

Financement de la communauté française

Jean-Pierre Dawance

Depuis l'instauration du fédéralisme en 1988, les mécanismes de financement des Communautés ont été sensiblement modifiés à plusieurs reprises.

Les grandes étapes sont :

- la loi spéciale de financement de 1989,
- les accords de la Saint-Michel et de la Saint-Quentin de 1993,
- l'accord du Lambermont de 2001.

1. LA LOI SPÉCIALE DE FINANCEMENT

Le principe du financement des Communautés est celui d'une autonomie financière et non d'une autonomie fiscale : les Communautés déterminent l'affectation des moyens mais n'ont pas la capacité de modifier les recettes.

Les moyens transférés aux communautés sont :

- des dotations (dotation TVA et dotation IPP),
- un impôt partagé (la redevance radio-TV),
- une intervention pour les étudiants étrangers.

1.1. La dotation TVA

Le calcul de cette dotation comprend plusieurs étapes.

1. La loi a déterminé un montant global (pour les deux communautés) de 296.385 millions de francs belges (soit 7.347,2 millions d'euros), ce qui correspondait à la dotation inscrite pour 1989. Ce montant évolue avec l'indice des prix à la consommation. Il faudra attendre les accords de Lambermont pour voir ce montant évoluer avec la croissance économique. A l'époque, le fait de ne lier cette dotation qu'à la seule inflation traduisait l'idée de faire participer les Communautés à l'effort d'assainissement budgétaire ; nous sommes en effet à une période où le problème de la dette publique est particulièrement cuisant en Belgique.
2. Ce montant global est ensuite adapté en raison de l'évolution du nombre d'élèves. Cette évolution est calculée pour chacune des deux Communautés et c'est l'évolution la plus favorable (ou la moins défavorable) qui est appliqué pour l'ensemble de la dotation. Cette mesure est favorable à la Flandre qui a connu une dénatalité plus forte que la Wallonie (et un flux migratoire moins élevé).
3. La répartition entre les deux communautés est fonction des besoins financiers de chacune évalués en raison de la répartition du nombre d'élèves soit 57,55% pour la communauté flamande et 42,45 % pour la communauté française.

1.2. La dotation IPP

Les montants de la dotation IPP déterminées en 1989 étaient de 38,8 milliards de francs pour la communauté française et de 47,6 milliards de francs pour la communauté flamande. L'enveloppe globale est liée à l'inflation et à la croissance économique dès l'an 2000. Quant à la répartition, elle est fondée sur le principe du juste retour c'est-à-dire sur base de la contribution de chacune des communautés aux recettes fédérales de l'IPP.

1.3. L'impôt partagé était la redevance radio-TV

Le produit de cette redevance ne sera transféré aux Communauté qu'à partir de 1993.

1.4. L'intervention de l'Etat pour le financement des étudiants étrangers

L'intervention de l'Etat pour le financement des étudiants étrangers étaient de 1,2 milliards de francs pour la Communauté française et de 300 millions de francs pour la Communauté flamande en 1989. Ces montants évoluent en raison de l'indice des prix à la consommation.

2. LES ACCORDS DE LA SAINT-MICHEL ET DE LA SAINT-QUENTIN DE 1993

Les accords de la Saint-Michel ont augmenté la dotation IPP de 4,5 milliards de francs et instauré une liaison à la croissance du PIB qui est progressive et atteint son rythme de croisière à partir de 2000.

[Par ailleurs, ces mêmes accords ont transféré intégralement le produit de la redevance radio-TV aux Communautés. Ceci est rendu caduc puisque ce sont à présent les Régions qui perçoivent cette redevance.]

Les accords de la Saint-Quentin transfèrent une partie des compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (Cocof). Ce transfert concerne :

- des matières culturelles comme les infrastructures sportives et la promotion sociale;
- des matières personnalisables : certains aspects de la politique de la santé et de la politique familiale, la politique d'aide sociale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique des handicapés et la politique du troisième âge;
- quelques éléments de la politique d'enseignement : le transport scolaire et la gestion des bâtiments scolaires.

D'un point de vue budgétaire, deux décrets sont mis en œuvre.

Le premier décret concerne les bâtiments scolaires. Six sociétés publiques d'administration des bâtiments scolaires (les SPABS) sont créées et chargées d'acquérir, d'administrer et d'aliéner les bâtiments scolaires (écoles, internats et centres psycho-médico-sociaux). La Communauté française cède donc ce patrimoine pour un montant de 40,6 milliards de francs. Ce montant est emprunté par les SPABS auprès d'institutions financières (c'est « l'emprunt de soudure »). Cet emprunt a été garanti conjointement la Région wallonne et par la Cocof.

Cette mécanique relativement complexe signifie en fait une débudgétisation de l'emprunt permettant :

- de respecter les normes du Conseil supérieur des Finances ;
- de financer la Communauté française pour un montant de 40,6 milliards de francs - soit 1.006,5 millions d'euros - à charge de la Région wallonne (pour un montant de 30,6 milliards de francs ou 758,6 millions €) et de la Cocof (pour un montant de 10 milliards de francs ou 247,9 millions €).

Le second décret organise le financement des matières transférées. Le montant avant transfert représentait 21 milliards inscrits au budget de la Communauté française. Toutefois, l'intégralité de ce montant n'est pas versée par la Communauté française aux autres entités, ce qui signifie une aide des régions à la Communauté.

3. L'ACCORD DU LAMBERMONT : LE REFINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS

Cet accord vise à apporter une réponse à la question du sous-financement structurel des Communautés. Ce refinancement consiste en une nouvelle dotation TVA à concurrence de :

- 198,315 millions € en 2002
- 148,736 millions € en 2003
- 148,736 millions € en 2004
- 371,840 millions € en 2005
- 123,947 millions € en 2006
- 24,789 millions de 2007 à 2011

Ces montants sont cumulatifs et sont adaptés à l'inflation. En outre, à partir de 2007, ils seront liés à 91% de la croissance réelle du revenu national brut.

A partir de 2012, la totalité de cette dotation sera adaptée à la croissance du revenu national brut et à l'inflation

La répartition de ces moyens nouveaux se fait sur base de deux clés :

- d'une part, la clé de répartition utilisée pour la dotation TVA « 1989 » c'est-à-dire la clé fondée sur le nombre d'élève ;
- d'autre part, la clé de répartition « IPP » c'est-à-dire la clé fondée sur la capacité contributive de chaque communauté en terme d'impôt sur les personnes physiques.

L'importance de chaque clé est définie pour chaque année :

	Part de la clé «nombre d'élèves»	Part de la clé IPP
2002	65%	35%
2003	60%	40%
2004	55%	45%
2005	50%	50%
2006	45%	55%
2007	40%	60%
2008	35%	65%
2009	30%	70%
2010	20%	80%
2011	10%	90%
2012	0%	100%

Il est clair que la clé « nombre d'élèves » est plus avantageuse pour la Communauté française et inversement, la clé «IPP » est plus favorable à la Communauté flamande.

Ainsi, la répartition de ces moyens passera de :

37,91% pour la Communauté française et 62,09% pour la Communauté flamande en 2007 à respectivement 32,86% et 67,14% en 2016.

4. LES ÉVOLUTIONS 2006-2016

Le CREW¹ a réalisé des projections budgétaires pour la période 2006 - 2016. Il est intéressant d'examiner les principaux résultats de ces projections.

Le solde de financement SEC95 (c'est le solde à financer corrigé de sorte qu'il corresponde au système européen des comptes, base 95 « SEC95 ») évolue de la manière suivante (en milliers d'euros) :

2006	960
2007	-98.516
2008	-27.771
2009	28.741

¹ CREW : Centre de Recherche sur l'Economie Wallonne, Facultés Universitaires Notre-Dame de la paix - Namur. Voir V.SCHMITZ, J. DUBOIS, C. JANSSENS et R. DESCHAMPS : « Les perspectives budgétaires de la Communauté française de 2006 à 2016 », *working paper*, CREW, juin 2006.

2010	-20.570
2011	34.221
2012	149.724
2013	305.593
2014	516.299
2015	685.421
2016	853.666

Si l'on tient compte des objectifs fixé lors du Comité de Concertation pour 2006 (soit 960.000 euros) et des montants décidés pour 2007, 2008 et 2009 lors de la conférence Interministérielle des Finances et du Budget (soit respectivement 5.920.000 €, 8.400.000 € et 8.400.000 € respectivement), les marges de manœuvre de la Communauté française sont nulles jusqu'en 2010, l'année 2009 faisant toutefois exception. Ce n'est donc qu'à partir de 2011 que l'on retrouve des marges et que le rapport dette/recettes commence à décroître.

5. L'ENJEU DU DÉBAT SUR LE FINANCEMENT

Le contexte général dans lequel la question du financement de la Communauté française doit être abordée est relativement complexe. On compte en effet plusieurs grands paramètres censés influencer sur la croissance économique et donc sur les moyens dont dispose la Communauté.

1. La mondialisation de l'économie rend les politiques économiques nationales et a fortiori régionales de plus en plus incertaines quant à leurs effets.
2. Le vieillissement de la population pose également le problème de la croissance économique et celui des besoins qui augmentent dans les domaines des pensions, des soins de santé et des matières personnalisables.
3. Les transferts Nord-Sud : la Région wallonne bénéficie de la solidarité fédérale à hauteur de 15% de ses recettes, ce qui n'est pas le cas pour la Communauté.
4. Si le plan Marshall mis en œuvre par la Région wallonne atteint ses objectifs et génère la croissance escomptée, cela signifiera pour la Communauté française une augmentation des besoins en formation et en termes de financement de la recherche et des chercheurs.

Les accords du Lambermont ont modifié les équilibres. En effet, avant 2001, la clé de répartition pour le financement des Communautés, fondé sur le principe du nombre d'élèves, aboutissait à une répartition de 43% pour la Communauté française et de 57% pour la

Communauté néerlandophone. Dans le cadre du refinancement, la clé IPP signifie que la Communauté française dispose de 34% de l'enveloppe. L'évolution sera de moins en moins favorable pour la Communauté française puisque la « part IPP » s'accroît chaque année : à partir de 2010, le différentiel de croissance annuelle sera de 1% au détriment des francophones.

En ce qui concerne les dépenses en matière d'enseignement, la Communauté française arrive en seconde position - juste après le Danemark - pour ce qui concerne les montants dépensés par élève au sein des pays de l'OCDE. Cela signifie que nous disposons d'un taux d'encadrement élevé ; sans vouloir remettre ceci en question, il convient toutefois de poser le problème d'efficience au vu des résultats observés. Par ailleurs, on constate que pour la période qui vient de s'écouler (2001-2006), les besoins additionnels annuels représentent le double du refinancement. Comme souligné plus haut, en termes de perspectives, la Communauté ne disposera d'aucune marge d'ici 2010 en raison notamment des évolutions salariales et aussi du processus de Bologne.

Toutes ces difficultés seront bien présentes dans les débats essentiels qui concernent l'enseignement et qui devront porter sur diverses thématiques.

5. L'existence des différents réseaux qui, comme tout le monde le sait, génèrent des dépenses additionnelles en raison de concurrences nuisibles.
6. La question du financement par les Régions et/ou de la régionalisation de l'enseignement.
7. La question de la relation entre l'enseignement et la reproduction des inégalités sociales et celles des égalités sociales : c'est le débat sur la démocratisation de l'enseignement.
8. La question de l'utilisation des marges après 2010 devra être appréhendée à la lumière de ces grands choix sociétaux. ■