



LETTRE D'INFORMATIONS

SPÉCIALE ACCORD DE GOUVERNEMENT

POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU NOUVEAU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Alors que le budget est souvent présenté comme un acte politique de première importance qui détermine les priorités du gouvernement et la manière de les financer, il est étonnant de constater qu'il faut attendre la seconde moitié du Rapport des formateurs pour trouver la partie consacrée à la politique budgétaire. Il n'est par contre pas étonnant que le poste de secrétaire d'Etat en charge du budget aie été remis aux mains d'une Open VLD, Eva De Bleeker.

Le chapitre budgétaire est le plus court de la note des formateurs et ne présente aucun tableau budgétaire ni aucune donnée prévisionnelle décrivant les mesures envisagées ou la trajectoire attendue des grandes catégories de recettes et des dépenses, et, partant, du solde budgétaire sur la législature. Impossible donc de jauger l'impact du programme de gouvernement sur les finances publiques ou de mettre les objectifs de réduction de dépenses en contexte.

OBJECTIF PREMIER : RASSURER LA COMMISSION EUROPÉENNE

Dès la première ligne, les formateurs précisent que « *le Gouvernement conduira une politique budgétaire dynamique dans le cadre européen* ».

Pour rappel, l'assouplissement budgétaire européen consécutif à l'activation par la Commission de la « *clause dérogatoire générale* » n'est que l'autorisation faite aux Etats-membres de déroger temporairement aux exigences du Pacte de stabilité **sans pour autant sortir du cadre réglementaire européen**.

La déviation de la trajectoire budgétaire permise par cette clause est donc soumise aux conditions suivantes :

- elle ne peut mettre en danger la soutenabilité financière des finances publiques (elle est donc limitée dans les

moyens qu'elle peut mobiliser et ne remet pas en cause les dogmes budgétaires) ;

- elle doit être temporaire (limitation dans le temps).

S'écartant de l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire, le Gouvernement entend rassurer l'Europe en faisant savoir que cet écartement n'est que temporaire.

TRAJECTOIRE D'EFFORT BUDGÉTAIRE

Selon le tableau budgétaire distribué aux parlementaires fédéraux, la coalition Vivaldi prévoit de ramener le déficit budgétaire à 18 milliards d'euros, soit 3,4 % du PIB, à l'horizon 2024¹.

Le Gouvernement se fixe dès lors pour objectif un effort budgétaire d'environ 7 milliards d'euros (1,4 % du PIB) en 2024 par rapport à 2020. Pour ce faire, le rapport des formateurs prévoit une trajectoire budgétaire permettant d'atteindre cet objectif. La trajectoire repose sur les éléments suivants :

- 1) un effort fixe annuel de 0,2 % du PIB pour les années 2021, 2022, 2023 et 2024 ;
- 2) un effort variable de 0,2 % du PIB lorsque la croissance économique effective sera égale à la croissance potentielle². L'effort sera plus important si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle et inversement.

1. Il s'agit d'un calcul hors investissements publics, le gouvernement espérant peut-être convaincre la Commission européenne de ne plus les comptabiliser dans les budgets nationaux, ou, plus prosaïquement, il espère compter sur les fonds européens de relance pour ces investissements. Pour tenir ce déficit sous la barre des 3.5 % du PIB.

2. La croissance potentielle est une estimation du taux de croissance du PIB lorsque les facteurs de production sont utilisés de manière optimale.

Afin de tenir compte de la crise actuelle et de ses conséquences sur la croissance économique, l'effort variable sera de 0 % en 2020 et 2021. Les dernières estimations du comité de monitoring évaluent le déficit budgétaire de l'entité 1 (Etat fédéral et sécurité sociale) à 33.8 milliards d'euros. À politique inchangée, il serait encore de 22 milliards à la fin de la législature.

Pour cet objectif d'effort budgétaire à atteindre en 2024 est de 1,4 % du PIB, la trajectoire proposée par le Gouvernement est donc la suivante :

Effort budgétaire annuel par rapport à 2020				
	2021	2022	2023	2024
Effort fixe	0,2	0,4	0,6	0,8
Effort variable	0	0,2	0,4	0,6
Effort total	0,2	0,6	1	1,4

Compte tenu des prévisions de croissance économique, il se pourrait cependant que l'effort variable soit supérieur à 0,2 % pour les années 2021³ et 2022 et 2023.

En effet, selon le récent rapport du Bureau fédéral du Plan, pour ces deux années, la croissance effective (càd celle qui s'est effectivement réalisée) est largement supérieure à la croissance potentielle.

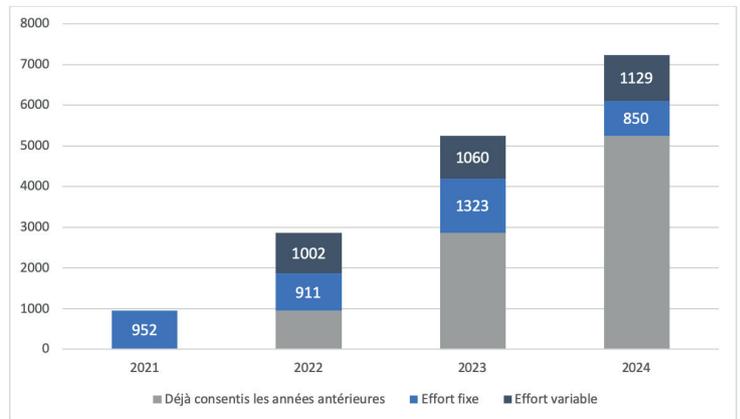
Croissance effective et croissance potentielle du PIB						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Croissance effective (prévision)	-7.4%	6,5	3,1	1,3	1,3	1,1
Croissance potentielle	0,8	0,9	1,2	1,2	1,2	1,1

Bureau fédéral du Plan, mise à jour des perspectives à moyen-terme (septembre 2020)



3. Dans le budget préparé pour envoi à la Commission européenne dans le cadre du semestre européen, l'année 2021 est protégée de l'effort variable, celui-ci n'étant considéré qu'à partir de 2022.

Le graphique ci-dessous présente la trajectoire de l'effort budgétaire prévu par le Gouvernement. En « bleus » figurent les efforts à réaliser au cours de l'année budgétaire répartis entre efforts fixes (bleu clair) et efforts variables (bleu foncé).



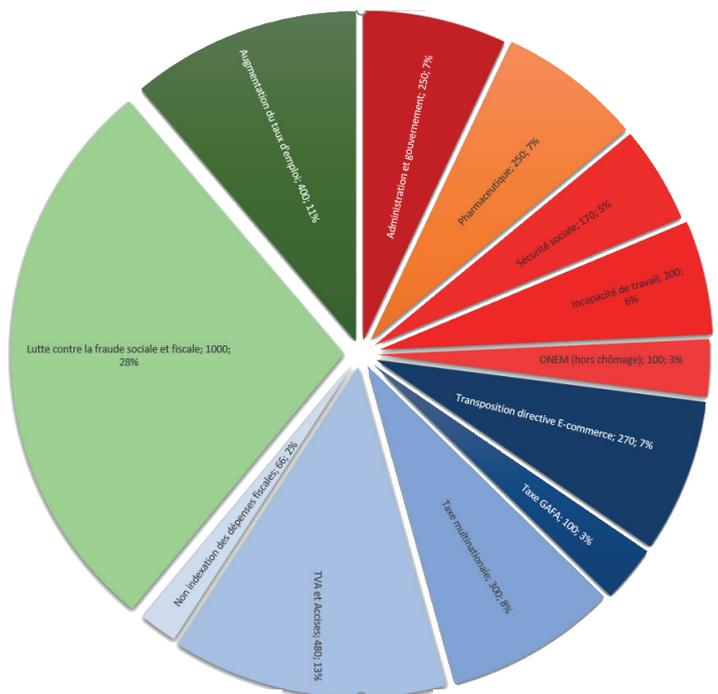
Les efforts réalisés au cours des années précédentes sont représentés en gris. Ainsi, par rapport à 2020, l'effort budgétaire de 2024 sera de 7,227 milliards.

RÉPARTITION DE L'EFFORT

La note des formateurs précise que l'effort budgétaire sera réparti de la façon suivante :

- 1) 1/3 en dépenses ;
- 2) 1/3 en recettes ;
- 3) 1/3 en divers.

Il semble qu'à l'heure actuelle, seul l'effort fixe fasse l'objet d'une telle clef de répartition. Pour 2024, il se répartirait comme suit :



En rouge figurent les « efforts en dépenses », en bleu les « efforts en recettes » et en vert les « efforts divers ».

Ainsi, par rapport à 2020, il y aura, en 2024, 250 millions de réductions de dépenses dans l'administration, 170 millions en sécurité sociale, 200 millions sur l'incapacité de travail, 100 sur l'ONEM (hors chômage).

REMARQUES ET COMMENTAIRES

- **De nombreuses recettes sont aléatoires** et prendront effet en cours de législature (GAFA, taxes sur les multinationales en 2023)
- L'effort en recettes est principalement dû à une augmentation **des accises sur le tabac et de la TVA**, impôts fortement inégalitaires et ne permettant pas une redistribution des richesses car impôts non proportionnels.
- En « divers » :
 - le poste **de lutte contre la fraude fiscale et sociale** risque de ne pas être rencontré si l'on ne dote pas l'administration des moyens nécessaires ; le poste a d'ailleurs été requalifié par arrêté royal quelques jours après l'entrée en fonction du gouvernement : le « vice-premier ministre et ministre des finances, chargé de la lutte contre la fraude fiscale », Vincent Van Peteghem (CD&V), est devenu « vice-premier ministre et ministre des finances, chargé de la coordination de la lutte contre la fraude »⁴, occultant adroitement le focus sur la fraude fiscale et ouvrant largement à la lutte contre la fraude sociale qui ne concerne assurément pas les mêmes catégories sociales ni ne poursuit le même objectif que la lutte contre la fraude fiscale.
 - L'augmentation du taux d'emploi risque d'être compromise par les conséquences de la crise COVID ;
- De nombreuses politiques ne sont pas chiffrées et les conclave budgétaires vont être animés dans les prochaines années.

PROTECTION SOCIALE ET PENSIONS

Protection sociale

D'emblée, les formateurs annoncent que cette législature verra une « modernisation en profondeur » de la sécurité sociale « en collaboration avec les partenaires sociaux ». S'il faut se réjouir de constater que la dotation d'équilibre sera renouvelée pour une durée indéterminée, le rapport des formateurs ne précise cependant pas le montant de cette dotation. La question est donc posée de savoir si elle permettra de faire face au déficit annoncé de la sécurité sociale. Cette question est d'autant moins futile

que le rapport prévoit un mécanisme d'adaptation de cette dotation en fonction « *de l'impact réalisé des décisions prises par le Gouvernement ayant une portée financière, et des accords conclus par les partenaires sociaux et ayant une portée financière* »⁵. Autrement dit, il se pourrait que, si les interlocuteurs sociaux décidaient de revaloriser certaines prestations de sécurité sociale, ces dépenses ne soient pas couvertes par la dotation d'équilibre. Cette mesure, qui n'est pas neuve, est une injonction à la neutralité budgétaire des décisions des interlocuteurs sociaux. On l'aura compris, dans un contexte d'austérité et de réduction des dépenses publiques, cette responsabilisation n'est rien d'autre qu'une injonction à la modération des revendications syndicales !

La note des formateurs confirme une tendance à l'œuvre depuis plusieurs législatures qui consiste à remplacer le financement à travers les cotisations par des recettes fiscales. Le chapitre fiscalité de la note confirme en effet que la réforme fiscale prévue par le Gouvernement aura pour objectif de « *réduire la charge sur le travail* » et de préciser que « *grâce à un élargissement de la base imposable un financement durable de cet allègement sera assuré. Il s'agit donc d'un glissement de la charge fiscale* ». Cette phrase n'est rien d'autre que la prévision d'un nouveau tax-shift.

Pour rappel, le précédent gouvernement s'était engagé à réduire le taux de cotisation des patrons de 32,25 % vers 25 % et à renforcer les avantages patronaux sur les bas salaires. La réalisation de ces objectifs passait, d'un côté, par le recyclage de mesures existantes et, de l'autre, par l'octroi de nouveaux cadeaux dont le coût était estimé à plus de 2,8 milliards d'euros pour 2020.

À ce jeu, les citoyens, les travailleurs sont perdants à plus d'un titre.

En effet, en diminuant le poids des cotisations, c'est-à-dire du salaire, dans le financement de la sécurité sociale, nous perdons, petits à petits, la main sur sa gestion.

Mais, ce sous-financement est, partiellement comblé, par une augmentation des moyens en provenance des pouvoirs publics. En faisant dépendre la sécurité sociale du budget de l'État on la rend plus sensible aux politiques d'austérité et aux marchandages politiques.

À cela s'ajoute que les moyens qui seront alloués au financement de la sécurité sociale ne pourront l'être à d'autres politiques de développement des services publics ou d'investissements publics.

4. Arrêté royal – Gouvernement – Modification, promulgué le 15 octobre et publié le 18 octobre 2020 au Moniteur belge.

5. Souligné par nous.

C'est pour cette raison que le Congrès statutaire de l'IRW-CGSP affirmait, en 2012, « son attachement indéfectible au système public de sécurité sociale et à son financement par la cotisation sociale. L'hémorragie de ce financement doit cesser (...). Pour le Congrès, notre sécurité sociale doit être universelle, une et indivisible. La cotisation sociale reste la garantie de cette sécurité collective. »



Pensions

La note des formateurs part du constat que le premier pilier de pension doit faire face à l'augmentation des dépenses liées au vieillissement de la population. Il faut cependant déplorer que pour faire face à ces défis, le gouvernement table sur une hypothétique augmentation du taux d'emploi ainsi qu'une croissance de la productivité.

En plus d'être hautement aléatoire, cette volonté d'augmenter le taux d'emploi pose question. En effet, le taux d'emploi inclut toutes les formes d'emploi rémunéré, salarié ou indépendant sans distinction d'emploi à temps plein, temps partiel voire occasionnel. Ainsi, une politique d'augmentation du taux d'emploi n'est pas, loin de là, synonyme d'une politique d'emplois de qualités. Bien au contraire, une politique d'augmentation d'emplois précaires aura un impact positif sur l'augmentation du taux d'emplois. La prudence reste de mise !

C'est notamment pour cette raison que le Gouvernement réintroduit l'idée d'une pension à temps partiel, critiquée par la CGSP.

D'ici le 1er septembre 2021, une proposition de réforme des pensions devra être proposée par la ministre compétente. L'objectif de cette réforme sera de « garantir la durabilité financière et sociale »⁶. Dans ce contexte, la convergence des différents régimes (fonctionnaires, salariés et indépendants) ne se fera pas à la hausse mais sera l'occasion de faire des économies supplémentaires.

C'est également dans un souci d'économie qu'il faut entendre la volonté du gouvernement de durcir les conditions d'accès à la pension minimale en ajoutant à la durée de carrière minimale (30 ans) une condition d'emploi effectif (dont l'ampleur reste cependant à déterminer). Cette condition d'emploi effectif menace la prise en compte des périodes assimilées (congé parental, crédits-temps, maladie...).

Le gouvernement souhaite également poursuivre la marchandisation des pensions à travers une généralisation du 2ème pilier. Il est intéressant de constater que pour rendre ces systèmes plus attractifs, le Gouvernement

propose d'en diminuer les coûts (notamment les frais de gestion...). Ce faisant, il reconnaît que les systèmes privés sont plus coûteux que la protection sociale. Pour rappel, sur un total de dépenses supérieur à 128 milliards en 2017, la protection sociale en redistribue plus de 121 milliards (94,46 %). Les coûts de fonctionnement s'élèvent seulement à 3,7 %. S'il faut trouver un système efficace et peu coûteux, il est sous nos yeux !

Enfin, il faut constater que dans le rapport des formateurs se trouve tout ce que le Ministre précédent n'a pas réussi à faire passer (remise en cause de l'inaptitude physique, pension à temps partiel, généralisation du 2ème pilier) et apparaît, en filigrane, le retour de la pension à points. Par contre, il faut déplorer que rien n'est prévu en ce qui concerne la pénibilité !

Fonction publique

Le chapitre « Fonction publique » rompt avec notre système actuel, c'est un virage politique majeur contre le système d'une Fonction publique qui protège, accompagne et vit avec tous les citoyens de manière égalitaire. Cette déclaration de politique fédérale s'oppose frontalement à sa Fonction publique, en cassant l'outil qui avait été mis en place :

- fin des recrutements statutaires.
- fin du Selor par une externalisation des recrutements ;
- individualisation des carrières ;
- mobilité accrue, rationalisation de service ;
- expertise accrue des fonctionnaires sans penser à l'ensemble du personnel de la fonction publique ;
- accentuation du rôle des mandataires ;
- reporting déshumanisé.

En ce qui concerne le recrutement, la volonté d'introduire des procédures plus simples et plus rapides fait peser un risque que la garantie d'accès des citoyens à la fonction

6. Rapport des formateurs, page 16s.

publique. En effet, le SELOR est le garant du respect de procédures de recrutement standardisées

Le Gouvernement entend également privilégier le recours au télétravail. L'objectif avoué, à demi-mots, est de faire des économies. En effet, sitôt annoncé la volonté d'accroître le télétravail, le rapport des formateurs précise que la Régie des Bâtiments sera transformée en société immobilière. Cette transformation est une technique d'ingénierie fiscale et permettra de vendre plus rapidement des bâtiments publics avec pour conséquence un appauvrissement du patrimoine de l'Etat.

Ces mesures annoncent la fin du statut Camu, qui avait été créé pour garantir la prestation des services publics en garantissant aux agents une indépendance par rapport aux responsables politiques. Le statut a été conçu comme un instrument de libération visant à affranchir le fonctionnaire du pouvoir politique comme de l'arbitraire administratif. L'indépendance du fonctionnaire est un gage de la continuité de l'Etat, c.-à-d. la garantie que l'intérêt général et la stabilité des institutions sont inscrits au cœur de l'action et de la puissance publiques. L'intérêt du service public prime sur l'intérêt personnel du fonctionnaire. Le statut n'est donc pas un contrat comprenant des conditions sur lesquelles les deux parties doivent marquer leur accord. C'est au contraire un acte unilatéral en vertu duquel le fonctionnaire est investi de cette autorité et nommé (par le Roi) après avoir prêté serment de fidélité à la Constitution et aux lois du peuple belge.

Toute tentative de démantèlement du statut de la fonction publique est une attaque contre la démocratie.

Dans la période actuelle, où une très grande partie des services essentiels sont assurés par les travailleurs des services publics, il est inacceptable que le Gouvernement entende s'attaquer aux conditions de travail et de pensions de ses agents.

Éthique

Les propositions de loi déposées par le PS pour dépénaliser complètement l'IVG et assouplir ses conditions sont toujours pendantes à la Chambre. L'accord de gouvernement prévoit de « poursuivre leur examen en Commission Justice de la Chambre », et ce uniquement « après qu'un comité scientifique multidisciplinaire (désigné par les partis au Gouvernement) ait mené une étude et une évaluation de

la pratique et de la législation ». Alors seulement il faudra « continuer les travaux de manière constructive pour qu'un consensus se dégage entre les partis du Gouvernement ». L'accord prévoit formellement « dans l'attente, de ne pas procéder au vote ». Aucune mention des débats sur la protection juridique prénatale.

On assiste à une temporisation manifeste du débat et à la confiscation du débat parlementaire : la main est donnée au gouvernement, et non au Parlement. Sur les questions éthiques, l'accord spécifie à plusieurs reprises que les décisions (éventuelles) seront prises « par consensus » et qu'elles le seront « avec un respect réciproque pour les points de vue de chacun avant de prendre des initiatives législatives dans ces matières ». Il s'agit là d'une semi-victoire du CD&V.

Sont nommément cités parmi les thèmes éthiques concernés : « l'avortement, la vie privée, la bioéthique, la robotique et l'intelligence artificielle ». Il n'y a pas de mention de la problématique de fin de vie (euthanasie). Mais il y a un engagement en faveur d'une équipe multidisciplinaire d'experts pour évaluer scientifiquement la législation sur les questions éthiques générales et la confronter à la pratique. Le gouvernement entend partir à la recherche de « nouveaux équilibres éthiques ».

Il faudra rester attentif aux « normes éthiques élevées » envisagées par l'accord de gouvernement sur ces thématiques qui intègrent un renforcement mutuel de la « liberté scientifique » et des « droits civils fondamentaux ». Rien n'est dit concernant les droits collectifs à ce sujet qui sont pourtant parfois mis en balance (on pense notamment aux dossiers « vie privée, intelligence artificielle »).

Réformes institutionnelles

« Signalons, enfin, que l'accord de gouvernement prévoit explicitement une évaluation de la structure fédérale actuelle de la Belgique, sur base d'un « large débat démocratique » mené par les deux ministres des réformes institutionnelles⁷ impliquant notamment les citoyens, la société civile et les milieux académiques. Loin de se résumer à une discussion de salon, ces débats sont appelés à se concrétiser dans « une nouvelle structure de l'Etat à partir de 2024 ». C'est l'objectif déclaré et assumé de cette législature. Si le respect des principes de subsidiarité et de solidarité interpersonnelle est affirmé, nulle mention d'une solidarité interrégionale, ce qui peut questionner sur le choix du modèle de fédéralisme envisagé et les clés de répartition financière.

L'IRW-CGSP ne pourra être tenue écartée de ce débat capital.

7. Annelies Verlinden (ministre de l'intérieur, CD&V) et David Clarinval (ministres des classes moyennes, MR).

