

La Belgique sur le sentier du néolibéralisme (1977 – 1994)

Profil d'une politique économique¹

Gabriel Maissin

Fin des années septante, début des années quatre-vingt, la Belgique offre un bel exemple de ce que l'on pourrait appeler le détricotage du modèle keynésien de politique économique. Mais, il est plus difficile de saisir le tournant "néolibéral" qui a marqué les quinze dernières années. Deux éléments "spécifiques" à la situation belge doivent être pris en compte.

Le premier est la force sociale et institutionnelle constituée par le mouvement ouvrier. Cette force se manifestera par de nombreuses grèves et mobilisations qui marqueront les années 1975-1986 et par la difficulté de "passer outre" les mécanismes de concertation "à la belge". Il ne sera pas simple pour la bourgeoisie belge de changer son fusil d'épaule et de troquer son option "fordiste" pour l'option "néolibérale".

Le second élément est lié à la constellation des forces politiques et leur arrière-fond "programmatique". Née comme "paradis libéral"², avec une constitution typique du libéralisme du 19ème siècle, la Belgique de l'après-guerre n'est pourtant pas un pays où la rhétorique libérale flamboie. Le principal parti politique de la droite est une association étrange entre une puissante aile ouvrière et les secteurs de la bourgeoisie industrielle et conservatrice. Partis du "centre", PSC et CVP, fuient les déclarations programmatiques incendiaires.

Si dans les années 80, un jeune politicien libéral, Guy Verhofstadt, incarna un certain raidissement idéologique du courant libéral, les

1 Publié dans les Cahiers Marxistes n° 205, avril-mai 1997, ce texte est une synthèse de Maissin G. Le rôle économique de l'Etat à l'épreuve du néolibéralisme. Le cas de la Belgique de 1977 à 1994, Université Catholique de Louvain, FOPES, 1995.

2 L'expression est de Karl Marx

partis libéraux ne furent associés aux affaires que durant la période de 1981 à 1988³. Par contre la mise en œuvre d'une politique néolibérale se prépara avant eux, se poursuivit et s'approfondit sans eux jusqu'à aujourd'hui.

L'aversion au libéralisme militant symbolisé par un Verhofstadt est de règle non seulement au sein du mouvement ouvrier, mais également dans les cercles dirigeants de la bourgeoisie. Mais une chose est de tempérer les discours néolibéraux, autre chose est de constater que la politique économique suivie de 1982 à aujourd'hui est bel et bien une politique d'inspiration néolibérale, dont le déploiement est surtout le fait de la fin de la période étudiée : les années 1988-96.

Dressant un bilan du gouvernement Martens V (1985-88), Jacques Zeegers, résumait bien cette situation : *"La Belgique n'est pas un pays révolutionnaire. Point n'est donc besoin de proclamations grandiloquentes sur la nécessité de changer de société. (...) Ce que Reagan et Thatcher ont accompli triomphalement, la Belgique est capable de le faire mieux et plus discrètement, sans affrontements sociaux"*⁴.

Avec un certain recul, on peut donner raison à l'éditorialiste économique de la "Libre Belgique". La Belgique n'a pas connu une "révolution conservatrice" tapageuse, mais elle est bien devenue un pays à la politique économique néolibérale. Sans être exhaustive, cette contribution essaie de mettre en évidence les principales lignes de forces et les grands tournants de cette politique sur les vingt dernières années.

1. Des mesures d'austérité hésitantes à la dévaluation du franc (1977-1982)

L'entrée de la Belgique dans la crise économique de 1974-75 fut brutale : une inflation atteignant 12 %⁵ sur base annuelle, 70.820 postes d'ouvriers et d'ouvrières vont être perdus entre le 30 juin 1974 et le 30 juin 1975. La rupture au niveau du déficit public est claire, le solde net à financer passe de 2,7 à 4,7 % et continuera sa hausse jusqu'à atteindre 12,6 % en 1981⁶.

S'adaptant de manière pragmatique et en fonction des rapports de forces sociaux⁷ à la crise, la politique ne dégage pas une orientation bien marquée. Elle combine de manière de plus en plus chaotique, des éléments de types keynésiens et quelques accents néolibéraux nouveaux.

³ Et échouèrent à y revenir depuis lors, malgré certains succès électoraux en 1987, 91 et 95.

⁴ Zeegers J., Thatcher-Reagan, faut-il suivre leur exemple en Belgique ?, Reflets et perspectives de la vie économique, Tome XXIV, n° 6, 1985, p. 402.

⁵ Mommen A., The Belgian Economy in the Twentieth Century, London New York, Routledge, 1994, p. 147

⁶ Quaden G. Les finances publiques in QUADEN G. (et alii), L'économie belge dans le crise, Bruxelles, Labor, 1987, p.137

⁷ Les fameuses grèves du vendredi qui obligèrent le gouvernement Tindemans, incapable d'imposer son plan d'austérité, à la démission le 18 avril 1977.

Le traitement social du chômage

En matière de résorption du chômage, les mesures prises consistent à créer des emplois "temporaires" dans la fonction publique, (Plan Spitaels de 1978), à mettre en place des "stagiaires ONEM" (jeunes embauchés à 75 % du salaire les six premiers mois) à encourager les prépensions. Le Plan De Wulf (Ministre socialiste - 1979) accorde des réductions de charges patronales pour passer aux 38 heures, etc. ... Le nombre de personnes concernées par ces mesures passera de 56.386 en 1977 à 152.287 en 1981.

Ces programmes sont typiques d'une gestion sociale-démocrate du chômage, dans la mesure où ils sont conçus comme mesures anticycliques en attente d'une reprise économique. Ils pèsent lourdement sur les finances publiques. Le coût de ces programmes est passé de 32,7 milliards de francs en 1979 à 42,7 milliards de francs en 1981. Une telle charge ne pouvait que peser sur un déficit public en pleine expansion.

Restructurations industrielles et aides aux entreprises

Sous la houlette de Willy Claes, une politique d'aide et de restructuration de cinq "secteurs nationaux" (acier, charbon, construction navale, textile et verre) est planifiée via la constitution d'une société publique de financement (SNSN). Cette politique se distingue des politiques d'aides traditionnelles incarnées par les "lois d'expansion économiques" de 1959 à 1970 par le fait que l'État va prendre en charge la restructuration complète de ces secteurs. Permettant aux groupes privés de se désengager sans trop de pertes. Au travers de la SNSN, il deviendra actionnaire (majoritaire ou partiel) de ces secteurs en rachetant les actions des groupes privés, rationalisera la production en fermant certains outils, en modernisant d'autres et surtout en accompagnant les licenciements. Les sociétés de crédits et holdings publics : (Société nationale d'investissement et les diverses Sociétés de Développement régional...) jouent un rôle clef dans ces opérations et les moyens de ces financements ont été trouvés par le recours systématique à la technique de débudgétisation. Une fois cette mission terminée, il ne restera plus qu'à réclamer que soient suspendues les interventions étatiques pour ne plus subventionner de "canards boiteux".

Mais avant 1982, les déclarations politiques et les projets gouvernementaux sont encore orientés vers une politique volontariste de "*promotion industrielle, pour la réindustrialisation du pays*". Et de manière générale, l'État intervenait pour offrir à un capitalisme belge en crise une aide croissante. Un bref aperçu de ces transferts financiers est donné au tableau I.

La politique des revenus

Les tentatives d'imposer une politique de revenus (limitation de l'indexation,...) faites par le gouvernement entre 1976 et 1982, avec l'appui des sociaux-démocrates, n'ont pas donné de résultats

probants⁸. Au contraire la part salariale dans la valeur ajoutée est passée de 75 % en 1974 à 80 % en 1981 ⁹. Malgré la crise, l'arbitrage entre salaires et profits se réalise au dépend de ceux-ci. Il faut cependant distinguer la période avant 75, où jouaient conjointement les mécanismes de l'indexation et les conventions de secteurs, et, la période 1976-80 où seul le mécanisme de l'indexation joue pleinement ce rôle. Progressivement se dessinait un nouveau type de relations sociales, marquées par une intervention plus directe du gouvernement dans la formation des salaires et des conditions de travail. L'absence d'accord interprofessionnel se prolongea jusqu'en 1987 !

Tableau I. Les transferts financiers de l'État vers l'industrie 1970-1980 (en milliards)

	1970	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Subventions aux entreprises	17,0	25,0	27,5	36,5	40,2	46,5	56,2	51,7
Investissements publics	44,4	64,4	76,3	87,4	91,5	94,6	104,8	122,8
Aides à l'investissement	6,0	20,5	15,3	18,5	21,1	24,1	26,1	28,4
Octroi de crédits et participations	9,1	23,3	30,2	36,2	34,0	39,9	39,1	65,6
Dépenses fiscales	4,5	7,8	11,7	14,9	16,7	26,2	35,3	37,0
Impôts directs des entreprises	-30,9	-64,3	-70,1	-72,7	-76,4	-81,7	-91,9	-89,7
TOTAUX	50,1	76,6	90,9	120,8	127,1	149,6	169,6	215

Source : Bongo-Wanga Eyamba, Dersin Arthur et Escarmelle Jean-François, *Les aides aux entreprises. Aspects sectoriels et régionaux*, Bulletin de documentation du Ministère des finances, Janvier-Février, 1986.

L'état se resserre

Ces différentes orientations de politiques économiques sont évidemment coûteuses, elles expliquent une augmentation des dépenses de l'État qui passent de 43,6 % du PNB en 1974 à 63,1 % en 1981. Le volume de la dette passe lui de 59,8 % en 1975 à 76,2 % en 1980 et à 105,7 % en 1983. Les conditions de l'enclenchement de l'effet boule de neige sont réunies et la situation belge acquiert, début des années 80, sa caractéristique principale : une énorme dette publique.

Ce déficit des pouvoirs publics n'a pas pour cause unique l'accroissement des dépenses de sécurité sociale (chômage). Une part importante est à attribuer à l'intervention de l'État pour soutenir le capital privé. Sur la période 1974-81, les dépenses de l'État pour le chômage et pour les programmes de mise à l'emploi ont été multipliées par 8,5, celles concernant les subsides directs aux entreprises par 2,5, celles représentant un octroi net de crédits et prises de participations par 6 et celles des charges d'intérêts par 4. ¹⁰

8 Voir pour plus de détails : VANDEPUTTE R., *Sociale Geschiedenis Van België 1944-1985*, Tielt, Lannoo, pp. 155-179.

9 Tollet R. in Quaden G., op.cit. pp. 125-6.

10 Chiffres de la dépense publique dans les "Rapports annuels" de la Banque nationale

Ces mesures n'étant pas des mesures structurelles, elles ne permettaient pas de répondre à la crise de manière plus dynamique et surtout elles détérioraient la position du capitalisme belge par la crise des finances publiques (et son incidence sur la monnaie). Les conditions pour passer à une autre étape étaient mûres. Elle s'ouvrira par la dévaluation du franc belge.

2. L'âge de l'austérité : 1982-1987

La Belgique, et dans ce cas-ci sa classe dirigeante prenait du retard dans la mise en place de politique plus restrictives par rapport aux autres pays capitalistes industrialisés. Pourtant, de nombreuses voix s'étaient manifestées dans ce sens surtout sous l'impact d'une nouvelle récession en 1980-81. La brochure de Fabrimétal "Le drame belge" constitue un vibrant plaidoyer à changer de cap. Mais, si on tient compte du contexte social et politique de ces années marqué par une instabilité politique et de larges mouvements sociaux non seulement au plan sectoriel et d'entreprise, mais aussi interprofessionnels ¹¹, on comprendra que la mise en place d'une politique d'austérité ne pouvait se faire graduellement et sans modifier les méthodes de gouvernement.

La mise en place du gouvernement Martens-Gol en 1982, va marquer ce tournant. Le 22 février 1982, le franc belge est dévalué de 8,5 % par rapports aux autres monnaies du Système monétaire européen. La mesure semblait devenir inévitable au fur et à mesure de l'accroissement du déficit public (12,6 % du PNB en 81) et du solde des opérations courantes de la balance de paiements (-4,6 % du PNB) traduisant une sortie importante de capitaux.

Pour accompagner la dévaluation le gouvernement prit une série de mesures comme le blocage des revenus (gel de l'indexation et des hausses salariales), un contrôle des prix, et aussi une réduction de l'impôt des sociétés et des mesures encourageant le capital à risque. Ce premier train de mesures semble avoir donné un coup de fouet aux entreprises qui réduisent leur endettement et voient leurs fonds propres s'accroître de 20 % entre avril 1982 et décembre 1983.¹²

En tout cas, les dirigeants de la CSC étaient davantage convaincus de la "nouvelle" politique, ceux de la FGTB en "déclarant qu'il fallait réussir la dévaluation" ne percevaient sans doute pas la portée à long terme de ce changement de politique. La période 1982-1987 sera celle de l'entrée de la Belgique dans l'âge de l'austérité. On peut y distinguer quatre lignes de forces de la politique économique.

11 La réforme de l'État et la régionalisation étant à la base de cette instabilité. On se rappellera la rupture entre la FGTB de Georges Debunne et le PSB d'André Cools, la manifestation FGTB des 100.000 personnes en janvier 81 et celle de 100.000 personnes à l'appel de la seule CSC en mars 1982, fait unique dans l'histoire sociale belge, en défense de l'indexation des salaires.

12 Vermac L'économie belge dans les années 1980-90, in Politique, Revue du Cepess, n° 5-6, 1990, p. 19

Le rétablissement “d’un climat favorable à l’entreprise”

La dévaluation effectuée en revient immédiatement à une politique de taux de change fixe qui sera maintenue jusque dans les années nonante sous le vocable de “politique du franc fort”. Par contre les mesures d’accompagnement qui concernent les revenus du travail, elles, seront maintenues et transformées en un des éléments clefs de la politique économique. Entre 1981 et 1985, on a estimé que les perte en pouvoir d’achat était de 10 %. De manière plus fine, pour les périodes de 1974-81 et 1981-85, le revenu disponible des ménages a augmenté en moyenne de 1,2 % par an, il a reculé de 1,2 % par an entre 1981 et 1985. Par contre, le niveau des taux de profit des entreprises qui stagnait avec une croissance de 0,1 %, a connu une croissance de 4,3 %. ¹³

Avec les loi du 11 avril 1983 et du 22 janvier 1985 se met en place “la norme légale de compétitivité” en référence à la moyenne des évolutions des coûts salariaux par emploi des sept principaux partenaires commerciaux. Cette logique sera poursuivie au-delà de Martens-Gol, puisque en 1989 (avec l’accord des syndicats cette fois-ci) sera votée la loi Claes de compétitivité, autorisant le gouvernement à intervenir en cas de dérapage lié aux coûts salariaux, financiers, énergétiques,...

Politique fiscale et redistribution du revenu national inéquitable

L’autre aspect de la politique gouvernementale fut une modification profonde de la redistribution du revenu national via une modification de la fiscalité. L’ensemble des avantages fiscaux dont bénéficiaient les entreprises et les revenus du capital furent remodelés. Les arrêtés royaux de 1982 (exonération partielle pour investissements), ceux de 1983 (les fameux Coremans-Declercq, favorisant fiscalement les revenus de certaines actions et exonérant une part du bénéfice redistribué aux actionnaires), ceux de 1982 et 1983 concernant les centres de coordinations ainsi que les mesures prises en 1986 par le second gouvernement Martens-Gol pour favoriser le capital à risque forment les maillons principaux de ce dispositif fiscal. ¹⁴

La capitalisation boursière a été multipliée par 4,3 entre 1981 et 1987, faisant de la bourse de Bruxelles à la veille du crash de 1987, “l’une des plus performantes”. ¹⁵ En 82 et 83, plus de 300 milliards d’actions sont émises. L’endettement à long terme des entreprises se réduit au profit de leurs fonds propres comme le montre le tableau II.

¹³ Tollet R. op. cit. p. 130

¹⁴ En 1984, le Conseil supérieur des finances a établi une liste de pas moins de 97 mesures fiscales.

¹⁵ Bulletin de la KB, Le marché des actions en 1987, n°3, 1988

Tableau II. Rentabilité secteur industriel et endettement 1970-1986

	<i>Rentabilité</i>	<i>Dettes long terme (en % du passif)</i>
1973	8,6	45,4
1981	3,3	77,6
1984	9,7	56,5
1986	10,2	46,1

Source : Mommen A; *The Belgian Economy ...op.cit..* p. 188

Dans la situation budgétaire de l'époque une telle politique ne pouvait être compensée que par une répartition désavantageuse pour les revenus du travail en général et par les plus modestes en particulier. Deux études importante on mis en évidence ces phénomènes pour la période.

Celle de Reginald Savage¹⁶ qui dégage *“les ingrédients explicatifs de la divergence croissante observée entre le taux de prélèvements globaux (fiscaux et sociaux) sur les revenus professionnels, d'une part, et ceux effectivement appliqués sur les revenus macro-économiques du capital mobilier et de l'épargne d'autre part”*. Parmi ces ingrédients on retiendra à titre d'exemple que dans l'ensemble du revenu national, la part des cotisations sociales qui était équivalente à celle de l'impôt des personnes physiques en 1981 (13 %) a constamment augmenté, celle de l'IPP reculant, si bien qu'en 1991 les parts étaient respectivement de 15,3 % et 11,7 %.

Celle de Christian Valenduc¹⁷, qui met en évidence le contraste très marqué entre les décennies 70 et 80. Durant les années 80, la part des rémunérations des salariés perd 11,5 %, celle des revenus de la propriété en gagne 5,4 % tandis que la part de l'activité indépendante reste stable à 13 %. Durant les années 70, la part des rémunérations du travail avait gagné près de 8 %, celle de l'activité indépendante avait régressé de 19,8 % à 13 %, tandis que la part des revenus de la propriété était restée stable. Mais la caractéristique la plus importante mise en avant par cette étude est l'accroissement assez sensible de l'inégalité dans la distribution des revenus. En fait, l'effet distributif de l'IPP ne progresse plus guère (de 1982 à 1986) et diminue en fin de période. Ce retournement est le résultat *“d'une baisse de la progressivité globale autour d'une fiscalité ascendante, ce qui signifie que la pression fiscale sur les bas revenus s'étaient relativement accrue à celle des hauts revenus”*

Les finances publiques : le mythe de Sisyphe

La situation des finances publiques s'est détériorée dans les années 1982-1985, faisant croître la dette publique de 67,3 % du PNB en 1981 à 106,2 % en 1986. Pour faire face au déficit public, l'État met en place un mécanisme plus contraignant portant sur plusieurs années : le plan pluriannuel de redressement comportant notamment trois “sauts” d'indexation de 2 % revenant aux caisses de l'État via la

16 Savage R. Recettes publiques courantes 1970-1991 : historique, effets de structures et impulsions discrétionnaires, Bulletin de documentation Ministère des Finances, n° 5, 1992

17 Valenduc C. , Distribution et redistribution des revenus dans les années 80, CRISP, CH n° 1320, 1991

sécurité sociale et la “cotisation de solidarité” à charge des agents des services publics.

Mais vu la résistance syndicale ¹⁸. Il faut attendre la mise en place du second gouvernement Martens-Gol en octobre 1985 et le plan de Val-Duchesse (été 1986) pour que soit relancé un nouveau train de mesure d’austérité. Venant après quatre années d’austérité, ce plan fut considéré, à juste titre, comme le symbole même de la politique anti sociale du gouvernement. Ses arrêtés d’applications touchèrent tous les secteurs : chômage, pensions, assurance maladie, enseignement, fiscalité et firent monter la tension sociale encore d’un cran.

Même si la Belgique, conservait un déficit public supérieur à la moyenne européenne, les conditions sociopolitiques firent que l’objectif de réduction du déficit annuel à 7 % du PNB du être reporté à 1989. Néanmoins la politique d’austérité livra des résultats significatifs puisque sur les quatre années d’application elles rapportèrent 400 milliards de francs. Soit un assainissement brut des finances publiques de 9 % du PNB et en chiffres nets d’environ 5% du PNB. Malgré tout, les années 1986-1987 ne sont pas rassurantes. Le fameux effet “boule de neige” se manifeste dans toute sa dynamique et l’assainissement des finances publiques semble une tâche de Sisyphe.

Restructurations et investissements publics : la préhistoire des privatisations

Loin de laisser, en toute logique libérale, le capital privé supporter les conséquences de sa gestion, l’état intervient massivement pour permettre le désengagement de celui-ci des secteurs traditionnels. *“La restructuration des cinq secteurs nationaux aura nécessité quelques 400 milliards de francs d’aides publiques de 1979 à 1987. L’importance de ce chiffre signifie que les aides aux secteurs nationaux représentent, tant du point de vue qualitatif que quantitatif, une étape sans précédent de l’interventionnisme Étatique en Belgique”*. ¹⁹ Mais, il ne faut pas se tromper, outre ce constat “en volume”, il convient de signaler des changements d’orientation de la politique d’aides à l’industrie privée.

De manière succincte on peut dire que l’on passe d’une politique d’aides indifférenciée - dans le sens où elle est générale et non sélective et vise “un développement industriel d’ensemble” - à une politique d’aides plus ciblées sur les secteurs et entreprises en difficulté. Pour prendre une image, on passe d’un système d’entretien courant à un système de réparations urgentes. Le changement dans les missions des holdings publics en donne un bon exemple. Ceux-ci voient leurs missions (de développement industriel) propres reculer au profit des “missions déléguées”, c’est-

18 Grève de trois semaines des services publics de 1983 et actions interprofessionnelles de 1984

19 Escarmelle J-F, L’État industriel dans les politiques de sortie de crise, Louvain-La-Neuve, Cabay, 1988, p. 41

à-dire les missions de sauvetage qui leurs sont confiées par l'État ou les Régions.

Témoin, également, du changement intervenu dans la conception que se font les pouvoirs publics de leur rôle, le recul de la part prise par les investissements publics (formation brut de capital fixe) au profit des aides directes au privé. A titre d'indication le tableau III montre ce chassé croisé entre aides au privé et investissements publics.

Tableau III - Évolution des investissements publics et des aides aux entreprises

	1970	1975	1981	1982	1983	1984	1985
<i>En % des dépenses publiques totales</i>							
<i>Aides directes</i>	8,6	9,1	11,1	10,4	10,8	9,8	10,2
<i>F.B.C.F. public</i>	10,0	7,8	6,5	6,0	5,4	4,8	4,2

Source DUREZ M. & ESCARMELLE J-F., *op. cit.* p. 273

Ces modifications dans la logique de l'investissement public ne sont pas seulement le résultat mécanique d'une politique budgétaire restrictive. Elles ouvrent la voie à une modification substantielle de la politique économique de l'État qui nous fait passer de la politique "interventionniste" à la politique de "privatisation". Parallèlement aux aspects budgétaires se développent des réformes de types légales et institutionnelles au sein de l'ensemble du secteur public : autorisation de création de filiales avec le privé comme partenaire, autorisation de prise de participation minoritaire dans des entreprises privées, première rupture de monopole.

Mais, les années 1982-1987 ne sont encore qu'une phase préparatoire. Les changements majeurs et les premiers résultats tangibles sont encore à venir...

3. De la logique budgétaire à celle du franc fort : 1988 - 1992

L'issue des élections de 1987 décida qu'un changement de coalition : le PS-SP et le PSC-CVP disposaient d'une majorité limitée. Mais la mise en place du nouveau gouvernement passa par une crise politique qui dura du 15 décembre 1987 au 11 mai 1988. L'éviction des "libéraux" du gouvernement permis de présenter le début de la législature Martens-Moureaux comme marquée par "le retour du cœur". Or il en fallait plus pour effacer la politique d'austérité. L'évolution montrera en outre qu'elle n'est pas contradictoire, malgré les discours, à un épanouissement de la logique néolibérale.

Logique budgétaire et modernisation financière ²⁰

La situation budgétaire est toujours préoccupante : la dette publique représente 136,6 % du PNB et le déficit annuel est toujours à 7,8 % .Le nouveau gouvernement va agir par paliers.

²⁰ Pour les aspects techniques et intentionnels voir MAISSIN G. Le rôle économique de l'Etat en Belgique (1977-1994) UCL-Fopes, 1995.

D'une part il va avancer dans la réforme de l'État en mettant en place un nouveau système de financement des Régions et Communautés, qui leur attribue un tiers du budget de l'État et une part des charges de la dette publique. Mécanismes qui offrent aussi l'avantage non négligeable de transférer la contestation sociale vers un autre niveau de pouvoir, comme vont le montrer les différentes vagues de lutte des enseignants depuis 1990.

D'autre part, il entame une série de réformes fiscales. La première (loi du 7 décembre 1988) aura la faveur du grand public. L'introduction du "quotient conjugal", l'augmentation des déductions pour personnes à charge, les déductions pour charges professionnelles "rapporterons" au contribuable 91 milliards en trois ans. Mais outre que cette réforme sera "compensée" par une augmentation des impôts indirects, elle sera surtout favorable aux ménages déclarant un revenu imposable supérieur à 1.500.000 francs. Le "retour du cœur" cher aux socialistes aura surtout été "psychologique" pour la grande majorité de la population.

Ensuite, la nouvelle politique budgétaire adopte des accents nouveaux et des méthodes plus rigoureuses. Il s'agit d'abord de la double norme budgétaire, qui veut que hormis les charges d'intérêts, les dépenses ne peuvent évoluer plus vite que l'inflation et que le déficit annuel en chiffre absolu ne peut jamais être supérieur à celui de l'exercice précédent. Cette double norme sera ensuite renforcée pour répondre aux critères de convergences du Traité de Maastricht.

Viennent, enfin, des mesures qui visent à "la modernisation des marchés financiers". Devançant les directives européennes en matière de libéralisation des marchés financiers, le gouvernement réduit le précompte mobilier (libératoire) de 25 % à 10 %. Toujours dans cette optique la Bourse de Bruxelles fut dotée d'un marché à terme fonctionnant en continu grâce à un système électronique, le CATS (Computer Aided Trading System). Le monopole des agents de change sera progressivement supprimé, le rôle de la Commission bancaire²¹ et de la Commission des opérations de bourse redéfinis. Les opérateurs auront également à leur disposition le Belfox (Belgian Futures and Options Exchange). Une seconde "modernisation" est entrée en vigueur début 1996, suivant les directives européennes. Elle devrait permettre à la place de Bruxelles de survivre dans un contexte où l'ensemble des Bourses de l'UE seront concurrentes.

Cette modernisation n'était pas sans lien avec les mécanismes de la politique budgétaire. Le solde primaire étant devenu positif²², il ne suffisait plus de jouer sur les seules recettes et dépenses. Le gouvernement se devait d'agir sur les taux d'intérêts de la dette et sur leur volume, tout en assurant un approvisionnement suffisant en capitaux en devise nationale.

21 L'opérateur involontaire de cette modernisation fut Carlo De Benedetti qui grâce à son OPA sur la Générale déclencha un véritable aggiornamento de tous ces instruments. Mais au-delà de l'anecdote, malgré son degré élevé d'ouverture et son internationalisation croissante les structures économiques et financières belges étaient jugées désuètes.

22 Solde primaire = l'ensemble des recettes moins les dépenses mais sans les intérêts de la dette. Il a été de 4 % en moyenne entre 1988 et 1995.

On est donc passé de la gestion “à la papa” reposant sur des accords entre l’Administration et un cercle relativement fermé “d’Intermédiaires financiers” (des banques) à une gestion modernisée, plus ouverte sur les marchés financiers, avec des nouvelles techniques d’emprunts déjà testées à l’étranger correspondait non seulement au besoin de la trésorerie, mais aussi à une mutation de la place financière belge et à la possibilité d’offrir aux “investisseurs”, aux banques et aux épargnants de nouveaux produits répondant à leurs attentes.

“En moins de trois ans (1989-91), les conditions de fonctionnement de l’appareil monétaire et financier ont été fondamentalement modifiées. Le fil conducteur [que représente la liaison entre finances publiques, politique monétaire et marchés financiers] de ce qui apparaît aux initiés comme un bouleversement n’est pas toujours perçu par le grand public” ²³

La liaison au Mark

L’entrée en vigueur de la nouvelle mouture de la politique du franc fort (le taux de change Deutch Mark/Franc devant rester quasi stable) en juin 1990 n’est pas seulement un instrument pour collecter des capitaux grâce à la confiance acquise sur les marchés. Elle était également le signe du rôle primordial accordé à la politique monétaire et à l’autonomie plus grande accordée à la Banque nationale. Plus question de tenter de résoudre quelques problèmes que ce soit par une variation des taux de change. La dévaluation, qui avait initié la période d’austérité en 1982, devient un concept tabou.

De plus, le “franc fort” offre un argument d’autorité imparable : *“Dans ce domaine, la liaison du BEF au DEM présente l’avantage d’imposer aux autorités belges une obligation extérieure de poursuivre l’assainissement budgétaire et d’assurer une évolution de nos salaires parallèles à ceux de nos voisins (...) un tel facteur extérieur est un stimulant important dans le maintien des équilibres économiques”*. ²⁴

Il est difficile de mesurer les conséquences d’une telle politique monétaire sur le budget de l’Etat. Il est certain qu’elle a un coût, ne fût-ce que parce qu’elle implique de suivre les taux d’intérêts allemands et des effets discutables sur le reste de l’économie. Pour s’en convaincre, on pourrait citer de nombreuses prises de positions d’entrepreneurs qui estiment cette politique est un handicap aux exportations. Ou plus sobrement celui du chef économiste de la BBL qui déclarait en pleine crise du S.M.E. (1993) : *“ L’économie belge aurait bien besoin d’une politique monétaire plus stimulante et de taux d’intérêt plus bas (...) Cependant tant que des garanties sérieuses n’existent pas sur ces mesures d’accompagnement, le franc belge ne doit pas lâcher le mark”*. ²⁵ Ce qui montre que le problème n’est pas seulement économique, mais implique aussi un certain nombre de considérations sociales et politiques.

23 T. Peeters, ex-président du comité directeur de la Générale de Banque

24 Vaes H., La liaison du Franc belge au Mark allemand, in Politique, Revue du CEPESS n° 1, 1991, p. 43

25 L’Écho, 26 août 1993

Back to austerity

Sur le front de la bataille budgétaire au sens strict, les résultats des années 1988-1992 sont moins probants. Certes le déficit recule, mais la bonne conjoncture 1988-90 y est pour une grande part. En chiffres absolus, les changements sont modérés, par contre la croissance du PNB et un certain fléchissement du taux d'intérêts aident à un meilleur résultat. (Voir tableau IV).

Ces années sont également celles où l'on assiste à un fléchissement du chômage.²⁶ Les investissements industriels progressent de 55 % entre 1986 et 1990. Mises à part les craintes, vite dissipées de la guerre du Golfe, les louanges pleuvent sur le gouvernement et sa politique. L'OCDE, par contre, toujours vigilante n'hésite pas à tirer la sonnette d'alarme, les pouvoirs publics se sont assoupis à la faveur de la reprise de la seconde moitié des années 80 et « *en définitive, la diminution de la part des dépenses a été insuffisante pour compenser les augmentations antérieures et l'œuvre d'assainissement reste inachevée.* »

Tableau IV - Évolution des déficits publics et croissance 1988-1993

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
solde net à financer	-402	-432	-404	-437	-490	-450
solde pouvoirs loc.	-20	-8	-3	7	7	-14
solde sécurité soc.	46	50	33	-18	-20	-21
intérêts en % PNB	10,3	10,6	11,0	10,6	11,2	10,8
dette tot. en % PNB	131	12	127	129	134	136
taux d'intérêts	8,4	8,6	8,8	8,2	8,6	9,1
croissance PNB	4,9	3,7	2,8	2,8	1,6	-0,6

Source : Banque nationale

4. L'ère des privatisations et de la réforme de la sécurité sociale : 1992 - 1996

Les élections du 24 novembre 1991, sont marquées par une forte poussée de l'extrême-droite et un recul de l'ensemble des partis traditionnels. Le nouveau gouvernement Dehaene I sera un gouvernement de coalition socialistes, démocrates-chrétiens qui va se consacrer à l'essentiel : l'économique et le social. La réforme de l'État étant entrée dans sa phase finale, les dernières réformes politiques (élections des assemblées régionales et communautaires au suffrage direct, etc...) seront votées en 1993. Sur le plan social, la conclusion fin 1990 d'un accord interprofessionnel de deux ans (1991 et 1992), qui consacre une modération des revenus "pour faire face à la récession et promouvoir l'emploi", lui offre un répit majeur.

L'étape suivante sera le "plan global", qui outre l'approfondissement autoritaire de la politique des revenus (blocage de l'indexation pour 1994 et 1995), contient une série de mesures en matière de sécurité sociale : la réduction des allocations de chômage complémentaires pour les travailleurs (qui sont à 85 % des travailleuses) à temps

26 De 609.680 chômeurs indemnisés en 1988 à 556.556 en 1990, avant de repartir à la hausse 591.801 en 1991.

partiel et un rallongement des stages d'attente pour les jeunes. Suite à la conclusion en février 1992 du Traité de Maastricht, l'action du gouvernement semble toute tracée : préparer l'économie belge à son entrée dans l'Union monétaire. Avec ces arguments et la profondeur de la récession de 1992-93, la dynamique de l'assainissement budgétaire est relancée. La première année du gouvernement Dehaene est d'ailleurs marquée par une série de mesures d'austérités estimées à 141 milliards ²⁷.

Mais ce type de mesures est insuffisant pour faire face au problème structurel des finances publiques, si bien que le gouvernement s'engage dans de nouvelles voies. La réforme de la sécurité sociale dont le sort et désormais étroitement liée à celui des finances de l'État. Et, l'accélération des privatisations et la réforme des entreprises publiques.

L'implication de la sécurité sociale ²⁸

Jean-Luc Dehaene, alors qu'il n'était encore que Ministre des Affaires sociales du gouvernement Martens-Gol, avait déclaré: *"la Sécurité sociale doit devenir un chantier permanent"*. Et effectivement, depuis les années quatre-vingt, son budget est mis régulièrement à contribution. De plus, dans la mesure où la Sécurité sociale est financée à près de 80 % par les cotisations des travailleurs et par les cotisations patronales, c'est-à-dire par les salaires, elle pèse évidemment sur la formation du coût du travail et constitue donc un second enjeu de répartition du revenu national. En 1990, la Cour des comptes a estimé que l'opération Maribel avait permis aux entreprises d'épargner 145 milliards de cotisations patronales.

Mais surtout, dans un contexte de crise des finances publiques, le couplage du budget de l'État et celui de la Sécurité sociale augmente la marge de manœuvre gouvernementale, introduit une possibilité de fiscalisation (et accessoirement de privatisation).

La "fiscalisation"²⁹ croissante de la Sécurité sociale pourrait introduire progressivement non seulement une série de "nouveaux moyens de financement", mais aussi une rediscussion des prestations, qui comme les autres dépenses publiques, devraient être soumises à des normes budgétaires. Dans cette optique, les flux de la Sécurité sociale perdraient partiellement leur caractère de salaire indirect. Depuis la conclusion du pacte social-budgétaire en juin 1990, la "Sécu" est sur cette pente. Elle a perdu de son existence propre pour être liée aux exigences de la compétitivité des entreprises et de la rigueur budgétaire du gouvernement. L'État n'en est plus le garant d'un compromis social, mais le maître du jeu.

²⁷ Financieel Economische Tijd, 7 avril 1992

²⁸ Pour cet aspect, nous renvoyons le lecteur à l'article d' Hedwige Peemans-Poullet dans ce même numéro

²⁹ Les caisses ne seraient plus alimentées par des parts de salaires (les cotisations) et gérées sur cette base, mais bien par l'impôt, les recettes et dépenses devenant intégrant alors le budget de l'État. La distinction entre fiscalité et cotisations sociales disparaissant progressivement.

La réforme privative des services publics

Les deux gouvernements Dehaene auront mis en œuvre à travers les privatisations³⁰, l'un des tournants les plus importants de la politique économique de l'après seconde guerre mondiale.

Certes, la tendance s'était amorcée bien avant 1991 et des mesures ont déjà été appliquées dans le cadre du plan de Val-Duchesse, mais l'accélération est nette ces dernières années. En 1988, est constituée la Commission d'études pour la réforme du secteur public du crédit débouchant sur un plan de restructuration complet approuvé par la loi du 17 juin 1991. La loi du 21 mars 1991 sur l'autonomie de gestion des entreprises publiques et la création de la "Commission Maldague"³¹ en octobre 1992 chargée d'établir une liste de biens que l'État pourrait céder et d'entamer les négociations préparatoires à ces cessions.

Tous les secteurs peuvent entrer en ligne de compte : les entreprises publiques de crédits, l'ensemble des sociétés d'investissement telle la SNI (Société nationale d'investissements), les diverses sociétés régionales d'investissements avec leurs filiales spécialisés. Parmi les biens "mis en vente" figurent également de très gros morceaux comme Belgacom. L'opération envisagée par le gouvernement Dehaene I, pouvant rapporté de 140 à 170 milliards.

Pour le secteur public du crédit, l'évolution a été rapide et importante avec des cas emblématiques comme la CGER ou la Société nationale d'investissements.

Tant la CGER-Banque que la CGER-Assurance sont aujourd'hui contrôlées à part égale (49,9 % du capital) par le groupe belgo - néerlandais Fortis et par la CGER-Holding (contrôlée par l'État). En fait depuis janvier 1995, la part de Fortis est passée à 50 % et il pourra encore obtenir 9,8 % d'ici 1999. Cette vente de parts a rapporté à l'État 35 milliards. Pour l'instant la gestion est "paritaire", Fortis ayant toutefois le dernier mot en cas de blocage. Cette parité de gestion deviendra proportionnelle dès que la part de l'État passera sous les 40 %. En outre, détail des plus significatifs, un dédommagement de Fortis par la CGER-Holding est prévu dans le cas où les "missions sociales" de la vieille CGER (en matière de logement social notamment) occasionneraient des pertes supérieures à 100 millions. Il en va de même pour les risques afférents au financement de la Sabena et d'Eurotunnel. On n'est jamais trop prudent ... Quant au personnel, son statut a été aligné sur celui du secteur privé.

La Société nationale d'investissement (SNI), qui dans les années 80 avait joué un rôle non négligeable dans le financement des différents

30 Pour un aperçu très détaillé : Anne Vincent, entreprises et holdings publics fédéraux, Restructurations et privatisations 1992-95, CRISP, CH n° 1488-1489 - 1995.

31 Composée entre autres d'experts de la Banque Degroof, Almanij, Rotschild, ... la commission a été présidée la première année par René Maldague, ancien Commissaire au plan.

plans de reconversion des secteurs nationaux, s'est reconcentrée depuis sur le secteur de l'énergie (Distrigaz notamment), de l'infrastructure et des transports. En septembre 1994, l'État cède sa part au groupe Ackermans & Van Haaren, pour un montant de 15 milliards. Celui-ci a rétrocédé à Tractebel, la participation de la SNI dans Distrigaz. Ainsi, Tractebel, (groupe majoritairement dans l'orbite de la Générale - Suez mais au sein duquel les participations du Groupe Bruxelles Lambert se sont renforcées) consolide sa position dans le domaine énergétique avec près de trois-quarts des parts de Distrigaz. Quant au devenir de la SNI comme instrument d'une politique industrielle, on peut l'oublier.

La transformation, en 1995, de la CGER-Holding en Société Fédérale de Participation (SFP) destinée à gérer les participations publiques, et leurs cessions éventuelles, dans des organismes comme la Société nationale de crédit à l'industrie, l'Office central de crédit hypothécaire, ... montre bien que les privatisations au sein du secteur public de crédit ne sont pas terminées. L'État préfère jouer le rôle de marieuse au service des groupes financiers privés, plutôt que de disposer d'instruments capables d'appuyer des objectifs économiques propres.

En 1992, la constitution en "entreprises publiques autonomes" de Belgacom, de la Poste et de la SNCB constitue non pas un processus de privatisation franche, mais une forme d'hybridation assez complexe entre entreprises publiques et privées.

Dans le cas de la SNCB, on retiendra la création d'un nombre impressionnant ³² de filiales (15) et de sociétés affiliées (13) dans les domaines d'activités diverses : financières, immobilières, études et travaux liés au TGV, services divers dans les transports, la publicité et l'informatique,... Sous prétexte que ces activités ne sont pas du ressort des missions strictes de la SNCB (transport intérieur de voyageurs et infrastructures) le privé est largement associé. Ce qui signifie que les gains qui pourraient y être réalisés ne seront pas mis au service du développement du transport par rail.

Dans le cas de Belgacom, la "consolidation stratégique" via le consortium Americtech (associé à Télé Danmark et Singapore Telecom) rapporte à l'état 73,3 milliards en échange de 49,9 % des actions de Belgacom, devenue une société anonyme. La stratégie qui s'installe progressivement est celle de la structuration autour de "Business units" autonomes dans leur gestion et responsables de leurs résultats et la constitution de filiales comme celle du secteur de la mobilophonie. Mais les lois de la concurrence sont très raffinées, et la filiale Belgacom-mobile sera elle-même bientôt soumise à la concurrence d'un second opérateur GSM.

En fonction de leurs secteurs plus ou moins concurrentiels (de la poste au mobilophone), de leur situations financières (endettement, système de pension,...) et des directives européennes, le chemin des diverses entreprises publiques vers la privatisation est fort différent.

³² Voir la liste dressée par Anne Vincent, ainsi que l'implication des firmes privées dans ces filiales. , CRISP, op. cit. p. 35-6

Mais elles ont toutes à faire ce parcours. Avec le coût social que l'on devine.

Les privatisations à la belge

En fait, le processus de privatisation est plus large et plus complexe que le passage pur et simple du statut juridique d'entreprise publique à celui d'entreprise privée. Et les raisons pour enclencher une logique de privatisation vont au-delà de la seule logique budgétaire : "renflouer les caisses de l'État en vendant les bijoux de famille" ou de la recherche d'une plus grande efficacité : *"éviter la gabegie d'une gestion qui ne peut être sanctionnée par la faillite"*.³³

Ces éléments peuvent même être considérés aujourd'hui comme secondaires par rapport à une autre fonction des privatisations : les privatisations ne sont pas simplement une forme de dérégulation, elles sont également le moyen par lequel, l'État facilite et même oriente une réorganisation de l'ensemble des structures économiques et du capital privé.

A l'appui de cette hypothèse, nous pouvons signaler les éléments suivants :

- la privatisation du secteur financier public et la modernisation de l'ensemble des instruments financiers, monétaires et fiscaux, dans un contexte d'internationalisation croissante de quelques grands groupes "belges", des holdings comme la Générale à des groupes d'assurances et bancaires ;³⁴
- la privatisation progressive de secteurs comme les télécommunications, la distribution de l'énergie, les transports, ... permet à des entreprises belges de se positionner face à l'ouverture du marché européen et de développer à leur tour une stratégie d'internationalisation. Les privatisations servant de "plate-forme" pour ces groupes ;
- la privatisation menée conjointement à la modernisation de la gestion de la dette publique et au soutien de la capitalisation boursière devrait permettre de faire face à ce que la théorie économique appelle un effet d'éviction³⁵ d'autant plus important vu la hauteur du financement requis par la dette et la politique monétaire de franc fort. La privatisation d'entreprises publiques de

33 Argumentation typique des partis libéraux et de quelques autres ...

34 Pour une approche de ce degré de dépendance accrue : LENTZEN E., Mouvements de concentration et dépendance externe, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1279, 1990.

35 La dette "absorbant" de manière improductive, vu le taux d'intérêts et l'absence de risque, une part des capitaux. Bien que présent dans la théorie, cet effet d'éviction n'est pas toujours mis en évidence dans la réalité. Rien ne prouve qu'avec un taux d'intérêt plus bas ou des conditions plus désavantageuses pour les titres de la dette, ces capitaux s'investiraient dans des activités productives. Le cas belge montre d'ailleurs une "fuite" des capitaux durant la première moitié de la décennie. Il y a cependant un effet d'éviction "social" qui empêche les dépenses "utiles".

grandes tailles sur des créneaux en développement devrait permettre "d'absorber" une part de ces capitaux ;

- la restructuration des "secteurs industriels nationaux" par un processus de "nationalisation" - "privatisation" a permis lui aussi un mouvement de désengagement - réengagement du capital privé dans des secteurs comme l'acier et le verre. La clôture de cette phase de restructuration, a permis aussi - avec l'aide de la fédéralisation de l'État - de ramener à des proportions plus réduites les instruments de la politique industrielle traditionnelle.

Comparé à d'autres situations nationales et aux vœux de la Commission européenne, le schéma belge peut apparaître encore trop peu "concurrentiel". Il nous faut cependant constater "la bonne volonté" et la rapidité avec laquelle la Belgique tente de rattraper son retard, un peu comme dans les années 82-86 elle a rattrapé son retard en matière de politique de revenus et de restrictions budgétaires.

5. La Belgique sur le sentier du néolibéralisme

Le profil de la politique économique tracé dans cet article est encore incomplet. Entre autres, n'ont pas été abordées les nombreuses évolutions dans le domaines de la politique de l'emploi en matière de flexibilisation, de fonctionnement du marché du travail, de la gestion du chômage, ... qui toutes contribuent à une détérioration du rapport de force et des capacités de négociations des travailleurs. Cependant, l'évolution du rôle économique des pouvoirs publics peut être caractérisée à partir de quelques axes principaux.

La remise en cause des mécanismes de la concertation sociale par laquelle, l'État a remodelé complètement la formation générale des salaires et le fonctionnement du marché du travail. Culminant, par le biais légal, dans une norme de compétitivité "macro-économique" qui lui laisse toujours le dernier mot.

La distribution du revenu national devient plus inégalitaire et met à contribution les revenus du travail par le biais des cotisations sociales, de l'impôt et de la modération des revenus de remplacement. Tandis que le régime fiscal relance les placements financiers et soutien les marges des entreprises. La globalisation des budgets de l'État et de la Sécurité sociale contribuera à renforcer ces mécanismes de transfert.

L'ensemble des plans d'ajustement des finances publiques, la priorité accordée à la politique du franc fort via la liaison au Mark, la gestion "dynamique" de la dette publique et la modernisation des marchés financiers, créent les conditions pour drainer les capitaux nécessaires au service de la dette, tout en accompagnant le mouvement général de restructuration et d'internationalisation des groupes financiers belges. La dette publique ne peut plus être considérée comme une simple charge, obligeant à maintenir une politique d'austérité. Étant donné son volume et le poids de son

service, sa gestion est devenue un élément clef pour la place financière de Bruxelles.

Une intervention massive de l'État, pour la restructuration des secteurs de l'industrie qui furent dans l'après-guerre les porteurs de l'accumulation a pesé considérablement sur l'évolution budgétaire, sans résultats proportionnels en matière d'emploi. Elle a, surtout, rendu possible le désengagement des capitaux privés. Sans ce type de soutien, il est probable que des groupes comme celui de la Générale n'auraient pas pu se repositionner et nouer de nouvelles alliances.

Le développement des privatisations, commencées durant les années quatre-vingt, a connu une brusque accélération au début des années nonante. Fort avancée dans le domaine des entreprises publiques de crédit, de télécommunications, de l'énergie et des transports. Ces privatisations, ne sont pas le résultat d'une simple logique d'austérité budgétaire, elles sont un élément actif de la restructuration de l'économie au profit de groupes privés.

Contrairement au discours ambiant, le néolibéralisme n'est pas un simple "désengagement" de l'État. Tant par les moyens financiers qu'il collecte, que par son activité d'orientation et de restructuration de l'économie, l'État continue d'assumer un rôle économique essentiel. Le véritable changement est qu'il assume ce rôle au détriment de la majorité et de plus en plus au profit d'une minorité, en ayant fait disparaître les formes antérieures du compromis social.

Cette nouvelle politique, par ses priorités et ses renoncements, est conforme à cette définition de l'austérité : *"un régime permanent imposé par l'État à la société pour limiter sa dépense afin de la forcer de s'adapter aux lois du Marché. Un pari fait par l'État sur les capacités de ces marchés."*³⁶ Et en cela, elle est bien une politique néolibérale.

Gabriel Maissin

³⁶ Parguez Alain, Cet âge de l'austérité, in *Économie appliquée*, n°1, 1989, pp. 71-89