



LES ENJEUX SOCIO-ECONOMIQUES QUI ATTENDENT LE FUTUR GOUVERNEMENT FEDERAL

Analyse des mémorandums des partenaires sociaux

La difficile négociation pour la formation d'un nouveau gouvernement a focalisé longuement l'attention sur les clivages communautaires. Ceux-ci sont en bonne partie liés à des questions socio-économiques, en particulier lorsque sont mis en avant les réalités différentes du marché du travail au Nord et au Sud du pays pour justifier la revendication de nouveaux transferts de compétences ou d'une meilleure coordination des politiques d'emploi du fédéral et des Régions. En dépit de ce contexte politique, il semble que les enjeux sociaux et économiques de l'ensemble du pays, de manière générale, devraient requérir beaucoup plus l'attention de la prochaine coalition qu'il apparaît actuellement. En témoignent les mémorandums des acteurs socio-économiques au futur nouveau gouvernement, rendus publics à la veille des élections¹. C'est essentiellement à la lumière de ces desiderata des interlocuteurs sociaux que la présente contribution analyse les principaux enjeux socio-économiques qui attendent la future coalition gouvernementale². Les programmes des partis politiques³ seront parfois également évoqués. Des mémorandums, seuls les éléments essentiels ont été retenus. Tous les enjeux n'ont pas été traités, notamment celui du droit des travailleurs à l'information économique qui relève d'une directive européenne à transposer en droit belge et la revendication liée des syndicats d'une représentation syndicale dans les PME. Ceci concerne essentiellement les partenaires sociaux qui doivent trouver un accord. Autre exemple, les phénomènes conjoncturels pourraient bien évidemment faire partie des préoccupations du prochain gouvernement, comme une augmentation plus rapide des prix, ce qui est actuellement observé surtout pour les prix énergétiques et les prix de certains produits alimentaires. Enfin, l'arrivée d'un nouveau gouvernement est souvent l'occasion de « refaire les comptes », pour finalement découvrir que la situation budgétaire restreint les marges de manœuvre, et ce d'autant plus si la bonne conjoncture 2007 venait à se ternir davantage en 2008 et dans les années suivantes que ce qui est actuellement annoncé.



POSITIONS ASSEZ DIVERGENTES EN MATIÈRE D'EMPLOI

Pour les deux grands syndicats CSC et FGFB, l'emploi reste la 1^{ère} des priorités. 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 aboutit 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 politique⁴ veulent en évaluer l'efficacité et recentrer les moyens sur les peu qualifiés en ciblant les bas salaires. Les partis de la probable coalition orange-bleue donnent un accent beaucoup plus appuyé 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 »⁵ : suivi plus strict des chômeurs, suppression des pièges à l'emploi⁶ (essentiellement par l'abaissement de la fiscalité sur les bas salaires mais aussi par l'extension du réseau 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 emploi.⁷ 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 et davantage de possibilités d'emplois pour les chômeurs à risque, comme le demandent la CSC et FGFB. 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 temps, d'ailleurs demandée par la FEB, mais à propos de laquelle les deux plus grands syndicats affirment qu'aucune discussion n'est possible⁸. 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 qu'on verra plus loin que la FEB souhaite les multiplier. 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 sur la carrière soient développés, notamment pour mieux vivre, avec moins de dégâts du 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/argent⁹, 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 bénéficiaires 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, 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. Mais ces matières-ci 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.



B

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 80 et 90. 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 que 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'ex Europe des 15, ce qui est en partie attribuable à la réforme des pensions entrée en vigueur en 1997¹⁰. 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 mutualités¹¹ 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, en vertu de laquelle les adaptations sont toutefois restées inférieures à l'évolution salariale. Par ailleurs, des rattrapages partiels ont été appliqués aux anciennes 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-groupe¹² et des fonds de pension, dont l'attractivité auprès des employeurs et des travailleurs tient aux incitants fiscaux dont ils bénéficient. Or, le développement des couvertures privées va générer

des inégalités grandissantes, et ce d'autant plus si cela conjuguait 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 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 pourraient se trouver 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 entre partenaires sociaux, 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 REDUCTION DES IMPOTS 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'impôt des sociétés et de l'impôt 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 finances¹³ 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-évalué¹⁴. 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 besoin¹⁵ 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 des sociétés qui ne serait pas compensée. Enfin, ils réitèrent leur demande récurrente 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.

D

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 directive-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 financiers¹⁶. 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.

E

CONCLUSION

L'importance des enjeux socio-économiques qu'ont périodiquement rappelée les partenaires sociaux durant cette crise du second semestre 2007, n'autoriseront 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 occuper davantage le futur gouvernement que les enjeux institutionnels. Mais cela n'est pas certain, tant le fossé s'est creusé entre les visions sur l'avenir du fédéralisme belge et entre les promesses des partis néerlandophones et des partis francophones à leurs électeurs...qui sont attendus aux urnes pour 2009. D'autant qu'une réforme de l'Etat nécessite pour une part une majorité des deux tiers et que la N-VA dispose d'un

véritable droit de veto de fait, tant que dure le cartel formé avec le CD&V, à défaut d'élargissement suffisant de la coalition qui se négocie ou de soutien assuré d'autres partis qui resteraient dans l'opposition.

Patrick FELTESSE

Notes

- ¹ Sources : mémorandum CSC : www.csc-en-ligne.be/Images/memorandum%202007_tcm22-121880.pdf ; mémorandum FGTB : www.abvv.be/code/fr/fram012.htm ; mémorandum commun CSC-FGTB : www.csc-en-ligne.be/Images/memorandum%202007%20CSC-FGTB_tcm22-125960.pdf ; mémorandum FEB : www.vbo-feb.be/index.html?page=119&lang=fr.
- ² Cette analyse est une version complétée de la seconde partie d'un article paru en France dans *Chroniques internationales de l'IRES*, n°108, septembre 2007, pp3-14.
- ³ 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.
- ⁴ 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.
- ⁵ Mémorandum de la FEB, op.cit.
- ⁶ Piège à l'emploi : toute situation où l'incitant pour le demandeur d'emploi à chercher ou à accepter un emploi est insignifiant, voire inexistant
- ⁷ Le caractère en principe illimité du droit aux allocations est notamment visé. Voir notamment l'article suivant qui traite des particularités et de l'évolution du système belge d'assurance-chômage : Jean Faniel, « Le système d'assurance-chômage : un particularisme en sursis ? », *Chroniques internationales de l'IRES*, n° 108, sept 2007, pp15-25.
- ⁸ Mémorandum de la CSC et de FGTB à l'informateur et au formateur du nouveau gouvernement fédéral, 18 juin 2007, p 4.
- ⁹ La FEB propose par exemple d'élargir le libre choix d'une compensation en argent ou en temps de 65 à 130 premières heures supplémentaires par an.
- ¹⁰ Voir Patrick Feltesse « Une réforme inachevée, les inquiétudes demeurent », *Chronique internationale*, n°48-septembre 1997, pp. 49-56.
- ¹¹ En Belgique, les partenaires sociaux participent à la gestion de la sécurité sociale et de ses différentes branches. De plus, chaque syndicat 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 l'article de Jean Faniel, op.cit. dans lequel celui-ci développe les origines historiques du rôle du syndicat dans l'assurance-chômage).
- ¹² Couverture d'assurance privée complémentaire, contractée collectivement dans le cadre d'une entreprise ou d'une administration.
- ¹³ 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).
- ¹⁴ 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.
- ¹⁵ 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.
- ¹⁶ Hedge funds et private equity funds. (Les hedge funds sont des fonds détenus notamment par des grandes fortunes et des fonds de pension, qui cherchent à posséder un petit pourcentage d'actions d'entreprises de façon à influencer l'AG des actionnaires de ces entreprises afin de maximiser les dividendes. Les private equity funds sont des fonds spéculatifs procédant par rachat d'entreprises).

