

# Les grands axes économiques de la coalition violette issue des élections du 18 mai 2003

par Jean Luc DE MEULEMEESTER et Benoît BAYENET \*

*Les dernières élections fédérales du 18 mai 2003 ont consacré le triomphe tant des familles libérales que socialistes (ensemble, elles obtiennent 97 sièges sur 150)<sup>1</sup> au nord comme au sud du pays, et un recul marqué du partenaire écologiste (du côté flamand, on peut même parler d'une disparition du paysage politique). Une reconduction de la coalition arc-en-ciel semblait donc peu probable, d'autant que le partenaire écologiste n'était pas apprécié de tous.*

*Après 51 jours de négociations, un nouveau gouvernement de coalition libéral-socialiste (VLD, MR, PS et SP.A/SPIRIT) a été mis en place pour 4 années (théoriquement). Qualifiée de coalition «contre-nature» par la Vice-Première ministre, L. Onkelinx<sup>2</sup>, elle représente néanmoins la coalition «imposée» implicitement par l'électeur. Certains, comme le Premier ministre, voient dans ce type de coalition l'explication du relatif succès du modèle belge<sup>3</sup>, où les exigences d'efficacité économique prônées par les libéraux se trouvent idéalement compensées par les soucis de justice sociale et d'équité défendus par les socialistes. Pour d'autres cependant, une telle coalition recèlerait à terme le danger de décourager l'électeur et de le pousser dans les bras d'un extrémisme populiste du fait de l'absence d'alternative<sup>4</sup> (voir notamment la montée de Pim Fortuyn aux Pays-Bas après des années de coalition violette). Certains se demandent également si la synthèse de deux projets de société très différents ne mène pas, de fait, au statu quo et à l'immobilisme<sup>5</sup>. Qui plus est, le climat économique morose exige de devoir faire des choix et privilégier certains axes aux dépens d'autres, ce qui pourrait rapidement conduire à fragiliser cette coalition. L'objectif de cet article, nécessairement modeste, est d'identifier les grandes lignes de la politique économique qui semble être privilégiée en ce début de législature par la coalition lilas ou violette afin d'y déceler le poids relatif de chacun des partenaires. On analysera pour ce faire plus en détails le débat sur l'emploi (thème a priori privilégié par le partenaire socialiste), sur le budget ou encore sur la fiscalité (dont la diminution est l'un des leitmotiv des partis libéraux).*

---

\* Jean Luc DE MEULEMEESTER (ULB) et Benoît BAYENET (FNRS).

## 1. LA DÉCLARATION GOUVERNEMENTALE

La longue négociation qui a précédé la formation du gouvernement s'explique en partie par la division entre la gauche et la droite sur une série de thèmes: le refinancement des soins de santé, les réductions fiscales, les baisses de cotisations sociales pour les entreprises, sans oublier les problèmes communautaires toujours latents<sup>6</sup>. Malgré ces divergences, la nouvelle majorité gouvernementale a réussi à élaborer une plate-forme commune, au travers d'un accord de gouvernement dénommé «*Une Belgique créative et solidaire. Du souffle pour le pays*»<sup>7</sup> précisant le cadre des mesures à prendre durant les quatre prochaines années. Ce document a été soumis aux bureaux de chacune des formations politiques ayant participé aux négociations le 8 juillet 2003 et au vote de confiance du parlement le 16 juillet 2003.

Cet accord est présenté par les deux (idéologiquement, quatre en termes de nombre de partis) partenaires comme équilibré, G. Verhofstadt déclarant que «cet accord de gouvernement n'est ni bleu ni rouge, il est bel et bien violet»<sup>8</sup>. Pour E. Di Rupo, qui avait été désigné informateur après les élections de mai, «les négociateurs ont trouvé un équilibre pour donner du tonus à l'économie tout en consolidant la sécurité sociale avec des moyens supplémentaires pour les soins de santé»<sup>9</sup>. Pour V. de Coorebyter<sup>10</sup>, «en termes de rapport de force, on sent la griffe d'une négociation qui fut très serrée et où aucune des deux familles à la table n'a voulu céder sur l'essentiel. Cet équilibre global induit que certains partis ont bien dû renoncer à des mesures emblématiques, parce qu'ils étaient isolés»<sup>11</sup>.

Dans un cadre conjoncturel morose, l'accord de gouvernement veut offrir plusieurs pistes volontaristes de nouvelles politiques. Trois axes dominant: le refinancement des soins de santé (4,7 milliards € en 4 ans), les mesures en termes d'emploi (1,3 milliards €) et les mesures en termes de dynamisme entrepreneurial. En matière d'emploi, le gouvernement s'est fixé un objectif de 200 000 créations d'emploi attendues avant la fin de la législature. Pour le gouvernement, la relance de la croissance et donc de l'emploi passe par la promotion de l'innovation. Lorsque le coût du travail est élevé, il est capital de produire et exporter des biens de qualité et innovants. Cela suppose un effort accru en termes de dépenses de recherche et développement, l'objectif étant d'atteindre 3% du PIB d'ici 2010, pour suivre la stratégie européenne définie à Lisbonne en 2000. Enfin, l'accord prévoit de trouver des solutions à des problèmes jusqu'ici non-résolus comme l'application du protocole de Kyoto, la mobilité (dont les problèmes de la SNCB<sup>12</sup>) et la justice.

### 1.1. Le refinancement des soins de santé

Ce sujet fut l'un des plus disputés des négociations lors de l'élaboration de l'accord de gouvernement, même si, de fait, trois partenaires sur quatre (PS, SPA et MR) défendaient le principe d'une revalorisation des dépenses en soins de santé. Après avoir abandonné la proposition de G. Verhofstadt de lier l'évolution du budget de l'Inami (dépassant quasi systématiquement le budget annuel qui lui est attribué) à la croissance, il fut décidé «de fixer une norme de croissance de 4,5% en termes réels». Cela correspond pratiquement à la demande du PS d'une hausse de 5 milliards € en 4 ans des moyens consacrés aux soins de santé<sup>13</sup>.



Selon l'accord de gouvernement, l'accroissement de l'enveloppe doit être consacré en priorité aux personnes âgées, aux maladies chroniques, aux soins de première ligne (médecins généralistes) et aux infirmières à domicile, ainsi qu'à relever certains remboursements (soins dentaires, kinésithérapie) et à augmenter les moyens accordés à la pédiatrie et au maximum à facturer pour les hospitalisations de longue durée. On a également décidé de revaloriser le statut des indépendants (100 millions € sont prévus pour soutenir l'assurance «petits risques» des indépendants).

Sur le plan budgétaire, ces mesures ne sont pas neutres et devront être compensées pour ne pas menacer l'équilibre financier de la sécurité sociale. Le nouveau gouvernement a, dès lors, décidé de reverser les nouvelles recettes liées à la hausse des accises sur le tabac et le mazout au budget soins de santé, ainsi que les éventuelles marges budgétaires générées par une relance éventuelle de la croissance. De son côté, le secteur des soins de santé devra fournir lui aussi des efforts. Une douzaine de mécanismes ont été prévus pour mieux contrôler les dépenses en soins de santé («évaluation du comportement des prescripteurs, plus grande maîtrise des suppléments, frein au 'shopping médical', clarification des relations entre médecins et gestionnaires d'hôpitaux, etc.»). Les négociateurs se sont également mis d'accord sur la mise en place d'une programmation pluriannuelle 2004-2007 visant à lier les allocations sociales au bien-être (demande des syndicats). Parallèlement, le futur gouvernement s'est engagé à supprimer les pièges à l'emploi qu'induisent parfois les règles d'octroi et de calcul des revenus de remplacement sans toutefois spécifier comment il comptait s'y prendre<sup>14</sup>.

## 1.2. La création de 200 000 emplois

Le chapitre 1<sup>er</sup> de l'accord gouvernemental s'intitule 200 000 nouveaux emplois. Pour ce faire, huit grands axes ont été définis: l'introduction du bonus crédit d'emploi pour lutter contre les pièges à l'emploi, la poursuite de la diminution des charges sur le travail, l'encouragement des emplois de proximité (système des chèques services), l'introduction de nouvelles mesures visant à maintenir au travail les travailleurs âgés, l'introduction de nouvelles formes de réinsertion en cas de restructuration, un accompagnement actif des demandeurs d'emploi, l'encouragement de l'économie sociale et une meilleure combinaison de la famille et du travail, la qualité du travail et l'épargne-temps (allongement du congé de maternité, du congé parental, introduction d'un nouveau système de compte épargne-temps, etc.).

L'objectif en termes de «pièges à l'emploi» vise des situations où il n'est pas intéressant financièrement de quitter le chômage pour un emploi. Le gouvernement souhaite accroître le salaire poche pour les personnes exerçant des «petits boulots» (peu qualifiés) via un système dit de «bonus crédit d'emploi»: il ne s'agit pas de baisser les cotisations sociales personnelles du travailleur mais de lui accorder un avantage financier qui viendrait s'ajouter au salaire horaire net.

En termes de baisses de charges patronales, la déclaration gouvernementale prévoit d'y consacrer 800 millions € sur 4 ans (la FEB estimait qu'il fallait y consacrer 1,5 milliard €). L'accord prévoit que ces réductions se concentreraient sur 5 groupes prioritaires: les travailleurs peu qualifiés, les emplois à temps partiel, les emplois de la connaissance (ingénieurs, scientifiques), les travailleurs âgés et les travailleurs du secteur non-marchand. Afin de favoriser l'emploi, le gouvernement souhaite également

renforcer le système des chèques-services afin de créer 25 000 nouveaux emplois de «proximité».

Des mesures spécifiques sont également prévues en matière de maintien (ou remise) au travail des travailleurs âgés. La Belgique se caractérise, en effet, par un taux d'emploi très faible des travailleurs de plus de 55 ans. Il est prévu dans l'accord que le gouvernement ferait des propositions aux partenaires sociaux à ce sujet, comme décourager les prépensions, ou «abolir les plafonds pour le travail autorisé après l'âge légal de la pension»<sup>15</sup>. Il a également été question de l'interdiction du licenciement collectif de travailleurs âgés tant que le travail disponible n'aura pas été redistribué, notamment en leur faveur ou de l'octroi d'une baisse de cotisations lors de l'embauche de travailleurs âgés qui ont été licenciés.

Au-delà des mesures favorisant directement l'emploi, l'accord de gouvernement vise également la réduction du nombre de chômeurs. Il est prévu dans la déclaration gouvernementale de supprimer le contrôle des chômeurs au bénéfice d'un accompagnement individuel plus «serré» des demandeurs d'emploi (compétence des Régions). Une fois ce système mis en place, l'article 80 qui prévoit l'exclusion du chômage sera suspendu (supprimé deux ans plus tard après une évaluation positive), tandis qu'une commission sera mise en place pour surveiller le phénomène des «faux indépendants».

In fine, le gouvernement cherchera à favoriser le développement du secteur non-marchand (l'économie sociale) en créant un cadre légal pour les coopératives d'activité (tout en adaptant le statut d'entreprise à but social).

Compte tenu de la situation conjoncturelle actuelle, l'objectif de création de 200 000 emplois nouveaux en 4 ans peut paraître «trop ambitieux» car la croissance belge est assez pauvre en emplois. Mais, l'économie belge a déjà réalisé de telles performances. Selon R. Plasman<sup>16</sup>, entre 1989 et 1992, 277 000 emplois ont été créés et plus de 301 000 entre 1997 et 2000. Ces deux périodes ont été marquées par un taux de croissance de l'économie nettement supérieur à 2%<sup>17</sup>. Les prévisions sont moins optimistes aujourd'hui: les dernières estimations de croissance pour 2003 prévoient un taux de 0,8% pour 2003 et 1,8% en 2004. Or selon L. Masure<sup>18</sup>, ce n'est qu'à partir d'une croissance de 1,5% par an que l'on commence à créer de l'emploi en Belgique<sup>19</sup>.

Quand bien même cet objectif semble très (trop) ambitieux, il reste insuffisant pour atteindre le taux d'emploi défini par les Etats européens lors du Sommet de Lisbonne (2000). Le taux d'emploi, soit le nombre de personnes occupées par rapport au nombre de personnes en âge de travailler, était en 2002 à peine de 60% en Belgique alors que le taux moyen européen était de 64%. Lors du sommet européen de Lisbonne en 2000, les Etats se sont fixé comme objectif un taux d'emploi de 70% à l'horizon 2010 pour l'ensemble de l'Union (dans l'hypothèse d'une croissance économique de 3%)<sup>20</sup>.

Dans sa déclaration gouvernementale, le gouvernement avait annoncé la convocation pour le mois de septembre d'une Conférence nationale sur l'Emploi, regroupant tous les partenaires sociaux (syndicats et patronat) et les représentants des gouvernements fédéral et régionaux afin de définir les modalités des mesures prévues dans l'accord de gouvernement. La conférence pour l'emploi, lancée dès le 19 septembre 2003, visait à mettre clairement en évidence la détermination de la nouvelle équipe gouvernementale, socialistes mais aussi libéraux, de mettre l'emploi au centre



des préoccupations, autrement dit créer de nouveaux emplois et lutter contre la hausse du chômage (de 7,3% en 2002, le taux de chômage devrait passer à 8% en 2004<sup>21</sup>). Le risque de rupture était grand, mais un accord a été finalement trouvé au terme de 21 jours de débats<sup>22</sup>.

L'impact budgétaire des nouvelles mesures pour l'emploi s'élève en 2004 à 533 millions €, soit 400 millions € en réductions de charges, 91 millions € en investissements en chèques services et 42 millions € pour une mesure fiscale destinée au travail en équipe. A partir de 2005, la réduction des charges sociales devrait s'élever à 840 millions € et la mesure fiscale à 80 millions €. En vitesse de croisière, un montant de près d'un milliard € sera donc prévu pour des diminution de charges et d'impôts. Ces mesures devraient permettre la création de 60 000 nouveaux emplois. Selon le gouvernement, la création des 130 000 autres emplois dépendra de la reprise économique.

Cependant, outre une majoration de la réduction générale structurelle des prélèvements sociaux<sup>23</sup>, l'accord intervenu lors de la Conférence pour l'emploi prévoit que les réductions supplémentaires de charges seront très ciblées: les travailleurs moins qualifiés ou ayant moins d'expérience et qui dès lors bénéficient d'un salaire relativement bas<sup>24</sup>, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs ayant des revenus plus élevés grâce à leur expérience, leur haute qualification ou leurs connaissances<sup>25</sup>, les travailleurs âgés de moins de 26 ans, etc.

L'accord prévoit également une baisse de charges pour les emplois non marchands (avec un objectif de création de 5 000 emplois d'ici fin 2005 et un budget de 37,5 millions en 2004). Les partenaires sociaux n'ont pas conclu d'accord sur les réductions de charge pour le travail en équipe (projet de G. Verhofstadt) mais dans la foulée des licenciements annoncés chez Ford à Genk, une largesse fiscale a été concédée afin de soutenir le travail en équipe et de nuit<sup>26</sup>.

Une autre mesure importante vise à renforcer le système des chèques services<sup>27</sup> avec comme objectif la création de 25 000 emplois supplémentaires notamment dans le secteur du nettoyage à domicile. Le financement des chèques-services dans ce secteur est refédéralisé. Ils étaient jusqu'à présent cofinancés par le Fédéral et les Régions. Les modalités de l'extension des chèques services ont cependant provoqué de vives tensions entre la famille socialiste du Nord et du Sud du pays notamment sur la qualité et la durée des contrats de travail et le recours à l'intérim.

Le volet des réductions de charges était la revendication prioritaire des employeurs. Globalement, les mesures décidées lors de la Conférence nationale pour l'Emploi satisfont davantage le patronat que les syndicats. Ces derniers ont obtenu certaines choses, comme le non-plafonnement des cotisations pour les salaires les plus élevés, mais déplorent «l'absence de débat sur les conditions de la relance économique, d'encouragement pour la recherche, et de réflexion sur une véritable politique industrielle, sans parler des menaces sur le financement de la sécurité sociale privée, chaque année de 947 millions € de recettes en raison des réductions de cotisation sociale avalisées»<sup>28</sup>. Les réductions de charges dans le secteur non marchand font également partie des acquis des syndicats car les moyens dégagés ne peuvent servir qu'au financement d'emplois supplémentaires. Les syndicats ont également obtenu qu'un effort soit réalisé en termes de formation professionnelle et de prévention des restructurations. En termes de formation, les entreprises se sont engagées à former 10 000 personnes en 2004 à des métiers dans des filières professionnelles confrontées

à une pénurie de main d'œuvre et à proposer de 2004 à 2010 une formation à 60 000 travailleurs supplémentaires chaque année afin qu'un salarié sur deux soit formé d'ici 2010. En termes de restructuration, l'employeur sera tenu de mener une politique de remplacement active pour tous les travailleurs. Pour ce faire, il est prévu le remboursement des frais réels d'outplacement effectués par l'employeur, l'attribution d'une réduction des cotisations personnelles à la sécurité sociale pour le travailleur et d'une réduction importante des cotisations à charge du nouvel employeur. Le dialogue social devrait aussi être renforcé.

Un jour avant les partenaires sociaux, les gouvernements fédéral et régionaux ont également abouti à un accord concernant les mesures de promotion de l'emploi, même s'il reste incomplet, par exemple au sujet de l'épineuse question du contrôle de la disponibilité des chômeurs – les régions bruxelloise et wallonne s'étant montrées réticentes à la transmission des données des services de placement au fédéral. Si cette question semble remise à plus tard, le ministre de l'Emploi souhaiterait néanmoins réformer l'article 80, ainsi que la mise en place d'un contrôle de l'ONEM qui tiendrait compte des spécificités régionales («en fixant des objectifs communs, les données seraient transférées, au cas par cas, des organismes régionaux vers l'ONEM»<sup>29</sup>). Les régions se sont néanmoins engagées à faire des efforts en matière d'accompagnement des chômeurs (la Région wallonne dégagera ainsi environ 5 millions € par an – montant récurrent et indexé – pour permettre d'accroître le nombre de formateurs et accompagner 10 000 personnes de plus). Finalement, l'accord aborde également une série de questions comme la simplification des plans premier emploi, les emplois d'insertion, la formation en alternance, la création de 12 000 emplois via l'économie sociale et la mobilité. Au total, la Région wallonne investirait près de 13 millions € dans la politique de l'emploi.

### **1.3. Mise en œuvre du protocole de Kyoto, des entreprises publiques modernes et le dossier «justice»**

La Belgique s'est engagée, en ratifiant le protocole de Kyoto, à réduire d'ici 2010 les émissions de gaz à effet de serre de 7,5% par rapport au niveau de 1990. Pour atteindre cet objectif, le nouveau gouvernement propose de recourir tant à une fiscalité «plus verte» qu'à des mécanismes «flexibles» prévus dans le protocole lui-même («permis de polluer»). Le gouvernement s'est engagé à obtenir un nouvel accord de coopération entre le fédéral et les régions concernant la répartition des efforts de chacun (d'ici la fin de l'année 2003).

Parmi les priorités du nouveau gouvernement, l'assurance d'un service public de qualité et l'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques occupent également une place importante. Au niveau de la SNCB notamment, le gouvernement s'est engagé à reprendre la dette de la SNCB: «aux termes de l'accord et conformément aux mécanismes de reprise d'actifs prévus par la loi, le nouveau gouvernement reprendra les dettes de la SNCB avant le 31 décembre 2005»<sup>30</sup>. Celles-ci sont estimées au 31 décembre 2004 à 7,4 milliards €, y compris la dette active de la Financière-TGV.

Au niveau de la justice, six axes ont été définis: accorder aux victimes une place centrale (meilleure information des victimes, simplification des procédures judiciaires, etc.), faciliter l'accès à la justice (élargissement de l'aide juridique, réduction



du coût pour le justiciable, etc.), le plan Thémis pour une administration rapide de la justice (la résorption de l'arriéré judiciaire et garantie d'une administration rapide), un arsenal de peines plus ciblé, un nouveau droit de la jeunesse, l'extension de la capacité pénitentiaire et de la sécurité.

## 2. LE CADRE BUDGÉTAIRE

Le gouvernement est confronté à un triple défi: satisfaire aux exigences du pacte de stabilité et de croissance en maintenant une position budgétaire proche de l'équilibre voire en excédent, poursuivre la réduction de la dette et dégager des moyens pour financer les objectifs prioritaires définis dans l'accord de gouvernement.

Ainsi, l'accord de gouvernement prévoit que les nouvelles politiques prévues devront être prises dans les limites d'un cadre budgétaire et financier strict. Celui-ci a été établi sur la base d'un taux de croissance de 1,8% pour 2004 et sur les prévisions du Bureau fédéral du plan pour les années ultérieures. Ce cadre repose sur trois hypothèses:

- la constitution progressive d'excédents budgétaires en partant d'un équilibre en 2004 et 2005 pour arriver à 0,3% du PIB en 2007 à croissance tendancielle. Cela devrait permettre de ramener le ratio de la dette en pourcentage du PIB en dessous de 90% du PIB d'ici la fin 2007;
- le maintien de l'équilibre financier dans la sécurité sociale;
- la diminution constante de la proportion des recettes fiscales et parafiscales par rapport au PIB<sup>31</sup>.

Le gouvernement s'est fixé également comme objectif d'augmenter les réserves du Fonds de vieillissement jusqu'à 10 milliards € en 2007. L'accord de gouvernement prévoit que, dans ce cadre budgétaire et financier strict, les moyens seront prioritairement utilisés pour assurer l'augmentation (à concurrence de 4,5% par an en termes réels) des moyens nécessaires au développement qualitatif des soins de santé et des mesures pour créer de nouveaux emplois. De plus, en dehors d'un réinvestissement dans les entreprises publiques, l'accord de gouvernement prévoit une croissance réelle des dépenses primaires (c'est-à-dire hors charges d'intérêt) de 1,2% en moyenne par an.

Le respect de ces normes implique, lors de l'élaboration des budgets, que des choix soient opérés. L'accord prévoit également un nouvel accord de coopération avec les entités fédérées afin de fixer la contribution de chaque entité dans l'assainissement des finances publiques belges. Une nouvelle convention a été conclue lors du Comité de concertation du 22 septembre 2003.

Malgré le climat conjoncturel morose et les besoins nombreux du gouvernement (progression des dépenses en soins de santé, les nombreuses mesures pour créer 200 000 emplois, la modernisation des entreprises publiques, etc.), le gouvernement a maintenu la réforme fiscale initiée lors de la législature précédente dont les effets budgétaires les plus importants se feront sentir au cours de cette législature. Celle-ci a été intégralement préservée lors des négociations pour la constitution d'un gouvernement. Cela tenait à la fois au fait que, pour les partenaires libéraux, il s'agissait d'un chapitre essentiel, et que d'autre part, même les socialistes ont pu être sensibles à l'idée de maintenir la confiance des consommateurs dans une situation économique peu engageante (les baisses d'impôts font aussi partie d'un agenda keynésien souhai-

tant soutenir la demande globale). Autrement dit, après la disparition de la cotisation complémentaire de crise et l'abolition des taux marginaux supérieurs à 50% acquises en 2003, la dernière étape de la réforme fiscale concerne essentiellement l'adaptation des barèmes intermédiaires d'imposition, la réduction des discriminations fiscales entre mariés et cohabitants et la mise en place définitive du système de crédit d'impôt pour les revenus les plus faibles.

Notons également que le plan pluriannuel élaboré lors de l'accord de gouvernement prévoit un certain nombre de mesures en matière d'impôts indirects. Un paquet de mesures fiscales, dit «Paquet Kyoto» a déjà été adopté durant l'été 2003. Les principales mesures sont la modification des taux de cotisation énergie, l'introduction d'un système de cliquet en matière d'accises sur les carburants et le démantèlement de la taxe compensatoire d'accises sur le diesel. Ces mesures visent à réduire les coûts fixes et augmenter les coûts variables de l'utilisation d'un véhicule automobile. Le plan pluriannuel prévoit également la mise en œuvre d'une mesure permettant aux contribuables de «rapatrier» des capitaux placés à l'étranger.

Il est également prévu que le gouvernement s'efforcera de lutter contre la fraude fiscale et sociale ce qui devrait permettre de générer des recettes supplémentaires et réduire certaines dépenses.

Le Premier Ministre a présenté le 14 octobre 2003 le cadre budgétaire pour 2004 au Parlement. L'objectif de ce budget, apparemment en équilibre (au prix de certains artifices, voir *infra*), est l'emploi. Le titre du document budgétaire pour 2004 est sans équivoque: *un budget pour l'emploi*. Il reprend intégralement les résultats de la conférence pour l'emploi. Le gouvernement a souhaité rendre compatible une certaine ambition (l'objectif, peu crédible pour les syndicats et l'opposition, étant toujours de créer 200 000 emplois d'ici la fin de la législature) avec le maintien de la rigueur budgétaire. La Belgique n'afficherait donc pas de déficit budgétaire pour la cinquième année consécutive. Après trois années de croissance inférieure à 1%, l'économie belge devrait connaître, selon les dernières prévisions de l'Institut des Comptes nationaux, un taux de croissance de l'ordre de 1,8%.

Pour atteindre son objectif en matière de création d'emplois, le gouvernement a prévu un budget de près de 542 millions €, soit 400 millions en réductions de charges, 91 millions en investissements en chèques services et de 42 millions pour une mesure fiscale destinée au travail en équipe et de nuit. Si l'emploi constitue l'objectif premier de ce budget, d'autres secteurs ne sont pas oubliés comme prévu dans l'accord de gouvernement:

- la justice: le budget de la justice devrait s'accroître de 4% l'an prochain soit près de 116 millions € supplémentaires, afin de financer la réforme de la justice, accroître son accessibilité, lutter contre l'arriéré judiciaire, améliorer la position donnée aux victimes, etc. La croissance du budget de la justice devrait se poursuivre pendant la législature;
- les soins de santé: le budget alloué en 2004 (augmenté de 4,5% par rapport à 2003, soit une augmentation de 900 millions €) devrait permettre selon le Ministre de la santé et des affaires sociales, R. Demotte, de garantir l'avenir du système, d'améliorer son accès, de répondre aux attentes des prestataires de soins et des patients ainsi que de répondre partiellement au sous-financement des hôpitaux<sup>32</sup>. Parmi les nouvelles politiques, il est notamment prévu d'étendre le principe du Maximum à payer aux enfants jusque l'âge de 18 ans (16 ans aujourd'hui) ainsi que dans le cas





d'une hospitalisation de longue durée, la mise en œuvre de chèques contraceptions pour les jeunes. Le budget prévoit 35 millions pour combler une partie du déficit des hôpitaux. Au niveau des médecins, un montant de 45 millions € est prévu pour financer le surcoût en 2004 de l'augmentation des honoraires intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 2003. En outre, 40 millions € seront mis à disposition pour d'éventuelles nouvelles valorisations de revenus. Une diminution de 5% du ticket modérateur est prévue pour les cas lourds en kinésithérapie. Un budget de 13,5 millions € vise l'amélioration du remboursement des implants et des prothèses dentaires, etc. Pour compenser les coûts liés à ces initiatives nouvelles, le gouvernement entend dégager des économies principalement dans le secteur du médicament (il a prévu de réaliser 222 millions € d'économie en 2004).

Si ce budget, centré sur la politique d'emploi et évitant la dispersion des moyens en offrant à certains départements ciblés des augmentations de budget non symboliques, a le mérite d'exister, il faut cependant rester réaliste, surtout au niveau de son équilibre. La situation économique plutôt défavorable (on s'attend à un modeste taux de croissance de 1,8% pour l'an prochain), les effets de la réforme fiscale et d'autres engagements pèseront fortement sur les recettes. L'impact budgétaire des dernières mesures fiscales est évalué à 579 millions € dans le budget 2004. De manière globale, les mesures prises depuis 1999 dans le cadre de la réforme fiscale devraient se traduire par une réduction annuelle des recettes fiscales de l'ordre de 3,3 milliards €.

L'équilibre n'a pu être atteint que grâce à ce que beaucoup considèrent comme une forme d'artifice comptable: la reprise du Fonds de pension de Belgacom (à concurrence de 3,6 milliards € en 2003 et 1,4 milliards en 2004) et l'opération de rapatriement des capitaux (dont l'apport, aléatoire, a été néanmoins budgétisé pour un montant de 850 millions €). Grâce à l'opération de reprise du Fonds Belgacom, le budget 2003 apparaît en léger surplus de 0,2% du PIB et celui de 2004 en équilibre. Mais le Premier Ministre a reconnu lui-même devant le parlement que, sans la reprise du fonds de pension de Belgacom, on serait confronté à des déficits de 0,9% du PIB en 2003 (soit 2,4 milliards €) et 0,5% du PIB en 2004 (soit 1,2 milliards €).

## 2.1. Le fonds de pension de Belgacom

La reprise du fonds de pension de Belgacom aura un impact direct sur le stock de dette. En contre partie, l'Etat devra assumer la charge des pensions. Selon le Ministre des Finances, D. Reynders, l'opération devrait être neutre pour les finances de l'Etat fédéral. Sur une durée de 20 ans, la réduction de la dette devrait permettre une diminution des charges d'intérêt (220 millions par an) et Belgacom devra payer une dotation pour les pensions (55 millions €). Les premières années, le Trésor devrait enregistrer un gain mais la tendance devrait s'inverser pour aboutir à la neutralité.

Cependant, la reprise du fonds de pension de Belgacom est sujette à un double examen de la Commission européenne. Elle doit déterminer si la reprise du Fonds de pension de Belgacom constitue ou non une aide d'état (le gouvernement se montre optimiste à ce sujet). Pour la BNB (et l'Institut des Comptes Nationaux), il s'agirait d'une opération non financière comptant comme recette dans le calcul du solde du financement. S'il existe en effet peu de doutes sur l'autorisation d'Eurostat d'intégrer cette opération dans les recettes budgétaires, Eurostat doit également se prononcer

quant à la «classification» du montant en jeu (5 milliards €). Eurostat classe les fonds de pensions en deux catégories: les fonds par répartition d'une part, pour lesquels les cotisations payées par les employés sont affectées au paiement des pensions actuelles et les fonds de capitalisation d'autre part, auxquels sont liées des obligations financières dont bénéficieront personnellement les employés qui auront cotisé. En octobre, Eurostat a rendu un avis permettant aux gouvernements européens d'affecter la reprise du fonds de pension à la réduction de leur déficit budgétaire à la seule condition que ces fonds soient du type «répartition». Même si pour le Ministre du budget, J. Vande Lanotte, le fonds de pension de Belgacom appartient bien à cette catégorie, le gouvernement attend la décision d'Eurostat. De plus, Eurostat doit encore donner son approbation sur la répartition du montant du fonds de pension sur les exercices budgétaires 2003 et 2004<sup>33</sup>.

## 2.2. Le rapatriement de certains capitaux en Belgique

Dès juillet 2003, les libéraux et les socialistes annoncent leur intention d'amener les détenteurs belges de capitaux placés illégalement à l'étranger de les rapatrier en Belgique via une opération «d'amnistie fiscale partielle» analogue à d'autres opérations du même genre menées dans d'autres pays européens (Allemagne, Italie, Irlande). L'aile gauche de la coalition gouvernementale était relativement mal à l'aise avec cette opération car elle se fait au détriment des citoyens qui ont toujours payé leurs impôts. Mais, dans le contexte budgétaire actuel et pour financer les nouvelles politiques, ces nouvelles recettes sont loin d'être négligeables (estimées entre 500 millions et un milliard €). Ainsi, il a notamment été décidé de rebaptiser la mesure de rapatriement des capitaux: il ne s'agit plus d'une amnistie ou même d'une régularisation mais d'une déclaration libératoire unique.

Même si, sur le principe, les quatre partis de la coalition sont d'accord, il n'en va pas de même en termes de fixation des modalités. Le flou a régné assez longtemps, notamment sur la durée de l'opération, le taux de pénalité (prélèvement) et les conditions générales. Après plusieurs changements importants<sup>34</sup> notamment suite aux remarques formulées par le Conseil d'Etat, un projet a été approuvé par le Conseil des Ministres du 17 octobre 2003 et déposé au Parlement le 27 octobre 2003. Le projet de loi prévoit que les citoyens belges (uniquement les particuliers) disposant de capitaux ou de valeurs mobilières (actions, bons de caisse, etc.) placés sur des comptes à l'étranger avant le 1<sup>er</sup> juin 2003 pourront les rapatrier moyennant une cotisation libératoire de 9% ou 6% (uniquement si les capitaux sont réinvestis pendant une durée de 3 ans au moins dans des produits ou placements durables: Sicav, fonds de participation, fonds d'économie sociale, etc.). Cette opération sera unique et valable seulement en 2004. Afin d'éviter un recours de la Commission européenne attentive à la libre circulation des capitaux au sein de l'Union, le projet de loi prévoit également qu'il est possible de régulariser sa situation sans être obligé de rapatrier les capitaux. Mais dans ce cas, le projet de loi prévoit une cotisation de 9% et la perte de l'anonymat.

De nombreux observateurs du monde économique et financier étaient sceptiques par rapport à l'ampleur de ce que cette opération devait rapporter. Il faut, en effet, prendre conscience que le gouvernement, dans son budget 2004, a inscrit 850 millions € comme recettes probables de cette opération. Une part importante des avoirs belges



à l'étranger sont investis en SICAV de capitalisation et n'étaient pas considérés par la mesure<sup>35</sup>. Même pour la Banque nationale de Belgique, l'impact de la DLU est difficilement quantifiable<sup>36</sup>.

Le week-end du 30 novembre 2003, un nouvel accord entre les partis de la coalition a étendu la liste des instruments financiers susceptibles de faire l'objet d'une «amnistie fiscale»: les titres au porteur (actions, obligations, bons de caisse, etc.). Les titres au porteur sont appelés à disparaître progressivement. Les modalités seront discutées lors de l'élaboration du budget 2005. Les titres au porteur seront soumis à une cotisation libératoire de 9%. Les socialistes étaient initialement opposés au principe de l'apport des titres au porteur mais selon le député PS E. Massin «nous avons obtenu les garanties de sécurité nécessaires. Et puis nous avons fait un énorme pas en avant avec la disparition des titres au porteur qui faisaient de la Belgique une exception européenne»<sup>37</sup>. Cela permettra également de mieux lutter contre la fraude fiscale (notamment en matière de droits de succession) et le blanchiment. L'extension du champ d'application de la DLU s'accompagne d'un régime de sanctions plus étoffé. Désormais, l'objectif en termes de recettes pour le budget de l'Etat fédéral est devenu plus crédible.

### 3. CONCLUSIONS

Le gouvernement issu des élections du 18 mai 2003 présente a priori des risques de dissonance puisqu'il s'agit d'une coalition violette, libérale-socialiste. Malgré l'écueil supplémentaire que pouvaient représenter les élections régionales en 2004, une plate-forme commune a pu être mise en place, où socialistes et libéraux ont pu obtenir plus ou moins satisfaction sur ce qu'ils considéraient comme leurs préférences-clés. Ainsi, pour les libéraux, la réforme fiscale est intégralement maintenue et un projet de rapatriement des capitaux dénommé déclaration libératoire unique a été déposé au Parlement et lors de la Conférence pour l'Emploi, les charges patronales ont été réduites. Pour les socialistes, les soins de santé sont refinancés ainsi que le secteur de la justice et de nombreuses mesures ont été prises en matière d'emploi mais aussi la mise en œuvre de nombreuses mesures pour lutter contre la fraude fiscale.

Les résultats de la Conférence nationale pour l'emploi semblent consacrer davantage le triomphe d'un point de vue patronal et libéral, puisque la politique privilégiée reste la réduction des charges patronales (400 millions de réduction de charges octroyées en 2004, mais le patronat aurait préféré 800 millions «compte tenu des grosses difficultés que rencontrent les entreprises actuellement»<sup>38</sup>). C'est une politique assez traditionnelle, mais elle se justifie peut-être davantage aujourd'hui comme mesure anti-cyclique que lorsqu'elle est menée en haute conjoncture comme ce fut le cas par exemple en 2000 (et constituait alors une action pro-cyclique du gouvernement). Le partenaire socialiste a pu notamment obtenir qu'une partie importante des réductions d'impôts soit ciblée sur des groupes particuliers (jeunes, personnes peu formées, les emplois dans le non-marchand, etc.), le renforcement du système des chèques-services et l'engagement des entreprises à investir 1,9% de la masse salariale dans la formation. Dans l'accord de gouvernement, l'ambition avancée était la création de 200 000 nouveaux emplois. A l'issue de la Conférence pour l'emploi, le gouvernement annonça que les politiques proposées devraient permettre la création de 60 000 nouveaux emplois, les 130 000 restants dépendront de la reprise économique.

Le programme de gouvernement et sa mise en œuvre dans le budget 2004 semblent présenter une certaine cohérence dans les politiques proposées tout en accentuant les politiques dans certains domaines et en évitant l'éparpillement. Qui plus est, le budget 2004 est présenté en équilibre (pour la cinquième fois consécutive alors que de 1950 à 1999 les exercices budgétaires se sont toujours soldés par un déficit). Mais, cet équilibre n'a été rendu possible que par la reprise du Fonds de pension de Belgacom et dans une moindre mesure par les 850 millions de recettes prévues pour en application de la déclaration libératoire unique. Le projet de loi sur la déclaration libératoire unique est toujours en discussion au Parlement mais les derniers amendements devraient permettre d'atteindre l'objectif en termes de recettes. Pour le ministre des Finances, D. Reynders, l'opération de reprise du Fonds de pension de Belgacom devrait être neutre. La diminution du stock de la dette publique permettra au Trésor d'économiser des charges d'intérêt mais en contrepartie, l'Etat devra couvrir à terme les charges de pension des employés de Belgacom. Le Trésor devrait donc enregistrer un gain les premières années pour voir ensuite la tendance s'inverser, menant à terme à la neutralité. Certains économistes (comme ceux de l'IREs à l'UCL) sont plutôt sceptiques.

## NOTES

1. *L'Echo* 9/07/2003.
2. *Le Vif/L'express*, 17/10/2003 et *Le Soir* du 17 novembre 2003.
3. Il parle même d'un «Etat modèle» lors de la présentation du budget 2004 le 14 octobre 2003, *L'Echo*, 15/10/2003, p. 1.
4. Ou dans les bras des socio-chrétiens, à l'image de ce qui s'est passé aux Pays-Bas pour le CDA. Cet argument est avancé par J.L. Dehaene lors d'une interview sur la chaîne Z le 15 novembre 2003.
5. Lire l'éditorial de J.P. Bombaerts, «La coalition du plus petit commun dénominateur», dans *L'Echo* du 09/07/2003.
6. *L'Echo*, 09/07/2003.
7. Disponible sur le site <http://www.belgium.be>.
8. *L'Echo*, 09/07/2003.
9. *L'Echo*, 9/07/2003
10. Directeur général du Centre de recherche et d'information sociopolitiques.
11. *Le soir* du 09/07/2003.
12. Voir l'article de Michel Capron.
13. *L'Echo*, 9/07/2003.



14. *L'Echo*, 9/07/2003.
15. *L'Echo*, 9/07/2003.
16. Directeur du Département d'Économie appliquée de l'ULB, Dulbea.
17. *Le Soir* du 15 et 16/11/03.
18. Chargé de mission au Bureau fédéral du plan.
19. *Le Soir* du 15 et 16/11/03.
20. Chambre des représentants, doc 51 0323/001.
21. *L'Echo*, 19/09/2003, p. 2.
22. Pour une analyse détaillée des mesures adoptées lors de la Conférence pour l'emploi, voir <http://www.vandenbroucke.fgov.be>
23. L'abaissement structurel des charges qui devait s'élever à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 à 381,33 € par trimestre pour chaque personne est porté à 400 € à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, soit un budget de 146 millions €.
24. Salaire mensuel brut inférieur à 1 956,6 €.
25. La partie du salaire excédant 12 000 € bruts par trimestre devrait faire l'objet d'une réduction de 1,73% point de pourcentage à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et de 6 points de pourcentage à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005.
26. *Le Vif/L'Express*, 17/10/2003, p. 14.
27. Pour rappel, ce système a été mis en œuvre en 2001 par la Ministre de l'Emploi (L. Onkelinx). Concrètement, le particulier qui souhaite par exemple faire appel aux services d'une femme de ménage achète des titres-services à une société émettrice pour un montant actualisé de 6,2 € pièce. Il les échange contre autant d'heures de travail auprès d'une entreprise agréée. Tout le monde sort gagnant de l'opération. Pour le particulier, le coût du service est réduit et il ne doit plus employer du personnel en noir. Le travailleur bénéficie quant à lui d'un contrat en bonne et due forme signé avec l'entreprise agréée et dispose d'un revenu correct. En effet, chaque emploi est subsidié par les autorités publiques à concurrence de 19,47 € par heure, lesquelles s'ajoutent au 6,2 € déboursés par le particulier. Avec ce montant, l'entreprise a largement de quoi payer décentement les travailleurs en général peu qualifiés et sans emploi. *La Libre* du 21 novembre 2003.
28. *Le Vif/L'Express*, 17/10/2003, p. 14.
29. *L'Echo*, 11-13/10/2003, p. 3.
30. *L'Echo*, 9/07/2003, p. 2.
31. Accord de gouvernement, chapitre XIV, Le cadre financier 2004-2007.
32. *L'Echo*, 15/10/2004.
33. *Le Soir* du 14 novembre 2003.
34. Les deux premières pistes du projet prévoyaient un taux d'imposition de 9% pour les capitaux rapatriés sans obligation d'investissement et de 6% pour les capitaux rapatriés mais réinvestis dans l'économie et bloqués 3 ans (*L'Echo*, 14/10/2003, p. 1). Cependant «le type de réinvestissements concerné par le taux de 6% était tellement difficile à cerner que l'équipe gouvernementale a préféré reporter le problème à plus tard, se réservant le droit de légiférer par arrêtés royaux. Quant aux fonds susceptibles de bénéficier de l'amnistie fiscale, 'la déclaration libératoire unique', on a dans un premier temps laissé croire que n'étaient pris en considération que les avoirs disponibles sur les comptes bancaires ou d'épargne, avant de les étendre aux comptes-titres. Les montants devant se trouver à l'étranger avant le 1<sup>er</sup> juin 2003» (*L'Echo*, 6/11/2003, p. 3).
35. *L'Echo*, 28/10/2003.
36. *L'Echo*, 21/11/2003.
37. *La libre Belgique*, 01/12/2003, p. 3.
38. T. Vandeputte à *L'Echo*, 15/10/2003, p. 3.