POLITISER LA QUESTION FISCALE

Fiscalité et budget belge : à la remorque du social-libéralisme européen

Le monde est entré dans une nouvelle zone de fortes turbulences socio-économiques. Face aux enjeux sociaux et écologiques planétaires, les politiques fiscales et budgétaires de type « social-libérales » poursuivies en Belgique et plus largement en Europe, y compris par des exécutifs à participation « verte », apparaissent de plus en plus fondées sur des concepts périmés. Elles s'avèrent aussi à la fois inféodées aux besoins à court terme de reproduction du nouveau régime d'accumulation du capital de type financiarisé ou « patrimonial », et incompatibles avec la mise en œuvre d'un véritable projet européen et international de développement durable. Dans un contexte de blocage européen et intra-belge sur le dossier de la fiscalité énergétique, les choix fisco-budgétaires déphasés de l'actuelle majorité « arc-en-ciel » traduisent ainsi l'impasse et les contradictions d'une fuite en avant dans une dérive antifiscale mercantile et de type « sociale-populiste » et se caractérisent par un profil bas, très révélateur en matière d'écofiscalité.

Par Réginald Savage

Il fait peu de doutes que le monde soit entré dans une phase de « turbulences » et de chocs multiples d'ampleur planétaire, tant géopolitiques (réactions en chaine aux attentats du 11 septembre) qu'économiques, avec la perspective inédite d'une possible entrée ou maintien en quasi-récession des trois grands pôles géographiques du monde industrialisé. Aborder dans ce contexte un sujet apparemment aussi « technique » que la politique fiscale belge peut paraitre bien incongru. La manière dont sont abordées aujourd'hui, dans nos sociétés social-libéral-rentières et postindustrielles

vieillissantes, certaines des questions qui cimentent et conditionnent encore certaines manières de « vivre ensemble » — en tous cas de gérer politiquement des ressources collectives ou socialisées (solidarisées) —, offre cependant à l'observateur extérieur un miroir par certains aspects assez décapant et interpellant.

Plus que jamais, le terme omniprésent de globalisation, ou mondialisation, sert de trame de fond dominante à bien des discours, ou analyses économiques. On ne peut pas nier une réelle prise de conscience de la nature planétaire et systémique de certains enjeux majeurs concernant l'avenir même de la planète, ayant trait à la pérennité de certains écosystèmes essentiels à la vie et la viabilité des civilisations humaines à un horizon finalement « court » sur l'échelle du temps (une ou deux générations à peine). De même, il faut être aveugle pour ne pas percevoir le caractère écologiquement de plus en plus déséquilibré, socialement inégalitaire, gaspilleur de ressources à l'échelle planétaire et finalement prédateur et mortifère du mode de (mal)-développement sur lequel le monde industrialisé capitaliste appuie, tant bien que mal, son opulence vacillante et menacée.

La césure apparait ainsi phénoménale entre une certaine reconnaissance de l'état d'interdépendance dans lequel le monde se vit subjectivement, et le cloisonnement national strictement fermé et étroit — tant dans l'espace-temps qu'en termes institutionnels — dans lequel se sont déroulés des discussions belgo-belges et des comptes d'apothicaires autour de la redistribution sociofiscale d'une cagnotte par ailleurs plus virtuelle et évanescente que réelle.

Certes, les redistributions sociofiscales en discussion dans les sociétés industrialisées ont leur légitimité interne éthique et politique propre, puisque des inégalités sociales non seulement y persistent, mais même et surtout s'y amplifient selon de nouvelles lignes de fracture. Mais, vues avec recul et mises en perspective planétaire, ces redistributions ne concernent cependant malgré tout que des glissements internes aux membres du club des pays riches (le décile supérieur en quelque sorte au niveau de la population mondiale). La redistribution sociofiscale fonctionne alors en vase clos, affectant à la marge les positions relatives au sein des vastes classes moyennes salariées et indépendantes des pays industrialisés.

En termes redistributifs et de gouvernance mondiale, les véritables questions porteuses et centrales sont celles posées par les courants critiques émergents de la mondialisation libérale-capitaliste sauvage. Ces questions sont d'autant plus pertinentes qu'elles mettent fondamentalement en débat les conséquences sociales et écologiques des modalités d'expansion des formes actuelles d'un capitalisme mondialisé. Ce dernier, avec l'aval et la complicité de relais politiques instrumentalisés pour la cause, a été débarrassé, en moins de vingt ans, de l'encadrement institutionnel et sociopolitique qui en assurait le caractère « civilisé » et en subordonnait en quelque sorte la logique expansive à certaines finalités « progressistes » ou plus simplement humanisées. L'horizon temporel dramatiquement raccourci des gestionnaires mondiaux du capital (les rapports trimestriels de profits conditionnant les évolutions boursières) a rendu le capitalisme réel actuel —

quoiqu'en disent certains « nouveaux » philosophes, comme d'autres se sont aveuglés pendant des décennies sur le bilan du socialisme réel — de moins en moins compatible avec la mise en œuvre effective d'un projet émancipateur de développement durable (au Nord comme au Sud). La rejet du protocole de Kyoto — contraire aux intérêts à court terme des puissants intérêts pétroliers américains —, les blocages et altermoiements européens autour de la taxe CO_2 et les projets dangereux de relance de la « guerre des étoiles » par l'administration américaine, au profit de son complexe militaro-industriel, témoignent de ce que l'on est entré dans une phase de durcissement mortifère de la part de la fraction dominante du pouvoir économique.

DES COMPROMIS INTERNES FRAGILES ET DOMINÉS PAR L'AGENDA LIBÉRAL

Ceci étant dit, les options sociofiscales belges actuelles, de même d'ailleurs que celles mises en œuvre ou décidées dans les pays européens voisins par des majorités à dominante « rose-vert » (France, Allemagne), restent intéressantes à analyser en tant que représentatives des options dominantes privilégiées dans la mouvance social-libérale actuellement au pouvoir dans la majorité des États européens[1].

Dans le cas belge, après l'entrée réussie dans le « Club de l'euro » en 1997, la perspective de réapparition de marges budgétaires progressives et limitées était apparue avec la mise en place de la nouvelle coalition arc-en-ciel. Cette perspective apparaissait bienvenue après l'interminable phase d'assainissement des finances publiques belges des années 1981-1997, certes entrecoupée de périodes de « relâchement » comme en 1989-1992 avec la réforme fiscale de 1989-1991 et le retour — limité — du cœur budgétaire de 1991. Dès la première année pleine de législature (2000), la Belgique enregistre, comme le reste de l'Europe et du monde industrialisé (excepté le Japon), une conjoncture économique assez exceptionnelle, avec une croissance économique de 4 %, inédite depuis le « boom » cyclique de 1988-1989. Cette année 2000 est donc propice à la mise en chantier de plusieurs projets importants de la nouvelle majorité, selon un dosage subtil ménageant en principe les divers courants de la coalition.

Il y a d'abord la prorogation et l'amplification du programme pluriannuel de baisses (sélectives) de charges sociales. Il s'agit en fait d'une compression non compensée de la masse salariale privée et de sa composante « solidarisée[2] », au profit d'un dopage budgétairement couteux de la rentabilité du capital — et des cours boursiers résultants — du secteur privé belge, complétée plus marginalement d'un soutien de l'emploi non marchand dans le secteur « social ». Il y a ensuite, et surtout, le « plat de résistance », un programme ambitieux de « réduction fiscale » (baisses à larges spectres de la fiscalité directe des personnes physiques) sans financement compensatoire.

---

[1] Sans oublier la Grande-Bretagne en principe travailliste ou « social-démocrate » de Tony Blair.

[2] Celle servant au financement de la couverture sociale et donc du « salaire indirect ».

Le cout de cette réforme fiscale est estimé alors en vitesse de croisière (horizon 2005) à près de 140 milliards de francs, soit 1,2 % de P.I.B. environ de l'année correspondante. Il y a aussi, comme élément majeur à moyen terme, les accords institutionnels du Lambermont, consacrant un refinancement structurel mais progressif des Communautés et Régions (et notamment de la Communauté française), par une liaison très étroite des moyens correspondants à la croissance économique réelle. Ces accords sont importants, car, outre une augmentation de l'autonomie fiscale des Régions et une extension des compétences des autorités fédérées, ils assurent à moyen et long terme une certaine stabilisation des moyens fiscaux disponibles de ces entités en pourcentage du revenu national. Il y a enfin la mise en place d'un certain nombre de mesures plus sectorielles et d'ampleur individuelle plus limitée de refinancement de certaines fonctions collectives relevant directement ou indirectement de l'autorité fédérale (financement de la réforme des polices, d'un programme de mobilité via la S.N.C.B., mise en place d'un « Fonds argenté » pour la consolidation du régime légal des pensions, revalorisation sélective d'un certain nombre d'allocations sociales, augmentation [très] partielle du budget des soins de santé).

Au total, l'ensemble de ces engagements, pris en période de haute conjoncture et de « boni conjoncturels budgétaires » substantiels, est impressionnant. Leur juxtaposition, en contexte conjoncturel initialement porteur, permettait de gommer ou de différer dans le temps les contradictions potentielles liées aux différences idéologiques internes profondes marquant cette coalition. Ce compromis interne se trouve cependant fragilisé dès le début et surtout le milieu de 2001, lorsqu'il s'avère que le rebond conjoncturel aura été de courte durée, et que les hypothèses de croissance retenues pour les années 2001-2003 — et qui étaient tellement importantes pour « compatibiliser » (rendre apparemment compatibles) les multiples « priorités » des membres de la coalition — s'avéreront excessivement optimistes. Les évolutions récentes rendent encore plus probable un scénario de ralentissement économique plus prolongé et profond qu'initialement anticipé, et donc un réveil budgétaire douloureux à la fin de la présidence belge, au début de 2002.

MARCHANDISATION ET PRIVATISATION LARVÉE COMME FIL DIRECTEUR

Sur le fond, les arbitrages sociofiscaux et budgétaires belges de « l'arc-en-ciel » au niveau fédéral assurent quantitativement parlant la « part du lion » au projet Reynders de réforme fiscale. À ce titre, ils reflètent clairement la priorité accordée de fait à la poursuite d'un processus de défiscalisation, marchandisation et monétarisation des rapports sociaux, en tout cas par rapport à des correctifs sociaux et écologiques qui restent plus symboliques que substantiels. D'un point de vue interne et strictement « technique », la réforme fiscale adoptée n'apparait certes pas à première vue comme franchement inégalitaire : quantitativement, elle concentre ses moyens sur l'allègement progressif de la charge fiscale d'une large classe moyenne active et pensionnée.

Mais sans financement alternatif prévu et dans une perspective transversale le plus large, elle n'en est pas moins porteuse d'une logique fondamentalement mercantile, antiredistributive et antisolidaire. Elle dessaisit, en effet, prospectivement les pouvoirs publics fédéraux (et la sécurité sociale) de moyens financiers importants susceptibles de financer les autres fonctions collectives (soins de santé, investissements sociaux et en mobilité, qualité de vie et protection de l'environnement, justice et sécurité). En privant ces pouvoirs publics de ces moyens, elle fait le lit d'une tendance lourde déjà en cours à la privatisation larvée de certains pans de la sécurité sociale, de la plupart des entreprises publiques, et conduira à terme inéluctablement au renchérissement de certains biens et services collectifs précédemment gratuits ou subventionnés. Ceci risque d'alimenter à son tour les « demandes » de compensation fiscales individualistes et prépare la voie à l'extension du champ d'action d'opérateurs privés sur des segments antérieurement non marchands ou mutualisés.

On retrouve ainsi en Belgique les tendances et les orientations social-libérales à l'œuvre à l'échelle européenne, y compris dans les autres exécutifs à participation écologique (France, Allemagne), où la logique dominante reste celle du renforcement des logiques concurrentielles marchandes et des défiscalisations compétitives (essentiellement sur le facteur travail), mais sans financement alternatif ni réelle réforme écologique compensatoire. Les capacités des États et de l'exécutif européen à encadrer et réguler politiquement les mutations socioéconomiques en cours s'en trouvent par conséquent structurellement affaiblies au profit d'une fuite en avant dans le tout-au-marché et la privatisation larvée de la vie sociale.

RÉFORMES ÉCOLOGIQUES ET FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE DANS L'IMPASSE

Même si, ici ou là, certaines formes d'écofiscalité ont été introduites (Allemagne), on ne trouve nulle part trace de percée décisive, concertée et stratégique vers un mode de développement ou de croissance moins énergétivore. En période en principe propice de croissance forte, comme en 1997-2000, les considérations environnementales sont reléguées à l'arrière plan dans un climat délétère et court-termiste de consumérisme ambiant. En période d'incertitude économique voire de crise sociale larvée, la mobilisation pour « le maintien de la compétitivité » et la « préservation de l'emploi » fournit les prétextes myopes *ad hoc* pour refuser toute « nouvelle charge » ou toute mesure susceptible d'écorner le pouvoir d'achat, et pour remettre aux « jours meilleurs » les considérations de plus long terme s'écartant de la dictature de l'urgence.

La sémantique politique en vigueur dans les exécutifs, même à participation écologique, en dit long sur les rapports de force idéologiques dans la société, et sur la prégnance de réflexes de type « sociaux-libéraux-mercantiles» alors même que ce « modèle » est dans l'impasse dans les pays du « centre » et n'est pas reproductible à l'échelle planétaire. Ainsi, le terme d'écofiscalité ou « d'écotaxes » est soigneusement rayé du dictionnaire, le terme plus

sympathique « d'écoboni » ou « d'écoristourne » permettant de concilier apparemment à bon compte — sauf pour ce qui est du financement des autres fonctions collectives et notamment des investissements en mobilité... — vulgate libérale antifiscale et anti-étatique ambiante et pieuses considérations « vertes ». Il faut rappeler aussi à cet égard que le prix réel de l'énergie, compte tenu de l'érosion monétaire générale, est revenu depuis plusieurs années en-dessous de son niveau de 1973 (premier choc énergétique). Les incitations aux économies d'énergie et à des modes de production et de consommation durables et moins énergétivores en sont d'autant affaiblies et sapées.

De ce point de vue « écologique », le bilan de l'actuelle majorité arc-en-ciel en Belgique apparait à ce jour franchement consternant, bien en-deçà des engagements déjà modestes contenus dans la déclaration gouvernementale. À part quelques mesures symboliques et quantitativement négligeables (telle la déductibilité des déplacements à vélo)[3], on chercherait en vain une percée significative et cohérente en matière de fiscalité énergétique. Sous couvert de gestion urgente de situations de crises sectorielles, on a même vu le gouvernement défiscaliser ou subventionner les formes d'énergie les plus polluantes (mazout de chauffage, gasoil routier), plutôt que favoriser les nécessaires reconversions structurelles à plus long terme. Tout ceci peut s'analyser comme la résultante d'une alliance objective social-conservatrice entre les néolibéraux et libertariens — refusant tout alourdissement fiscal qui conduirait à freiner le processus de marchandisation, désintermédiation sociale et individualisation croissante des échanges socioéconomiques — et la vieille gauche « sociale » s'obstinant répétitivement à considérer comme antiredistributive et donc asociale tout alourdissement de l'imposition indirecte (sur certaines formes de consommation ou de production nuisibles à l'environnement et à la santé publique).

UN MODÈLE DE CROISSANCE « SOCIAL-LIBÉRAL » CADENASSÉ À COURT TERME

Le centre-gauche belge, et plus largement européen, manque ainsi cruellement d'une capacité à penser de manière transversale et intégrée les aspects fisco-budgétaires de la question sociale, d'un point de vue interne à la société européenne d'abord (en reliant les recettes écofiscales à des dépenses collectives multiformes ciblées sur la réduction de la fracture sociale), d'un point de vue plus large et planétaire d'autre part (les inégalités Nord-Sud face aux risques écologiques majeurs et aux dégâts environnementaux étant également criantes). Prisonnier (consentant) de la caution tacite voire délibérée apportée depuis quinze ans à la mise en place d'un régime d'accumulation international de type « patrimonial » et financiarisé, les sociaux-

[3] Une vraie réforme en la matière aurait consister à réduire drastiquement la déductibilité fiscale des frais de déplacement en voiture, et à réduire en parallèle fortement les droits d'enregistrement immobiliers pour encourager le rapprochement des lieux de travail et de domicile.

démocrates des pays riches se sont jusqu'à présent montrés peu soucieux de penser une alternative économique et fiscale « internationaliste » cohérente aux dérives actuelles du « tout-au-marché » de la finance libéralisée.

On est loin du « nouveau compromis social » européen certes réformiste et moderniste, incarné par le Livre blanc (version initiale) de Jacques Delors, qui articulait relance keynésienne par des investissements sociaux et en infrastructures collectives, réforme écologique par la taxe CO_2 et baisses sélectives des charges sociales. Il n'en est resté qu'un programme bâtard et clientéliste de baisses de charges fiscales et sociales, sans réforme écologique ni financement alternatif des fonctions collectives et de l'État « maitre des horloges » (garant conscient de la gestion des interdépendances dans le temps long et dans l'espace).

Toute réflexion sur la conduite de la politique fiscale et budgétaire au niveau européen ne peut faire l'impasse sur le contexte géopolitique de son exercice. Certes, le modèle de croissance anglo-saxon traverse aujourd'hui à tout le moins une passe difficile, voire — c'est à vérifier — une remise en cause plus structurelle de sa cohérence interne comme nouveau régime d'accumulation cohérent mondialisé du capital. Mais le cadre institutionnel — au sens large — qu'il a su imposer et mettre en place progressivement au cours des vingt dernières années est actuellement parfaitement intact et rend extrêmement problématique à court terme, même à l'échelle européenne, toute véritable alternative « sociale-écologique » viable. La pierre angulaire de ces « institutions » du nouveau régime d'accumulation mondialisé, la liberté totale des mouvements internationaux de capitaux, continue d'assurer les conditions d'une certaine péréquation mondiale des taux de profits, à travers la mise en concurrence des espaces territoriaux de valorisation des capitaux, ainsi que des espaces sociopolitiques et étatiques de régulation sociale et fiscale. Ce régime a permis au cours des dix-quinze dernières années un rétablissement spectaculaire de l'hégémonie économique et financière américaine ou, plus largement, anglo-saxonne, par drainage des capitaux privés excédentaires européens et japonais, attirés par des taux de rendements et de profits plus élevés outre-atlantique.

Au niveau plus spécifiquement européen, la configuration institutionnelle reste marquée par l'absence d'espaces budgétaire et fiscal supra-nationaux ou communautaires dignes de ce nom, couplée au caractère strictement monétariste de la Constitution et de la politique monétaire de la Banque centrale européenne[4], ainsi qu'au Pacte de stabilité budgétaire entériné par tous les États-membres et au maintien paralysant de la règle de l'unanimité pour les matières sensibles (notamment fiscales). Cette configuration institutionnelle paralysante émascule les marges d'émancipation fiscale et/ou budgétaire nationales et communautaires en cas de choc économique (conjoncturel ou plus structurel) ou de divergence stratégique avec la puis-

[4] À la différence de sa consœur, la Réserve fédérale américaine, la B.C.E. a pour seule mission « constitutionnelle » la sauvegarde de la stabilité monétaire, définie de plus de manière restrictive comme correspondant à une inflation inférieure à 2 %.

sance hégémonique sur des questions de gouvernance mondiale (comme la question écologique et la lutte contre l'effet de serre).

Ce cadenassage de fait des possibilités d'action européenne spécifique est le mieux illustré par le blocage, depuis des années, du débat et des progrès vers l'instauration d'une écofiscalité énergétique européenne. Ce blocage, il faut le rappeler, est concomitant de durcissement américain en la matière et est le fruit du lobbying intense des grands groupes et des secteurs industriels européens ayant le plus à perdre à court terme d'une avancée significative en la matière. Ces blocages et durcissements politiques sur la question écologique de part et d'autre de l'Atlantique illustrent les tendances lourdes actuellement à l'œuvre au sein du système économique dans le sens d'un rejet de toute entrave à la rentabilisation maximale à court terme des capitaux investis, en particulier dans les processus productifs énergétivores. Au sein du « nouveau » régime d'accumulation financiarisé en gestation, la valeur actionnariale à court terme, à travers les résultats financiers trimestriels des entreprises, est devenue le critère central et univoque de « gestion » et d'évaluation des performances économiques des entreprises. Le capitalisme réel apparait ainsi dans son fonctionnement concret et quotidien, et dans les « choix » politiques qu'il impose à travers ses relais politiques, comme de plus en plus intrinsèquement incompatible avec cette transition vers un mode de développement respectueux de la diversité des cultures humaines et des écosystèmes.

Face à la conjoncture géopolitique actuelle cependant, avec son risque majeur de fuite en avant dans une régression sécuritaire et une réponse à la crise économique internationale par un néointerventionnisme libéral à contenu réactionnaire, l'indécision, voire la paralysie européenne, est flagrante. Sans doute faudra-t-il un approfondissement de la crise et une nouvelle montée en puissance, au Nord comme au Sud, de la prise de conscience éthique puis de la contestation politique des impasses mortifères des formes dominantes actuelles de mondialisation, pour imposer un nouvel agenda politique plus radical et éclairé de « gouvernance mondiale ». Au sein de celui-ci, une place importante devra être faite à une fiscalité en partie dé-nationalisée (impliquant une redistribution intra-européenne et internationale des ressources) et plus incitative au respect des écosystèmes planétaires et de leurs rythmes lents et longs de reproduction.

Reginald Savage