

La Communauté Française

Une paupérisation de nature idéologique

Par Jean-François Pontégnie

Chargé d'études et d'analyses à PAC

Le financement de la Communauté française (appelée aussi « Communauté Française Wallonie - Bruxelles », CFWB, ou encore Fédération Wallonie Bruxelles¹) est réglé par la LSF, la Loi Spéciale de Financement de 1989. Cette loi n'a jamais été refondée ou simplifiée. Au fil des réformes de l'Etat, des conflits institutionnels et des rapports de force entre les Régions du pays, elle s'est donc « enrichie »² de dizaines d'articles tandis que beaucoup d'autres étaient abrogés.

Cet incessant remodelage a rendu le texte particulièrement ardu à déchiffrer... Si l'on tient compte de ce que, en sus, le paysage institutionnel belge est complexe (et, pour ce qui concerne Bruxelles, quasi inextricable), on comprendra qu'il est difficile pour le citoyen de comprendre ce qu'est « sa » Communauté.

La présente analyse présente très schématiquement le principe des diverses entités fédérées (sans s'attarder sur la question des compétences) pour examiner, au départ des questions budgétaires, les spécificités de la Communauté Française.

I. LES ENTITÉS FÉDÉRÉES³.

La Belgique est un Etat fédéral, composé de diverses « entités » non hiérarchisées entre elles, chacune de ces entités dispose de ses propres institutions, à savoir, un gouvernement, un parlement (ou un « conseil ») qui vote les lois, les décrets et les ordonnances (il s'agit toujours de « lois » au sens général du terme, leur appellation change en fonction de l'entité considérée) et une administration.

¹ Nous retiendrons l'appellation « Communauté Française », la seule qui soit constitutionnellement reconnue.

² La loi du 16 janvier 1989 a notamment été modifiée en 1993 (Accord de Saint Quentin et de Saint Michel), en 2001 (Accord du Lambermont et de Saint Polycarpe) et enfin le 6 janvier 2014 (6^{ème} réforme de l'Etat).

³ D'après : <http://www.histoire-des-belges.be/au-fil-du-temps/epoque-contemporaine/rouages-du-federalisme/les-competences-des-entites>

On compte en Belgique, un État fédéral, trois Communautés déterminées par la langue (francophone, germanophone et flamande) et trois Régions (bruxelloise, wallonne et flamande), déterminées sur le plan géographique.

Chacune de ces entités dispose de compétences propres. De façon extrêmement générale, on peut dire qu'aux Régions revient le domaine économique et ses tenants et aboutissants⁴ et qu'aux Communautés reviennent les matières dites « personnalisables », comme l'enseignement.

La Région wallonne dispose d'un Gouvernement (d'un exécutif) comprenant au maximum 9 ministres, d'un Parlement (appelé aussi « conseil ») composé de 75 députés élus au suffrage universel.

La Communauté Française quant à elle dispose d'un Gouvernement (en principe 6 ministres au maximum) et d'un Parlement (un « conseil ») cette fois composé de 94 membres (non élus directement) : il s'agit des députés wallons et de 19 députés bruxellois (le Conseil bruxellois est lui-même composé de 89 députés, 72 francophones et 17 néerlandophones).

Le cas de Bruxelles

La Région bilingue de Bruxelles-Capitale est peuplée de citoyens appartenant aux 2 grandes communautés linguistiques du pays et relève, à ce titre, à la fois de la Communauté française et de la Communauté flamande.

Afin de tenir compte des spécificités culturelles des Bruxellois francophones et néerlandophones, les Communautés ont délégué 3 Commissions communautaires disposant chacune d'une assemblée et d'un exécutif :

- la Commission Communautaire Française (Cocof) s'occupe d'institutions communautaires francophones telles que les ludothèques, les médiathèques, le théâtre national de Belgique, l'Université Libre de Bruxelles,... ;
- la Commission Communautaire néerlandaise (Cocon) s'occupe des institutions flamandes telles que la Vrije Universiteit Brussel, le Théâtre Flamand,... ;
- la Commission Communautaire Commune (Cocom) est compétente pour des matières d'intérêt commun telles que les Centres Publics d'Assistance Sociale (CPAS) bruxellois, l'obligation de vaccination,...

Les parlementaires élus au Conseil régional bruxellois font aussi partie de la Cocom ainsi que de la Cocon ou de la Cocof selon leur appartenance linguistique⁵.

II. L'ÉVOLUTION DES MODES DE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS

Dans le cadre des diverses réformes que l'État belge a connues, les clés de répartition réglant le financement des Communautés flamande et wallonne ont varié et ont été encore compliquées par une série de mécanismes transitoires destinés à « faciliter » le passage

⁴ Les communications et les transports, l'emploi, la politique économique, l'agriculture, l'environnement, l'énergie, l'eau, la recherche scientifique, les relations internationales ; on remarquera que nombre de matières sont *en même temps* traitées par l'État fédéral, par exemple en matière de politique économique, d'énergie ou de relations internationales...

⁵ D'après le « Working Paper N°14-02.RS » du département d'économie appliquée de l'ULB (DULBEA) - « **La 6^{ème} réforme de l'Etat : modalités nouvelles de financement, transfert de compétences et impact budgétaire** »

d'un régime à l'autre. Il n'est pas possible d'en retracer l'histoire, nous nous concentrerons donc sur le chapitre 2 de la loi du 6 janvier 2014 (« **Modifications de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions** ») qui, au terme de la 6^{ème} réforme de l'Etat, détermine les modes actuels de financement des Communautés.

III. RECETTES : le financement de la Communauté française

Les recettes de la CF proviennent très majoritairement de « transferts » en provenance de l'Etat fédéral.

1. La dotation TVA⁶

L'essentiel des recettes de la CFWB provient de la « dotation TVA », c'est-à-dire de la part de la perception de la TVA que lui verse l'Etat fédéral. En 2015, le montant était de 6.460.210.000 €

Depuis 2016, la dotation TVA des Communautés est partagée entre les Communautés flamande et française sur base de la ventilation communautaire du nombre d'élèves de 6 à 17 ans accomplis, régulièrement inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire.

La masse globale (avant répartition) évolue quant à elle en fonction de l'inflation, de l'évolution démographique⁷ et de 91 % de la croissance économique.

2. La partie attribuée de l'impôt sur les personnes physiques (IPP)

En 2015, le Fédéral avait attribué à la CFWB 2.545.226.000 € issus de la récolte de l'IPP.

A partir de 2017, la dotation IPP des Communautés évoluera avec l'inflation et, pour faire participer les Communautés aux « coûts du vieillissement », avec 55 % de la croissance économique lorsque celle-ci sera inférieure à 2,25 %.

La dotation IPP des Communautés est partagée sur base de la ventilation entre Communautés de l'IPP (plus le montant de la participation d'une Communauté à l'IPP est importante, plus la dotation IPP de la dite Communauté est grande).

En 2015, 95,78 % des recettes de la CFWB provenaient de la dotation TVA et de la partie attribuée de l'IPP.

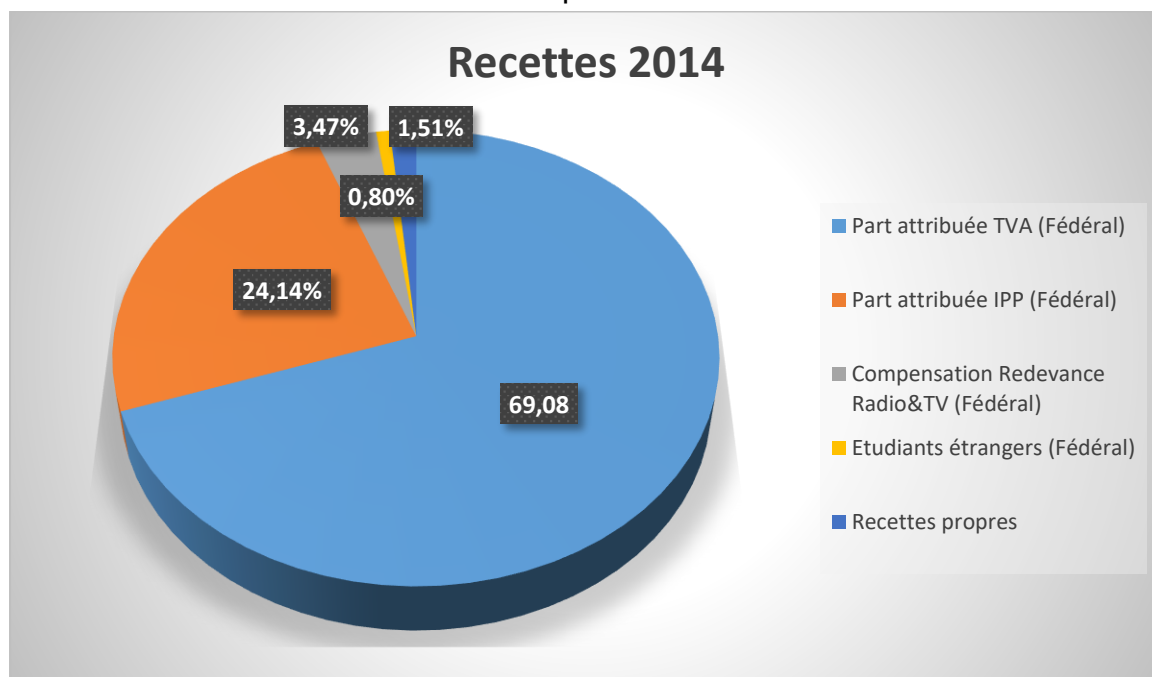
⁶ Auparavant la redevance TV faisait l'objet d'un poste distinct, lequel à présent intégré dans le paquet « TVA ». Note : pour des raisons légales, la redevance ne peut être supprimée mais dans les faits elle n'est plus perçue que par la Région wallonne, les deux autres Régions l'ayant ramenée au taux zéro en 2002 - cf. **L'autonomie fiscale des Régions: Inventaire des compétences et estimations chiffrées** (Cahiers de recherche Série Politique Economique) - S. Thonet, B. Scoreneau, V. Schmitz, et R. Deschamps - N°62 - 2013/02 Février 2013 - Document téléchargeable sur www.fundp.ac.be/cerpe

⁷ On utilise pour ce faire le « Coefficient d'Adaptation Démographique » (CAD). Ce dernier correspond à 80 % de la croissance - par rapport à la situation observée à l'année de référence (1988) - de la population âgée de moins de 18 ans au 30 juin de la Communauté *qui enregistre la plus forte croissance de cette population (soit systématiquement la Communauté française qui présente un taux de natalité plus important)*.

3. En 2014, le solde était composé

- de recettes propres (vente de publications, droits d'entrée dans les musées, droits d'inscription, produit de ventes patrimoniales, dons et legs,...) ;
- de diverses dotations fédérales : enseignement universitaire dispensé aux étudiants étrangers, répartition du bénéfice de la Loterie nationale ;
- de recettes en capital (12,291 millions d'€).

Les recettes de la CFWB en 2104 se présentaient comme suit⁸ :



Les recettes de la CFWB en 2015

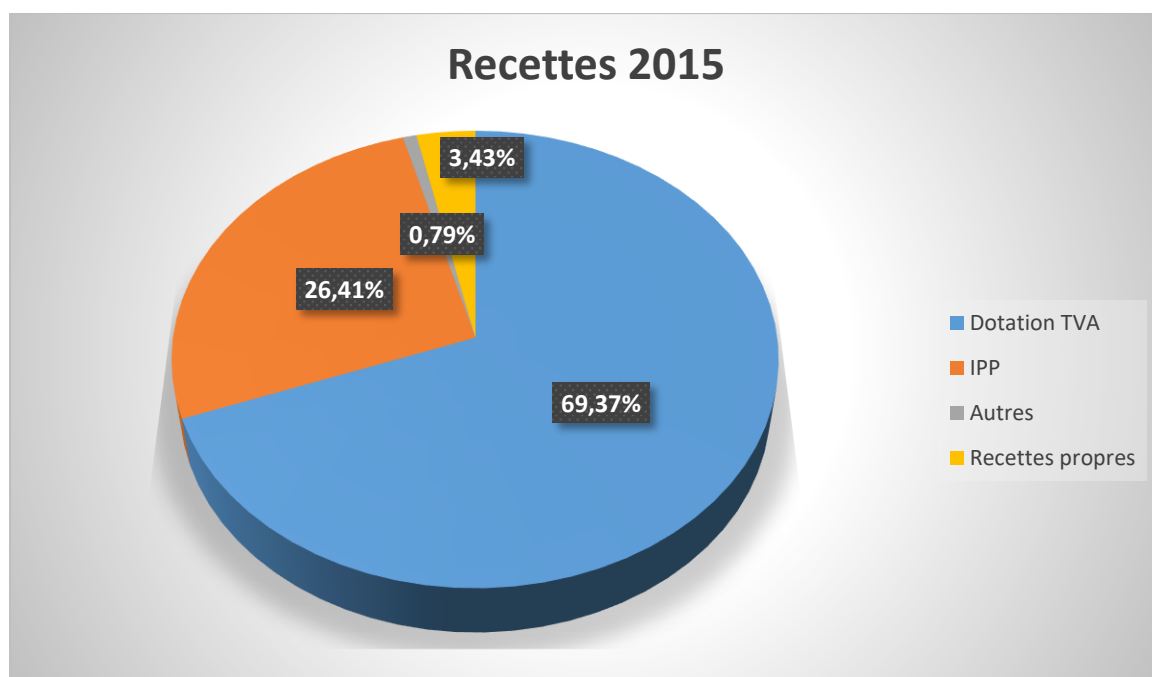
On notera que, comme suite aux transferts de compétences liés à la 6^{ème} réforme de l'Etat, diverses nouvelles dotations ont été allouées aux Communautés :

- la dotation « prestations familiales »
- la dotation « soins des personnes âgées »
- la dotation « soins de santé »
- la dotation « infrastructures hospitalières »
- la dotation « pôles d'attraction interuniversitaires »

En outre, la dotation Radio Redevance Télévision (RRTV) a été intégrée à la dotation TVA.

En 2015, les recettes se décomposaient comme suit :

⁸ En 2014, l'Etat fédéral a versé à la Communauté française un montant de 326.982 milliers EUR (soit 3,47% des recettes totales) en compensation de la régionalisation de la redevance radio et télévision suite aux accords du Lambermont.

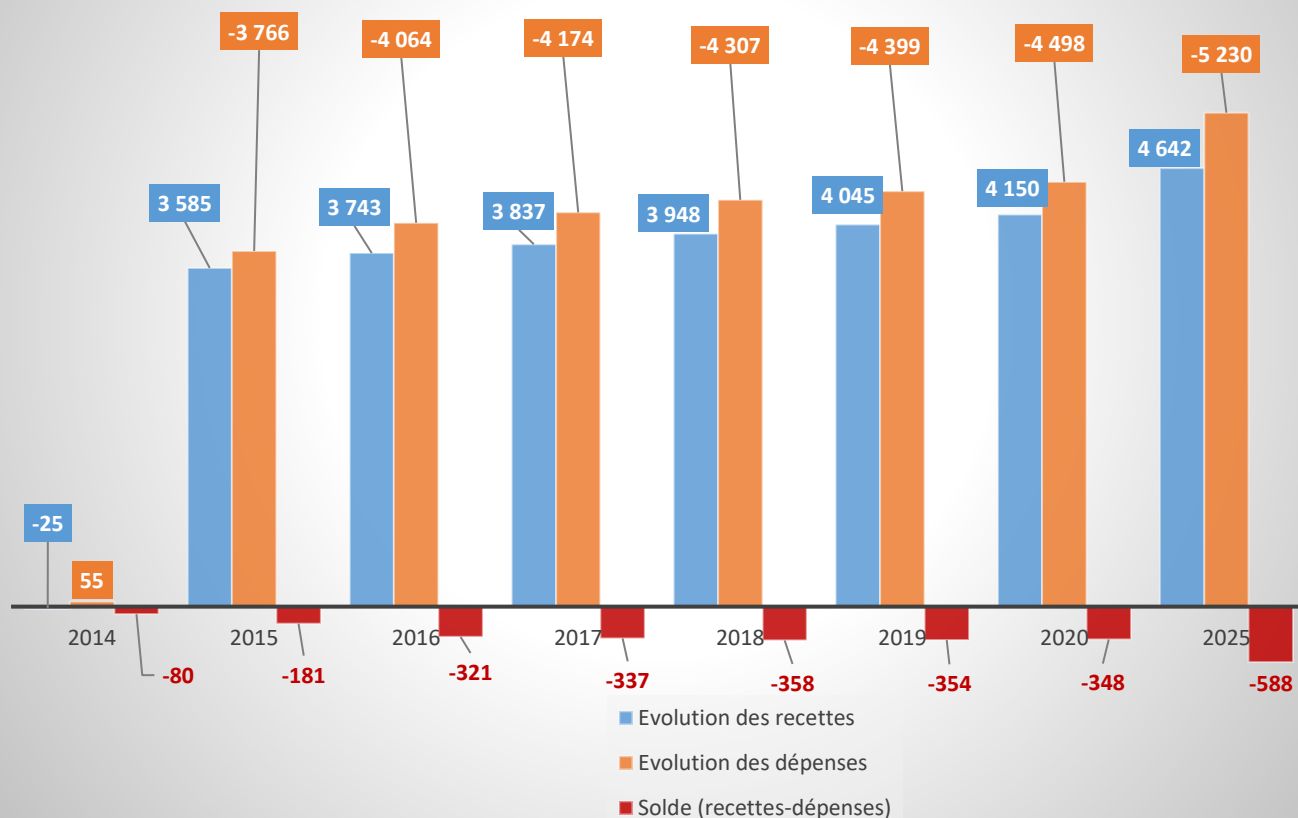


La loi de janvier 2014

Le « Working Paper N°14-02.RS » du DULBEA (op. cit.) note qu'au niveau de la Communauté française (de même au demeurant que pour la Communauté flamande) l'écart entre les recettes et les dépenses ne cesserait pas de se creuser : *« La projection met en évidence que la 6^{ème} réforme détériore les perspectives budgétaires de la Communauté française, l'augmentation des dépenses primaires supplémentaires dépassant l'accroissement des recettes supplémentaires chaque année, ce qui affecte défavorablement le solde primaire⁹. »*

⁹ Le « solde primaire » est une méthode d'exposition de l'état financier d'une entité (ici la CF) hors remboursement des dettes.

Variation des recettes, des dépenses et du solde primaire de la Communauté française liée à la mise en œuvre de la 6ème réforme de l'État (en millions d'euros, de 2014 à 2025)



LES DÉPENSES : les compétences de la CFWB

La méthode la plus simple pour comprendre ce que sont les missions (et les dépenses y afférentes) de la Communauté Française est de recourir à la présentation par chapitres, lesquels reprennent les divers objectifs en vue duquel des moyens financiers sont prévus dans le budget des dépenses.

A. Les chapitres¹⁰

CHAPITRE I : SERVICES GENERAUX : 553.018.000 €

En dehors des relations internationales et des fonds européens, ce chapitre concerne le fonctionnement interne de la CF : dotations au Parlement et au Médiateur, cabinets ministériels, informatique, gestion des immeubles, etc.

CHAPITRE II : SANTE, AFFAIRES SOCIALES, CULTURE, AUDIOVISUEL ET SPORT : 1.409.367.000 €

Outre les infrastructures (Santé, Affaires sociales, Culture et Sport), on retrouve ici les politiques de :

¹⁰ Total des dépenses au budget initial de 2016. Le budget est un document purement prévisionnel ; il connaît des modifications en cours d'année -des « ajustements budgétaires » ; nous utilisons l'initial de 2016 parce qu'il donne une bonne idée de la répartition *générale actuelle* des dépenses.

- santé ;
- d'aide à la Jeunesse ;
- des maisons de justice ;
- de l'enfance ;
- de la culture, des arts de la scène, des lettres, livres et bibliothèques, du patrimoine culturel, des arts plastiques et de la décentralisation culturelle ;
- de la Jeunesse et éducation permanente ;
- de l'audiovisuel et multimédia ;
- du sport .

CHAPITRE III : EDUCATION, RECHERCHE ET FORMATION : 7.412.518.000 € (soit près des 3/4 des dépenses de la CF).

Avec la recherche en éducation, le pilotage de l'enseignement (inter-réseaux) et l'orientation, les bâtiments scolaires et la recherche scientifique, on retrouve ici :

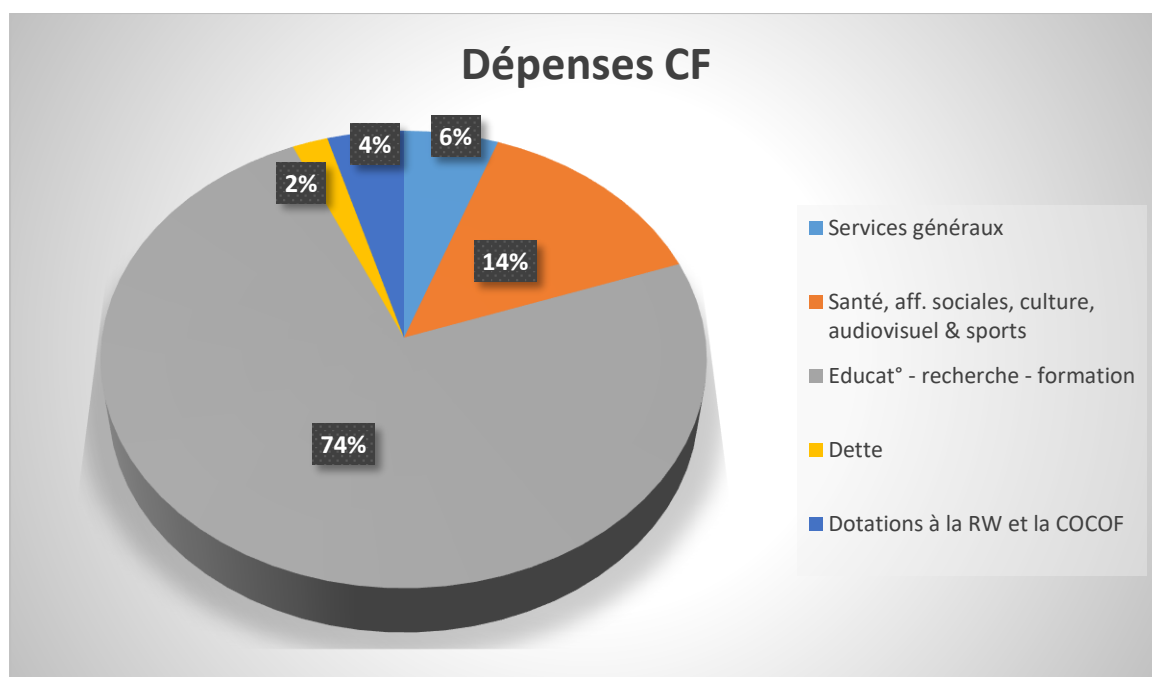
- le service général de l'Inspection ;
- l'Académie royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique ;
- les allocations et prêts d'études ;
- les centres PMS ;
- les affaires pédagogiques et le pilotage de l'enseignement de la Communauté française
- l'enseignement artistique ;
- l'enseignement à distance.

CHAPITRE IV : DETTE PUBLIQUE DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE : 208.891.000 €

CHAPITRE V : DOTATIONS A LA REGION WALLONNE ET A LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANCAISE : 449.121.000 €

Total des dépenses : 10.032.915.000

B. Les dépenses réparties par pourcentages



L'éducation (au sens très général du terme) concentre à elle seule près des 3/4 des dépenses de la CF. Il n'entre pas dans nos intentions d'analyser ce poste. Constatons simplement que les 5 piliers fondamentaux de l'enseignement (cf. tableau ci-après) représentent plus de 86 % des dépenses.

DO 51 Enseignement préscolaire et Enseignement primaire	2.036.307.000
DO 52 Enseignement secondaire	2.631.104.000
DO 53 Enseignement spécialisé	551.700.000
DO 54 Enseignement universitaire	740.207.000
DO 55 Enseignement supérieur hors Université et Hautes Ecoles	465.573.000
DO 56 Enseignement de Promotion Sociale	200.112.000
	6.424.891.000

III. COMMENTAIRES

1. Les Communautés ne disposent de recettes propres que de façon parfaitement marginale. Cette situation est évidemment fort contraignante.

Les parties néerlandophone et francophone (wallonne et flamande) du pays ont abordé le problème de façon très différente.

La « Vlaamse Gemeenschap » : une seule entité

Depuis 1993, la Communauté flamande compose avec la Région la « Vlaamse Gemeenschap », entité flamande qui gère à la fois les matières régionales et communautaires.

Cette disposition permet des économies d'échelle relativement difficiles à chiffrer, mais substantielles : « *Au Nord du pays, le gouvernement et le parlement de la Communauté*

flamande exercent les compétences de la Région flamande : il y a un seul pouvoir politique, une seule administration et un seul budget (...) ¹¹».

Outre les économies d'échelle, cette disposition institutionnelle permet à la Communauté flamande de disposer, le cas échéant, de certaines marges de manœuvre financières octroyées par la Région : « *[il y a un seul budget] ce qui permet de faire glisser des moyens budgétaires de la Région vers la Communauté.* » (RTBF, « **Transfert de compétences** », op. cit.)

Communauté française et Région wallonne : les transferts de compétences

Pour ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, on notera (à titre d'exemple) que le budget 2016 de la CF contient une « **section particulière** »¹², dont les recettes et les dépenses sont identiques et évaluées au montant de € 3.646.491.000,00. Les recettes de cette « section particulière » sont composées de la part des apports de l'autorité fédérale qui constituent un montant équivalent au montant inscrit en dépenses à verser à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, conformément aux accords dits de la Sainte-Emilie, organisant la répartition intra-francophone des compétences entre les entités fédérées. Pour le dire simplement : la CF a délégué certaines de ses missions à d'autres entités, elle leur rétrocède donc les moyens que le Fédéral lui octroie pour remplir ces missions. Mais « *le mécanisme de transfert de compétences permet de soulager le budget de la Communauté française : il n'y a, chaque année, qu'un transfert partiel des moyens (...) consacrés par la Communauté à l'exercice des compétences transférées, la Communauté conservant environ un cinquième des budgets qu'elle consacre aux matières transférées.* » (RTBF, « **Transfert de compétences** », op. cit.)

Les divers transferts ont été organisés lors d'accords successifs, longuement négociés (Saint Michel, Saint Quentin, mis en œuvre en 1994, et Sainte Emilie, 2014).

2. De façon générale, on constate que le financement des Communautés est pour une part conjoncturel. Il dépend (comme celui de tous les États ou entités fédérées) de l'état de l'économie, de l'inflation, de la croissance économique... Cette relative volatilité est à l'évidence inscrite dans celle de l'économie mondialisée et se ressent dès lors des chocs violents, tel que celui qu'a pu produire la crise de 2008.

Les Communautés sont ainsi contraintes de participer aux « efforts budgétaires » généraux (décidés par l'État fédéral et inscrits dans les dispositions européennes) : assainissement des finances publiques ou « coûts du vieillissement »... Et pour ce faire, la seule façon de procéder - puisque les Communautés ne disposent pas de financement propre - est la retenue à la source, soit sur la dotation TVA, soit sur la répartition de l'IPP. Ainsi en 2015 et

¹¹ https://www.rtb.be/info/belgique/detail_transfert-de-competences?id=8171470

¹² Dans la mesure où le budget de la CF sépare cette section du budget global et où l'entrée est strictement égale à la sortie nous n'avons pas tenu compte de ce poste dans notre exposé ci-avant.

2016, les Communautés ont vu leur dotation IPP amputée de 365 millions, au titre de leur participation à l'assainissement des finances publiques.

3. On relèvera encore que la part de l'IPP qui revient aux Communautés est liée au montant des contributions respectives des dites Communautés : c'est une sorte de prime à la richesse. Si cette répartition est en effet pour une part « logique » (puisque la hauteur des montants dépend du nombre de contribuables), elle n'est cependant pas pondérée par la prise en compte de la hauteur (moyenne ou médiane, par exemple) des revenus eux-mêmes. Or, on pourrait imaginer qu'une Communauté A numériquement inférieure à une autre (B) contribue plus à l'IPP si les revenus de la plupart des membres de A sont plus élevés que ceux de la Communauté B.

Sur ce point, il importe encore de savoir que, de façon générale, la « clé-élèves » a été de plus en plus réduite ; pour les moyens nouveaux (transférés de réforme en réforme) elle est par exemple passée de 65 % en 2002 à 0 en 2012. En cause, la différence de natalité et, dès lors d'élèves !, entre les régions/communautés : par rapport à 1998 (année de référence), le coefficient d'adaptation démographique (cf. note 7) était, en 2014, de 105,29 % pour la CF et de... 99,21 % pour la Communauté flamande.

Par ailleurs, en dehors de la clé élèves, lorsqu'il est utilisé, c'est toujours le coefficient démographique le plus élevé qui est retenu : pour le coup, la répartition ne se fait pas selon la croissance de la population respective des Communautés, mais bien en fonction de celle de la Communauté française.

4. LA QUESTION BRUXELLOISE

Le principe général est que *« Les recettes IPP localisées en Communauté française sont égales aux recettes IPP localisées en région de langue française augmentées de 80 % des recettes IPP localisées en région bilingue de Bruxelles-Capitale. Les recettes IPP localisées en Communauté flamande sont égales aux recettes IPP localisées en région de langue néerlandaise augmentées de 20 % des recettes IPP localisées en Région de Bruxelles-Capitale. »*

Cette clé de répartition ne correspond à aucune réalité.

5.1. Les recensements linguistiques sont en effet abolis depuis la loi du 24 juin 1961¹³.

5.2. Toutes les estimations de la répartition entre entités linguistiques reposent donc sur des estimations ; l'université de Laval déclare : *« pour en arriver à un résultat fiable, il faudrait un recensement linguistique établi sur une base scientifique. Dans ce pays, la seule manière d'arriver à un résultat fiable serait d'organiser une vaste étude scientifique faite par des universitaires non impliqués dans les partis politiques. Tout autre moyen serait « infecté » dès le commencement par des pressions politiques et communautaires. »*

5.3. Selon l'Association pour le développement de la science appliquée en sciences sociales (Adrass)¹⁴ - par exemple - en 2010, en termes de population totale (en ce compris

¹³ http://www.axl.cefanelaval.ca/europe/belgiqueetat_demo.htm ; la liberté de ton et le caractère rigoureux de l'approche d'une université étrangère -en l'espèce québécoise - sont intéressants, en ce qu'ils sont détachés de ce que l'Université en question nomme elle-même « les pressions politiques et communautaires ».

les moins de 18 ans qui ne votent pas), en distinguant les belges francophones, les belges flamands et les étrangers, il y aurait à Bruxelles 66,5 % de Belges francophones, 28,1 % d'étrangers et 5,3 % de Belges flamands.

Il apparaît assez évident que les clés de répartition des dotations fédérales sont le fruit de compromis issus des rapports de force entre les Régions du pays : la clé bruxelloise ne correspond à rien, le coefficient démographique n'est pas utilisé selon la croissance réelle de la population flamande, les clés défavorables à celle-ci sont abandonnées, etc.

Il n'est pas question ici de rentrer dans une quelconque querelle linguistique. L'histoire montre que c'est la bourgeoisie (la classe exploitatrice) qui opta largement pour le français et que, si celui-ci était de fait la langue de l'exploiteur, il s'agissait bien plus d'une question de lutte des classes que de « nationalité » ou d'implantation géographique. Il nous semble dès lors que les revendications contemporaines, basées sur des concepts tels que le territoire ou la langue, sont de nature populiste, au sens où il s'agit d'arguments simplistes visant à se soustraire à la réflexion en recourant aux affects. La question belge est évidemment fort complexe - et largement « infectée » (pour reprendre le mot de l'université de Laval) par l'irrationnel - elle ne peut être traitée de façon correcte en quelques mots.

Ce qui nous importe se situe sur le plan politique, en dehors de toute logique de partis - dont on soulignera au passage que les volontés hégémoniques sur telle ou telle parcelle du pays ont coûté fort cher aux citoyens. Dans une période dont tout montre qu'elle accroît la pauvreté et l'exclusion, les Communautés ont en charge des matières cruciales sur le plan de l'égalité - pour le dire vite : l'enseignement, la culture, l'éducation populaire. Leur sous-financement chronique, de plus entièrement dépendant des rétrocessions fédérales, les place dans une situation où elles ne sont plus à même de remplir leurs fonctions.

Il est difficile de ne pas y voir une vraie cohérence avec les politiques menées par ailleurs, ainsi qu'en témoignent les transferts de compétences issus de la 6^{ème} réforme de l'État dont il a été démontré qu'ils étaient sous-financés.

Il est donc fort probable que c'est d'un vrai projet politique progressiste et translinguistique que pourrait venir le salut des Communautés sur le plan des finances et de leur indépendance, toutes deux nécessaires à l'accomplissement de leurs missions émancipatrices.

¹⁴ <http://adrass.net/les-neerlandophones-a-bruxelles/>