

LES STRATEGIES ECONOMIQUES BELGES EN 2004

Benoît Bayenet (ULB) et Jean Luc de Meulemeester (ULB)

Version du 6 décembre 2004
A paraître dans *l'Année sociale* 2004

Introduction

L'année 2004 a été une année particulièrement riche en événements politico-économiques. Dans un contexte conjoncturel a priori plus favorable, le gouvernement fédéral Verhofstadt II a lancé ses premiers chantiers pour réaliser les objectifs qu'il s'était assignés dans l'accord de gouvernement du 10 juillet 2003 (*Une Belgique créative et solidaire*)¹. Parmi ceux-ci, on peut relever la création de 200 000 emplois d'ici la fin de la législature et le maintien du « modèle belge » qui serait un mélange idéal de réalisme économique et de flexibilité (souhaits du partenaire libéral) et de justice sociale dans l'efficacité économique (souhait du partenaire socialiste).

Pour mettre en œuvre les grands chantiers de la déclaration gouvernementale, le gouvernement fédéral a concentré ses travaux lors de trois « super-conseils » des Ministres au cours du premier trimestre de l'année 2004. Ces « super-conseils » des Ministres étaient l'aboutissement politique de plusieurs semaines de travail dont les thèmes principaux étaient la compétitivité de l'économie et la création d'emplois (Petit-Leez, 16-17 janvier 2004), la qualité de la vie (Ostende, 20-21 mars 2004) et la sécurité et la justice (Bruxelles, 30-31 mars 2004).

Le travail politique du gouvernement fédéral a été perturbé par le climat électoral qui a caractérisé les premiers mois de l'année 2004. Les élections régionales du 13 juin 2004 ont été marquées, du côté flamand, par une défaite des partis de la coalition gouvernementale et une victoire du CD&V mais surtout du Vlaams Blok (dénommé aujourd'hui Vlaams Belang) qui serait, selon les sondages du Soir du 25 octobre 2004, le premier parti de Flandre avec près de 26.9% des intentions de votes. En Wallonie et à Bruxelles, les élections régionales ont été caractérisées par une retentissante victoire du PS et une relative débâcle du parti Ecolo (surtout en Wallonie).

Ces résultats électoraux contrastés pour les partis de la coalition au gouvernement fédéral ont abouti à la constitution de gouvernements régionaux dits « asymétriques ». Les socio-chrétiens francophones ont ainsi remplacé les libéraux aux gouvernements wallon et bruxellois et de la Communauté française. A Bruxelles, une majorité alternative aux libéraux exigeait néanmoins d'associer les écologistes comme troisième partenaire à la coalition gouvernementale. Au niveau du gouvernement de la Communauté flamande, le résultat du Vlaams Blok a forcé la constitution d'une tripartite constituée des libéraux, des socialistes et des sociaux-chrétiens.

L'existence de majorités différentes au niveau du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux et communautaires pourrait compliquer le travail du gouvernement fédéral qui ne peut désormais plus compter sur des majorités identiques à tous les niveaux de pouvoir. De plus, au sein du gouvernement fédéral, l'aile flamande est sortie affaiblie des élections

¹ Pour une analyse de la déclaration gouvernementale de juillet 2003 et des mesures prises dans le cadre du budget 2004, voir Bayenet B. et Demeulemeester J.-L., « Les grands axes économiques du nouveau gouvernement violet issu des élections du 18 mai 2003 », *Année sociale*, 2004.

régionales car, au Nord du pays, les partis de la majorité gouvernementale ne représentent plus que 38% des intentions de vote des électeurs en Flandre.

La constitution et la mise en place des gouvernements régionaux et communautaires ainsi que la rentrée politique des différentes assemblées parlementaires du pays se sont déroulées dans un contexte communautaire relativement tendu notamment en raison des exigences des partis flamands sur la scission de l'Arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvorde. C'est dans ce contexte également que le gouvernement fédéral a dû arbitrer le délicat dossier DHL (qui finira par décider d'implanter sa plate-forme ailleurs qu'à Bruxelles) et élaborer un budget 2005 en équilibre mais permettant de poursuivre les politiques mises en œuvre lors des « super-conseils » des Ministres du premier trimestre 2004.

Le climat conjoncturel en 2004 et les perspectives pour 2005²

Dans son budget économique 2005, le Bureau fédéral du Plan³ a présenté les prévisions de croissance de la Belgique pour 2004 et 2005. La croissance du PIB à prix constants devrait atteindre 2.4% en 2004 (2.5% selon les prévisions économiques d'automne du FMI) et 2.5% en 2005 alors qu'elle atteignait à peine 1.3% en 2003. La Belgique obtient ainsi une meilleure performance que la moyenne de la zone Euro (2,2%).

La reprise économique s'est faite sentir dès la mi-2003 dans le sillage d'une relance de la conjoncture internationale (aux Etats-Unis notamment, mais aussi en Chine et au Japon) qui a bénéficié à toute la zone Euro (principal partenaire commercial de la Belgique). Néanmoins, la hausse (inattendue) des prix des produits pétroliers⁴ liée aux incertitudes dans la région du Proche-Orient (Irak), la hausse de la demande (notamment de la Chine) et à la spéculation, heureusement contrecarrée par un Euro fort par rapport au dollar, risque d'atténuer cette croissance dans les deux derniers trimestres de 2004. Par ailleurs, selon le FMI, le pétrole pourrait « gripper la reprise mondiale en 2005 »⁵, les prévisions de croissance pour les USA passant de 4.3% en 2004 à 3.5% en 2005.

Le moteur de la croissance économique belge en 2004 a été la demande extérieure : les exportations nettes (exportations moins importations) ont contribué positivement à la croissance à la hauteur de 0.4 point de pour cent (pour -0.4 point de pour cent en 2003) malgré l'appréciation de l'Euro. En 2003, c'était la demande intérieure, et essentiellement la consommation, qui avait nourri la croissance. La croissance de la demande intérieure devrait s'établir à 2% en 2004 (pour 1.7% en 2003). Cette évolution est due à la forte remontée des investissements des entreprises de près de 1% alors qu'ils avaient connu précédemment deux années de recul. Cela s'explique notamment par des conditions de financement avantageuses (conséquence des faibles taux d'intérêt), des perspectives de demande plus favorables et une rentabilité accrue des entreprises (Bureau fédéral du Plan, 2004). Néanmoins, Guy Quaden, gouverneur de la BNB, note dès août 2004 qu'« il est difficilement concevable que les taux demeurent éternellement à leurs bas niveaux actuels »⁶.

La consommation privée des ménages et les investissements en logement devraient, selon le Bureau du Plan, évoluer un peu moins rapidement qu'en 2003 (2% pour la consommation privée en 2004). Après avoir connu une envolée depuis le deuxième trimestre de 2003, la

² Pour une analyse plus complète, voir notamment le budget économique 2005 sur le site du Bureau fédéral du Plan (<http://www.plan.be>) et l'Exposé général du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2005, Chambre des représentants, doc. 51 1369/001 (<http://www.lachambre.be>).

³ Communiqué du 1^{er} octobre 2004.

⁴ Le prix du baril a atteint les 55 \$ fin octobre 2004 avant de se replier dans le courant du mois de novembre.

⁵ L'Echo, 30/09/2004, p. 1

⁶ L'Echo, 14/08/2004, p. 1

croissance de la consommation des ménages risque de s'étioler sous l'effet d'une stabilisation de la confiance des consommateurs et d'une évolution assez faible du pouvoir d'achat (notamment en raison de la hausse du prix des produits pétroliers qui entraînent un décalage entre l'indexation des salaires et l'évolution de l'indice des prix à la consommation).

En dépit de cette meilleure conjoncture, l'année 2004 a été caractérisée par une nouvelle hausse du chômage : le taux de chômage (définition BIT) passerait de 14.0% en 2003 à 14.4% en 2004. Ce n'est qu'en 2005 que le taux de chômage devrait fléchir très légèrement (14.3%). Le taux de chômage utilisé par Eurostat (enquête sur les forces de travail) passerait, quant à lui, de 8.1% en 2003 à 8.6% en 2004 pour revenir à 8.5% en 2005.

L'emploi intérieur qui avait baissé de manière constante entre le dernier trimestre 2001 et la fin 2002, se relève depuis le début 2003, même si la croissance est modeste. Le Bureau fédéral du Plan prévoit une accélération de cette tendance en 2004 (augmentation annuelle moyenne de 17 700 unités en 2004 et 31 700 unités en 2005). Mais, comme la création d'emplois devrait à peine dépasser la croissance de la population en âge de travailler, le Bureau fédéral du Plan anticipe une très faible progression du taux d'emploi (de 61.6% en 2004 à 62.0% en 2005). La mauvaise situation sur le marché de l'emploi exerce bien entendu une influence sur la confiance des ménages⁷.

L'inflation reste à des niveaux tout à fait raisonnable (2.1% en 2004 et 2.0% en 2005 sur base de l'indice national des prix à la consommation), malgré la hausse des prix des carburants. L'indice santé, qui n'est pas influencé par la hausse des carburants, devrait s'établir à 1.6% en 2004 (et à 1.5% en 2005). La hausse des prix des produits pétroliers a, au moins, un aspect positif pour l'état belge : il devrait, selon le Ministre des Finances, récolter 1,2 milliards € de plus qu'annoncé⁸.

La politique économique et sociale au niveau du fédéral

Dès le début de l'année 2004, le gouvernement Verhofstadt II s'est attelé à de multiples chantiers organisés sous la forme de « super-conseils » des Ministres à Petit-Leez (Gembloux, les 16-17 janvier 2004), à Ostende (20-21 mars 2004) et à Bruxelles (30-31 mars 2004). Etant donné l'importance des mesures envisagées lors de ces conseils des Ministres, cet article se concentre principalement sur leurs aspects socio-économiques.

(a) Le « Super-conseil » des ministres de Petit-Leez sur la compétitivité et la création d'emplois

Un des thèmes les plus débattus lors du Conseil des Ministres de Petit-Leez concernait certainement l'amélioration du statut social des indépendants. Il s'agit là d'un des chevaux de bataille des libéraux (pour rappel, Sabine Laruelle, MR, est la ministre compétente pour les Classes Moyennes). Mais, le débat a également porté sur le suivi des chômeurs, un des éléments très controversés des politiques proposées par le Ministre de l'Emploi SP.a, Franck Vandembroucke, qualifié par ailleurs de « chasse aux chômeurs ».

Les mesures en faveur des indépendants

Parmi les nombreuses mesures adoptées à Petit-Leez, il a été décidé que les pensions minimales et la couverture en soins de santé des travailleurs indépendants seraient augmentées. Jusqu'à présent, un indépendant à la retraite touchait 630 € par mois (isolé) ou

⁷ Voir notamment les chiffres de la BNB (<http://www.bnb.be>) de septembre 2004 sur l'indice de confiance des consommateurs s'établissant à -2 comme au mois précédent (L'Echo, 18/09/2004, p. 3).

⁸ L'Echo, 24/09/2004, p. 2

840 € (en ménage) (chiffres planchers). Le gouvernement a décidé d'accroître ces montants de 108 € pour les indépendants isolés et de 132 € pour les ménages mais de manière progressive (une première indexation de 27 € en septembre 2004 pour les isolés et 33 € pour les ménages et ainsi de suite chaque année). Cette mesure n'assure pas le rattrapage intégral avec la situation des salariés (un retraité salarié isolé touchant 832 € par mois et 1 040 € s'il est en ménage) qui n'aurait pas pu être financé (327 millions €). Néanmoins, en 2007, 60% de l'écart entre indépendants et salariés devrait être comblé.

En plus de ces modifications du tarif minimal des pensions légales (qui, à la différence de celles des salariés, ne sont pas proportionnelles aux revenus gagnés pendant la vie active), le gouvernement a décidé de mettre en œuvre un régime de pension légal complémentaire sur le mode de la capitalisation⁹. Ainsi, à partir du 1^{er} juillet 2006, un pour cent de cotisation supplémentaire (déductible fiscalement) sera prélevée sur les revenus de chaque indépendant, et cette somme sera capitalisée et libérée au moment de la pension.

En 2006, les indépendants verront leur couverture en soins de santé améliorée et leurs indemnités majorées. En matière de soins de santé, le gouvernement a décidé de rendre l'assurance « petits risques » obligatoire. Jusqu'à présent, l'assurance-maladie obligatoire des indépendants ne garantit qu'une protection que contre « les gros risques ». Pour bénéficier du même degré de protection qu'un salarié, les indépendants devront souscrire une assurance-maladie complémentaire « petits risques », ce que faisaient 70 à 80% d'entre eux. En contrepartie, le gouvernement a décidé d'étendre le système de « maximum à facturer » (assurant la gratuité des soins lorsqu'on dépasse un certain montant de dépenses de santé). Le gouvernement s'est aussi engagé à aligner le montant des indemnités en cas de cessation d'activité pour maladie sur le régime des salariés.

Le financement de toutes ces mesures n'a pas pu être précisé de manière détaillée lors du « super-conseil » des Ministres. Néanmoins, selon le Premier ministre, l'Etat et les indépendants devront consentir un effort équivalent¹⁰. Les indépendants qui ont de plus gros revenus devraient également cotiser proportionnellement plus que les autres.

Lors de ce « super-conseil » des Ministres, le gouvernement s'est également engagé à traquer les employeurs qui font signer des contrats d'indépendants à des travailleurs pour leur faire effectuer des prestations qui ressortent manifestement d'un contrat salarié (une liste de critères a été établie pour déterminer si une personne peut être considérée comme un faux indépendant). Il faut cependant souligner que, fin décembre 2004, ce dossier n'a toujours pas abouti.

La politique de contrôle et d'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'autre dossier très médiatisé du conclave ministériel de Petit-Leez concernait la réforme du système de l'assurance-chômage visant à mettre en œuvre un certain nombre de mesures incitant les chômeurs à chercher et retrouver un emploi sous peine d'exclusion des allocations de chômage. Même si ce projet a été déposé sur la table des négociations par un ministre socialiste (flamand), il s'agit davantage de mettre œuvre un programme d'inspiration « blairiste » dans le cadre de l'Etat social actif visant à responsabiliser davantage le chômeur.

Taxé de « chasse aux chômeurs », ce projet a fait l'objet d'une vive discussion lors du « super-conseil » des Ministres et d'une opposition forte du partenaire socialiste francophone. La version acceptée lors du conclave ministériel prévoit différentes mesures dont un nouveau mécanisme d'accompagnement des chômeurs, l'abolition du double pointage mensuel et la suspension du fameux « article 80 » qui permettait de priver d'allocation de chômage le

⁹ « Les indépendants à la fête », La Libre Belgique, 19/01/2004, p. 2

¹⁰ La Libre Belgique, 19/01/2004, p. 2.

chômeur cohabitant dont la durée de chômage dépassait d'une fois et demi la durée moyenne régionale du chômage dans leur catégorie d'âge, pour autant que le partenaire avec lequel il vivait disposait de revenus suffisants. Ce système de contrôle et de sanction était jugé injuste. Cependant, aujourd'hui, l'application de « l'article 80 » n'est suspendue que pour les personnes âgées de moins de 30 ans, cette mesure étant mise en œuvre selon le même calendrier que la politique d'accompagnement et de contrôle des chômeurs.

Pour le gouvernement, un accompagnement sur mesure des demandeurs d'emploi débouchant sur un parcours individualisé offre des meilleures garanties pour une intégration durable sur le marché du travail. Pour que les efforts d'accompagnement des chômeurs par les Communautés et Régions soient les plus efficaces possibles et pour souligner l'obligation des demandeurs d'emploi d'être disponibles sur le marché du travail, les différentes autorités ont décidé d'élaborer un nouveau système de suivi des chômeurs qui est entré en vigueur au 1^{er} juillet 2004.

Les procédures d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs ont fait l'objet d'un accord de coopération entre les Régions, les Communautés et l'Etat fédéral. Bien que l'accent soit mis sur une assistance et un accompagnement renforcés des demandeurs d'emploi, un élément de contrôle de la disponibilité a été introduit.

Le plan d'accompagnement des chômeurs vise à inciter les demandeurs d'emploi à adopter un comportement actif de recherche d'emploi. Ils doivent désormais en faire la preuve sous peine de perdre temporairement voire définitivement leurs droits aux allocations. Désormais, les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une allocation sont invités après un certain nombre de mois de chômage par le service fédéral de l'emploi qui s'occupe de payer les allocations de chômage à participer à un entretien. Dès le 13^{ème} mois de chômage (7^{ème} pour les moins de 25 ans), le chômeur reçoit une lettre d'information de l'ONEM lui rappelant ses obligations en matière de recherche d'emploi et indiquant quand il sera convoqué au 1^{er} entretien. La convocation au 1^{er} entretien avec le facilitateur de l'ONEM aura donc lieu après 21 mois de chômage (15 mois pour les moins de 25 ans). Il s'agira, lors de cet entretien, d'évaluer les efforts fournis par le demandeur d'emploi pour chercher du travail pendant les 12 mois précédents. Si les efforts sont jugés suffisants, il sera recontacté 16 mois plus tard. Dans le cas contraire, un plan d'action sera proposé au chômeur pour les quatre mois qui suivent.

Au bout de cette période, un 2^{ème} entretien a lieu pour juger si le plan d'action est respecté. En cas de non-respect de cet engagement, des sanctions sont prévues : une suspension des allocations de chômage pendant 4 mois pour un jeune sortant des études et de 2 mois pour un cohabitant à faible revenus familiaux. Pour les isolés ou les chefs de famille, les allocations seront réduites au niveau du revenu d'intégration pendant 4 mois. De plus, le demandeur d'emploi doit s'engager dans un nouveau plan d'actions plus intensif.

Si, au cours du 3^{ème} entretien qui a lieu 4 mois plus tard, le chômeur a respecté son 2^{ème} plan d'action, il retrouve le bénéfice de ses allocations complètes et un nouvel entretien aura lieu un an plus tard. Dans le cas contraire, les sanctions seront renforcées et les allocations pourront être supprimées.

Parallèlement à la procédure de contrôle, les Régions et Communautés se sont engagées à offrir une action d'accompagnement aux chômeurs complets de moins de 25 ans avant le 6^{ème} mois de chômage et avant le 12^{ème} mois de chômage pour les plus de 25 ans. En Wallonie par exemple, les personnes concernées seront tout d'abord conviées par le FOREM à une séance collective d'information sur les nouvelles dispositions, les aides et les conseils dont ils peuvent bénéficier dans leur recherche d'emploi. Elles seront ensuite invitées à une rencontre individuelle avec un conseiller pour faire le bilan de leur situation professionnelle et définir les actions à mettre en œuvre pour faciliter leur intégration sur le marché du travail.

L'adhésion au plan d'accompagnement se fait sur une base volontaire mais le fait de suivre une action d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion proposée par le service régional de l'emploi permet de bénéficier d'une suspension de la procédure de suivi réalisé par l'ONEM.

Contrairement à la suppression du pointage (prévue pour 2005), le nouveau système d'accompagnement est entré en application dès juillet 2004. De juillet 2004 à juillet 2005, les chômeurs concernés, au nombre de 95 917 personnes, sont âgés de moins de 30 ans et au chômage depuis plus de 21 mois (15 mois pour les moins de 25 ans). Les prochaines phases de contrôle se feront entre juillet 2005 et juin 2006 pour les 30-40 ans et entre juillet 2006 et juin 2007 pour les 40-50 ans. Après juillet 2007, le système sera évalué. Il sera également décidé de supprimer ou non « l'article 80 ».

Si le principe de cette réforme est passé à Petit-Leez, y compris avec l'aval des socialistes francophones soucieux de ne pas apparaître trop laxistes face à la Flandre, les syndicats (tant CSC que FGTB) se sont montrés très mécontents d'un accord qui tend à sous-estimer les difficultés de trouver un emploi à chaque chômeur : « le problème de l'emploi n'est pas celui de la disponibilité des chômeurs Notre pays a besoin que l'on s'attaque au chômage plutôt qu'à ses victimes »¹¹.

Néanmoins, la responsabilisation des chômeurs obligera les pouvoirs publics à prendre plus au sérieux la revendication de plein emploi et à inscrire le système dans le cadre d'une politique ambitieuse d'offre d'accompagnement et d'insertion¹². En juin 2004, 153 891 Flamands, 206 545 Wallons et 68 484 Bruxellois étaient chômeurs indemnisés demandeurs d'emplois. En Wallonie, 58 000 bénéficient déjà d'un accompagnement individualisé par les services du Forem. Il faudrait augmenter les moyens financiers de 70 millions € par an au terme de la 3^{ème} année de phase de la réforme pour offrir un accompagnement à chaque chômeur. Le gouvernement wallon a dégagé, en 2004, 15 millions € permettant d'assurer l'accompagnement des premiers chômeurs ciblés par la réforme.

Autres politiques

Pour lutter contre les pièges à l'emploi, le gouvernement a également décidé d'instaurer le « bonus crédit d'emploi ». Dans le cadre de la réforme fiscale initiée en 2002, le gouvernement souhaitait lutter contre les pièges à l'emploi via le crédit d'impôt. L'objectif était de rendre attrayant le passage du chômage au travail : le demandeur d'emploi qui retrouve un travail doit recevoir un revenu nettement supérieur à l'allocation de chômage. De plus, les chômeurs qui ne travaillent que quelques heures doivent également trouver un avantage financier en travaillent plus. Le mécanisme du crédit d'impôt s'est avéré compliqué et peu efficace puisque son avantage était reporté dans le temps. Le gouvernement a dès lors décidé lors du « super-conseil » de Petit Leez de le remplacer par le « bonus crédit d'emploi ». Désormais, les travailleurs ayant un bas salaire payeront moins de cotisations sociales et bénéficieront donc d'un salaire net plus élevé. En régime de croisière (2007), il est prévu que toute personne ayant un salaire brut inférieur à 1 956 € par mois bénéficiera de cette réduction (contre 1 539 € en 2004). En 2004, la réduction de cotisation maximale est passée de 95 à 105 € par mois¹³.

¹¹ Carte blanche des permanents syndicaux et militants altermondialistes dans le Soir du 26 mai 2004

¹² P. Palsterman, « Contrôle des chômeurs : chasse aux sorcières ou réformes nécessaire, *Revue nouvelle*, Avril 2004.

¹³ *Exposé général de l'Ajustement du budget général de l'Etat 2004*, Chambre des représentants, 28 avril 2004, Doc 51 1062/001.

Remarquons également que la lutte contre la fraude sociale était aussi un des thèmes important du conseil des Ministres de Petit-Leez. Une note sur le « Respect de la solidarité sociale » et une série de mesures touchant de nombreux domaines ont été approuvées (un renforcement des services d'inspection, la simplification de la réglementation et la réforme du droit pénal social).

Au niveau du développement économique, le gouvernement a décidé de revoir les conditions d'implantation des moyennes et grandes surfaces (loi dite Ikea). D'une manière générale, la nouvelle loi conduit à une simplification de la procédure d'autorisation par rapport aux dispositions existantes de la loi du 29 juin 1975. Désormais, pour une surface de 400 à 1000 mètres carrés, c'est le Collège des bourgmestres et échevins qui prend la décision dans les 50 jours (contre 115 auparavant). Pour les surfaces commerciales de plus de 1000 mètres carrés, le délai de décision est ramené de 165 à 70 jours mais la décision est prise par le Comité socio-économique national pour la distribution où siègent des représentants des organisations siégeant au Conseil supérieur des indépendants et des PME, des organisations des classes moyennes siégeant dans les Conseils économiques et sociaux régionaux, des gouvernements fédéral et régionaux, des organisations des consommateurs et des organisations des travailleurs. Cette loi devrait entrer en application dans le courant de 2005.

(b) Les « super-conseils des ministres » d'Ostende (20-21 mars 2004) sur la qualité de la vie et de Bruxelles (30-31 mars 2004) sur la justice et la sécurité

Après le « super-conseil » des Ministres de Petit-Leez traitant essentiellement de questions économiques, le gouvernement décida d'organiser, les 20-21 mars 2004, un nouveau « super-conseil » initialement dévolu aux questions d'environnement mais rapidement étendu aux questions de sécurité sociale et de santé sous la pression du partenaire socialiste de la majorité. En effet, alors que le conseil des Ministres de Petit-Leez avait débouché sur des décisions assez éloignées d'un certain idéal socialiste, celui d'Ostende a permis au PS de faire progresser des dossiers qui lui sont chers dont notamment la liaison des allocations sociales (du moins, certaines) au bien-être. Désormais, les allocataires sociaux pourront bénéficier des fruits de la croissance quand il y en aura.

Les mesures sociales

Pour les travailleurs et les indépendants, les pensions sont calculées sur la base des salaires et des revenus acquis durant leur carrière active limitées toutefois par un plafond. Ce système crée une dévalorisation « silencieuse » des pensions. La différence entre la pension et le salaire moyen s'accroît en fonction de la durée de la pension. Cette tendance peut être corrigée par des ajustements au bien-être. Les moyens étant limités, le gouvernement a opté systématiquement, ces dernières années, pour une adaptation sélective au bien-être des pensions les plus anciennes permettant de lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées. En 2005, une adaptation au bien-être de 2% est accordée aux personnes pensionnées en 1997¹⁴.

Le système de pension légal offre (via la pension minimum et le droit minimum par année de carrière) une protection sociale minimale. Les personnes âgées n'ayant pas ou pas assez de droits à la pension peuvent faire appel à la garantie de revenu pour les personnes âgées (Grapa). Celle-ci constitue un dernier filet de sécurité et, selon le Comité d'étude sur le vieillissement, un instrument important dans la lutte contre la pauvreté pour ce groupe de population. A Ostende, le gouvernement a décidé que cette garantie de revenus serait

¹⁴ *Note sur le vieillissement*, Exposé général du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2005, Chambre des représentants, doc 51 1369/001

augmentée de 40 € par mois pour les cohabitants et 60 € pour les autres (ces augmentations étant étalées sur 4 ans). De plus, les personnes âgées qui sont prises en charge par leurs enfants et qui bénéficient d'une allocation Grapa pour isolés ne tomberont pas sous le régime des cohabitants et continueront à bénéficier de leurs allocations. La première majoration a eu lieu le 1^{er} septembre 2004.

Les minima sociaux (le revenu d'intégration sociale (RIS), le soutien social, l'indemnité des jeunes isolés (de 21 à 25 ans)) bénéficieront d'une hausse de 4% à l'horizon 2007 (1% en 2004, 1% en 2006 et 2% en 2007). Ces mesures s'inscrivent dans la volonté du gouvernement de lutter contre l'exclusion sociale.

Les minima en invalidité seront également augmentés. Les minima en invalidité pour les travailleurs irréguliers (autrement dit qui gagnent moins d'un certain montant par jour) suivront la même revalorisation que les minima sociaux. Les minima en invalidité pour les travailleurs réguliers (par exemple 987 € en 2004 pour un chef de ménage) seront portés au niveau des minima de pension (soit 1 040 € pour un chef de ménage). Cette mesure entrera en vigueur en 2007.

Pour B. Cantillon, professeur à l'Université d'Anvers, il était primordial d'agir car les minima sociaux en Belgique étaient en dessous du seuil de pauvreté défini par l'Europe alors qu'il y a une vingtaine d'années, elle se trouvait au Sommet de l'Union européenne¹⁵.

Le gouvernement revalorisera les allocations les plus anciennes qui sont également les plus basses en pensions, invalidité, accidents du travail et maladie professionnelle. En 2005, le gouvernement augmentera de 2% les pensions et les allocations de 8 ans et plus (qui ont pris cours en 1997 ou auparavant¹⁶). A partir de 2006, le gouvernement souhaite accélérer le rattrapage du retard en augmentant à la fois les pensions et les allocations de 7 ans et plus (avant 1998 et 1999). Et à partir de 2007, on appliquera le même rattrapage pour les pensions et allocations de 6 ans et plus (avant 2001 et 2000).

Il a également été décidé de relever les plafonds salariaux pour les accidents de travail et les maladies professionnelles¹⁷. A partir de 2005, les plafonds salariaux seront augmentés de 2% pour les invalidités, accidents du travail et les maladies professionnelles. A partir de 2007, une enveloppe sera proposée aux partenaires sociaux : soit ils s'entendent sur une proposition, soit le gouvernement décidera de relever tous les plafonds de 2% (invalidité, accidents du travail, maladies professionnelles, chômage et pensions).

Dès 2007, le gouvernement souhaite mettre en place une procédure de consultation des partenaires sociaux à travers le Conseil National du Travail et le Conseil Central de l'économie. Il leur appartiendra de remettre au gouvernement un avis sur l'adaptation au bien-être des allocations et/ou des plafonds, en tenant compte de divers paramètres : la situation budgétaire, l'évolution du marché de l'emploi et la norme salariale. Cette nouvelle procédure devra être inscrite dans une loi et rendue obligatoire. Pour 2007, le gouvernement propose de suivre l'avis des partenaires sociaux s'ils ont déjà formulé un avis selon la nouvelle procédure. Dans le cas contraire, il s'engage à réaliser une nouvelle adaptation de 2% pour les pensions et les allocations de plus de 6, 7 et 8 ans. Le Premier Ministre s'est montré confiant sur la capacité de financer ces mesures (elles s'inscriraient toutes dans le cadre budgétaire

¹⁵ La Libre Belgique du 17 mars 2004.

¹⁶ à l'exception des pensions. Seules les pensions qui ont pris cours en 1997 sont prises en considération car les plus anciennes ont déjà fait l'objet d'une revalorisation de 2% en 2004.

¹⁷ Désormais, l'allocation maximale mensuelle correspond à 65% (et non plus 60%) du salaire plafonné pour l'invalidé chef de ménage et 50% (et non plus 40%) pour un isolé. L'indemnité maximale passe ainsi de 1 579 € à 1 710 € pour un chef de famille et de 1 052 € à 1 315 € pour un isolé. Le coût budgétaire de cette mesure était estimé en 2004 à 1.12 millions €.

2004-2007 élaboré lors de la formation du gouvernement – près de 250 millions d’euros en 4 ans ont été prévus pour une série d’adaptations).

Le conseil des Ministres d’Ostende a également pris une série de mesures dans le domaine de la politique familiale, comme l’extension des congés parentaux¹⁸ : extension de 3 à 4 mois des congés qui peuvent être pris pour l’éducation de son enfant pour autant qu’il n’ait pas atteint l’âge de 6 ans, au lieu de 4 ans auparavant (l’indemnité octroyée pendant ce congé passant de 550 à 650 € par mois, cela implique un effort de l’ordre de 26,5 millions €¹⁹), la déductibilité des frais de garde (pour les enfants de 0 à 12 ans, et plus 3 ans comme aujourd’hui), le financement de l’accueil extra-scolaire²⁰. On a aussi décidé d’augmenter le budget du Fonds des équipements sociaux collectifs, qui se voit octroyer 15 millions € (30% de ses moyens actuels).

En matière de politique des grandes villes et du logement, le gouvernement a décidé d’élargir aux sans-abris, aux bénéficiaires du revenu d’intégration sociale et au public en difficulté la prime d’installation (793 €). Elle sera aussi allouée aux femmes battues. Il est également prévu de permettre aux CPAS de verser la garantie locative ou se porter garant pour ceux qui ne trouvent pas de logement ou ne sont pas à même de verser la caution de 3 mois exigée par le propriétaire. Le locataire bénéficiaire devra ensuite progressivement constituer lui-même sa garantie²¹. Selon la Ministre des grandes villes de l’époque (Marie Arena), cette mesure devrait permettre avec les moyens disponibles de résoudre près de 20 000 dossiers. Le gouvernement a aussi décidé d’augmenter de 15 millions € les fonds à disposition des grandes villes pour la promotion du logement (en accord avec les bourgmestres). Enfin, il a été convenu d’étendre la liste des quartiers où la rénovation d’immeubles bénéficie de primes particulières.

Les politiques environnementales

Au-delà de ces sujets centraux, le conseil des Ministres d’Ostende s’est aussi penché sur la sécurité routière, le bien-être au travail, la promotion des médicaments moins chers, etc. Sur le plan environnemental, on doit noter la constitution d’un « Plan fédéral climat » devant permettre à la Belgique de respecter ses engagements envers le protocole de Kyoto (ensemble de mesures relevant de la mobilité, de l’énergie et de la fiscalité – notamment pour favoriser l’acquisition de véhicules plus propres). Des réductions d’impôt sont ainsi accordées pour l’acquisition de véhicules émettant de faibles quantités de CO₂ par kilomètre (réduction d’impôt équivalente à 15% du prix pour un véhicule émettant moins de 105 grammes de CO₂ par kilomètre, avec un maximum de 4000 € ; pour un véhicule émettant entre 105 et 115 grammes de CO₂, la réduction d’impôt est de l’ordre de 3% du prix avec un maximum de 750 €).

Pour les déplacements entre le domicile et le lieu de travail par des moyens de transport « écologiques » (vélo, à pied, covoiturage...), la distance maximale pour la déductibilité fiscale est portée à 75 kilomètres par trajet dès le 1^{er} janvier 2005 et à 100 kilomètres le 1^{er} janvier 2006. Le gouvernement a également prévu de réduire les impôts pour les investissements permettant de réaliser des économies d’énergie pour les entreprises comme pour les particuliers. Le gouvernement désire aussi favoriser le mazout dit « extra » en

¹⁸ On notera que si ce principe est acquis, il faut encore que les partenaires sociaux se mettent d’accord sur les modalités (hausse des primes ou allongement des périodes de congés...). Voir « Les flux et reflux de la vague sociale ostendaise », LLB, 22/03/2004.

¹⁹ LLB, 22/03/2004

²⁰ « Le gouvernement choisit la famille », LLB, 22/03/2004

²¹ « Dans les filets d’Ostende », LLB, 22/03/2004.

diminuant encore la cotisation spéciale énergie sur celui-ci (à partir de 2007, il devrait être traité comme le gaz naturel).

Selon le ministre du Budget (J. Vande Lanotte), les décisions d'Ostende représentent un coût budgétaire de 236 millions €. Il faut y ajouter 26,5 millions pour le congé parental et 25 millions supplémentaires pour la politique des grandes villes. On arrive à un total de 287,5 millions €. A l'époque, le gouvernement prétendait que le financement de ces mesures ne poserait pas de problème car la Belgique devrait bénéficier d'un surplus budgétaire de 0,3% dès 2007²². Il est cependant très clair que, vu les contraintes budgétaires du gouvernement fédéral, les mesures et avantages accordés seront nécessairement accompagnés de mesures d'économie (voir infra).

Lors du Conseil des ministres « justice et sécurité » de Bruxelles des 30-31 mars 2004, le gouvernement a accepté une note stratégique qui détermine pour les 4 ans de la législature les différentes orientations en termes de politique criminelle et qui coordonne une approche concertée de la police et de la justice. Un des dossiers les plus médiatisés a été la réforme des polices. Ainsi, le gouvernement a pris la décision de mettre, à l'horizon 2007, 3 232 policiers supplémentaires dans les rues²³, via des réaffectations (neutres budgétairement, en théorie), tout en donnant plus de moyens à la police scientifique et en généralisant l'informatique. Pour l'opposition CdH, l'aspect budgétaire ne serait pourtant pas aussi clairement réglé. Dans le budget 2005, la Justice et la sécurité voient leurs moyens augmenter de 214 millions d'Euros.

(c) L'épure budgétaire du gouvernement fédéral pour 2005²⁴

Les élections régionales et européennes du 13 juin 2004 ont abouti à la mise en place de majorités asymétriques entre le fédéral (qui reste en place, malgré les difficultés de la rentrée : conflits communautaires autour de la scission Bruxelles-Halle-Vilvorde, le dossier DHL, etc.) et les Régions et Communautés. Du côté des gouvernements francophones, les libéraux ont dû quitter la majorité pour y être remplacés par le CdH. Du côté flamand, le Cd&V est revenu au pouvoir mais, vu le succès du Vlaams Blok, il a été nécessaire de constituer une tripartite avec les partis démocratiques. Cette asymétrie des coalitions gouvernementales ne facilite bien évidemment pas la gestion du pays²⁵.

C'est dans ce contexte politique que le gouvernement fédéral, à la rentrée politique de septembre 2004, a dû s'atteler à la confection d'un budget 2005. L'exercice budgétaire 2005 n'était pas, a priori, gagné d'avance pour l'équipe Verhofstadt II. Certes, la croissance économique a été meilleure en 2004 que dans les trois années précédentes, et il est probable que la croissance devrait atteindre 2,5% en 2005 (Budget économique 2005 du Bureau fédéral du Plan).

Le gouvernement Verhofstadt a présenté pour la sixième année consécutive un budget en équilibre. Comme nous le verrons ci-dessous, il s'agit de l'équilibre des finances publiques belges dans leur globalité reposant sur un effort budgétaire plus important que prévu des entités fédérées (et non encore acquis) permettant ainsi au gouvernement fédéral d'enregistrer un déficit.

²² « Les flux et reflux de la vague sociale ostendaise », LLB, 22/03/2004.

²³ « Des policiers dans la rue », LLB, 31/03/2004

²⁴ Exposé général du budget de l'Etat pour l'année budgétaire 2005, Chambre des représentants, doc 51 1369/001 (<http://www.lachambre.be>).

²⁵ Voir la déclaration de politique fédérale du 12 octobre 2004, sur le site du Premier Ministre : <http://www.premier.fgov.be/fr/politics/20041012-pol-declar-fr.pdf>

Effaçant un déficit redouté de 850 millions, le gouvernement fédéral semble même être arrivé à garantir l'équilibre de la sécurité sociale. Ce budget intègre également l'impact de la réforme fiscale souhaitée par les libéraux dont le coût en 2005 s'élèverait à 567 millions € et les principales mesures sociales souhaitées par les socialistes (adaptation des allocations au bien-être et le relèvement des pensions minimales) arrêtées lors des super-conseils des Ministres.

Les prévisions de dépenses pour 2005

Globalement, les dépenses des services publics fédéraux devraient augmenter entre 2004 et 2005 de 1% en termes réels (0.3% si on exclut le budget des Pensions). En 2005, le budget initial du gouvernement fédéral devrait s'établir à 44.4 milliards € (hors transfert de 2.2 milliards € au Fonds de vieillissement et dotation amortissement au Fonds d'infrastructure ferroviaire²⁶). Pour ce faire, de nombreuses restrictions budgétaires ont été imposées aux différents départements pour un montant de 650 millions €. Celles-ci s'opéreront notamment par une diminution des moyens de fonctionnement de 4.8%, une croissance nominale zéro pour les cellules stratégiques ministérielles, une croissance zéro réelle pour la défense nationale, etc. Certains « top managers » ont déjà réagi contre la réduction de leurs crédits jugeant la situation intenable à terme²⁷.

Malgré ces nombreuses restrictions budgétaires, une série de dépenses nouvelles ont été prévues en respect de l'accord de gouvernement de 2003²⁸ dont notamment la Justice et la Sécurité qui voient leurs moyens augmenter de 214 millions €.

Les prévisions de recettes pour 2005

Les recettes du budget des voies et moyens de l'Etat fédéral sont estimées à 44.9 milliards € en 2005. La réforme fiscale initiée en 2002 ainsi que l'abaissement des cotisations sociales contribuent à la réduction de la pression fiscale et parafiscale. Les recettes de l'Etat fédéral passeraient ainsi de 16.6% du PIB en 2004 à 15.3% du PIB en 2005. Selon les prévisions de l'Etat fédéral, les recettes de l'ensemble des administrations publiques passeraient de 44.6% du PIB (125.1 milliards €) en 2004 à 43.4% du PIB (127.3 milliards €) en 2005. Conformément à l'accord de gouvernement, la pression fiscale totale, soit le rapport entre les recettes fiscales et parafiscales et le PIB, continuerait à baisser en 2005 de 0.1% du PIB passant ainsi de 41.0% en 2004 à 40.9% du PIB en 2005. La fiscalité sur le travail devrait baisser de 0.3% du PIB.

Pour 2005, l'impact supplémentaire de la réforme fiscale²⁹ est de 517.5 millions €. De plus, comme les contribuables bénéficient, comme les années précédentes de l'indexation des barèmes fiscaux, le montant total de la réforme fiscale pour 2005 est estimé à 567 millions €.

En matière fiscale, la mesure visant à promouvoir la recherche scientifique via la dispense du versement d'une partie du précompte professionnel des chercheurs a été renforcée : la liste des institutions scientifiques pouvant en bénéficier a été élargie et à partir du 1^{er} octobre 2005, les entreprises du secteur privé qui concluent un accord de collaboration avec une université pourront également en bénéficier (14.5 millions €) mais seulement à partir du 1^{er} octobre 2005 (soit une économie pour le gouvernement de 25 millions).

²⁶ voir infra sur la dette.

²⁷ Le Soir, 28/10/2004, p. 6

²⁸ voir Bayenet B. et Demeulemeester J.-L., 2004, op.cit.

²⁹ La dernière phase de la réforme fiscale prévoit l'application des mesures suivantes pour l'année de revenus 2004 (exercice d'imposition 2005) : adaptation des barèmes fiscaux pour les revenus moyens, majoration du crédit d'impôt, décumul pour les tous revenus non professionnels, assimilation du minimum exonéré pour les mariés et les isolés, nouveau calcul de la réduction d'impôt pour certains revenus de remplacement, octroi du quotient conjugal aux cohabitants légaux.

Le travail en équipe bénéficiera également d'une réduction du précompte professionnel (coût estimé à 42 millions €). Pour rappel, le Conseil des Ministres de Petit-Leez avait approuvé un projet d'arrêté royal prévoyant de diminuer de 1%, à partir du premier juillet 2004, le précompte professionnel sur les salaires des travailleurs de nuit et en équipe.

Une série de nouvelles mesures entrent également en vigueur au 1^{er} janvier 2005 comme par exemple l'incitant fiscal décidé lors du « super-conseil » des Ministres d'Ostende pour l'acquisition de véhicules dits propres qui émettent moins de 120g/l de substances nuisibles. Cependant, les plafonds de réductions d'impôts ont été revus à la baisse : 3 280 € (au lieu de 4000 €) pour un véhicule émettant moins de 105g de CO₂ et 615 € (au lieu de 750€) pour un véhicule émettant entre 105 et 115 grammes de CO₂. Même si cette mesure entre en vigueur au 1^{er} janvier 2005, elle ne sera perceptible qu'en 2007 puisqu'elle concerne les revenus de 2005. Comme annoncée, la déduction des coûts pour enfants à charge jusqu'à moins de 12 ans (et non plus 3) sera également mise en œuvre en 2005.

Dans le secteur du transport, un montant de 100 millions € est prévu dans le cadre du système de remboursement du mazout professionnel. Cependant, le système du « cliquet » pour le diesel non professionnel devrait générer 125 millions € de recettes supplémentaires. Pour rappel, en 2003, le gouvernement avait décidé d'augmenter de 2004 à 2007 les accises sur les produits pétroliers jusqu'à 28 € par 1000 litres. Pour ce faire, le gouvernement majore ces accises lors des baisses des cours pétroliers en n'en répercutant que 50% dans les prix maxima à la pompe. Concrètement, sur une baisse de 100, l'Etat prélève 50 et les ajoute aux droits d'accises à concurrence d'un plafond de 28 € par an. En 2004, le plafond des 28 € par 1000 litres a été atteint en juillet pour le diesel après 4 baisses des prix. Le gouvernement a décidé de relever ce plafond maximal mais pour le seul diesel routier à 35€ pour 1000 litres pour la période 2005 à 2007, soit une majoration maximale de 0.105€ par litre sur 3 ans.

Dans le budget 2005, il est également prévu la possibilité d'un « effet cliquet renversé » visant à freiner la hausse des prix pétroliers à la pompe. Le principe est de transformer, lors d'une hausse des prix, les recettes supplémentaires en matière de TVA en une réduction des accises. Le gouvernement n'a cependant pas encore fixé le montant par litre au-delà duquel une réduction des accises peut être appliquée sur les carburants. De plus, la chute du prix des produits pétroliers en novembre 2004 ne rend plus cette mesure nécessaire dans l'immédiat.

Enfin, le gouvernement a entrepris d'importantes actions dans différents domaines dont notamment un programme concret concernant les arriérés de recouvrement d'impôts estimé aujourd'hui à 22.5 milliards € et une plus grande contribution des instruments financiers (SICAF immobilières (100 millions), opérations de bourse (75 millions), etc). Le gouvernement compte également sur les retombées de la mise en œuvre de la directive européenne sur la fiscalité de l'épargne. Les banques étrangères devraient ainsi verser des précomptes ou les Belges rapatrier leurs avoirs (retrouvées estimées à 388 millions €).

Néanmoins, contrairement aux engagements pris lors des « super-conseils » des ministres de 2004, divers reports ou étalements de dépenses fiscales ont été opérés, comme le relèvement de l'exonération du précompte professionnel pour les chercheurs du FNRS (reportée à 2006), les redevances fédérales sur l'électricité pour les entreprises (les tarifs dégressifs ne sont pas prêts, ce qui permet une économie de 13.5 millions), la déductibilité des frais de restaurant portée à 69% au lieu de 75% (soit une économie de 21.7 millions €), l'exonération fiscale des investissements environnementaux fait par des entreprises ayant signé un accord de branche (soit une économie de 8 millions €, voir infra), la mesure « mazout vert » qui prévoyait que, sur une période de 4 ans, on effectuait une réduction annuelle de la différence entre la cotisation sur l'énergie pour le gaz naturel et celle pour le mazout vert (soit une économie de 7.9 millions €), etc.

Globalement, les nouvelles mesures fiscales prises dans le cadre du budget 2005 (y compris certaines nouvelles recettes pour la Sécurité sociale, voir ci-dessous) peuvent être estimées à une diminution de la fiscalité de 144.3 millions € qui se répartissent par une réduction des recettes sur l'impôt des personnes physiques de 889 millions €, une augmentation des recettes de l'Isoc de 38 millions € et une augmentation des recettes de TVA, accises, etc. de 706.2 millions €. On semble privilégier aujourd'hui davantage une fiscalité indirecte qui, contrairement à la fiscalité directe, ne tient pas compte de la capacité contributive de tout citoyen.

Le budget de la sécurité sociale pour 2005

L'accord de gouvernement de juillet 2003 stipulait explicitement le maintien de l'équilibre financier de la Sécurité sociale. Pour 2005, l'équilibre est garanti par une série de mesures dont notamment une limitation des frais de fonctionnement (une économie de 62 millions €), la lutte contre la fraude sociale et les abus³⁰ et une meilleure perception des cotisations sociales (58 millions €). Le prix des titres-services augmenteront de 50 cents (un gain de 8 millions €) et les prépensions « Canada dry » (chômage assorti d'une somme versé par l'employeur) seront découragées et soumises à cotisations sociales (un gain de 30 millions €).

Il est également prévu de nouvelles recettes provenant d'une base de financement plus large (un nouveau mode de calcul de la cotisation sur les voitures de société modulée selon l'émission de CO₂ du véhicule et les chevaux fiscaux (155 millions €), un nouveau statut pour le travail d'étudiants (15 millions €), une retenue de 13.07% sur le double pécule de vacances des agents contractuels de l'administration publique (136 millions €), etc.) et des recettes qui ne pénalisent pas le facteur travail (accises et TVA sur le tabac (155 millions) et une majoration de la différence de prix entre le conditionnement de boisson réutilisable et le conditionnement de boisson jetable (130 millions)). Il est également prévu l'assujettissement au régime des indépendants des administrateurs nommés par l'Etat, ce qui devrait rapporter 8 millions €.

Le gouvernement a également décidé d'anticiper au 1^{er} juillet 2005 l'obligation pour les conjoints-aidants d'indépendants, de cotiser pour une protection sociale complète (soins de santé, pensions, invalidité maternité, etc.). Initialement, la mesure aurait dû entrer en vigueur en 2006. 120 000 conjoints sont concernés dont une grande majorité de femmes. Ils devront s'acquitter de cotisations payées sur la part de revenus qui leur sera fiscalement attribuée. En contrepartie, ils bénéficient d'une véritable sécurité sociale.

Les corrections sociales prévues (augmentation des pensions minimum des indépendants, ajustements au bien-être des pensions et allocations d'invalidité) ainsi que les mesures favorisant l'emploi seront exécutées intégralement.

L'accord de gouvernement prévoyait également la mise à disposition d'une médecine qualitative accessible à tous. Cet objectif devait se concrétiser par un taux de croissance réel de 4.5% du budget des soins de santé. Ainsi, dans le budget 2005, le budget de l'Inami est fixé à 17,3 milliards €. Pour maintenir le budget à l'intérieur de ce cadre budgétaire, les mesures prévues par l'accord de gouvernement visant à responsabiliser les acteurs du système ont été renforcées lors de l'élaboration du budget.

Au cours du dernier trimestre 2004, le budget de l'Inami a fait l'objet de nombreux débats et controverses. En septembre 2004, les comptes de l'Inami présentaient un déficit de 310

³⁰ Soit les mesures contenues dans la note « Respect de la solidarité » approuvée par lors du super-conseil des Ministres de Petit-Leez : meilleur contrôle du respect des conditions d'octroi des diverses allocations dans le cadre de la sécurité sociale pour les travailleurs salariés, les faux indépendants, l'amélioration de l'efficacité de la perception et du contrôle (réglementation sur le travail à temps partiel, ...) etc.

millions €, ce qui a poussé le ministre des Affaires sociales et de la Santé, R. Demotte, à proposer un certain nombre de corrections techniques et d'économies pour un montant total de 308.5 millions €. Fin septembre 2004, le Conseil général de l'Inami approuvait, à l'unanimité, la proposition du gouvernement de fixer l'objectif budgétaire de l'assurance-maladie pour 2005 au montant de 17.4 milliards € y compris les mesures de corrections et d'économies. Mais, en octobre 2004, certaines estimations annonçaient un déficit de l'Inami de 850 millions € pour 2004 ainsi que pour 2005. La Commission du contrôle budgétaire de l'Inami a dès lors décidé de procéder à un recalcul des dépenses de l'assurance maladie pour l'année 2004, en vue de vérifier l'exactitude des chiffres les plus récents. Ces dernières estimations prévoient un dépassement de 634 millions € pour 2004 et de 238.5 millions € pour 2005. Le risque d'un tel dérapage a forcé le Ministre des Affaires sociales et de la Santé à proposer des mesures d'urgence pour les comptes 2004 et des mesures complémentaires d'économies structurelles à partir du budget 2005. Ces mesures d'urgence prévoient une troisième avance de cotisation complémentaire à charge des entreprises pharmaceutiques (2.94% de leur chiffre d'affaires 2003, soit un montant de 84 millions €), une intégration dans les comptes 2004 de l'Inami d'une partie de la cotisation de responsabilité financière 2005 des organismes assureurs (soit un montant de 66 millions €) et la fixation des enveloppes de biologie clinique et d'imagerie médicale. Pour le budget 2005, le gouvernement a approuvé les propositions du Ministre des Affaires sociales et de la Santé pour un montant de 238.2 millions €. Ces mesures feront l'objet d'une loi « santé ».

Pour soutenir l'emploi, le gouvernement a également décidé des réductions supplémentaires des charges sur le travail (500 millions €). Cette mesure vise particulièrement des groupes spécifiques de travailleurs parmi lesquels les travailleurs à bas revenus pour lesquels la réduction des cotisations est renforcée tandis que le niveau de revenus pour bénéficier de la mesure a été relevé. En matière d'emploi de connaissances, une réduction supplémentaire des cotisations patronales sur les salaires élevés a été introduite à partir du 1^{er} janvier 2004 et est renforcée en 2005³¹. Le montant total des réductions de cotisations sociales ONSS devraient s'élever en 2005 à un montant de 4 969 millions €³² contre 4 488 millions € en 2004.

Le déficit des finances publiques

Le solde budgétaire du pouvoir fédéral pour 2005 est estimé à un déficit de 1.7 milliard € si on tient compte du transfert au Fonds de vieillissement et la dotation amortissement au Fonds d'infrastructure ferroviaire. En tenant compte des opérations de trésorerie, le solde net à financer du pouvoir fédéral est estimé à -4.1 milliards €, soit -1.4% du PIB. Dans la terminologie européenne des comptes nationaux, le solde de financement du pouvoir fédéral est estimé à -0.5% en 2004 et -0.4% du PIB en 2005.

Cependant, les finances publiques de l'ensemble des administrations publiques (Etat fédéral, Sécurité sociale, Régions et Communautés et pouvoirs locaux) devraient dégager, pour la sixième année consécutive un excédent ou un équilibre budgétaire. En 2001, 2002 et 2003, un léger surplus budgétaire avait été enregistré respectivement de 0.6%, 0.1% et 0.4% du PIB. En 2003, le déficit budgétaire moyen dans la zone euro était passé de 2.4% à 2.7% du PIB se rapprochant ainsi de la norme de 3%. Quatre Etats membres de la zone Euro affichaient en 2003 un déficit de plus de 3% du PIB. Selon le Pacte de stabilité et de croissance européen,

³¹ Il s'agit des travailleurs ayant des revenus plus élevés grâce à leur expérience, leur haute qualification ou leurs connaissances, voir B. Bayenet et J.-L. Demeulemeester, 2004, op.cit.

³² Ce montant se répartit de la manière suivante : 4 368 millions € en réductions de cotisations patronales, 397 millions € pour le Maribel social et 205 millions € pour les réductions de cotisations personnelles (Exposé général du Budget de l'Etat fédéral, 2005).

chaque Etat membre doit viser à un équilibre budgétaire ou un excédent de manière à ce qu'en période de conjoncture défavorable, le déficit budgétaire ne dépasse pas 3% du PIB.

En 2003 et 2004, l'équilibre budgétaire n'a été rendu possible que grâce à l'influence de facteurs non récurrents. Pour rappel, en 2003 les ventes du Fonds de pension de Belgacom³³ et des actifs du Credibe ont rapporté respectivement 5 milliards et 2.65 milliards € ce qui cachait une dégradation des finances publiques puisque le solde structurel se dégradait de 0.8%³⁴. L'année 2004 a été marquée par la vente des parts régionales des dettes du logement social dénommée opération Fadels qui a rapporté 3.5 milliards. En collaboration avec les Régions et en exécution du Comité de concertation du 22 septembre 2003 au sujet de la contribution des entités fédérées à l'amélioration des finances publiques, les sociétés régionales de logement ont racheté leur dette vis-à-vis du Fadels. Par contre, la recette attendue pour la Déclaration libératoire unique (rapatriement des capitaux) de 850 millions € a été revue à la baisse. Dans le budget 2004 ajusté, la recette prévue n'est plus que de 350 millions €.

L'équilibre du budget 2005 repose aussi sur des ventes d'actifs, des recettes non fiscales exceptionnelles et quelques tours de passe-passe budgétaires. Le meilleur exemple est l'opération de la reprise de dette de la SNCB dont le gouvernement a réussi à en faire une opération blanche. Le montant de la reprise de dette s'élève à 7.4 milliards € ce qui correspond à une charge annuelle d'intérêts de 300 millions €. Pour la financer, l'Etat a imposé à la SNCB de céder des actifs (terrains et biens immobiliers) pour un montant de 200 millions €. Et si la SNCB ne parvenait pas à réaliser ces cessions, ses dotations futures seraient réduites du même montant. Les 100 millions restant proviendront d'une réduction des différentes dotations de la SNCB³⁵.

Parmi les recettes non fiscales, l'Etat fédéral devrait pouvoir compter en 2005 sur le solde de l'opération Fadels (781.9 millions €), le produit du rachat par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement du capital effectivement versé en monnaie nationale (une plus value de 45 millions € en raison de l'appréciation de l'€ par rapport au US\$), la transformation de la retenue budgétaire sur le pécule de vacances en une cotisation annuelle (120.3 millions €) et le bénéfice des opérations de tritisation de l'arriéré fiscal (260 millions €) visant à placer des arriérés fiscaux difficilement recouvrables auprès d'un investisseur institutionnel.

Dans son programme de stabilité 2004-2007, le gouvernement belge s'est fixé comme objectif l'équilibre budgétaire dans la période 2003-2006 pour renouer à la fin de la période avec la constitution d'excédents (0.3% du PIB à partir de 2007). Il est cependant important de souligner que l'équilibre budgétaire des finances publiques présenté par le gouvernement fédéral pour 2005 repose sur l'hypothèse d'un excédent budgétaire des Communautés, des Régions (0.2% du PIB) et des pouvoirs locaux (0.1% du PIB) et un excédent budgétaire pour la Sécurité sociale de 0.1% de PIB permettant ainsi au pouvoir fédéral un déficit de 0.4% du PIB.

Au niveau des Communautés et des Régions, rien n'est encore acquis. Primo, se basant sur le rapport de la section « Besoin de financement » du Conseil supérieur des Finances de juillet 2004, le gouvernement fédéral demande aux Régions et Communautés un effort

³³ Lors de la confection du budget 2004 en octobre 2003 (voir B. Bayenet et al, 2004), il était prévu une répartition du Fonds de pension de Belgacom de la manière suivante : 3.6 milliards en 2003 et 1.4 milliards en 2004. Suite à une décision de la Commission européenne, la recette du Fonds de pension ne pouvait être prise en considération que sur la seule année 2003. Pour compenser cette décision, le gouvernement a ordonné en décembre 2003 un paiement à la SNCB de 1 051 millions € prévu au budget 2004.

³⁴ Conseil Central de l'Economie, *Lettre mensuelle socio économique*, n°95, août 2004.

³⁵ Trends Tendances, « Quand l'Etat reporte ses échéances », 28 octobre 2004.

supplémentaire de 200 millions €. Il ne s'agit pas pour les entités fédérées de verser ce montant à l'Etat fédéral mais de ne pas le dépenser et de le consacrer au désendettement. Ces 200 millions € devraient se répartir à raison de 95 millions € pour la Communauté flamande, 18 millions pour la Région de Bruxelles-Capitale, 30 millions pour la Communauté française et 60 millions pour la Région wallonne. Autrement dit, le gouvernement fédéral impose aux entités fédérées un rythme de désendettement plus important que celui accepté par tous dans l'accord de coopération du 15 décembre 2000 qui fixe l'effort de chacun pour les années 2000 à 2005. Dans le cas de la Communauté française, un tel désendettement signifierait qu'une partie très importante des marges financières issues du refinancement de l'enseignement en 2001 ne serait pas disponible pour des politiques nouvelles. Secundo, le gouvernement prévoit d'imposer une retenue de 13.07% sur les pécules des vacances des fonctionnaires des entités fédérées (voir supra).

Les entités fédérées du Nord et du Sud du pays n'ont pas exprimé des réticences identiques à ces propositions de l'Etat fédéral. La Flandre refuse la retenue sur le pécule de vacances mais accepte l'effort en matière de désendettement à condition que les entités francophones fassent de même. Les gouvernements de la Communauté française et de la Région wallonne ont clairement refusé la contribution de 200 millions € imposés par le fédéral mais acceptent le prélèvement fédéral des cotisations de 13,07% sur le pécule de vacances des agents statutaires des Régions et Communautés. Pour l'année budgétaire 2005, le coût d'une telle mesure (qui devrait s'accroître les années suivantes) s'élèverait notamment à 2 millions € pour la Région wallonne et 18 millions € pour la Communauté française. La Région wallonne s'est cependant déjà engagée à aider la Communauté française à hauteur de 8 millions. Même attitude du côté de la Région de Bruxelles-Capitale où le gouvernement a jugé légitime l'effort sur le pécule de vacances des fonctionnaires mais refuse la participation à l'effort de désendettement.

Johan Vande Lanotte (SP.A), ministre du budget, a par ailleurs précisé, en octobre 2004, que la bonne logique voudrait que, dès 2006, la cotisation de 13,07% touche aussi la prime de fin d'année, ce qui doublerait l'effort de la Communauté française³⁶. Les marges de la Communauté française étant des plus étroites (29 millions en 2005, 19 millions en 2006) pour rendre possible des politiques nouvelles, il est clair que ces mesures risquent de réduire très fortement celles-ci en 2005 et les annuler en 2006. Le refinancement de la Communauté française obtenu en 2001 (aux deux tiers des voix au Parlement et au prix de concessions à la Flandre) semble de plus en plus virtuel à une heure où les secteurs qui dépendent de la Communauté française crient de plus en plus famine³⁷.

Tertio, dans le budget 2005, le gouvernement fédéral remet en question l'engagement pris vis-à-vis des entreprises concernées par les accords de branche. Il est prévu de supprimer l'exonération fiscale consentie sur les investissements permettant une meilleure efficacité énergétique pour 2004 et la réduire de 50% pour 2005. En 1996, une directive européenne indiquait la possibilité d'exonération de taxe au bénéfice des entreprises signataires d'accord de branche et en fonction de l'importance relative de leur consommation. En février 2004, le pouvoir fédéral a pris des arrêtés royaux prévoyant cette exonération. Elle est de 100% dans le cas des grandes consommatrices d'énergie et de 50% pour celles « moyennant intensives ». Ce retournement de la part du fédéral a pour conséquence la rupture d'un contrat de confiance établi entre les ministres régionaux de l'énergie et les industries et la difficulté d'étendre ce mécanisme à d'autres secteurs. De plus, la suppression de ce mécanisme détériore la

³⁶ « Le fédéral tue deux fois l'école », *Le Soir*, 28/10/2004, p. 6)

³⁷ Pour une analyse du refinancement des Communautés, voir Bayenet B., « Impacts des derniers accords institutionnels de 2001 sur les finances des entités fédérées », *Année sociale*, 2003.

compétitivité de nos entreprises par rapport à celles des pays voisins qui bénéficient d'une telle exonération et réduit fortement les efforts déployés par les Régions pour permettre aux entreprises de respecter le protocole de Kyoto³⁸.

La dette des pouvoirs publics

Les efforts budgétaires devraient permettre au gouvernement de ramener le taux d'endettement du pays à 95,8% du PIB en 2005 y compris la reprise de la dette de la SNCB par l'Etat pour un montant total de 7.4 milliards € (soit 2.5% du PIB).

Conformément à l'accord de gouvernement, le pouvoir fédéral a repris les dettes de la SNCB garanties par l'Etat qui découlaient de la dette historique au 31 décembre 1992, des déficits d'exploitation, des dettes du service public et des dettes de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. La reprise de cette dette était conditionnée au fait que le taux d'endettement de la Belgique doit être inférieur après la reprise à 100% du PIB. La reprise de la dette se réalisera en 2005 par le regroupement de l'infrastructure, des biens immobiliers ainsi que des dettes correspondantes dans le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), nouvel organisme d'intérêt public créé dans le cadre de la restructuration de la SNCB. Ce fonds bénéficiera de subventions en intérêts à charge du budget de la dette publique, une partie des redevances d'utilisation de l'infrastructure³⁹ ou de tout autre produit relatif aux actifs.

Le taux d'endettement de la Belgique passerait ainsi de 136% du PIB en 1994 à 96.9% du PIB en 2004. La réduction du taux d'endettement en même temps que la baisse du taux d'intérêt moyen permettrait de ramener le poids des charges d'intérêts de près de 12% du PIB en 1990 à 5.0% en 2004.

L'effort de réduction de la dette publique en pourcentage du PIB devra être poursuivi dans les prochaines années non seulement parce que l'Europe accordera davantage d'importance à l'évolution du taux d'endettement (voir les débats sur le pacte de stabilité) mais surtout pour préparer les finances publiques aux conséquences du vieillissement de la population. Comme le préconise la Section Besoins de financement du Conseil supérieur des Finances⁴⁰, la poursuite de la réduction de la dette est une condition essentielle pour faire face aux coûts du vieillissement sans devoir intervenir au niveau des recettes ou d'autres dépenses. Les moyens dégagés par la diminution de la charge d'intérêt pourront être affectés au financement de la hausse des coûts de pensions et de soins de santé.

Complémentairement à la réduction de la dette, le gouvernement a créé, en 2001, le Fonds de vieillissement afin de financer les dépenses supplémentaires qui seront générées entre 2010 et 2030 dans les différents régimes de pension légale suite au vieillissement de la population. Les moyens du Fonds de vieillissement s'élèvent aujourd'hui à 11.95 milliards €. L'objectif du gouvernement, décidé lors du super-conseil des Ministres d'Ostende, est de placer, pour la fin 2007, 13 milliards € dans le Fonds de vieillissement. Jusqu'à présent, ce Fonds a été financé par des recettes exceptionnelles (par exemple, la vente des licences UMTS (437.8 millions) en 2001, dividende Belgacom (290 millions €) et produit net de la vente du Credibe (2.6 milliards €) en 2003, liquidation du fonds des pensions de Belgacom (5 milliards €) et une partie du produit de l'opération Fadels (2.5 milliards) en 2004). A court terme, le produit de la vente partielle des actions de BIAC par l'Etat pourrait également être attribué au Fonds de vieillissement. Mais, pour permettre un financement structurel du Fonds, le gouvernement devra générer à l'avenir des excédents budgétaires.

³⁸ l'Echo du 28/10/2004.

³⁹Le pourcentage doit encore être déterminé par arrêté royal.

⁴⁰ Conseil supérieur des Finances, Section « Besoins de financement des pouvoirs publics », *Rapport annuel* 2004.

Conclusions

L'année 2004 a été marquée par l'organisation de trois « super-conseils » des Ministres. Le premier, à Petit-Leez, a d'une part, revaloriser le statut social des indépendants et d'autre part, mis en place une nouvelle politique de contrôle et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le deuxième, à Ostende, s'est davantage concentré sur la revalorisation des allocations sociales et des minima sociaux ainsi que sur diverses mesures environnementales. Le troisième, à Bruxelles, était principalement consacré à la justice et la sécurité. Au terme de ces trois « super-conseils » des Ministres, tant les libéraux que les socialistes pouvaient prétendre avoir réalisé une partie de leur programme politique.

La concrétisation de ces nombreuses mesures dans le budget 2005 n'a pas été un exercice facile pour le gouvernement fédéral. Néanmoins, le budget 2005 semble politiquement équilibré entre d'une part, les désirs libéraux de réforme fiscale (le maintien intégral du rythme de réduction de la pression fiscale sur les personnes physiques et de nouvelles réduction des charges patronales) et d'efficacité économique (malgré la mise en œuvre de nombreuses nouvelles taxes) et d'autre part, la volonté des socialistes de maintenir notre système de sécurité sociale. L'équilibre budgétaire est maintenu et la dette de l'Etat semble fondre sous la barre des 100% du PIB (ce qui ne s'était plus vu depuis 1982).

Pour le budget 2005, c'est surtout les hypothèses très optimistes du gouvernement, tant sur la croissance économique que sur les prévisions de recettes et les rentrées liées à la lutte contre les fraudes fiscales et sociales⁴¹, le produit de la résorption de l'arriéré fiscal, ou le produit de l'impôt éventuel sur ces capitaux qui ne sont même pas encore rapatriés, qui laissent certains analystes et membres de l'opposition perplexes⁴².

Globalement, l'analyse de la situation belge fait apparaître un relatif succès du « modèle belge » qui assurerait un certain degré de justice sociale dans l'efficacité économique. La déclaration de politique fédérale du 12 octobre 2004 (p. 3) souligne d'ailleurs ces succès : « dans le Rapport sur le développement humain, la Belgique occupe à nouveau la sixième place. Chaque année, ce rapport des Nations-Unies classe toutes les nations selon leur degré de développement humain : l'espérance de vie, le taux d'alphabétisation, le degré de scolarisation et le produit intérieur brut par habitant. Une récente étude réalisée par l'Organisation mondiale du travail sur le taux de protection sociale octroie, elle aussi, la sixième place à la Belgique. Notre pays parvient en d'autres termes, à maintenir son niveau élevé de prospérité et reste ainsi un pays où il fait bon vivre ».

De plus, après trois années de croissance économique faible (0,7% en 2001, 0,9% en 2002 et 1,3% en 2003), l'année 2004 ainsi que 2005 devraient se caractériser par un taux de croissance plus élevé de l'ordre de 2,4% et de 2,5%, ce qui représente, selon la déclaration de politique fédérale, un taux supérieur de 0,7% à celui de nos voisins et de 0,3% supérieur à celui de l'Union Européenne.

Un environnement économique favorable est certes indispensable à la réalisation des priorités du gouvernement mais de nombreux chantiers devront être entrepris en 2005 pour réaliser les priorités de l'accord de gouvernement (notamment la création de 200 000 emplois et

⁴¹ D'autant plus que parallèlement à ces objectifs ambitieux, les services publics fédéraux (SPF) sont soumis à la diète. Ainsi le SPF de l'Emploi, du Travail et de la Concertation sociale devra réaliser 815 000 € d'économies dans ses frais de fonctionnement et 927 000 € dans ses frais de personnel. Le top-manager, Michel Jadot, explique : « Comment vais-je payer les indemnités des inspecteurs sociaux, dont on a augmenté les effectifs de 29 unités, quand on me demande de réduire mes dépenses de personnel ? On met les départements dans l'impossibilité de fonctionner ». Le Soir, 28/10/2004, p. 6.

⁴² notamment Jean-Jacques Viseur du CdH, voir « Des trucs, des ficelles, des absences », LLB, 14/10/2004.

l'équilibre de notre système de sécurité sociale) ou respecter les engagements européens de la Belgique dans le cadre notamment de la Stratégie de Lisbonne. Notons que les différents accords de gouvernement régionaux ont également mis la création d'activités et d'emploi comme une des priorités essentielles des politiques régionales pour les cinq prochaines années.

Parmi les grands chantiers qui attendent le gouvernement fédéral, il faut encore signaler les politiques qui devront être mise en œuvre pour préparer les finances publiques et la Belgique au vieillissement de la population. Les partenaires sociaux ont ainsi été invités par le gouvernement à débattre des mesures proposées par le gouvernement pour allonger au maximum la carrière.

Les travaux des différents gouvernements risquent cependant d'être perturbés par les négociations sur un nouvel accord de coopération fixant les efforts de chacun dans la réalisation de l'équilibre budgétaire des finances publiques belges, la Conférence interministérielle aux réformes institutionnelles et les travaux du Forum institutionnel. La Conférence interministérielle créée le 9 novembre devra trouver une solution au problème de la scission de l'arrondissement de Bruxelles-Halle-Vilvorde. L'objectif du forum institutionnel est d'apporter des modifications en vue d'améliorer en profondeur la structure étatique fédérale. Ce forum institutionnel a été mis en place le 20 octobre 2004 et est composé de représentants des différents niveaux de pouvoir.