

Belgique

Enjeux socio-économiques pour le nouveau gouvernement à l'issue d'une négociation sur l'avenir du fédéralisme

*Patrick FELTESSE **

Les élections fédérales belges du 10 juin 2007 ont donné des résultats qui ont amené une coalition de partis de la droite et du centre à entamer des discussions pour la formation d'un futur gouvernement. Un gouvernement belge est toujours une coalition, étant donné que le scrutin belge est proportionnel et que le paysage politique est assez morcelé, notamment parce qu'il n'existe quasiment pas de partis nationaux, chaque parti traditionnel, en Flandre ou dans le Sud francophone, ayant son pendant dans l'autre grande communauté culturelle.

Les citoyens ont assisté quasi en direct *via* les médias à un premier tour de négociations qui s'est terminé provisoirement par un échec. Celui-ci a été attribué à une série de maladresses du « formateur » nommé pour conduire ces pourparlers, à un manque de confidentialité et même à l'utilisation stratégique des médias par certains négociateurs, en particulier par celui qui représente un petit parti nationaliste flamand (la N-VA) en cartel avec le CD&V (parti chrétien centriste flamand du formateur).

Mais sur le fond, c'est la question communautaire qui une fois de plus laisse

augurer d'une crise politique qui pourrait avoir des conséquences dommageables si elle n'aboutissait pas comme de coutume à un compromis entre les visions flamandes et francophones de l'avenir des structures fédérales de l'Etat. Ce contexte demandait sans doute à être expliqué sommairement dans le cadre de cet article, avant d'exposer les enjeux socio-économiques à la lumière des positions des acteurs syndicaux et patronaux exprimées dans leurs mémorandums au futur gouvernement.

Une probable coalition de centre-droit

Après quatre années de la coalition « violette » associant socialistes et libéraux, les élections fédérales belges se sont soldées parmi les électeurs flamands du Nord du pays par la victoire du CD&V - N-VA et une perte de voix de la part des deux autres grands partis démocratiques flamands, le S.P.A (socialiste) et l'OpenVLD (droite libérale) qui étaient dans la coalition sortante. Dans le Sud francophone (en Wallonie et à Bruxelles, qui est à 90 % francophone), le

* Economiste, conseiller à la FTU (Association pour une Fondation Travail-Université) à Bruxelles.

BELGIQUE

PS a connu une perte sévère surtout liée aux « affaires » à Charleroi (une des deux grandes villes wallonnes, l'autre étant Liège). De nombreux mandataires de l'ancien collège communal, socialiste, et de responsables d'organismes publics municipaux, se sont en effet trouvés tour à tour inculpés par la justice pour des malversations financières ou administratives. Le MR (droite libérale) s'est légèrement renforcé après une campagne jugée inhabituellement agressive. Le CDH (centriste humaniste) conforté par son retour au pouvoir à l'issue des élections régionales précédentes dans les gouvernements régionaux wallon et bruxellois, a également connu une petite avancée. Le CDH ne s'attendait pas à la chute des partis socialistes du Nord et du Sud et a dû se résigner à s'asseoir à la table des négociations pour une coalition « orange-bleue »¹ avec les deux partis libéraux, outre le CD&V qui semble avoir glissé pendant huit années d'opposition vers un profil plus à droite et certainement plus autonomiste.

Si une coalition de centre-droit est pressentie comme la plus probable, l'hypothèse revient souvent d'une coalition tripartite (droite libérale-centristes-socialistes) dont les libéraux déclarent cependant ne pas vouloir. Certaines revendications communautaires flamandes exigent en effet une majorité des deux tiers pour être adoptées, et il semble diffi-

cile de faire coopérer à de telles réformes des partis qui resteraient dans l'opposition. A défaut, les partis flamands devront renoncer à court terme à certaines revendications communautaires.

Un début de négociation dominé par le communautaire

Les questions socio-économiques ont moins défrayé la chronique durant l'été 2007, soit les trois premiers mois de négociation pour la formation du nouveau gouvernement², que les nombreuses revendications et propositions flamandes visant à renforcer les pouvoirs des entités fédérées, se heurtant à la méfiance et le plus souvent à l'opposition des partis francophones.

Des revendications d'autonomie aux motivations socio-économiques

Dès 1999, tous les partis démocratiques flamands s'étaient préalablement accordés au sein de leur Parlement communautaire sur une série de revendications visant à transférer aux Régions et Communautés de nouvelles compétences. Les partis francophones ont depuis quelques années présenté un front du refus à l'encontre de nouvelles avancées autonomistes des Communautés et des Régions³, principalement parce qu'elles

1. Orange pour les centristes et bleue pour les libéraux.

2. Les élections ont eu lieu le 10 juin 2007 et le présent article a été achevé le 25 septembre, alors que les pistes d'une possible reprise des négociations après l'échec d'une première phase conduite par Yves Leterme (CD&V) n'étaient pas encore trouvées ou annoncées.

3. Il peut être utile de rappeler que la Belgique fédérale connaît deux types de composantes « fédérées » : les Communautés et les Régions. Les Communautés flamande, française et germanophone (78 000 habitants à l'Est de la Wallonie) sont compétentes pour des matières comme l'enseignement et la culture. Les Régions flamande, wallonne et bruxelloise disposent d'importantes compétences économiques et sociales. La Communauté française regroupe les francophones de Wallonie et de Bruxelles (4,3 sur 10,6 millions d'habitants), tandis que la Communauté flamande se confond presque à la Région flamande (6,1 millions d'habitants) puisque les néerlandophones de Bruxelles ne représentent que quelque 100 000 habitants (10 % des Bruxellois).

pourraient conduire à une forte diminution de la solidarité nationale et à une concurrence notamment fiscale entre la Wallonie, Bruxelles et la Flandre, plus riche. Car il ne faudrait pas s'y tromper, les revendications flamandes sont actuellement davantage motivées par des préoccupations socio-économiques que par des questions linguistiques.

Les mandataires politiques flamands sont en effet soucieux de maintenir la bonne compétitivité de la Flandre et son faible taux de chômage, grâce à de nouvelles réductions de cotisations sociales, des incitations financières à prolonger sa carrière et une fiscalité attractive pour les investisseurs, alors que certains secteurs comme l'automobile se trouvent rudement confrontés à la concurrence mondiale. Ils déclarent pouvoir mieux gérer certaines matières au niveau régional, notamment en collant davantage aux besoins de la Flandre, dès lors que le président du gouvernement flamand Yves Leterme, devenu probable Premier ministre fédéral, a fait campagne sur le thème de la bonne gouvernance. Le « Pacte de solidarité entre les générations » décidé par le gouvernement précédent afin de limiter les préretraites¹, a témoigné de la difficulté de satisfaire à la fois les besoins du Nord, qui connaît des difficultés de recrutement sur le marché du travail, et ceux de la Wallonie et de Bruxelles qui connaissent encore des taux de chômage importants, particulièrement parmi les jeunes et les peu qualifiés.

De même, la politique d'activation des chômeurs et en particulier la nouvelle procédure de contrôle des efforts de re-

cherche d'emploi de chaque demandeur d'emploi, assortie d'un certain accompagnement individuel des chômeurs (s'ajoutant à celui des Régions), a soulevé davantage de résistances en Wallonie et à Bruxelles où beaucoup de chômeurs sont découragés par l'indisponibilité de l'emploi ou par le fossé entre leurs compétences et les exigences des employeurs. La Flandre revendique la régionalisation de la politique fédérale de l'emploi, mais cette dernière est considérée comme périlleuse pour la cohésion économique et sociale du pays par les partis francophones ... et les partenaires sociaux qui estiment en outre que cela créerait de grandes difficultés aux sociétés exerçant leurs activités dans plusieurs Régions. Les partis francophones pourraient toutefois accepter de négocier une différenciation territoriale des mesures fédérales et une meilleure coopération entre les Régions.

Bien d'autres revendications flamandes sont sur la table, qui vont de la participation des Communautés ou des Régions à certaines politiques fédérales, y compris par exemple en finançant des investissements ferroviaires supplémentaires sur leur propre territoire, jusqu'à la régionalisation/communautarisation de compétences comme les allocations familiales ou certaines compétences fiscales fédérales.

Des revendications moins radicales que le transfert de compétences sont aussi avancées, comme l'octroi de droits de tirage aux entités fédérées sur des budgets fédéraux et la responsabilisation des entités fédérées dans certaines politiques, notamment en matière d'emploi, par exemple en ce qui concerne l'activation

1. Voir l'article de Thibault Moulart, « Conférence sur la fin de carrière : véritable négociation sociale ou tentative de légitimation de l'action gouvernementale ? », *Chronique internationale de l'IRES*, 100, mai 2006, pp.35-44.

BELGIQUE

des chômeurs¹. Alors que certaines branches de la sécurité sociale et les conventions collectives sont en ligne de mire, les syndicats veulent absolument que les mécanismes essentiels de solidarité restent des matières fédérales : la sécurité sociale, le droit du travail, et les conventions collectives sectorielles et interprofessionnelles (qui en Belgique ont force de loi). La FEB (Fédération des entreprises de Belgique) partagerait cette option même si le patronat flamand est plus divisé. Elle met l'accent sur la nécessaire coopération entre les niveaux de pouvoirs.

Remise en cause de l'arrondissement bruxellois

La scission de l'arrondissement judiciaire et électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, à cheval sur deux Régions (Bruxelles et la Flandre) est aussi revendiquée par la Flandre. Les partis francophones craignent une perte de droits linguistiques pour les nombreux francophones de plusieurs communes de la périphérie de Bruxelles, qui sont situées en territoire flamand. Pour les Flamands, il s'agit d'une revendication symbolique visant, pour ces communes périphériques de Bruxelles situées en Flandre, où vivent généralement une large majorité de francophones, à ne plus faire d'exception aux lois linguistiques, par des « facilités » comme pouvoir recevoir les documents administratifs en français. Certains espèrent éventuellement encore pouvoir freiner la « francisation » de ces communes liée à la périurbanisation de la capitale. Mais en réponse à cette offensive, les partis francophones demandent l'élargissement de la Région bruxelloise.

Fédéralisme ou confédéralisme ?

Sur le fond, l'enjeu n'est pas le maintien de la Belgique ou sa séparation, même s'il peut sembler étrange pour l'observateur extérieur que l'on puisse autant évoquer l'hypothèse de la séparation. Les Belges sont habitués à ce genre d'épouvantail qui doit probablement forcer les politiques à trouver des orientations communes et des compromis acceptables par leurs opinions publiques respectives. Les enquêtes montrent que, hormis certains moments de tension, le séparatisme est très minoritaire dans la population y compris en Flandre, et qu'il suscite plutôt de l'inquiétude lorsque la tension politique s'accroît, en même temps qu'une incrédulité amusée. Familiers des tensions politiques émotionnelles, les Belges qui se souviennent d'autres crises sont pragmatiques et comptent continuer à vivre dans ce qu'ils considèrent comme un pays de cocagne. Le véritable enjeu est de convenir d'une révision du rôle de l'Etat fédéral et de ses rapports avec les entités fédérées.

A ce sujet, il apparaît que les conceptions de l'Etat fédéral idéal se sont éloignées depuis de nombreuses années entre le Nord et le Sud du pays. La vision dominante en Flandre est aujourd'hui celle d'un Etat quasi confédéral, dans lequel les compétences fédérales sont plus limitées qu'aujourd'hui et les entités fédérées tentent de coopérer entre elles dans le champ de plus larges compétences en gardant toute leur autonomie. Les francophones sont partisans du maintien des compétences fédérales actuelles et de davantage de coopérations entre entités fédérées et entre celles-ci et le fédéral. Le

1. Sur la question de la régionalisation de la politique de l'emploi et la position des acteurs à ce sujet, voir Paul Palsterman, « Régionaliser la politique de l'emploi ? », *Courrier hebdomadaire*, n°1958-1959, CRISP, 2007, 78 p.

ENJEUX POUR LE NOUVEAU GOUVERNEMENT

Sud, moins riche, y a davantage intérêt afin de maintenir la solidarité nationale et d'éviter la fuite en avant de la concurrence interrégionale notamment fiscale. La différence Nord-Sud de PIB/habitant devrait se situer entre 15 et 20 %¹, ce qui a un impact significatif sur le différentiel de taux de chômage et de taux d'emploi des habitants des trois Régions (tableau 1)². Vu l'importance du commerce interrégional, la Flandre a intérêt à encore contribuer au développement de la Wallonie et de Bruxelles mais souhaiterait inciter à obtenir des résultats plus rapides des politiques régionales au Sud.

L'écart de conception de l'Etat fédéral idéal est aussi lié à l'importance de la Belgique dans l'imaginaire francophone, alors que la référence à la Flandre semble l'emporter dans l'imaginaire flamand³. Cette différence identitaire favorise évidemment en Flandre la tentation de réduire les transferts financiers vers les Régions dont ils attribuent la trop lente convergence économique à une mauvaise gouvernance, à des différences de mentalité, etc.

La Région wallonne a adopté un « Plan Marshall » prometteur, focalisé sur certains secteurs porteurs, mais a sans doute besoin d'une gouvernance plus ambitieuse en ce qui concerne son développement socio-économique, tandis que Bruxelles doit bénéficier d'un financement correspondant à son rôle métropolitain. L'hypothèse du séparatisme ou d'une Belgique coquille vide n'est pas exclue à plus long terme, ce à quoi les crises politiques pourraient contribuer. A cet égard, la question est de savoir quelles propositions autonomistes et confédéralistes ne comportent guère de risque d'accentuer les tendances centrifuges. Les politiques belges sont capables de bien des compromis, mais il serait préférable d'inventer des solutions qui répondent à des objectifs communs comme un mieux-être pour tous les habitants et le développement économique et social de toutes les Régions auquel chacune d'entre elles a manifestement grand intérêt, compte tenu des relations économiques intra-belges et de l'attractivité de la métropole bruxelloise.

Tableau 1. Taux d'emploi et de chômage en 2006

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Belgique	France
Taux d'emploi des habitants (1)	65 %	56,1 %	53,4 %	61 %	63 %
Taux de chômage (1) (au sens BIT)	5,0 %	11,8 %	17,7 %	8,3 %	9,5 %
Demandeurs d'emploi inoccupés (2)	8 %	17,5 %	19,8 %		

Sources : (1) EFT- www.statbel.fgov.be, Eurostat ; (2) offices régionaux de l'emploi.

1. Si l'on tient compte de la contribution de Bruxelles comme bassin d'emploi pour la Flandre et pour la Wallonie.
2. Les différences s'expliquent aussi par des différences de structures de qualifications et également par la discrimination à l'embauche. Celle-ci touche particulièrement Bruxelles qui compte une grande proportion de personnes d'origine étrangère et où le bilinguisme est demandé pour beaucoup de postes.
3. Les enquêtes montrent que les identités sont largement considérées comme complémentaires plutôt qu'exclusives : le citoyen déclare le plus souvent s'identifier à la fois comme Flamand et comme Belge, ou comme Belge, Wallon et Francophone.

BELGIQUE

Deux espaces politiques et médiatiques

La difficulté actuelle de trouver un accord entre communautés peut en partie s'expliquer par le fait que la Belgique se compose de deux espaces politiques et médiatiques qui ont de moins en moins communiqué entre eux, rendant la cohabitation belge plus distante. Les points de vue exprimés dans les médias respectifs ont depuis très longtemps concouru à une différenciation des attentes politiques en général et des conceptions quant à la structure idéale de l'Etat en particulier. Et depuis 1999, les relations entre partis du Nord et du Sud sont devenues très limitées ; les orientations politiques divergentes entre partis du Nord et du Sud (entre les deux partis socialistes et entre les deux partis anciennement appelés sociaux-chrétiens) y jouent un certain rôle. Dans ce contexte propice à la méfiance, les engagements préélectorales des partis, tant du Nord, revendiquant plus de compétences pour les Régions et Communautés, que du Sud refusant toute avancée dans ce sens, n'ont évidemment pas facilité la tâche du « formateur » de gouvernement Yves Leterme, qui s'est d'ailleurs clôturée par un échec et la nomination d'un « explorateur », également du CD&V.

La difficulté s'explique aussi par le fait que les élections régionales qui se profilent en 2009 risquent de sanctionner les partis qui seraient réputés perdants de la négociation dans la formation du gouvernement fédéral. D'aucuns ont ainsi pu

qualifier les deux premiers mois de discussions, voire de négociations, post-électorales, de dialogue de sourds, qu'un constant écho dans la presse rendait encore plus difficile. C'est pourquoi « l'explorateur » a choisi de se faire plus discret.

Les enjeux socio-économiques vus par les acteurs sociaux

Malgré la longue focalisation sur les clivages communautaires et quoique ceux-ci soient, rappelons-le, en bonne partie liés à des questions socio-économiques, les enjeux sociaux et économiques de l'ensemble du pays devront requérir beaucoup plus l'attention de la prochaine coalition, comme en témoignent les mémorandums des acteurs socio-économiques au futur nouveau gouvernement, rendus publics à la veille des élections¹ ainsi que les programmes des partis politiques² qui seront parfois également évoqués. La suite de l'article reprend les éléments essentiels des mémorandums des partenaires sociaux au travers de l'analyse qui est faite des principaux enjeux.

Divergences sur l'emploi

Pour les deux grands syndicats CSC et FGFB, l'emploi reste la priorité. A la fois pour réduire le chômage et pour financer le coût du papy-boom dès le début des années 2010. Ils demandent donc une politique de croissance forte et durable et une politique d'emploi efficace qui aboutisse

-
1. Sources : mémorandum CSC : www.csc-en-ligne.be/Images/memorandum%202007_tcm22-121880.pdf ; mémorandum FGFB : www.abvv.be/code/fr/fram012.htm ; mémorandum commun CSC-FGFB : www.csc-en-ligne.be/Images/memorandum%202007%20CSC-FGFB_tcm22-125960.pdf ; mémorandum FEB : www.vbo-feb.be/index.html?page=119&lang=fr.
 2. Pour une synthèse, voir notamment : Thierry Coosemans, « Les programmes des partis francophones pour les élections fédérales du 10 juin 2007 », *Courrier hebdomadaire*, n°1950-1951, CRISP, 2007.

tisse à la création d'emplois plutôt qu'une politique défensive visant les coûts salariaux et la flexibilité. Mais paradoxalement, les programmes des partis présentent peu de propositions susceptibles de générer beaucoup d'emplois. Les gisements d'emplois dans le secteur des services collectifs ou d'intérêt collectif, à caractère non marchand, qu'ils soient publics ou d'économie sociale, ainsi que dans le développement durable, ne sont pas véritablement étudiés et quantifiés, alors que les partis ont mis en évidence dans leur campagne certains besoins liés au vieillissement de la population et la nécessité de modifier nos modes de production, de déplacement et de consommation pour ralentir les changements climatiques.

Des réductions de cotisations patronales sont à nouveau revendiquées par les libéraux mais les syndicats comme la gauche politique¹ veulent en évaluer l'efficacité et recentrer les moyens sur les travailleurs peu qualifiés en ciblant les bas salaires. Les partis de la probable coalition orange-bleue mettent beaucoup plus l'accent sur les moyens d'augmenter l'offre de main-d'œuvre disponible, surtout qualifiée mais aussi moins qualifiée, alors que la FEB demande d'assurer « une offre de main-d'œuvre plus nombreuse, adaptée et motivée »² : suivi plus strict des chômeurs, suppression des pièges à l'emploi³ (essentiellement par l'abaissement de la fiscalité sur les bas salaires mais aussi par l'extension du ré-

seau de services d'accueil de l'enfance), déplafonnement du travail autorisé pour les pensionnés, immigration économique, etc. La cause du chômage semble être confondue avec certaines origines supposées des « pénuries » de main-d'œuvre parmi lesquelles les pièges à l'emploi (comme le trop faible écart entre l'allocation de chômage du chef de ménage et les salaires les plus modestes). La démotivation des chômeurs et l'absence de volonté de travailler sont même davantage citées que le manque de formation ou d'adéquation des qualifications. La FEB fustige également un système d'allocation peu stimulant pour la recherche d'un emploi⁴.

C'est nouveau dans le discours politique qui, devenant plus moraliste, ne cherche plus à jauger correctement les facteurs explicatifs et les multiples solutions nécessaires. Cette stigmatisation risque par exemple de dispenser les pouvoirs publics et les entreprises de financer davantage les actions de formation des demandeurs d'emploi et des travailleurs, de mieux les organiser, et d'offrir un accompagnement des chômeurs vers des formations et des emplois de qualité ainsi que davantage de possibilités d'emplois pour les chômeurs à risque, comme le demandent la CSC et la FGTB. Elle pourrait conduire à décider une réduction plus rapide des allocations de chômage après une première période mieux indemnisée qu'aujourd'hui, suivant l'exemple scandinave, voire une limitation dans le

1. La gauche politique s'entend en Belgique comme l'ensemble des socialistes, des écologistes ainsi que des démocrates-chrétiens au sein des partis centristes. Morcelée, l'extrême-gauche demeure marginale.

2. Mémoire de la FEB, *op.cit.*

3. Piège à l'emploi : toute situation où l'incitation pour le demandeur d'emploi à chercher ou à accepter un emploi est insignifiante, voire inexistante.

4. Le caractère en principe illimité du droit aux allocations est notamment visé. Voir dans ce numéro l'article de Jean Faniel sur le système belge d'assurance-chômage et son évolution.

BELGIQUE

temps, d'ailleurs demandée par la FEB, mais à propos de laquelle les deux plus grands syndicats affirment qu'aucune discussion n'est possible ¹.

La note du formateur proposait un suivi plus strict des chômeurs alors que le nouveau système de contrôle de la disponibilité des chômeurs en termes de recherche d'emploi et de formation, mis en place sous la précédente législature, demande selon les syndicats à être sérieusement évalué pour éviter un système de carrousel renvoyant des chômeurs dans des emplois précaires, des formations inappropriées ou vers l'aide sociale. La nécessité de lutter contre les discriminations à l'embauche fait par contre l'unanimité, sauf sur les méthodes.

Les syndicats fustigent le développement de toutes les flexibilités, alors que la FEB souhaite les multiplier comme on le verra plus loin. Ils revendiquent des emplois de qualité, également pour les jeunes trop souvent soumis à un parcours chaotique avec des emplois précaires aux avantages extra-salariaux très limités. Les syndicats demandent aussi que diverses formes de congés et d'aménagements du temps de travail tout au long de la carrière soient développés, notamment pour mieux vivre, avec moins de stress, la combinaison du travail et de la vie de famille.

La FEB est dans une autre logique : elle veut accentuer la flexibilité de la durée du travail, permettre davantage d'heures supplémentaires, annualiser le temps de travail, et transférer vers les travailleurs une partie du coût des réductions du temps de travail et des interruptions de carrière indemnisées ainsi que des préretraites grâce à un système

d'épargne-temps/argent ², notamment sur la base d'heures supplémentaires et de congés non utilisés. Les prépensions sont ainsi présentées comme une formule qui ne responsabilise pas le travailleur. Pourtant, elles sont largement utilisées par les firmes pour restructurer en vue d'augmenter les bénéfices et les dividendes. Le patronat demande aussi plus de marges de flexibilité contractuelle en matière de travail temporaire ou intérimaire, l'autorisation de la mise à disposition de personnel pour une autre entreprise, et la réduction des primes de licenciement et des délais de préavis des employés.

Pour les syndicats, ces recettes sont régressives et contreproductives. Mais le radicalisme d'un tel ensemble de revendications tient de la stratégie de négociation et le patronat n'obtiendra évidemment que des changements plus modérés. Outre la création d'emplois dans les services aux personnes et le développement durable, les interlocuteurs sociaux pourraient plutôt s'accorder sur le fait qu'il faut davantage investir dans les facteurs de développement que sont la formation et la qualité de l'enseignement, la recherche et la stimulation de l'innovation, et qu'il y a lieu de favoriser le développement industriel des résultats de la recherche, et de se focaliser sur des produits et des marchés d'exportation à fort potentiel de croissance fussent-ils lointains. Ces matières sont toutefois entièrement ou largement du ressort des Communautés et des Régions, ce qui plaiderait pour une coordination volontaire entre tous les niveaux de pouvoirs autour d'objectifs sur lesquels ceux-ci s'accorderaient. Ce serait la voie du fédéralisme de coopération.

1. Mémoire de la CSC et de FGVB à l'informateur et au formateur du nouveau gouvernement fédéral, 18 juin 2007, p. 4.

2. La FEB propose par exemple d'élargir le libre choix d'une compensation en argent ou en temps des 65 aux 130 premières heures supplémentaires par an.

**Le nécessaire renforcement
de la sécurité sociale**

La sécurité sociale a été relativement bien préservée par les acteurs lors des crises économiques et budgétaires des années 1980 et 1990. Toutefois, les pensions et allocations sociales n'ont pas suivi l'évolution des salaires, ce qui se traduit aujourd'hui par des taux de remplacement trop faibles pour assurer une véritable sécurité d'existence. Le niveau actuel des pensions des salariés belges, rapporté au niveau du salaire moyen, figure parmi les plus bas de l'Europe des 15, ce qui est en partie attribuable à la réforme des pensions entrée en vigueur en 1997¹. Les indemnités de chômage et d'invalidité sont également très basses pour ceux qui cohabitent, ce pourquoi les syndicats demandent qu'une allocation de 60 % du dernier salaire brut soit accordée à tous les assurés durant la première année quelle que soit leur situation familiale.

Mais la revendication majeure des syndicats, comme des mutualités² et des mouvements de pensionnés est la liaison des revenus de remplacement et des allocations familiales « au bien-être », c'est-à-dire à l'évolution du salaire moyen. Le gouvernement précédent s'était engagé par une loi à une liaison régulière au bien-être ; toutefois, les adaptations sont restées inférieures à l'évolution salariale. Par ailleurs, des ratrapages partiels ont été appliqués aux an-

ciennes pensions et allocations et plusieurs minima sociaux ont été revalorisés. Ces avancées sont inférieures aux revendications sociales dès lors que les syndicats demandent une priorité absolue à la protection assurée par la sécurité sociale et que les assurances complémentaires ont connu un sérieux accroissement depuis quelques années. Les syndicats eux-mêmes ont accepté dans plusieurs secteurs un développement des assurances-groupe³ et des fonds de pension, dont l'attractivité auprès des employeurs et des travailleurs tient aux incitations fiscales dont ils bénéficient. Or, le développement des couvertures privées va générer des inégalités grandissantes, et ce d'autant plus si cela se conjugait à une revalorisation insuffisante des pensions et à un freinage plus serré du budget de l'assurance soins de santé.

Le maintien d'une sécurité sociale suffisante pour tous nécessite donc une véritable liaison au bien-être et le maintien d'une norme de croissance suffisante des dépenses d'assurance maladie. Deux décisions qui dès lors devraient être prises en compte dans la stratégie économique et budgétaire censée faire face au coût du vieillissement de la population pour la sécurité sociale. La perspective d'une coalition de centre-droit comporte un risque à cet égard, quoique les partis centristes semblent adopter en cette matière une posture plutôt progressiste. Mais les marges budgétaires à court terme sont

1. Voir P. Feltesse, « Une réforme inachevée, les inquiétudes demeurent », *Chronique internationale de l'IRES*, 48, septembre 1997, pp.49-56.

2. En Belgique, les partenaires sociaux participent à la gestion de la sécurité sociale et de ses différentes branches. De plus, chaque syndicat en administre le service de l'assurance-chômage à destination de ses affiliés, tandis que les mutualités administrent l'assurance maladie-invalidité obligatoire et siègent dans ses organes de gestion. Voir, dans ce même numéro, l'article de Jean Faniel sur les origines historiques du rôle du syndicat dans l'assurance-chômage.

3. Assurance privée complémentaire, contractée collectivement dans le cadre d'une entreprise ou d'une administration.

BELGIQUE

réputées assez restreintes et un affaiblissement cyclique de la conjoncture est fort probable.

Par ailleurs, on peut craindre que l'accent mis sur les pénuries de main-d'oeuvre pour certaines fonctions critiques, sur les pièges à l'emploi et sur la démotivation d'une partie des chômeurs, conduise à moins revaloriser les allocations de chômage que les pensions. Les programmes des partis sont révélateurs à cet égard, notamment par omission, alors que les partis socialistes, qui cependant seraient dans l'opposition, et les partis centristes, qui composeraient la probable future coalition avec les libéraux, se sont engagés clairement à revaloriser le niveau général des pensions.

Comme le soulignent les syndicats, le renforcement de la sécurité sociale exige une politique qui génère davantage d'emplois et un élargissement de la base de financement de la sécurité sociale, notamment à travers une contribution plus significative des revenus du patrimoine mobilier et immobilier (entre autres par l'introduction d'une forme de cotisation sociale généralisée, CSG). Il s'agit par ailleurs de garantir l'alimentation du fonds de vieillissement qui dans les faits et essentiellement, revient à préaffecter pour les années futures à la sécurité sociale, une partie des marges budgétaires dégagées par la baisse des charges d'intérêt liées à la baisse des taux et à la réduction de l'endettement public.

Quant à la FEB, elle demande notamment de ramener la norme de croissance annuelle de l'assurance maladie à 3 % l'an hors inflation au lieu des 4,5 % actuels, non sans proposer le développement substitutif des assurances privées, d'opérer des revalorisations très sélectives des basses pensions, de développer

les pensions complémentaires privées et en ce qui concerne les droits de pension de limiter les assimilations (à des périodes de travail) de certaines périodes comme les interruptions de carrière ou de les assortir de cotisations. Des positions stratégiquement radicales qui ne devraient probablement pas l'empêcher de conclure des accords avec les organisations syndicales, étant donné le fort taux de syndicalisation en Belgique et l'expérience des compromis, qui d'ailleurs contribuent à générer une relative paix sociale.

Enfin, il faut souligner qu'une assurance-autonomie n'a pas encore été instaurée au sein de la sécurité sociale. La raison en est que la Communauté flamande a créé une telle assurance depuis quelques années tandis que les partis flamands bloquaient son instauration au niveau fédéral, justifiant qu'elle est censée financer des services qui relèvent des compétences de la Communauté. Nul ne sait actuellement si cette initiative flamande pourra être remplacée par une nouvelle branche de la sécurité sociale avec un financement suffisant et équitable, ce qui constituerait un progrès pour tous.

L'obsession de la réduction des impôts en contradiction avec les besoins sociaux et la perspective du vieillissement

Depuis 1999, les libéraux sont parvenus à imposer aux différentes coalitions non seulement un allègement supplémentaire des cotisations sociales, mais aussi une importante réduction de l'imposition des sociétés et des personnes physiques, ainsi que l'amnistie fiscale pour ceux qui acceptent de déclarer leurs capitaux qu'ils avaient placés à l'étranger à l'insu du fisc. Le dernier rapport du Conseil supérieur

des finances ¹ montre qu'il n'y a plus de marge pour une réduction de la pression fiscale globale. La bonne situation budgétaire de ces dernières années est en partie redevable à des opérations non récurrentes, dites « *one-shot* » comme la vente de bâtiments publics, ce que contestent les centristes qui étaient alors dans l'opposition. De plus, les surplus budgétaires restent encore insuffisants pour supporter à l'avenir le coût du vieillissement par ailleurs sous-évalué ². Cela n'a pas empêché les négociateurs de la probable coalition de centre-droit de s'accorder sur le principe (seulement) d'une diminution de la fiscalité, exigée par les libéraux. Un tel accord fut sans doute favorisé par la proximité des élections régionales et communautaires en 2009.

La CSC et la FGFB réclament une meilleure répartition de l'impôt, en réexaminant toutes les déductions et réductions fiscales sur la base de critères d'équité et d'efficacité, et surtout en augmentant la taxation des fortunes et des revenus financiers et immobiliers (en particulier ceux qui en sont aujourd'hui exemptés, dont les plus-values), ce qui suppose de supprimer le secret bancaire comme dans la plupart des pays européens. Peut concourir à ce changement de l'assiette fiscale globale, l'instauration d'une cotisation sociale généralisée (à l'ensemble des revenus) destinée à améliorer les prestations de sécurité sociale, et si besoin ³ à opérer de nouvelles réductions de

cotisations mais ciblées sur les bas salaires. Les syndicats refusent toute érosion de la progressivité de l'impôt et toute nouvelle réduction de l'impôt sur les sociétés qui ne serait pas compensée. Enfin, ils réitèrent leur demande de lutter plus activement contre la fraude et l'évasion fiscale et de renforcer l'administration fiscale. La CSC plaide aussi pour des mesures budgétaires structurelles plutôt que des mesures non récurrentes.

Le patronat belge quant à lui déclare que « de nombreux défis restent à relever en matière d'impôt des sociétés et des personnes physiques ainsi qu'en matière d'impôt indirect » tandis que les mesures de lutte contre la fraude fiscale lui paraissent avoir créé « un climat dommageable à l'encontre de l'acte d'entreprendre ». Il appelle à renoncer aux opérations « *one-shot* » et à prendre des mesures structurelles comme geler le recrutement dans le secteur public et sous-traiter au secteur privé, de manière à accélérer le désendettement par des surplus primaires graduellement plus importants.

Influencer les politiques de l'Union européenne

La CSC et la FGFB veulent que le gouvernement belge œuvre au plan européen afin de mieux équilibrer les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, que soit maintenue la Charte des droits fondamentaux dans le nouveau Traité européen, que soit adoptée une di-

1. Taxation du travail, emploi et compétitivité, Conseil supérieur des finances, août 2007 (www.docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/CSF_fisc_travail_2007.pdf)

2. Les projections à long terme ne prennent en compte qu'une croissance très faible pour les soins de santé et qu'une liaison partielle au bien-être, sans revalorisation générale des taux de remplacement, malgré le décrochage observé des revenus de remplacement par rapport à l'évolution des salaires et à celle du PIB.

3. Une évaluation négative de l'impact des réductions générales des cotisations patronales pourrait conduire à en recycler une partie vers des réductions ciblées sur les bas salaires, réputées plus efficaces.

BELGIQUE

rective-cadre pour les services publics, que la directive sur le temps de travail soit révisée et qu'y déroger ne soit plus autorisé (*opting-out*), et que des mesures soient prises contre le dumping fiscal et le dumping social dans le cadre de la libre circulation des personnes, ainsi que pour une régulation des nouveaux mécanismes financiers¹. La FEB estime que la stratégie de Lisbonne devrait être intégralement mise en œuvre, notamment en stimulant davantage les dépenses de recherche et développement, en introduisant un brevet communautaire et en promouvant la création d'un marché des produits et services innovants.

Conclusion

La prospective est délicate et incertaine. Plus de 100 jours après les élections et après près d'un mois d'exploration des pistes pouvant conduire à un compromis entre les revendications flamandes et le refus des francophones, un échec conduirait à prolonger encore une crise qui fait tomber tous les tabous sur l'avenir de la Belgique. L'expérience du passé rassure, car c'est au paroxysme de la crise que se sont bien souvent dégagés les compromis.

Toutefois, il semble que les Belges ont pris davantage conscience du fossé qui s'est creusé entre les conceptions sur l'avenir de la structure de l'Etat. Ce qui pourrait amener les élus francophones à accepter un glissement vers plus d'autonomie et de responsabilité des Régions et Communautés dans certains domaines, et les élus Flamands à mieux prendre en compte les propositions visant à renforcer

la coopération et certaines politiques fédérales, pour le bien mutuel. Mais ce chemin de l'un vers l'autre devrait prendre du temps. Or, l'importance des enjeux socio-économiques que rappellent périodiquement les partenaires sociaux, n'autorisera pas les négociateurs à prolonger trop longtemps la vacance de pouvoir fédéral, car les partis en perdraient en légitimité aux yeux des électeurs, déjà conviés pour des élections régionales et communautaires en 2009.

Les problèmes de l'emploi, l'avenir de la sécurité sociale et ses implications budgétaires, la réponse à certains besoins sociaux grandissants ou émergents, la nécessité d'une fiscalité plus juste basée sur une assiette élargie, le besoin d'investir avec efficacité dans les facteurs endogènes de la croissance et dans une compétitivité structurelle, et la promotion de nouvelles avancées au sein de l'Union européenne, devraient probablement occuper davantage le futur gouvernement que les enjeux institutionnels. L'issue de la crise, si elle se poursuit après septembre, résultera peut-être dans l'essai d'une coalition alternative, peut-être plus large, ou dans un échelonnement des débats et des négociations sur une partie des sujets de friction, qui ne mette pas en péril permanent la future coalition. Au-delà de quelques réformes pragmatiques et concessions mutuelles, un compromis plus consensuel sur le fédéralisme sera à terme nécessaire, pour éviter que par des virages successifs vers le confédéralisme, le régime ne prête le flanc à des tendances centrifuges plus rapides.

1. *Hedge funds et private equity funds.*