseignement libre.

Les tableaux qui suivent illustrent ces différences objectives entre l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles et l'enseignement libre.

À noter d'ailleurs que beaucoup des obligations légales imposées à WBE et non à l'enseignement libre, le sont également à l'enseignement organisé par les communes et les provinces.

Ouverture et neutralité	WBE	Libre
Obligation de neutralité de l'enseignement dispensé	✓	✗
Obligation d'ouvrir ou de maintenir une école de libre choix autant que nécessaire	✓	✗
Obligation d'organiser des cours philosophiques à la demande	✓	✗
Obligation d'organiser le cours de philosophie et citoyenneté	✓	✗
Obligation d'accueillir tous les élèves en son sein, y compris après exclusion	✓	✗

Bâtiments et infrastructures	WBE	Libre
Bâtiments et autres infrastructures appartenant aux pouvoirs publics	✓	✗
Cadastre des infrastructures public et disponible	✓	✗
Obligation de décaisser budgétairement en une fois tous les investissements (norme SEC) sans possibilité d'amortir dans le temps	✓	✗

Contrôle	WBE	Libre
Contrôle par la Cour des comptes pour tous les aspects de gestion	✓	✗
Contrôle par la Cour des comptes des établissements scolaires	✓	✗
Comptables redevables et soumis aux dispositions de la Cour des comptes	✓	✗
Contrôle des organes de gestion et des décisions par des Commissaires du Gouvernement	✓	✗
Possibilité pour le Gouvernement d'annuler les décisions prises	✓	✗
Possibilité pour le Gouvernement de se substituer aux organes de gestion	✓	✗

Budget	WBE	Libre
Inexistence de sources de financement complémentaires ou alternatives, interdiction de lucre	✓	✗
Budget et comptes soumis aux dispositions légales des finances publiques (ex. : WBFIN II)	✓	✗
Capacité d'emprunt liée au solde SEC et conditionnée à l'accord au gouvernement	✓	✗
Cadastre des fonds des établissements scolaires	✓	✗
Participation au budget de la Fédération Wallonie-Bruxelles (ex. : opération SPABS)	✓	✗
Cotisations de responsabilisation pension	✓	✗

Gestion journalière	WBE	Libre
Obligation de recourir aux procédures de marchés publics pour tout type de dépenses	✓	✗
Motivation formelle des actes administratifs avec obligation de notification	✓	✗
Transparence de l'administration et publicité des décisions	✓	✗
Décisions contestables devant le Conseil d'État	✓	✗
Sollicitations du Médiateur	✓	✗
Règles d'incompatibilité pour la composition des organes de gestion	✓	✗
Obligation de recruter tous les personnels sur la base d'un statut (ex. : personnel ouvrier, personnel administratif...)	✓	✗
Statut syndical imposant des processus de concertation, de négociation et de contrôle plus importants que dans le secteur privé	✓	✗

3. Les frais de l'instruction sont à charge des pouvoirs organisateurs

En Belgique, comme dans de nombreux autres pays européens, le cléricalisme et son vivier associatif et financier sont en lent déclin continu depuis la fin des trente glorieuses.

À l'instar, par exemple, des fabriques d'église, cela s'est inévitablement ressenti sur les pouvoirs organisateurs d'enseignement catholique, mettant certains d'entre eux de plus en plus en difficulté financière et les poussant à réclamer davantage d'aides aux pouvoirs publics, malgré leur statut privé, afin de pallier les manquements de plus en plus inévitables de leurs mandants et autres donateurs historiques.

Cette situation, bien que compréhensible vu l'évolution sociétale, demeure toutefois en décalage avec la législation en vigueur.

En effet, si encore une fois le SEGEC avance l'argument de l'égalité de traitement (voir ci-dessus), il omet toutefois de préciser un élément cardinal de l'équilibre de la loi dite du Pacte scolaire, à savoir son article 25 qui, s'il prévoit bien que les établissements d'enseignement subventionnés ont droit à des subventions-traitements et à des subventions de fonctionnement, précise également que « *les frais de l'instruction donnée dans les établissements ou sections d'établissements d'enseignement organisés par les personnes publiques et privées sont à charge des pouvoirs organisateurs* ».

Qu'on le regrette ou pas, ceci n'a pas changé et est toujours bien d'application aujourd'hui, tout comme il en va de même de l'investissement dans le bâti et son entretien qui demeurent de la responsabilité, et à la charge, du propriétaire.

Cela étant, les pouvoirs publics ont néanmoins soutenu financièrement les bâtiments scolaires de l'enseignement libre de manière de plus en plus conséquente au fil du temps et pallié par là leur défaillance. Le financement a progressivement évolué au fil des ans : d'abord historiquement et exclusivement réservé aux infrastructures dont la Fédération Wallonie-Bruxelles est propriétaire, il s'est progressivement ouvert aux pouvoirs organisateurs subventionnés et s'y adresse même de manière plus ou moins proportionnelle dans le cadre de certains programmes très spécifiques comme le *Programme prioritaire de travaux (PPT)* ou les *créations de places*.

Ceci fait d'ailleurs de la Belgique l'un des seuls pays d'Europe où les pouvoirs publics financent directement des bâtiments scolaires qui sont des propriétés privées.

4. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle donne raison à la Fédération Wallonie-Bruxelles

Le fait que la Fédération soit propriétaire de ses bâtiments constitue une différence objective avec les réseaux subventionnés, en particulier le réseau libre, dont les bâtiments sont privés. Or, le financement des bâtiments est précisément un des domaines dans lesquels la différence de traitement entre les réseaux d'enseignement est la mieux établie et la plus clairement justifiée.

Ainsi, dans son arrêt 038/91, la Cour constitutionnelle relevait notamment que « *le régime de propriété auquel sont soumis les bâtiments scolaires varie selon le pouvoir organisateur qui en est propriétaire. En effet, dans l'enseignement subventionné libre, ils sont la propriété de personnes privées tandis que dans l'enseignement subventionné officiel, ils appartiennent à des personnes de droit public. Ces caractéristiques, propres à deux catégories de pouvoirs organisateurs, constituent une « différence objective » pouvant justifier un « traitement approprié » au sens de l'article 17, §4 de la Constitution* », justifiant ainsi la différence de financement des bâtiments entre les réseaux d'enseignement.

De même, dans son arrêt 027/92, concernant la Communauté flamande, elle considérait que « *Le régime de propriété auquel sont soumis les bâtiments scolaires varie selon le pouvoir organisateur qui en est propriétaire. En effet, dans l'enseignement subventionné libre, ils appartiennent à des personnes morales de droit privé tandis que, dans l'enseignement officiel subventionné, ils appartiennent à une personne morale de droit public, l'ARGO (« Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs »), qui est strictement contrôlée par la Communauté. Ces caractéristiques propres à deux catégories de pouvoirs organisateurs constituent une « différence objective » justifiant un « traitement approprié », non seulement pour l'octroi de crédits d'investissement, mais également en ce qui concerne l'octroi de crédits pour l'entretien des bâtiments à charge du propriétaire ; en effet, les deux types de crédits, le premier en raison de son affectation à l'acquisition de la propriété d'immeubles, le second en raison de son affectation à la préservation de la valeur d'immeubles dont le pouvoir organisateur est propriétaire, sont transformés en une création de valeur immobilière* ».

En forçant le trait, d'aucuns pourraient même considérer que seule si leur capacité à organiser un enseignement est remise en question, ils peuvent revendiquer une aide publique, circonstance pour laquelle existent déjà différents dispositifs réglementaires, comme on l'a vu ci-dessus.

5. Un enfant est bien égal à un enfant

Dans ses différents argumentaires et prises de position, le SEGEC avance et répète depuis de nombreuses années « qu'un enfant n'est pas égal à un enfant » en Belgique francophone, parce que l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles serait financé différemment de l'enseignement libre.

Pour mettre cette affirmation en perspective, il faut examiner la ventilation du budget de l'enseignement obligatoire en Fédération Wallonie-Bruxelles qui se répartit sur trois grands volets :

- Les frais de personnels ;
- Les frais de fonctionnement ;
- Les bâtiments.

	BUDGET ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE 2021		
	Personnels	Fonctionnement	TOTAL
Fondamental	1.968.000.000	269.000.000	2.237.000.000
Secondaire	2.443.000.000	376.000.000	2.819.000.000
Alternance	63.000.000	2.000.000	65.000.000
Spécialisé	610.000.000	60.000.000	670.000.000
Promotion sociale	200.000.000	7.000.000	207.000.000
Artistique HR	99.000.000	3.000.000	102.000.000
Centres PMS	101.000.000	11.000.000	112.000.000
SOUS-TOTAL	5.484.000.000	728.000.000	6.212.000.000
Bâtiments scolaires			250.000.000
TOTAL			6.462.000.000

Sur les quelque 6,5 milliards d'euros que celui-ci représente pour l'enseignement obligatoire à l'initial 2021, 5,84 milliards d'euros (85%) sont affectés aux traitements et charges des personnels de l'enseignement et assimilés.

Il n'y a en la matière aucune différence entre les enseignants, quel que soit leur pouvoir organisateur, public ou privé.

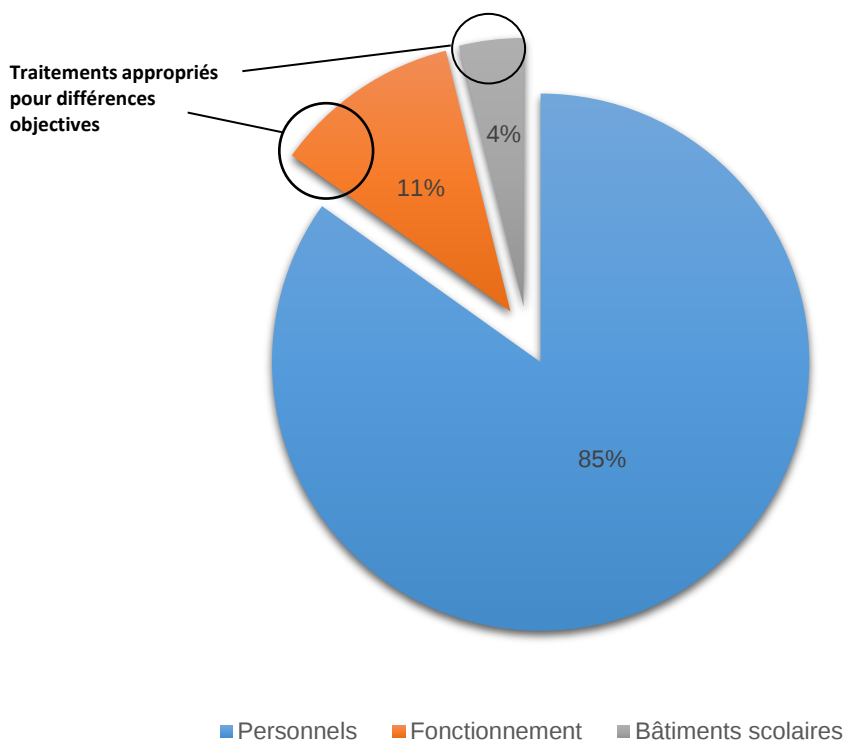
À ce montant s'ajoutent les frais de fonctionnement des établissements scolaires et assimilés pour un total de 728 millions d'euros (11%), lequel est réparti entre l'enseignement subventionné sous forme de subventions de fonctionnement et l'enseignement organisé sous forme de dotations.

Ce n'est que sur la part de dotations que les établissements de WBE bénéficient de moyens différents, ceci afin de leur permettre d'assurer le bon fonctionnement de leur établissement en engageant le personnel ouvrier nécessaire à l'entretien par exemple, ou pour répondre adéquatement aux exigences légales dues aux différences objectives mentionnées ci-dessus, lesquelles justifient une différence de traitement.

Enfin, vient la part du budget consacrée aux bâtiments scolaires, à savoir 250 millions d'euros (4%). Celle-ci se répartit en différents fonds et programmes dont plus de la moitié (140 millions d'euros, soit 56%) est répartie de manière identique ou presque entre les pouvoirs organisateurs (programme prioritaire de travaux, création de places...).

Ce n'est donc que dans ce delta que WBE bénéficie de moyens différents des autres pouvoirs organisateurs au titre de propriétaire.

BUDGET ENSEIGNEMENT OBLIGATOIRE 2021



On peut donc affirmer qu'en matière de financement public des pouvoirs organisateurs de droit privé, ceux-ci sont financés pratiquement de manière identique à leur homologue organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles, alors même qu'ils ne sont pas soumis aux mêmes obligations légales, ni que la force publique ne soit propriétaire des bâtiments concernés.

Pour ces raisons, il est évident qu'un enfant est égal à un enfant et qu'une différence de financement public entre pouvoirs organisateurs de l'ordre de 2% est justifiée vu les différences objectives illustrées dans le présent document.

À tout le moins, la répartition qui, en raison des éléments qui précèdent, ne peut être égale si toutes les obligations des enseignements organisés et subventionnés ne sont pas, elles aussi, égales, est néanmoins équitable.

Conclusion

Le SEGEC, en réclamant davantage de financement public pour les bâtiments scolaires des pouvoirs organisateurs privés qu'il représente, est dans son rôle : il est un lobby, il fait donc pression.

Il s'appuie d'ailleurs lui-même sur de l'argent public pour ce faire, via par exemple les aides publiques à l'emploi qu'il reçoit ou les parts des subventions publiques de fonctionnement versées par la Fédération Wallonie-Bruxelles aux Pouvoirs organisateurs des établissements scolaires que ces derniers doivent rétrocéder au SEGEC au titre de cotisation annuelle.

S'il est incontestable que certains des bâtiments scolaires relevant de pouvoirs organisateurs privés peuvent être en mauvais état à l'instar de ceux de l'enseignement organisé, il n'est par contre pas acceptable que le SEGEC s'en prenne une fois de plus à l'enseignement public pour la cause. Surtout s'il s'agit de présenter des éléments juridiques volontairement tronqués, comme une égalité de traitement qui serait tout d'un coup devenue « constitutionnellement absolue » par exemple, ou d'utiliser des slogans maladroits, tant budgétairement qu'éthiquement, tentant de faire croire que des différences entre enfants existeraient de manière disproportionnée ou ne reposeraient pas sur des éléments objectifs justifiant un traitement approprié.

Comme on l'a vu dans la présente note, la situation du parc scolaire de WBE nécessite une prise en charge d'urgence et on ne peut que saluer une fois encore le fait que, pour la première fois, le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles développe une stratégie *ad hoc* en tant que propriétaire et garant du bon usage des bâtiments publics qui sont les siens et envers lesquels il a une responsabilité toute particulière.

Les différences objectives justifiant une différence de traitement entre pouvoirs organisateurs d'enseignement sont nombreuses, à commencer par la propriété même des bâtiments scolaires, argument largement reconnu par la Cour constitutionnelle.

Le SEGEC a conscience de toutes ces différences. Il sait très bien, par exemple, que les établissements libres ne sont pas tenus d'établir et de centraliser un cadastre de leurs fonds budgétaires et autres avoirs et participations, ou encore un cadastre de leurs infrastructures et des investissements y réalisés. L'absence de contrôle par la Cour des comptes et par des Commissaires du Gouvernement, voire par l'Inspection des finances, sur toutes ces opérations est également tout sauf anodine.

Un enfant est bien égal à un enfant. Les obligations légales des écoles en fonction de leur pouvoir organisateur, elles, sont sensiblement différentes.