

# LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT EN COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Michaël VAN DEN KERKHOVE et Robert DESCHAMPS

Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne

FUNDP

## Introduction

La réforme institutionnelle de 1988 transforme la Belgique en un Etat fédéral dans lequel le pouvoir central abandonne l'exercice d'un nombre important de compétences au profit des entités fédérées, c'est-à-dire les Communautés (française, flamande et germanophone) et les Régions (de Bruxelles-Capitale<sup>70</sup>, flamande et wallonne). Afin de permettre aux entités fédérées de mener à bien leurs nouvelles missions, un système de financement est mis en place dès 1989. Il repose sur des mécanismes complexes définis par la Loi spéciale de financement (LSF) du 16 janvier 1989. En 1993, une première modification<sup>71</sup> est apportée au système de financement des communautés lors des accords de la Saint Michel. Les règles du financement communautaire sont modifiées une seconde fois en 2001 à l'occasion des accords du Lambermont<sup>72</sup>; elles prévoient notamment un refinancement substantiel et durable des Communautés française et flamande.

### Le financement de la Communauté française

La Communauté française est majoritairement financée par des transferts institutionnels en provenance de l'état fédéral et dont les règles d'évolution et de répartition entre communautés sont définies par la LSF.

Le transfert le plus important (66,83% du total) est la partie attribuée du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). En 2003, les deux grandes communautés se partagent quelque 10.280 millions d'euros, dont 4.417 millions en faveur de l'entité francophone. Le montant versé par l'état fédéral aux Communautés française et flamande au titre de partie attribuée du produit de la TVA peut être scindé en deux composantes : d'un côté, les moyens principaux, et de l'autre, les montants liés au refinancement décidé en 2001.

Les moyens principaux correspondent à la partie attribuée du produit de la TVA prévue par la LSF du 16 janvier 1989 hors refinancement issu des accords du Lambermont. L'enveloppe globale versée aux deux communautés évolue en fonction du taux de fluctuation de l'indice des prix à la consommation, d'une part, et de l'évolution de la population âgée de moins de 18 ans<sup>73</sup>, d'autre part. L'adaptation à la démographie s'opère via un coefficient de dénatalité calculé dans les deux communautés; toutefois, seul le coefficient le plus favorable (ou le moins pénalisant) est retenu. Chaque année, le total des moyens principaux est réparti entre la Communauté française et la Communauté flamande par application du principe «un élève=un élève» selon lequel chaque entité reçoit un montant proportionnel à sa part dans le nombre total d'élèves âgés de 6 à 17 ans

---

<sup>70</sup>Même si les structures régionales bruxelloises ne seront effectivement mises en place qu'en 1993.

<sup>71</sup>Loi spéciale du 16 juillet 1993.

<sup>72</sup>Accords qui vont se traduire par la Loi spéciale du 13 juillet 2001.

<sup>73</sup>Cette évolution est mesurée par rapport à la situation observée en 1988, année de référence.

inclus<sup>74</sup>. En 2003, cette répartition était de 43,07% pour les francophones et de 56,93% pour les flamands.

Le refinancement intervient via deux canaux. D'abord, les ressources provenant de la partie attribuée du produit de la TVA sont accrues chaque année de 2002 à 2011 (à hauteur de 198, 149, 149, 372, 124, 25, 25, 25, 25 et 25 millions d'euros pour les deux communautés). Ensuite, ces montants sont liés dès l'année 2007 à 91% de la croissance réelle du RNB. Contrairement aux moyens principaux, répartis selon le principe «un élève=un élève», les montants du refinancement (c'est-à-dire les montants additionnels et le gain issu de la liaison à la croissance) sont partagés selon une clé spécifique qui évolue de 2002 à 2012 de façon à correspondre alors à la répartition communautaire des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP), soit, en 2003, 34,52% pour les francophones et 65,48% pour les flamands. Dans le cas du refinancement, le principe «un élève=un élève» est donc progressivement abandonné au profit du principe dit «du juste retour» selon lequel chacun reçoit un montant proportionnel à sa contribution à l'IPP.

Par ordre d'importance, la deuxième ressource de la Communauté française (24,75% du total) provient de la partie attribuée du produit de l'IPP. En 2003, l'état fédéral verse aux deux communautés un montant de 4.652 millions d'euros, dont 1.609 millions en faveur de la Communauté française. La masse globale évolue en fonction de l'indice des prix à la consommation et de la croissance réelle de l'économie belge. Elle est répartie chaque année entre les communautés selon le principe «du juste retour», soit en fonction du rendement de l'IPP dans les deux communautés. L'IPP francophone correspond à l'IPP perçu en Région wallonne augmenté de 80% de celui perçu en Région de Bruxelles-Capitale; l'IPP flamand est égal à l'IPP perçu en Région flamande augmenté de 20% de celui perçu en Région de Bruxelles-Capitale. Actuellement, la clé s'établit autour de 34,52 % pour la Communauté française et de 65,48% pour la Communauté flamande.

Jusqu'en 2001, la Communauté française de Belgique disposait également de recettes fiscales propres à travers la redevance radio et télévision. Toutefois, la réforme menée en 2001 a transformé la redevance en un impôt régional; en contrepartie, l'état fédéral octroie aux Communautés française et flamande une dotation compensatoire qui croît en fonction de l'indice des prix à la consommation. En 2003, la dotation perçue par la Communauté française s'élève à 258 millions d'euros, soit un peu moins de 4% de ses recettes courantes totales.

Toujours dans le cadre des accords du Lambermont, l'Etat fédéral a augmenté son intervention dans le financement de l'enseignement supérieur universitaire dispensé à des étudiants étrangers. Enfin, des moyens destinés à des compétences particulières (telle que la recherche scientifique), et qui étaient à la charge de l'Etat fédéral avant la réforme, transitent désormais par le biais des communautés, sous la forme d'une partie redistribuée du bénéfice de la Loterie Nationale. Il ne s'agit donc pas là de moyens additionnels.

Parallèlement aux transferts provenant de l'Etat fédéral et régis par la LSF, la Communauté française bénéficie depuis 1993 d'une aide financière de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale (via la Commission communautaire française ou COCOF). En effet, la Communauté française leur a transféré certaines de ses compétences sans que tous les moyens budgétaires correspondants soient transmis en même temps (accords de la Saint Quentin). En 2000, la Région wallonne et la COCOF ont accepté d'accroître cette aide respectivement à hauteur de 59,5 et 19,8 millions d'euros. Cet effort supplémentaire évolue en fonction de l'inflation et est également adapté chaque année à un coefficient multiplicateur dont la valeur est

---

<sup>74</sup>Ce critère objectif de répartition a été retenu à l'occasion des accords de la Saint Eloi conclus en 1999.

comprise entre 1 et 1,5<sup>75</sup>. Ces différentes aides constituent un refinancement appréciable et durable pour la Communauté française.

Enfin, toujours en 1993, la Communauté a «vendu» une partie de ses bâtiments scolaires pour un montant de 40 milliards de francs belges, ce qui lui a fourni des moyens importants pendant plusieurs années.

### **Les accords intra-francophones de Val Duchesse de 2001**

Dès 2001, dans le cadre des accords intra-francophones de Val Duchesse, les partis francophones de la majorité et de l'opposition ont décidé de l'affectation *a priori* des moyens nouveaux issus du refinancement entre trois catégories de mesures : d'abord, la création d'un Fonds Ecureuil (ou fonds des générations futures), ensuite, le financement d'un programme de désendettement de 2005 à 2010 et, enfin, la mise en œuvre d'un plan pluriannuel de dépenses sur la période 2003-2010. Ce plan fournit des clés de répartition du refinancement entre les principaux domaines de compétences de la Communauté. La Région wallonne et la COCOF ont également accepté d'augmenter l'aide financière qu'elles apportent à la Communauté au cours des années 2003 à 2009.

La création du Fonds écureuil a été officialisée lors du vote du décret du 20 juin 2002 par le Conseil de la Communauté française. L'objectif du Fonds est de permettre à l'entité de disposer de réserves suffisantes en cas de baisse conjoncturelle de ses recettes institutionnelles ou en cas de risques éventuels et de charges imprévisibles. Le décret prévoit que le Fonds soit alimenté chaque année dès 2003 par une fraction des parties du produit de la TVA et de l'IPP attribuées à la Communauté, fraction dont l'importance est fixée par le décret (0,0667% en 2003, 0,2284% en 2004, 0,7851% en 2005, 0,9451% en 2006, 1,2752% en 2007, 1,7729% en 2008, 1,9579% en 2009 et 2,4421% en 2010).

Le décret du 19 décembre 2002 consacre quant à lui la volonté de la Communauté de mener une politique volontariste de réduction de son endettement total. Le décret prévoit le montant annuel de désendettement : 17,5 millions d'euros en 2005, 25 millions en 2006, 50 millions en 2007, 75 millions en 2008 et 100 millions en 2009 et en 2010.

Les moyens disponibles après financement du Fonds écureuil et du programme de désendettement sont alloués au plan pluriannuel de dépenses. Ce dernier regroupe diverses actions, soit en matière d'enseignement obligatoire et non obligatoire (pour 75% du total), soit dans les domaines des affaires générales, de la santé, des affaires sociales, de la culture, de l'audiovisuel et du sport (pour 25% du total).

Depuis la signature des accords de Val Duchesse, certaines mesures prévues par le plan pluriannuel de dépenses ont fait l'objet d'un décret fixant les montants annuels qui leur seront consacrés au cours des années 2003 à 2010. C'est le cas du rattrapage des subventions de fonctionnement versées aux établissements de l'enseignement subventionné<sup>76</sup>, de la mise en équivalence des avantages sociaux pour les établissements scolaires de la Communauté française<sup>77</sup>, de la

---

<sup>75</sup>En 2000, 2001 et 2002, la valeur de ce coefficient multiplicateur est restée fixée à 1. En 2003 elle s'élève à 1,375.

<sup>76</sup>A terme, les subventions de fonctionnement versées aux établissements de l'enseignement subventionné devraient atteindre 75% des dotations de fonctionnement versées aux établissements de la Communauté française. Ce rattrapage s'opère progressivement de 2003 à 2010.

<sup>77</sup>Il s'agit d'offrir une compensation aux établissements scolaires de la Communauté française qui sont exclus du régime des avantages sociaux. En vertu de ce régime, si une commune, une province ou la COCOF accorde des avantages sociaux aux élèves de ses établissements, elle doit consentir les mêmes avantages aux élèves des écoles libres subventionnées de même catégorie situées dans la même zone géographique.

hausse des moyens destinés aux bâtiments scolaires<sup>78</sup> ainsi que de l'organisation de cours philosophiques dans les enseignements officiel et libre non confessionnel subventionnés. Les budgets annuels qui seront alloués aux trois premières actions de 2003 à 2010 sont définis dans le décret du 12 juillet 2001 (décret dit de la Saint Boniface) visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire; ceux destinés à l'organisation de cours philosophiques sont fixés dans le décret du 12 juillet 2001 relatif à la prise en compte de l'organisation de cours philosophiques dans les enseignements officiel et libre non confessionnel subventionnés.

Les autres politiques inscrites dans le plan pluriannuel de dépenses (essentiellement des mesures nouvelles touchant à l'ensemble des compétences de la Communauté, en ce compris la revalorisation salariale dans l'enseignement) ont été initiées dès 2003 dans le cadre du Plan d'Action pour la Charte d'Avenir (PACA). Dans leur cas, aucun décret ne fixe de montants annuels destinés à leur financement au cours de la période 2003-2010. Seuls les crédits 2003 et 2004 ont fait l'objet d'une décision officielle dans le cadre des budgets généraux des dépenses votés pour les deux exercices concernés. Les moyens budgétaires qui pourraient leur être alloués par la suite seront dès lors fonction des éventuelles marges de manœuvre que la Communauté pourra dégager après prise en compte de tous les autres éléments abordés précédemment.

### **Quelles perspectives budgétaires pour la Communauté française ?**

De quelle marges de manœuvre la Communauté va-t-elle disposer compte tenu des éléments abordés précédemment ? Pouvons-nous estimer leur importance ?

Pour répondre à ces interrogations, nous recourons au simulateur macrobudgétaire mis au point par le Centre de Recherches sur l'Economie Wallonne. Ce simulateur se présente comme un outil d'aide à la prise de décision en matière de politique budgétaire. Constitué d'un ensemble de modules spécialisés, il estime non seulement l'évolution des recettes communautaires, mais également, et c'est là l'une de ces principales caractéristiques, l'évolution des dépenses de l'entité, en particulier les charges liées aux rémunérations du personnel de l'enseignement. La confrontation des recettes aux dépenses permet de calculer l'évolution des soldes budgétaires et de les comparer aux recommandations de la section «Besoins de financement des Pouvoirs publics» du Conseil supérieur des finances. Le simulateur offre ainsi une description détaillée du cadre budgétaire avec lequel la communauté devra composer pour les prochaines années et une mesure des marges de manœuvre qu'elle pourra affecter chaque année à l'exercice de ses différentes compétences.

Fin 2003, nous avons réalisé une simulation des perspectives budgétaires de la Communauté française à l'horizon 2013. Cette simulation, basée sur les montants de recettes et de dépenses inscrits au budget 2003 initial de l'entité, intègre, d'une part, le refinancement et, d'autre part, les éléments des accords intra-francophones de Val Duchesse qui ont fait l'objet d'une décision officielle (arrêté, décret ou budget) à l'heure actuelle. Il s'agit du décret dit de la Saint Boniface, du Fonds Ecureuil, du programme de désendettement ainsi que de la tranche 2003 du plan pluriannuel de dépenses et de la tranche 2003 de la revalorisation salariale dans l'enseignement. Par ailleurs, la simulation s'articule autour d'hypothèses précises retenues pour projeter les différents postes de recettes et de dépenses de la Communauté française. Une attention particulière est notamment portée à la croissance des dépenses de personnel dans l'enseignement; celles-ci absorbent en effet une part substantielle du budget communautaire.

---

<sup>78</sup>Ces moyens supplémentaires sont versés par l'intermédiaire des différents Fonds et Programmes relatifs aux bâtiments scolaires des établissements officiels, officiels subventionnés et libre subventionnés.

Il ressort de cette simulation que si les estimations actuelles de croissance économiques d'ici à 2013 se confirment, la Communauté française disposera de marges de manœuvre budgétaire à partir de l'année 2005 (voir nos estimations au Tableau 1).

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
36 688	60 950	104 308	158 367	229 793	268 493	466 445	556 307	673 163

Tableau 1. Estimation des éventuelles marges de manœuvre budgétaire en faveur de la Communauté française de 2005 à 2013, en milliers d'euros courants

Sources : Législation de la Communauté française et calculs CREW.

Ces marges potentielles définissent le cadre financier dans lequel la mise en œuvre des accords de Val Duchesse devra s'inscrire, en particulier les initiatives prévues par Plan d'Action pour la Charte d'Avenir en matière d'enseignement obligatoire (le fondamental, le secondaire et le spécial), d'enseignement non obligatoire (les universités, les hautes écoles, la promotion sociale et l'artistique) de santé, d'affaires sociales, de culture, d'audiovisuel, de sport et de recherche scientifique, d'une part, ainsi que la revalorisation salariale dans l'enseignement, d'autre part.

---

Pour obtenir plus d'informations sur cette communication :  
[michael.vandenkerkhove@fundp.ac.be](mailto:michael.vandenkerkhove@fundp.ac.be)