

Bis+ n°16 - mai 2004

Financer l'action sociale

En février 2000, alors qu'il nous présentait la difficile confection de son premier budget de la législature, Alain Hutchinson, secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, membre du Collège de la Commission communautaire française (COCOF) chargé du budget, de la famille et des affaires sociales (à la notable exception de la politique en faveur des personnes handicapées), nous lançait un tonitruant mais salvateur « jusqu'ici, ça va ! ». On n'a pas pu résister : 4 ans plus tard, un tantinet gamin, on lui a demandé, juste avant qu'il s'en aille visiter le quartier européen : « Et maintenant, ça va toujours ? »

Texte et reportage photographique sur le web :
<http://users.skynet.be/cbcs>

Synthèse de la table ronde sur le financement de l'action sociale à Bruxelles – 22 mars 2004

Et maintenant, ça va toujours ?

Alain Willaert

La réponse clôturera un historique institutionnel et budgétaire un peu aride (comme peuvent l'être les chiffres), mais ô combien riche en rebondissements. Quand, enfin, elle fuse, la réponse ne surprend personne. Mais on aurait aimé entendre autre chose. « *Le carcan budgétaire dans lequel la Commission communautaire française se trouve lui permet de vivre, ou plutôt de survivre, mais pas de grandir* » lance Alain Hutchinson. En février 2000, il nous disait déjà : « *Il n'y a pas possibilité de renforcer ce qui existe déjà. Il faudra, sur le terrain, trouver des modes d'intervention plus efficaces, sans augmentation des moyens disponibles.* » (1)

On s'explique !

Quand on propose au ministre Hutchinson de rencontrer les travailleurs de terrain pour débattre des matières dont il a la compétence, il s'exécute toujours avec une grande rigueur et un plaisir évident. Ce fut une nouvelle fois le cas lors de la table ronde organisée par le Conseil bruxellois de coordination sociopolitique, en partenariat avec l'Agence Alter, le 22 mars 2004, sur le thème du financement de l'action sociale à Bruxelles. Réunis autour du ministre, accompagné de deux membres de son Cabinet (Martine Féron et Catherine François), une trentaine de travailleurs et responsables d'associations des différents secteurs de l'action sociale, celui des Centres d'action sociale globale étant particulièrement bien représenté.

Au moment où la COCOF a reçu de nouvelles compétences de la Communauté française, suite aux accords dits de la St-Quentin, son budget (relatif à l'année 1994) s'élevait à 6,2 milliards de francs, soit environ 153 millions d'euros.

En 2004, le budget de la COCOF atteint 290 millions d'euros : il a quasiment doublé en 10 ans.

Rappel des étapes institutionnelles qui ont influencé le financement de la COCOF.

1993 : les accords de la Saint-Quentin

Alain Hutchinson : « *Quand la COCOF, comme la Région wallonne, se voit transférer par la Communauté française, au 1^{er} janvier 1994, des nouvelles compétences dans le domaine de la politique des personnes handicapées, de la politique sociale, de santé, de formation professionnelle, ... , la Communauté française lui verse, en contrepartie de ce transfert de compétences, une dotation qui représente environ 80% du coût de ces nouvelles politiques, les 20% non couverts permettant un 1^{er} refinancement de la Communauté française.*

Autre élément de refinancement de la Communauté française intervenu de 1993 à 1998 : le rachat des bâtiments de l'enseignement secondaire par la Société publique d'Administration des Bâtiments scolaires bruxellois, à concurrence de 248 millions d'euros (10 milliards de francs). Ce montant, dont la COCOF ne disposait pas, a été emprunté. Il représente 25% du montant total versé dans le cadre de l'emprunt de soudure, les sociétés wallonnes ayant emprunté les 75% restants. Cet emprunt est pris en charge tant en intérêt qu'en amortissement par le budget de la COCOF. Il s'élève actuellement à 180 millions d'euros, ce qui signifie que la COCOF a remboursé environ le quart du montant emprunté.

La COCOF a pu assumer ces deux refinancements de la Communauté française grâce au « droit de tirage » qui consiste en une intervention de la Région de Bruxelles-Capitale, fixée par la loi spéciale de juillet 1993. Le droit de tirage, qui s'élevait à 20 millions d'euros en 1993 et à 40 millions d'euros en 1994 est devenu, depuis quelques années, la principale recette de la COCOF.

Au budget 2004, il s'élève à 122.651.000 euros, ce qui représente 43% des recettes de cette institution. C'est grâce à l'accroissement du droit de tirage que le financement de l'accord non marchand a été obtenu. »

1995 : la scission de la province du Brabant

Alain Hutchinson : « Second bouleversement institutionnel important pour le budget de la COCOF : la scission de la Province de Brabant, qui est intervenue au 1^{er} janvier 1995. Cette scission a eu pour conséquence le transfert, à la COCOF et à la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), de l'enseignement provincial, à savoir essentiellement les écoles situées sur le site du CERIA à Anderlecht. La COCOF est devenue, pour cet enseignement, « pouvoir organisateur » et l'ensemble des bâtiments du CERIA lui appartiennent ou sont encore en copropriété, pour ne pas dire en indivision, avec la VGC.

Ici aussi, budgétairement, nous dépendons de la dotation versée chaque année par le budget régional. Le montant global de la dotation enseignement est prévu dans la loi spéciale du 16 juillet 93, mais sa répartition entre la COCOF et la VGC se fait selon le nombre d'élèves francophones et néerlandophones comptabilisés dans les écoles anciennement provinciales. Au budget 2004, cela représente une recette de plus de 28 millions d'euros.

La scission de la Province a également permis à la COCOF de continuer à subventionner des associations culturelles, sociales et dans le domaine de la santé.

La partie « culturelle » du budget de la COCOF a été héritée, quant à elle, de la Commission française de la Culture et elle reste sous le contrôle de la Communauté française, qui est son pouvoir de tutelle. C'est ce qui explique la complexité des documents, budgétaires et autres de la COCOF : il y a d'une part les décrets budgétaires, qui concernent les matières

transférées de la Communauté française et héritées de la Province et, d'autre part, les règlements budgétaires, qui visent les matières sous tutelle de la Communauté française.

Ces dernières matières représentent, en 2004, avec un budget de 13 millions d'euros, moins de 5% du budget de la COCOF. »

1995-1999 : d'autres transferts de compétences et des dépenses de prestige

Alain Hutchinson : « Au cours de la législature précédente, plusieurs matières nouvelles sont venues alourdir les budgets des dépenses de la COCOF.

Ainsi, en 1995, le budget de la COCOF reprend à la Région les subventions aux communes en vue de la promotion de l'intégration sociale des immigrés (2,8 millions d'euros), tandis qu'en 1996, le subside à Télé-Bruxelles passe du budget régional à celui de la COCOF (environ 1 million d'euros).

Autre transfert, cette fois de la Communauté française vers la COCOF : les centres d'accueil pour adultes et les maisons maternelles. Aucun budget n'accompagne ce transfert de compétences qui « coûte » en 1998, 2,7 millions d'euros.

Six ans plus tard, le budget prévu pour les maisons d'accueil est passé à 7,2 millions d'euros, soit quasiment le triple de ce que la Communauté française dépensait pour cette politique.

Ces transferts de compétences, réalisés sans les moyens y afférents, ont pesé très lourd dans le budget de la Commission communautaire française. Si on y ajoute certaines dépenses de prestige comme l'acquisition d'un immeuble situé rue Ducale, qui appartenait à la Région de Bruxelles-Capitale, et qui a été revendu depuis lors, et la construction du Centre international pour la ville, l'architecture et le paysage, cher au précédent Président du Collège, Hervé Hasquin, on comprend aisément qu'en 1999, la situation budgétaire de la COCOF est très alarmante. J'avais d'ailleurs insisté sur le

sous-financement de cette institution lors de l'exposé que j'ai fait ici-même, au CBCS, le 10 février 2000. »

2000 : un budget très difficile

Alain Hutchinson : « Le bouclage du budget 2000 – le premier dont je me suis occupé en tant que Membre du Collège chargé du Budget – s'est avéré particulièrement difficile parce que, outre les dépenses supplémentaires récurrentes qui s'étaient accumulées au cours des années précédentes, une nouvelle aide à la Communauté française était réclamée à la Région wallonne et à la COCOF. Cette dernière voit sa dotation spéciale liée aux compétences transférées amputée de 20 millions d'euros par rapport à 1999. Cette réduction de recettes est partiellement compensée par le budget bruxellois puisque l'accord politique de juillet 1999 prévoit que le droit de tirage sera augmenté de 16,7 millions d'euros en 2000 et de 20 millions d'euros en 2001.

Autre élément qui contribue à diminuer les recettes de la COCOF : la suppression, à partir de 2000, de l'augmentation annuelle de 1% du montant de base repris dans le calcul de la dotation de la Communauté française à la Région wallonne et à la COCOF.

Un élément, symbolique, mais pas uniquement, intervient également en 2000 : l'obtention, par la COCOF, de la capacité d'emprunter, suite aux accords du Lambermont. Même si la COCOF n'utilise pas encore cette capacité d'emprunt vu sa réserve de trésorerie, c'est la première fois qu'elle est considérée comme une entité fédérée à part entière puisqu'elle dispose, à l'exception de la capacité fiscale, des mêmes outils de financement que les autres entités.

2001 : les accords du non marchand

Alain Hutchinson : « L'année 2001 est essentiellement marquée par la signature de l'accord du non marchand qui octroie à tous les travailleurs des secteurs agréés par la COCOF les barèmes de la

Commission paritaire 305.1, ainsi qu'une réduction du temps de travail en fin de carrière.

Cet accord fait sentir ses effets de manière progressive entre 2001 et 2005, à raison, pour l'harmonisation barémique, d'une tranche de 20% supplémentaires chaque année. C'est donc l'année prochaine que les avantages pour les travailleurs seront effectifs à 100%. Le financement de l'accord non marchand est le fruit d'un accord entre la Région de Bruxelles-Capitale, la COCOF, la Vlaamse Gemeenschapscommissie et la Commission communautaire commune : via une augmentation du droit de tirage, la recette supplémentaire obtenue par la COCOF pour financer l'accord non marchand a évolué comme suit : 5,4 millions d'euros en 2001, 10,2 millions d'euros en 2002, 15,1 millions d'euros en 2003 et 19,8 millions d'euros en 2004.

Il est encore un peu tôt pour faire un bilan de l'application de l'accord non marchand et de son coût réel. En effet, les surcoûts non-marchand liés à la politique des handicapés pour les années 2001 et 2002 ne sont pas à 100% définitifs et il est encore prématuré de les évaluer pour 2003.

Je n'envisage donc ici que les 2 premières années d'application de l'accord non-marchand.

En 2001, 11,9 millions d'euros ont été dépensés pour le non-marchand, alors que la recette régionale s'est élevée à 5,4 millions d'euros, soit un solde négatif de 6,5 millions d'euros.

En 2002, l'impact du non-marchand s'élève à 12,6 millions d'euros tandis que la Région a versé 10,2 millions d'euros, soit un déficit de 2,4 millions d'euros.

Globalement, on peut donc estimer à près de 9 millions d'euros le surcoût relatif aux 2 premières années du non-marchand.

Un élément rassurant, néanmoins : c'est l'année 2001 qui a connu le principal dérapage, essentiellement parce que les anciennetés des travailleurs ont eu un impact immédiat plus important que prévu initialement. »

Notons également que le financement de l'harmonisation barémique des ACS

(Agents contractuels subventionnés) n'est pas encore résolu dans la plupart des secteurs et que parmi les revendications sectorielles qui marqueront la fin de la « paix sociale », en 2005, on trouvera sans doute l'extension des accords du non marchand à des pans entiers de l'action sociale qui en sont aujourd'hui toujours exclus !

Alain Hutchinson : « Autre élément qui intervient en 2001 : le transfert, toujours sans moyens budgétaires, d'une nouvelle compétence de la Communauté française, l'aide aux justiciables, pour laquelle un montant de 164.000 euros est inscrit au budget 2001. Depuis lors, j'ai fait adopter un décret sur cette matière et les crédits consacrés à cette politique sont passés à 294.000 euros en 2004. »

2002 : un refinancement de la COCOF

Alain Hutchinson : « L'année 2002 est celle du refinancement de la COCOF puisque, suite aux accords dits du Lombard, elle voit ses recettes augmenter de 36,3 millions d'euros par rapport à 2001, soit près de 16% d'augmentation. Les accords du Lombard apportent à la COCOF un double refinancement : d'une part, la loi spéciale du 13 juillet 2001 confirme l'augmentation du droit de tirage amorcée en 2000 et 2001. Il s'agit, au budget 2002, d'un montant supplémentaire de 27 millions d'euros ; d'autre part, une dotation spéciale du Fédéral est, à partir de 2002, perçue par la COCOF et la VGC. Cette dotation s'élève à 19,8 millions d'euros pour la COCOF en 2002 et est, depuis 2003, adaptée à l'indice moyen des prix à la consommation et à la croissance réelle du revenu national brut. Au budget 2004, la dotation du Fédéral atteint 21,2 millions d'euros pour la COCOF. »

2003 : nouvelle intervention en faveur de la Communauté française

Alain Hutchinson : « L'année 2003 voit se concrétiser la deuxième phase du refinancement de la Communauté française : en effet, suite aux accords dits de la St-Boniface intervenus en 2001,

dans la foulée de tous les accords institutionnels, entre les trois entités francophones du pays, il est prévu que la Région wallonne et la COCOF accroissent leur aide à la Communauté française à partir de 2003.

Cette aide supplémentaire, qui vient s'ajouter aux 20 millions prélevés dès 2000 sur notre dotation, s'élève à 8 millions d'euros en 2003. Il est dès à présent prévu qu'elle diminue à partir de 2006, pour s'éteindre en 2010.

Si on connaît l'échéance du « supplément » d'aide de 8 millions d'euros, il n'est pas de même pour l'aide initiale de 20 millions et ce, malgré qu'il semblerait que cette dernière verrait la fin de ses problèmes budgétaires en 2006 ou 2007.

Il me paraît dès lors tout à fait normal que la COCOF et la Région wallonne retrouvent le financement qu'elles avaient avant 2000.

J'ai plaidé depuis plusieurs années pour que la COCOF retrouve les moyens dont elle disposait précédemment dès que la Communauté française aura à nouveau des marges budgétaires et j'espère que ce point fera l'objet d'un accord lors de la formation des futurs exécutifs régionaux et communautaires. »

Et aujourd'hui ?

Alain Hutchinson : « L'embellie constatée en 2002 et 2003, notamment au niveau des recettes, avait permis de réduire les déficits budgétaires, ce qui n'est plus le cas en 2004 où le déficit augmente à nouveau, pour atteindre 7,5 millions d'euros.

Comment expliquer cette détérioration, si peu de temps après le refinancement de 2002, tant par la Région que par le Fédéral ?

L'impact de l'accord non-marchand explique en grande partie cette évolution défavorable : en effet, le surcoût lié à l'application, pour 2001, de l'accord aux centres de jour et aux centres d'hébergement s'élève à près de 4 millions d'euros, montant récurrent qui devra être

augmenté des éventuels surcoûts « non-marchand » relatifs aux années suivantes.

Haute de 87.803.000 euros, la dotation au Service bruxellois francophone des personnes handicapées représente 30% du budget de la Commission communautaire française, les incertitudes liées à cette politique pèsent donc très lourd sur les estimations budgétaires de la Commission.

D'autres éléments fragilisent les finances de la COCOF : l'aide complémentaire à la Communauté française qui s'élève, on l'a dit, à près de 8 millions d'euros en 2004 et qui ne commencera à diminuer qu'en 2006, mais également des éléments qui interviennent en 2004 pour la première fois. Je pense en particulier à la volonté du Collège d'intervenir, au même titre que la Région wallonne, pour le financement des investissements de la RTBF dans le cadre du Plan Magellan et à la prise en charge, par la COCOF, des services Espace-Rencontre précédemment subventionnés par le Fédéral. »

Le premier semestre 2004 n'est pas pour autant exempt, nous semble-t-il, de bonnes nouvelles potentielles : le vote du décret « cohésion sociale », qui pérennisera le travail d'un secteur jusqu'ici extrêmement fragile, la prochaine reconnaissance décrétable des fédérations sectorielles du social et, qui sait ?, la mise en œuvre de la possibilité d'accès du secteur social aux subsides d'infrastructures. Sans parler du dialogue constructif qui s'est engagé entre les secteurs social et santé à l'occasion du processus des Assises de l'Ambulatoire.

Demain, le crash, alors ?

Alain Hutchinson : « Le budget 2004 présente un accroissement des dépenses de 14 millions d'euros par rapport à 2003 et un déficit largement dégradé par rapport à cette même année.

L'estimation pluriannuelle 2004-2008, présentée dans le cadre du budget 2004 de la COCOF, fait apparaître une situation plutôt mitigée : le déficit budgétaire brut

passerait de 7,5 millions d'euros au budget 2004 à 10 millions en 2005 pour redescendre à 8,3 millions en 2008.

Cette prévision vise à estimer l'avenir à politique inchangée par rapport au budget 2004. Elle n'intègre ni les éventuels surcoûts non marchands dans le cadre de la politique des handicapés, ni le remboursement de l'emprunt de soudure. Si la trésorerie de la Commission communautaire française s'élève encore aujourd'hui à quelques 28 millions d'euros, qu'en restera-t-il après 3 ou 4 années de déficit annuel estimé entre 7 et 10 millions d'euros ?

Les prévisions dont je parle sont, on l'a vu, réalisées à politique inchangée.

Or, de nombreuses asbl répondent aux conditions leur permettant d'être agréées ou de passer à une catégorie d'agrément supérieure et d'obtenir, dès lors, des financements plus importants. La COCOF ne peut se permettre, budgétairement, de répondre à ces demandes tout à fait légitimes. Il est évident qu'un nouveau refinancement de la COCOF devra intervenir à court ou moyen terme, à moins que l'amélioration attendue de la situation financière de la Communauté française ne permette à la COCOF de lui retirer progressivement toute son aide financière. Proportionnellement à ses moyens, la Cocof est l'entité qui participe le plus au refinancement de la Communauté française. »

Mais ce n'est pas gagné : « Je vois toujours Ecolo et le CDH qui continuent à vouloir le refinancement de la Communauté, par le prolongement de ce qu'on appelle les politiques croisées (les accords de coopération). », s'inquiète le Ministre.

La part des programmes d'initiatives

A côté des secteurs agréés, la COCOF soutient une série d'associations, qui présentent des projets novateurs ou ponctuels, sur base d'arrêtés du Collège. Ce sont les programmes d'initiatives.

Alain Hutchinson : « Le problème, c'est que, d'année en année, on a vu s'incruster des associations. Et aujourd'hui, près de 80% des budgets d'initiatives sont

consacrés chaque année, de manière récurrente, aux mêmes projets et aux mêmes institutions. »

Alain Willaert (CBCS) : « Le budget 2004 est en augmentation de 0,3% par rapport à 2003, soit une somme insuffisante pour rencontrer l'accroissement annuel normal des secteurs agréés. En réponse à cela, Didier Gosuin, chargé des secteurs de la Santé, puise dans son programme d'initiatives. Pour informatiser le Service bruxellois francophone pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, Willem Draps puise dans son programme d'initiatives. Ne va-t-on pas vers un assèchement du soutien aux initiatives ? »

Alain Hutchinson : « Les premiers à souffrir lors d'un gonflement de l'activité avec un budget qui stagne, ce sont les crédits d'initiatives. »

Martine Féron (Cabinet Hutchinson) : « Les sommes évoquées sont dérisoires par rapport au budget global. Willem Draps a transféré 53 000 € en 2003. En Santé, le budget initiatives est en légère diminution en 2004 par rapport à 2003, au profit des secteurs agréés. Ce qui est logique : lorsqu'une association financée en initiative est agréée, elle change de poste budgétaire. Mais je ne pense pas que cela soit une tendance générale au niveau de la COCOF. »

Négociations intrabruelloises ?

Outre la fin des multiples aides financières à la Communauté française, la piste grandement privilégiée par Alain Hutchinson est un refinancement de la COCOF via une nouvelle augmentation du droit de tirage, ce qui nécessite l'ouverture d'une négociation institutionnelle. Mais celle-ci ne devra être que intrabruelloise, pour ne pas rouvrir un chantier au niveau fédéral, et prudente, car cela passe inévitablement par une négociation communautaire. Il faut garder à l'esprit que le droit de tirage sur la Région est toujours partagé entre la COCOF (80%) et la VGC (20%).

Alain Hutchinson : « Lorsque, il y a 3 ans, dans le cadre de la politique régionale de l'emploi, nous avons décidé d'octroyer plusieurs centaines d'ACS à la

Communauté française pour son enseignement, une centaine d'ACS ont également dû être octroyés aux écoles de la Communauté flamande à Bruxelles. Ces postes ACS ouverts n'ont pas été utilisés par la Communauté flamande, tout simplement parce qu'elle n'en a pas besoin.

Le salut n'est pas non plus, selon moi, à la Commission communautaire commune. Il n'y a pas de volonté francophone d'y investir. N'oublions pas que toute décision doit y être prise collégialement par deux ministres : un francophone et un néerlandophone, alors qu'on ne dépasse pas 20% d'habitants néerlandophones à Bruxelles. Les francophones n'auraient plus aucune autonomie alors qu'ils sont très largement majoritaire. De plus, cette institution n'est pas plus riche que la COCOF, et, donc, il faudrait la refinancer. Et la seule entité qui puisse le faire, c'est la Région. On revient au point de départ.. »

Confédéralisme ?

Les mentalités évoluent et le mot n'est plus tabou. A condition d'envisager un confédéralisme à trois, et non pas à deux, comme c'est souvent le cas dans les discours wallons et flamands. Ce n'est pas à l'ordre du jour politique, à quelque niveau que ce soit, mais certains bruxellois voient du bénéfice de doter Bruxelles d'un seul gouvernement représentatif de tous les Bruxellois : possibilité d'instaurer un véritable enseignement bilingue, de lutter contre la pauvreté des habitants de la Région (on ne le répète jamais assez : Bruxelles est riche mais ses habitants sont les plus pauvres du royaume), d'éviter le blocage des institutions si d'aventure un parti politique fasciste posait un réel problème ou encore d'éviter que des dispositifs mis en place par le Fédéral coûte aux budgets des Régions tout en rapportant au budget fédéral.

Alain Hutchinson : « Bruxelles reste la grosse épine dans le pied de tous les autres pouvoirs ! Même entre francophones, on n'arrive pas à nouer une concertation sérieuse, un minimum affranchie de rapports de force.

Je plaide pour un cadre permanent où tenir de telles discussions. Il existe un lieu de concertation aujourd'hui, mais il ne sert qu'à régler des conflits. »

Qualité du travail social

Xavier Bodson (Agence Alter) : « *L'une des pistes évoquées en 2000 est l'analyse qualitative du travail social : Utilise-t-on bien l'argent dont on dispose ? Y a-t-il moyen d'être plus efficient dans l'utilisation des budgets disponibles ? Cette piste est-elle toujours à l'ordre du jour ?* »

Alain Hutchinson : « *Ce travail a été réalisé dans la plupart des secteurs, notamment via la mise en application des différents décrets sectoriels. Aujourd'hui, les dispositifs en place sont indispensables et fonctionnent. Le constat que l'on tire de tout cela, c'est pointer des manques. Il y a tout une série de choses à faire mais il nous manque les moyens financiers pour en soutenir la réalisation* »

Plus d'argent pour le social et la santé assurerait la viabilité des associations et améliorerait la qualité et la quantité de travail fourni au bénéfice de la population. C'est donc vital. Mais doubler le nombre de travailleurs sociaux ne résoudrait en rien le problème de la paupérisation des Bruxellois. Il appartient aux politiques de ne pas perdre la main sur les leviers macroéconomiques que sont le logement, l'emploi et le financement des Régions. Soigner le mal par la racine, c'est aussi s'interroger sur la qualité de l'enseignement fondamental à Bruxelles, qualité fort disparate suivant les quartiers.

(1) Voir Bruxelles Informations Sociales n°146, avril 2000, pp. 29-32.

Conseil bruxellois de coordination sociopolitique asbl

Siège d'activités : Ave. Voltaire 135

1030 Bruxelles

cbcs@misc.irisnet.be

Muriel Maldague

Tel.: 02.644.04.81

mmaldague.cbcs@misc.irisnet.be

Alain Willaert

Tel.: 02.511.89.59

awillaert.cbcs@misc.irisnet.be

Revue Bruxelles Informations Sociales :

<http://www.arsc.be>