

Problèmes théoriques et pratiques d'une démocratisation de la politique économique : le cas de la Belgique (*)

par

Alex JACQUEMIN

Chargé de cours à l'Université de Louvain

Directeur du Centre de recherches interdisciplinaires Droit-Economie

Le but global de la politique économique poursuivie par un gouvernement est parfois défini comme étant le « bien-être de la collectivité ». Et la question surgit aussitôt : qui va définir le bien-être de la collectivité ? En réponse à cette question, un aspect essentiel de la démocratisation de la politique économique serait la poursuite de la meilleure correspondance possible entre la fonction de bien-être collectif admise par les gouvernants et les préférences individuelles de la population.

Nous examinerons d'abord certaines difficultés théoriques d'une telle correspondance.

Nous envisagerons ensuite le cas de la Belgique qui illustre la solution pratiquement utilisée.

PREMIERE PARTIE

PROBLÈMES THÉORIQUES DES CHOIX SOCIAUX DÉMOCRATIQUES

« Le gouvernement du peuple par le peuple » est sans doute l'expression la plus classique de l'idéal démocratique. Comme l'affirmait J.J. ROUSSEAU, « le souverain n'étant qu'un être collectif, il ne peut être représenté que par lui-même ».

(*) Cet article est basé sur le rapport belge que l'auteur a présenté au Symposium international de Saarbrücken, sous le titre « Die Demokratisierung der Wirtschaftspolitik, der Fall Belgien », symposium organisé en mai 1970 par l'Institut international des Sciences sociales et politiques de Fribourg et par l'Institut für Gesellschaftswissenschaften de Waberberg. Nous remercions R. Maldague, Secrétaire Général du Bureau de Programmation, A. Reati, Fonctionnaire à la Commission des Communautés Européennes et V. Van Rompuy, Professeur à l'Université de Louvain, dont les critiques furent précieuses. Il va de soi que nous assumons l'entière responsabilité des analyses et opinions émises dans cette étude.

Pour notre objet, cela signifie que les choix économiques de l'ensemble de la société devraient exprimer fidèlement les ordres de préférence des individus qui la composent.

Section 1 :

Les divers critères de choix

Nous allons voir que, malgré les efforts théoriques, la garantie d'une telle fidélité s'avère impossible et que la voie choisie dans nos « démocraties » est beaucoup plus pragmatique.

a) Une première voie institutionnelle serait la *règle de l'unanimité*. Elle garantit les droits de chaque individu en lui permettant d'opposer son veto à toute proposition qui n'améliore le sort de certains qu'en altérant celui d'autres ⁽¹⁾. Mais pratiquement, la règle de l'unanimité n'est guère applicable car elle aboutit, soit à la paralysie, soit à un coût tel, pour se mettre d'accord, qu'il en devient prohibitif. A la limite, dès qu'il s'agit d'un véritable choix politique, la proposition envisagée profite à certains en nuisant toujours à d'autres, et dans ces cas, l'unanimité a peu de chance d'être obtenue.

b) Un critère plus souple, permettant notamment d'adopter les mesures qui lèsent certains, est celui de *la majorité*, simple ou qualifiée. Mais dès ce moment surgit la difficulté de refléter fidèlement les préférences des individus dans les choix sociaux. K. ARROW a en effet démontré l'impossibilité d'un choix social démocratique rationnel, s'il y a plus de deux alternatives à classer : sous certaines conditions « raisonnables » qui doivent être satisfaites pour que les choix sociaux expriment fidèlement les préférences individuelles, on ne peut aboutir à un ordre de préférence, sans violer l'une ou l'autre des conditions. Le choix social sera dès lors imposé ou dictatorial ⁽²⁾.

Ainsi une première condition d'ARROW est que les choix soient transitifs, en ce sens que si X est préféré à Y et Y à Z, alors Z ne sera pas préféré à X. Or si la règle de la majorité est appliquée, le classique paradoxe de CONDORCET montre que cette règle est susceptible d'aboutir à des choix sociaux intransitifs ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Les seules mesures acceptées seraient celles qui améliorent la situation de certains sans dégrader celle d'autres, et qui seraient donc conformes à l'optimum économique défini par V. PARETO.

⁽²⁾ K. ARROW, *Social Choice and Individual Value*, 2^e éd., Wiley, New York, 1963.

⁽³⁾ Soit 3 électeurs A, B, C et trois possibilités X, Y, Z.

Pour l'électeur A, $X > Y > Z$

Pour l'électeur B, $Y > Z > X$

Pour l'électeur C, $Z > X > Y$.

Ainsi 2/3 des électeurs préfèrent X à Y, 2/3 Y à Z, et 2/3 Z à X. Le vote de la majorité conduit donc à des choix sociaux intransitifs.

c) Bien entendu, le théorème d'ARROW a été critiqué, notamment en ce que les conditions sont beaucoup plus restrictives qu'elles n'en ont l'air. Il en est ainsi de la condition selon laquelle la préférence sociale entre les alternatives ne doit dépendre que de l'ordre dans lequel elles sont classées⁽⁴⁾. Une telle condition implique notamment que seul le classement des choix est pris en considération, mais non l'intensité avec laquelle un choix est préféré à un autre. Pourtant, les cas abondent où cette attitude est inacceptable. Supposons par exemple que la moitié de l'opinion publique préfère la construction d'un pont au percement d'un tunnel sous un cours d'eau, pour un coût comparable, alors que l'autre moitié classe les projets dans l'ordre inverse. Si 50 % du public réclame le tunnel avec beaucoup d'émotion parce qu'il a le sentiment que le pont défigurerait la beauté du site, tandis que l'autre moitié a une légère préférence pour le pont, il paraît « raisonnable » que ces différences d'intensité entre les préférences soient prises en considération⁽⁵⁾. Il nous semble donc qu'une approche démocratique des choix sociaux requiert de mesurer et de comparer les intensités des sentiments, ce qui rendrait invalide le théorème d'ARROW. Mais dans ce cas, tout le problème d'une base scientifique pour ces comparaisons interpersonnelles d'utilité est posé. La question n'est plus tant d'exclure de telles comparaisons, mais d'inventer des moyens efficaces et acceptables pour exprimer les intensités des préférences.

Il n'est pas opportun d'entrer dans le détail des recherches en ce domaine. Signalons simplement qu'une orientation se fait jour à travers l'étude des processus de négociation et d'échange des votes entre groupes politiques. Le groupe A qui s'efforce de faire passer une décision X dont il attend une grande utilité, mais dont l'obtention est incertaine, « achètera » les voix du groupe B pour renforcer son contrôle sur la décision et, en échange, accordera ses voix au soutien de la décision Y dont l'utilité attendue est élevée pour le groupe B⁽⁶⁾. A travers ce comportement politique, il serait alors théoriquement possible de dégager l'intensité des préférences. Un tel modèle repose sur l'idée d'un *marché politique* où les biens échangés sont les votes

(4) Voir notamment C. HILDRETH, « Alternative Conditions for Social Orderings », *Econometrica*, n° 1, 1953; A. BERGSON, *Essays in Normative Economics*, Harvard University Press, 1966, pp. 40-41.

(5) Voir W. BAUMOL, *Théorie économique et analyse opérationnelle*, Dunod, 1963, p. 298.

(6) J.S. COLEMAN, « The Possibility of a Social Welfare Function », *American Economic Review*, déc. 1966; voir aussi A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, 1957.

et où les ressources sont les voix des électeurs. Un marché parfait des votes serait le système idéal de décision collective ⁽⁷⁾.

Les recherches se poursuivent dans cette voie mais sont encore loin d'être opérationnelles.

d) L'approche effectivement suivie est beaucoup plus empirique. La fonction de bien-être social ne résulte pas d'un savant dosage des préférences individuelles mais est *la fonction d'objectifs des responsables de la politique économique*. « A l'heure actuelle, écrit J. TINBERGEN, les marges d'inadéquation semblent si larges et notre connaissance des fonctions individuelles de bien-être si limitée que la théorie de la politique économique ferait mieux de prendre comme point de départ la fonction de bien-être des auteurs de la politique » ⁽⁸⁾. La fonction sociale de bien-être idéalement issue des préférences individuelles est alors remplacée par une liste, institutionnellement déterminée, des objectifs sociaux dominants, à travers un processus de marchandage ⁽⁹⁾. Dans la mesure où les responsables sont eux-mêmes élus démocratiquement, il est estimé qu'une telle fonction n'est pas dictatoriale mais trouve son origine dans le consentement général et dans certaines valeurs admises par la collectivité ⁽¹⁰⁾.

Cette voie n'est pourtant pas sans danger. Tout en étant contraint de renoncer à construire une fonction de bien-être social directement dérivée du classement des préférences individuelles, il faut rester réservé à l'égard d'une fonction d'objectifs « dictée » par les responsables

⁽⁷⁾ Soulignons, parmi les multiples difficultés à vaincre, celle qui s'attache à la nature collective du phénomène : les individus n'ont pas intérêt à révéler leurs véritables préférences vis-à-vis des décisions soumises au vote. Si B demande à A s'il a l'intention de voter en faveur du projet X auquel B attache une grande utilité, l'intérêt de A est de répondre par la négative, alors même qu'il y est favorable, afin de pouvoir « vendre » à B son appui pour le projet X et d'obtenir, en échange, le vote de B pour un autre projet. Voir D. MUELLER, « The Possibility of a Social Welfare Function : Comment », *American Economic Review*, déc. 1967, p. 1306. Pour éviter la difficulté, cet auteur suggère que le marché des votes soit constitué, non par des échanges de promesses de votes, mais par la vente et l'achat effectif des droits de votes...

⁽⁸⁾ J. TINBERGEN, *Economic Policy : Principles and Design*, Amsterdam, 1956.

⁽⁹⁾ Cette fonction peut être présentée sous la forme d'une équation où la variable dépendante est le bien-être social, où les variables indépendantes sont les objectifs poursuivis par les politiques économiques, et où les coefficients de ces variables expriment la pondération qui leur est donnée. Cette présentation a été raffinée en tenant compte de l'incertitude quant aux relations entre les politiques (instruments) et les objectifs. Voir H. THEIL, *Optimal Decision Rules for Government and Industry*, Amsterdam, 1964.

⁽¹⁰⁾ Voir J. ROTHENBERG, *The Measurement of Social Welfare*, Prentice-Hall, 1961. Théoriquement, les choix, non plus en vue de directement déterminer l'échelle sociale des préférences, mais les représentants du peuple qui fixeront une telle échelle, peuvent également être affectés par le théorème d'ARROW.

de la politique économique, même si ces responsables sont démocratiquement sélectionnés.

Il y a en effet le risque d'un fossé permanent entre une telle fonction et les désirs des individus. Les responsables ne sont pas les parfaits porte-paroles de l'ensemble des électeurs, dès qu'il est admis que leur objectif est de *maximiser leur propre fonction d'utilité* où jouent à la fois le désir d'être réélu, celui de ménager les groupes puissants ou de s'assurer une retraite dorée...

Pour admettre l'approche proposée, l'organisation institutionnelle d'un contrôle général des actes des dirigeants par l'ensemble des individus et des groupes sociaux serait à tout le moins requise. Dans cet esprit, la condition d'une démocratisation de la politique économique irait au delà d'une structure gouvernementale donnée et devrait permettre un élargissement du cadre des systèmes traditionnels des partis et des Parlements. Plutôt que de définir dans l'optique de ROUSSEAU, la démocratie à partir d'une forme déterminée de gouvernement, il s'agirait de la concevoir comme un état où est mise en œuvre toute la participation possible⁽¹¹⁾. La démocratisation de la politique économique serait alors réalisée dans la mesure où sont inventées des institutions aptes à assurer toute cette participation possible des citoyens dans les décisions de politique économique. Parmi les modalités à envisager, mentionnons la présentation, par les programmes des partis, des grandes options de politique économique⁽¹²⁾, le recours au referendum pour des choix économiques précis, la consultation obligatoire et publique des organes représentatifs des milieux économiques et sociaux, le système américain des *hearings*...

Section 2 :

Les limites de la démocratisation économique

Malheureusement, tant au niveau des instruments qu'à celui des objectifs de la politique économique, il existe des obstacles à cette mise en œuvre de la plus large participation possible.

(11) Voir Y. CALVEZ, « Démocratie et Participation », dans *Démocratie d'aujourd'hui*, Spes, 1963, pp. 50 et ss.

(12) En 1965, le PSU français présentait un « contre-plan » qui différait du Plan officiel par un taux de croissance de 0,5 % plus élevé. Il a été affirmé à l'époque, qu'une importante différence entre la gauche et la droite pouvait se résumer par 0,5 % en plus ou en moins dans le taux de croissance annuel... Voir le *Nouvel Observateur*, n° 269, jan. 1970, p. 16.

a) *Point de vue des instruments*

Certains instruments de la politique économique ne sont efficaces que s'ils sont rapidement mis en œuvre. Des consultations étendues provoquent des décalages dans le temps qui sont susceptibles de ruiner complètement la politique à court terme.

Un second aspect est la comptabilité entre une volonté de participation accrue à la décision de politique économique et la complexité croissante des instruments économiques.

Déjà au niveau du pouvoir législatif tel qu'il s'exerce dans une démocratie parlementaire, il y a souvent un hiatus entre la formation des élus et le problème économique discuté.

La question surgit alors : la direction de l'économie doit-elle être l'affaire des hommes politiques ou celle des techniciens ? « En pratique, il semble que les interventions du pouvoir politique proprement dit se limitait très souvent à la décision préalable sur les grandes options et à l'entérinement de l'ensemble des projets élaborés par les détenteurs de la connaissance spécialisée » (13).

Quant à la consultation des milieux extérieurs, « elle intervient au dernier moment, alors que les études sont achevées, que les intérêts ont agi et que l'administration a choisi ; de telle sorte que la réunion du Comité devient, soit une formalité destinée à mettre les responsabilités à couvert, soit l'occasion d'une épreuve de force » (14).

Pour éviter cette voie, il importerait que l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre des instruments de politique économique s'enracinent dans une large consultation. L'influence décisive des spécialistes et la clandestinité de leurs actions ne sont nullement des garanties d'efficacité... « Techniciens et économistes réunis méritent peu d'estime ou de confiance s'ils ne vont pas jusqu'au terme de leur travail : la présentation au public d'options nettes, fondées sur des réflexions accessibles » (15).

b) *Point de vue des objectifs*

En premier lieu, les desiderata des « économiquement faibles » et de ceux dont les intérêts sont trop diffus pour caractériser une catégorie déterminée de la population (par exemple les consommateurs),

(13) *Les Institutions juridiques du gouvernement de l'économie*, Presses de l'Université de Bruxelles, 1968. p. 412.

(14) CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le Citoyen*, Seuil, 1961, p. 387.

(15) F. BLOCH-LAINE, dans *Démocratie d'aujourd'hui*, op. cit., 154.

risquent d'être oubliés. Ces catégories seront souvent dominées par les intérêts plus concentrés. Les négociations, les échanges de votes seront d'autant plus entachés d'imperfections que tous les individus ne sont pas participants ou sont systématiquement défavorisés dans le processus d'adoption du choix social. Il est malaisé de savoir si ces imperfections sur le « marché politique » sont plus ou moins graves que celles qui affectent les marchés des biens et services privés.

Les objectifs poursuivis par les représentants des divers groupes d'intérêt sont généralement la sauvegarde des positions acquises ou l'acquisition de nouvelles positions favorables : la protection d'une région, d'un secteur ou d'une catégorie sociale est davantage prônée que des objectifs d'économie générale.

Non seulement l'équilibre désiré des intérêts à un moment donné du temps risque de ne pas être atteint mais également l'équilibre désiré dans le temps. C'est l'idée que, par l'absence d'un marché pour les biens futurs et par l'existence d'une aversion des individus à l'égard du risque, il y aurait un manque de provision pour les générations futures et un biais systématique en faveur de la consommation présente. En termes techniques, la préférence « sociale » à l'égard du temps serait supérieure à la préférence individuelle⁽¹⁶⁾. Les gouvernants ne devraient donc pas simplement refléter les préférences individuelles actuelles mais neutraliser semblable déformation.

Plus fondamentalement, l'intérêt général est-il la simple sommation des intérêts particuliers ? En réalité, les Etats considérés comme démocratiques ont adopté des mesures législatives, allant de l'éducation obligatoire à l'interdiction de la drogue, en passant par l'assurance obligatoire, qui ne se justifient que dans l'hypothèse où les individus ne sont pas toujours considérés comme étant les meilleurs juges de leur propre bien-être⁽¹⁷⁾.

Il en résulte une possible « contradiction dans la double exigence que les gouvernements soient sages et agissent conformément aux désirs des gouvernés... Il va de soi que, lorsque nous sommes tout à fait convaincus qu'une mesure devrait être prise et que les gouvernants ne la prennent pas, par souci de l'opinion publique, nous déclarons qu'ils sont des démagogues... Ce qui ne nous empêche pas, à la page suivante, d'affirmer qu'il importe que les gouvernants exécutent la volonté

(16) Pour une analyse critique, voir J. HIRSHLEIFER, *Préférence sociale à l'égard du temps*, Recherches Economiques de Louvain, n° 1, avril 1968.

(17) Il s'agit de ce que R. MUSGRAVE appelle les « merit goods », dans *The Theory of Public Finance*, New York, 1959.

de ceux qui les ont élus puisque là est le principe même de la démocratie » (18).

Ceci pose toute la question de savoir s'il y a des exigences propres à la collectivité qui transcendent les intérêts de chacun des membres considérés isolément, et en outre si la collectivité peut avoir une autre interprétation des besoins individuels que celle des individus eux-mêmes (19). En cas de réponse affirmative, il y a le risque d'accepter une certaine forme de « despotisme éclairé ». Nous touchons ici une des limites les plus délicates du processus démocratique.

Exprimons simplement notre scepticisme à l'égard d'une notion de bien commun distincte des intérêts individuels.

Nous sommes plus enclins à admettre la logique unitaire du comportement individuel, qu'il se manifeste dans l'économie privée ou dans le domaine public.

DEUXIEME PARTIE

POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET PARTICIPATION EN BELGIQUE

Le lien entre une approche théorique et la situation réelle d'un pays où se mêlent les contingences historiques, culturelles et sociales, est toujours malaisé à établir. Cette difficulté se traduit notamment par une pénurie d'études scientifiques portant sur la démocratisation de la politique économique en Belgique (20). La brève synthèse qui suit n'a d'autre prétention que d'apporter des éléments d'information susceptibles de s'insérer dans un cadre de réflexions plus large.

La situation belge traduit une prise de conscience particulièrement aiguë des limites du processus démocratique, dans son aptitude à exprimer, au niveau des pouvoirs publics, les préférences des citoyens et spécialement celles du monde du travail (21). Par là, elle rejoint

(18) R. ARON, *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Gallimard, 1962, p. 90.

(19) Voir L. DUQUESNE DE LA VIELLE, *Une théorie des systèmes économiques*, Librairie encyclopédique, Bruxelles, 1969, p. 39.

(20) Pour certains aspects, citons néanmoins : CRISP, *Morphologie des groupes financiers*, Bruxelles, 1966; R. EVALENKO, *Régime économique de la Belgique*, Louvain, Vander, 1968; KIRSCHEN et alii, *La politique économique contemporaine*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles, 1966.

(21) Une telle attitude exprime une méfiance fondamentale vis-à-vis des pouvoirs publics, considérés comme une autorité extérieure, bien plus que comme l'expression de l'intérêt général. Parmi les causes possibles, se rangent l'indépendance tardive du pays avant laquelle l'Etat incarnait une souveraineté étrangère, et le souvenir de l'occupation au cours des deux guerres mondiales. Sur le plan positif, cette attitude traduit avant tout la volonté d'associer directement les travailleurs à la gestion économique et sociale de la Nation. Le « Pacte de solidarité sociale », élaboré vers la fin de la deuxième guerre mondiale a été un catalyseur des réformes ultérieures.

nos conclusions relatives à l'absence de critère valable pour transposer les préférences individuelles des citoyens en une fonction de bien être social.

Cette prise de conscience s'est d'abord manifestée dans l'idée d'une « fonction consultative » qui viendrait compléter les moyens traditionnels d'expression des desiderata populaires. Entre la phase de préparation technique et scientifique des décisions de politique économique et la prise de ces décisions elles-mêmes, s'est progressivement insérée « une phase de consultation des opinions par le canal d'organes appropriés assurant le concours actif des milieux de la vie économique et sociale. Par sa nature propre, ses caractères spécifiques et ses exigences particulières, la fonction consultative ne ressortit à aucun des pouvoirs traditionnels de l'Etat. Elle trouve sa place à côté du législatif et de l'exécutif qui possèdent des pouvoirs de décision, mais doit en rester indépendante ; elle ne peut davantage se confondre avec la fonction d'observation et de prévision économiques qui est de nature scientifique, axée sur les faits et non les opinions » (22).

D'une telle consultation, doit résulter une réduction de l'incertitude quant aux attitudes des milieux économiques et sociaux, et réciproquement une meilleure connaissance des intentions gouvernementales : la consultation est source d'information et permet une adéquation entre les choix des gouvernants et les désirs des gouvernés.

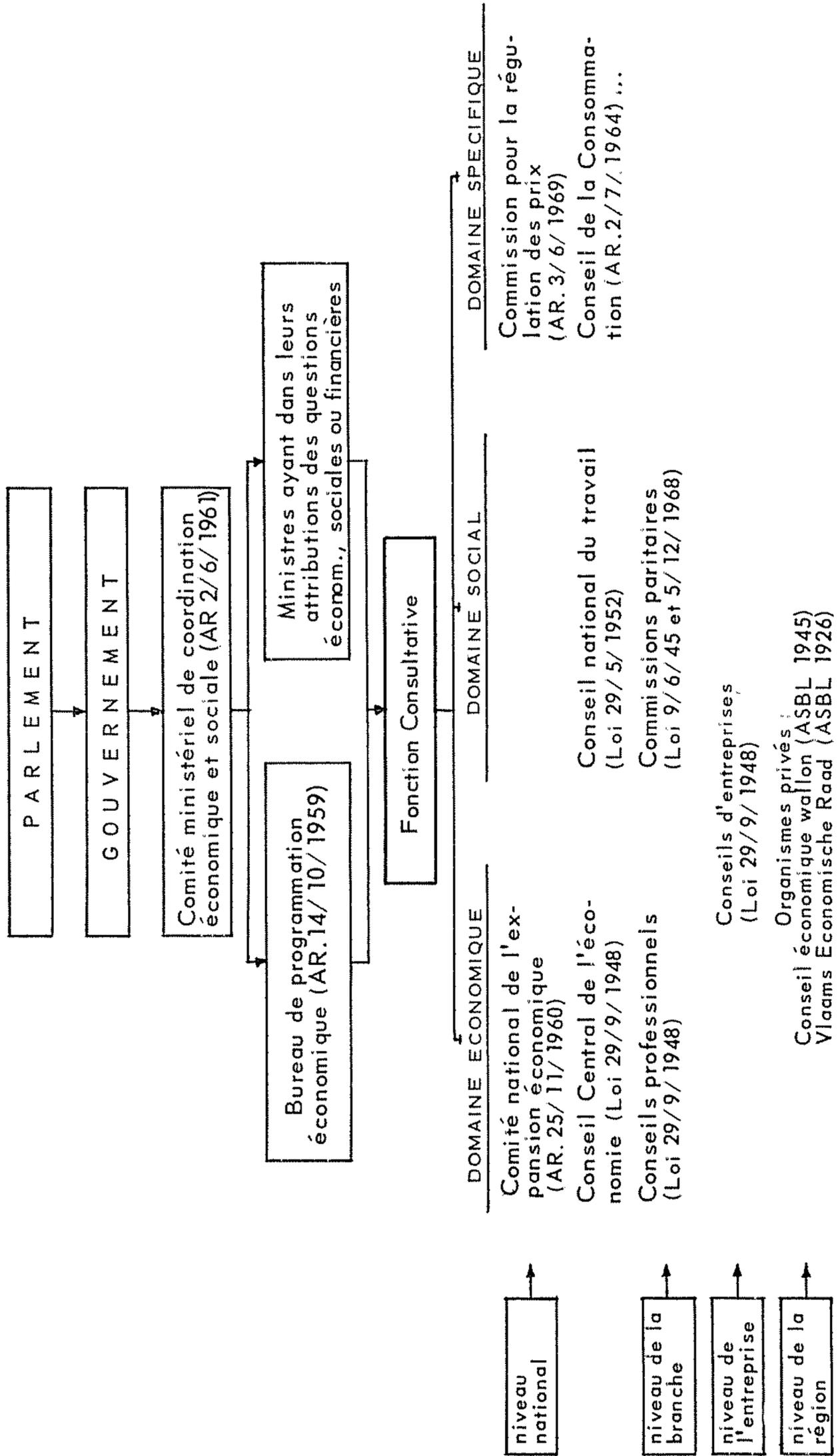
Un double avantage en découle. D'une part, elle facilite un contrôle du comportement des dirigeants et réduit le danger d'une fonction d'objectifs dictatoriale. D'autre part, elle assure une meilleure « révélation » des préférences individuelles vis-à-vis des choix de nature collective, en systématisant le processus et en conférant un statut officiel aux avis qu'expriment les pouvoirs de fait (23).

L'organisation de la fonction consultative, base de l'économie concertée, s'est développée après la seconde guerre mondiale dans la plupart des pays occidentaux. On peut même considérer que l'institutionnalisation des contacts entre groupes d'intérêts et gouvernements est

(22) CONSEIL CENTRAL DE L'ECONOMIE, *Rapport 1969/283*, p. 7.

(23) Rappelons le problème des *biens collectifs*, telle la défense nationale, qui, mis à la disposition d'un seul, sont par nature automatiquement mis à la disposition de plusieurs individus. Dès lors, il n'y a pas d'intérêt à révéler ses véritables préférences, car on risquerait de devoir payer le prix ou l'impôt correspondant à l'utilité qu'on attache au bien, alors qu'en les dissimulant, on jouira de toute façon du bien. L'existence d'une fonction consultative peut permettre de mieux connaître les préférences véritables.

TABLEAU I



le trait le plus significatif de l'organisation économique contemporaine ⁽²⁴⁾.

En Belgique, la loi du 20 septembre 1948 instituant le Conseil Central de l'Economie et la loi du 29 mars 1952 créant le Conseil National du Travail sont les premières étapes de cette organisation. Depuis, les organismes se sont multipliés. Mais la césure s'est maintenue entre les institutions à caractère économique et ceux à caractère social.

Le tableau 1 présente un organigramme de la situation actuelle. Nous allons examiner brièvement ses principaux éléments, puis nous émettrons certaines considérations critiques.

Section 1 :

La concertation économique en Belgique

a) La concertation entre les partenaires économiques et sociaux s'est d'abord manifestée au sein des deux grands Conseils belges, le *Conseil Central de l'Economie* et le *Conseil national du travail*. Ceux-ci sont appelés à adresser au Ministre ou aux Chambres législatives tous avis ou propositions concernant, d'une part les problèmes relatifs à l'économie nationale, d'autre part ceux relatifs aux questions sociales. Plus spécifiquement, le Conseil Central de l'Economie a pour objectif d'associer les représentants des fédérations patronales et syndicales à l'élaboration de la politique économique.

Les attributions de ces organismes sont purement consultatives à l'exclusion de tout pouvoir réglementaire : ils adressent des avis au gouvernement et au parlement, soit à la demande des intéressés, soit d'initiative. A l'exception de certains domaines limités, la consultation des conseils est facultative.

Ils sont constitués sur une base strictement paritaire : la représentation égale de travailleurs et d'employeurs (industrie, agriculture, classes moyennes) est complétée de commun accord, par quelques personnalités du monde scientifique ou technique ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Cette forme de la démocratisation de l'économie est une importante source du *droit économique contemporain*. Voir Ch. DEL MARMOL « Démocratie économique et droit économique ». *Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques*, Tome LV, Académie Royale de Belgique, 1969. Voir également A. JACQUEMIN et G. SCHRANS, *Le droit économique*, P.U.F., 1970, pp. 37-41.

⁽²⁵⁾ Désignés par le Roi pour 4 ans, les 50 membres se partagent en deux groupes : le groupe A représente l'industrie, le commerce, l'agriculture et l'artisanat (y compris les petites entreprises); le groupe B représente les organisations les plus représentatives des travailleurs et, notamment, les coopératives de consommation.

Enfin, les deux Conseils sont des établissements publics jouissant de l'autonomie administrative, mais dépendant budgétairement d'un Ministre.

b) Le *Comité national de l'expansion économique*, créé par arrêté royal (25/11/1960), établit la concertation sur la politique économique, non plus entre les seuls partenaires sociaux, mais entre eux et le gouvernement. Le Comité est chargé de « promouvoir et encourager l'accélération et la régularisation de l'expansion économique, la création d'emplois nouveaux et le relèvement du niveau de vie de la population », en associant plus étroitement les milieux économiques et sociaux à l'élaboration des programmes économiques. A ce sujet, signalons que si le Conseil Central de l'Economie et les Conseils professionnels sont appelés à discuter les aspects techniques des programmes présentés par le Bureau de programmation, le Comité de l'expansion économique ne traite que des options générales.

Du côté gouvernemental, ce Comité est en principe composé du ministre des affaires économiques, des ministres des finances, de l'emploi et du travail et des classes moyennes, mais en fait les ministres participants varieront selon le thème traité. En outre, il y a dix délégués des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs. Soulignons ce nombre restreint de participants qui facilite le caractère confidentiel des discussions, voire leur efficacité.

c) Au niveau de la branche, les *Conseil professionnels* ont en principe la même composition et la même compétence que le Conseil Central de l'Economie. Ils se sont constitués dans la plupart des grands secteurs (métal, textile, construction, cuir, chimie, alimentation...).

d) Les *Commissions paritaires* relèvent du domaine social, comme le Conseil National du Travail, mais ont en fait un impact direct sur la politique économique. Ces commissions disposent de pouvoirs réglementaires et non simplement consultatifs. Elles fixent les bases générales de rémunération, notamment par la conclusion de conventions collectives. On perçoit déjà les conséquences possibles pour la politique des revenus et la politique de stabilisation du niveau général des prix.

Les décisions, prises à l'unanimité, peuvent être rendues obligatoires par arrêté royal ⁽²⁶⁾ ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Alors que les décisions rendues obligatoires s'appliquent à tous les employeurs et travailleurs de la branche, celles qui ne sont pas rendues obligatoires peuvent faire l'objet de dérogation par convention particulière ou règlement d'atelier : elles ont donc un caractère supplétif.

⁽²⁷⁾ Au niveau de l'entreprise, des *Conseils d'entreprises* sont établis mais n'ont pas de portée macroéconomique et ne concernent que les problèmes économiques et sociaux de la firme.

e) Outre les lois de 1948 et de 1952, d'autres dispositions ont diversifié la fonction consultative en l'étendant à des domaines particulièrement cruciaux pour l'économie du pays. Il en est ainsi de la *Commission pour la régulation des prix*, créée par arrêté royal du 3 juin 1969 et qui a pour mission de donner des avis sur toutes questions relatives aux prix et au coût de la vie, de faire des suggestions sur la politique à adopter en matière de prix, d'étudier et de négocier l'application de contrats de programme entre le secteur privé et le gouvernement, d'en surveiller l'exécution. Sa composition est paritaire et comprend, outre les représentants des patrons et des travailleurs, des délégués des départements ministériels intéressés (27bis). Un autre exemple est le *Conseil de la Consommation*, créé par arrêté royal du 20 février 1964 modifié par A.R. du 2 juillet 1964, et dont la mission est de promouvoir les intérêts du consommateur, à travers ses informations, recherches ou avis.

f) Il existe enfin de multiples autres institutions qui traduisent la concertation dans la vie économique et sociale. Ces institutions ne relèvent plus de la fonction consultative mais sont des *organismes d'exécution ou de gestion* qui intègrent en leur sein des représentants du monde économique et social.

Le tableau 2 donne un aperçu exemplatif. Ces divers organismes sont classés selon leur aspect principal, social, financier ou sectoriel ; ils comprennent des représentants des organisations des employeurs et des travailleurs qui participent au contrôle ou à la gestion de l'organisme en cause.

TABLEAU 2
(liste exemplative)

ASPECTS SOCIAUX	ASPECTS FINANCIERS	ASPECTS SECTORIELS
— Office national de sécurité sociale	— Banque nationale de Belgique (Conseil des régents)	— Comité de contrôle du gaz et de l'électricité
— Office national des pensions pour ouvriers	— Société nationale de Crédit à l'industrie	— Directoire de l'industrie charbonnière
— Office national de l'emploi	— Société nationale d'investissement	— Comité de concertation de la politique sidérurgique

(27bis) Cette Commission a remplacé la Commission des prix (A.R. 16-2-1951), avec une représentation et une mission élargies.

Ainsi l'Office national de sécurité sociale, comme la majorité des organismes publics de sécurité sociale, est géré paritairement. Le Conseil des régents de la Banque nationale comporte, sur dix régents, deux représentants des travailleurs et deux représentants de l'Industrie et du Commerce. Le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz se compose de quatre membres désignés par les organisations des travailleurs et par la Fédération des industries belges...

C'est à travers ces divers lieux de rencontre, et non pas seulement au sein des grands Conseils nationaux, que s'élabore une politique économique concertée.

Section 2 :

**Les limites et les perspectives de la concertation
économique en Belgique**

Le bilan complet des diverses expériences belges dans le sens d'une démocratisation de la politique économique dépasse le cadre de notre synthèse. Les réflexions qui suivent cherchent seulement à dégager des points essentiels ⁽²⁸⁾.

A. L'examen du système belge en matière de consultation des partenaires sociaux permet de formuler quelques critiques.

1) Ainsi, le caractère facultatif et occasionnel de la consultation a eu pour résultat, surtout lors des premières années, une consultation insuffisante, voire une ignorance quasi complète des organismes concernés ⁽²⁹⁾. Il en est résulté un manque d'impact sur les groupes sociaux censés être représentés, un faible prestige vis-à-vis de l'opinion et une autorité réduite à l'égard des pouvoirs publics. Une des manifestations de la situation est que la conclusion d'accords importants entre partenaires sociaux se sont réalisés en dehors des conseils : il en est ainsi de la déclaration commune sur la productivité (5 mai 1954) et des accords de programmation sociale.

⁽²⁸⁾ Parmi les aspects secondaires, signalons que contrairement à la situation dans la plupart des pays, l'existence des grands Conseils nationaux n'est pas prévue par la Constitution belge, mais a une base législative. Selon leurs lois de création, ce sont des établissements publics soumis au pouvoir exécutif. Cette subordination et la tutelle financière exercée par le Ministère ne sont sans doute pas conformes à l'autonomie de la fonction consultative, mais n'ont pas eu de conséquence pratique. Dans d'autres pays, les Conseils sont considérés comme des assemblées délibérantes et jouissent de l'autonomie financière.

⁽²⁹⁾ Jusqu'ici, aucun avis n'a été demandé par le Parlement au Conseil Central de l'Economie.

L'absence d'une opinion unanime au sein même des Conseils, dans le cas de plusieurs consultations (telle la réforme fiscale de 1961), a également contribué au rôle effacé de ces organismes.

2) Les domaines où s'est exercé l'impact des Conseils consultatifs semblent restreints. L'impression est qu'il a été quasi inexistant au niveau des objectifs généraux de la politique économique et du choix des instruments. Les causes peuvent en être le caractère facultatif de la consultation, le mode de formulation de la programmation en Belgique, les limites inhérentes au processus de démocratisation⁽³⁰⁾.

Pourtant, outre des avis concernant des dispositions limitées (statut des réviseurs d'entreprise, contrôle des abus de position dominante, réglementation des ventes à tempérament, T.V.A.,...), des avis ont été donnés sur la conjoncture et les budgets économiques, sur le développement régional, sur les programmes de développement, etc...⁽³¹⁾.

Mais l'impression demeure qu'il n'y a pas eu une réelle participation dans les diverses décisions économiques, au contraire du domaine social, et que l'intervention fût formelle.

La question se pose alors de savoir si le rôle efficace des Conseils se situe au niveau des débats de politique générale ou à celui de questions bien délimitées et partant plus accessibles à une influence.

3) Il existe une certaine dispersion des efforts entre les diverses institutions existantes : les distinctions entre les compétences respectives du Conseil National du Travail, du Conseil Central de l'Economie et du Comité national de l'expansion économique sont souvent arbitraires, d'autant plus que les mêmes groupes d'intérêt s'y retrouvent. C'est ainsi qu'en l'absence de toute règle formelle, il s'est avéré nécessaire de créer des Commissions mixtes, c'est-à-dire composées de membres des deux Conseils, pour un nombre croissant de problèmes⁽³²⁾. Le Comité national de l'expansion économique n'a été créé que pour pallier une faiblesse du Conseil Central de l'Economie et du Conseil National du Travail, à savoir l'absence de l'Etat dans les opérations de concertation. Un regroupement et une simplification de la fonction consultative au niveau national accroîtrait vraisemblablement son efficacité et son prestige. Corrélativement, l'existence d'organes publics de consultation au niveau régional semble s'imposer à l'heure où une décentralisation croissante est une condition de survie pour la Belgique.

⁽³⁰⁾ Voir p. 336.

⁽³¹⁾ Voir les rapports annuels de ces organismes.

⁽³²⁾ La Commission mixte « conjoncture » a même un caractère permanent.

4) Enfin, soulignons la difficulté de principe d'une séparation entre l'économique et le social. Il n'en est pas de même en France, avec son Conseil économique et social, en Hollande avec son Sociaal-Economische Raad, en Italie, avec son Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, voire au niveau de la C.E.E. pour laquelle est prévu un Comité économique et social à caractère consultatif (articles 193 à 195 du Traité). La situation belge provient peut-être du désir d'éviter la domination de l'économique sur le social. Il existe une opposition classique entre, d'une part, les exigences de l'efficacité économique liée aux mouvements des prix et des salaires, à la mobilité des ressources, à la création et à la destruction d'activités, et d'autre part, les exigences de sécurité sociale en termes de revenus, d'emplois et de conditions de travail. La coexistence de types d'organismes, compétents pour chaque approche, permet sans doute une présentation des points de vue, libre de compromission, et laisse aux pouvoirs publics le rôle de médiateur.

Mais le danger est de vider de son contenu l'essentiel de la consultation : pour être efficace, voire pertinente, celle-ci doit en effet tenir compte de l'interdépendance étroite entre l'économique et le social. Des recommandations sociales qui ignorent les répercussions économiques correspondantes seront difficilement prises au sérieux, et inversement. Un exemple type est celui de la politique des revenus. Si on veut modifier la répartition des revenus engendrés par l'expansion économique, on remet en cause certaines possibilités de l'expansion elle-même. Une politique des revenus fausse les variables « profit », « prix », « salaires », « intérêts », dont les niveaux relatifs sont précisément les indicateurs de sélection et les incitations aux adaptations dans le sens d'une plus grande productivité. Par contre, si on accepte une répartition spontanée des fruits de la croissance, on risque d'assister à une inégalité sociale de moins en moins tolérable.

De façon générale, la poursuite des objectifs de politique économique, tels le plein-emploi des ressources, la stabilité des prix, la croissance du produit national, la distribution équitable des revenus, l'équilibre de la balance des paiements, pose des problèmes où les exigences économiques appellent des conséquences sociales. Une consultation coordonnée par un examen conjoint des aspects économiques et sociaux s'impose.

En conclusions, soulignons que ces divers problèmes de la concertation se sont manifestés lors de la récente *Conférence économique et sociale* (mars 1970) qui, au delà de son origine immédiate (les grèves du Limbourg), a mis en question notre modèle d'organisation économique.

B. Certaines difficultés théoriques qui viennent d'être évoquées ont été surmontées dans les faits ou sont en voie de l'être grâce aux perspectives actuelles.

1) Un premier phénomène à souligner est que la démocratisation de la politique économique, qui s'exprimait à l'origine dans la fonction consultative et dans une concertation entre travailleurs et employeurs, se manifeste aujourd'hui autant, sinon davantage, dans la concertation entre d'une part les partenaires sociaux et d'autre part l'Etat. La création du Comité national d'expansion économique et le rapide prestige qu'il a acquis témoignent de cette évolution. Celle-ci répond d'ailleurs aux exigences mêmes de la démocratie économique. L'objectif de réaliser, grâce à une participation accrue, des choix qui reflètent fidèlement les valeurs des membres de la communauté n'est pas nécessairement le mieux servi par une collusion entre les deux partenaires sociaux. Semblable collusion peut au contraire aboutir à exagérer l'influence de certains groupes de pression organisés et à diminuer l'efficacité du système politique, c'est-à-dire sa capacité de répondre aux besoins de l'ensemble des citoyens. Ainsi, la conclusion d'une convention collective peut satisfaire les travailleurs et les employeurs, mais avoir des conséquences dommageables pour la stabilité des prix, en accélérant un processus inflationniste. Elle risque d'aboutir à une redistribution des revenus aux dépens des catégories à revenus fixes.

Il est dès lors heureux que les recommandations de politique économique résultent d'un dialogue où les organisations de travailleurs et d'employeurs rencontrent l'Etat. C'est ainsi que la démocratisation de la politique économique devient de l'« économie concertée »⁽³³⁾.

2) En second lieu, dans la mesure où les Conseils se prononcent sur des questions importantes et manifestent une cohésion interne, il devient de plus en plus malaisé, pour le gouvernement, de ne pas les consulter en fait, même si en droit, il n'y a pas d'obligation. Cette contrainte de fait s'est accrue au cours des dernières années et est particulièrement sensible au niveau d'un organisme de concertation comme le Comité national d'expansion économique. Une telle évolution provient sans doute de la nature même des partenaires sociaux : leur continuité à travers les vicissitudes politiques, la cohérence grandissante de leurs positions, la sécurité qu'ils offrent aux gouvernants, tendent à leur conférer une autorité dépassant le rôle qui leur est formellement attribué. Et on peut dire qu'indépendamment des dispositions juridiques, s'est progressivement instauré en Belgique, un « climat de concertation », d'une part entre les partenaires sociaux eux-mêmes, d'autre part entre ces partenaires et les pouvoirs publics.

(33) Voir p. 337.

3) Une telle situation débouche alors sur un problème important. Deux conceptions de la démocratie avaient été évoquées dans la première partie : d'une part, la démocratie parlementaire au sens traditionnel et d'autre part une démocratie économique et sociale fondée sur des formes de participations autres que celles assurées par le cadre des partis et des parlements. Jusqu'à un certain point, ces deux approches peuvent être considérées comme complémentaires. Ainsi, dans l'exposé des motifs du projet de loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, le Gouvernement déclarait : « Tandis que l'extension progressive du droit de suffrage allait associer des couches de plus en plus larges de la nation à l'exercice du pouvoir politique, le pouvoir économique restait l'apanage exclusif de détenteurs de capitaux... Il s'agit alors de compléter l'armature économique et sociale de nos institutions... en vue de permettre aux pouvoirs publics d'exercer à bon escient, les fonctions économiques et sociales qui leur sont dévolues ».

Mais aujourd'hui un certain conflit existe entre les deux approches : les prérogatives du Parlement dans l'élaboration et la discussion de la politique économique se trouvent contestées par le rôle grandissant des Conseils économiques et sociaux derrière lesquels se profile l'idée d'un Sénat économique et social. La fonction consultative risque de ne pas se situer à côté des pouvoirs traditionnels de l'Etat, comme il avait été prévu à l'origine, mais de s'y substituer partiellement, d'autant plus que la consultation débouche dans une concertation avec le gouvernement. Un exemple du phénomène est celui du Plan. Dans des pays comme la Belgique ou la France, le Plan n'est pas tant un acte du Parlement ou l'œuvre du gouvernement, que le résultat de dialogues informels au sein de commissions où se retrouvent des technocrates et des représentants des partenaires sociaux.

C. Un projet de loi du 28 novembre 1963, portant création d'un Conseil économique et social, tendait à répondre à certaines difficultés examinées précédemment. Ce conseil unique remplaçait le Conseil Central de l'Economie et le Conseil National du Travail. Il englobait en son sein un Comité de développement économique et social qui se substituait au Comité national de l'expansion économique et qui assurait le dialogue entre l'Etat et les partenaires sociaux. En outre, il créait un Conseil des régions économiques chargé notamment d'assurer la participation des milieux économiques et sociaux régionaux à la programmation.

Il rendait obligatoire pour le gouvernement le mécanisme de la consultation en ce qui concerne les avant-projets de loi ou d'arrêtés d'exécution à caractère général, notamment ceux portant sur les programmes établis par le bureau de programmation économique.

Pour des raisons malaisées à déterminer, ce projet n'a pas été adopté. Notons simplement que dans certains articles, le projet tentait de résoudre en droit des questions déjà résolues en fait. Mais il témoignait également d'un heureux souci de rationalisation.

Un projet de loi de cadre plus récent portant organisation de la planification et de la décentralisation économique (Projet 125, 12 juin 1969), prévoit la création de trois Conseils économiques régionaux, le Conseil Economique Régional pour la Wallonie, le « Gewestelijke Economische Raad voor Vlaanderen » et le Conseil Economique Régional pour le Brabant. Les deux premiers seraient des institutionalisations des organismes privés déjà existants. Les trois Conseils auraient une compétence d'avis et une compétence de recommandation. La consultation serait obligatoire dans certains cas, spécialement celui de la répartition des crédits budgétaires qui concernent l'expansion économique régionale et leur affectation, ainsi que celui des projets et proposition de lois et règlements généraux relatifs au développement régional.

Remarquons la différence avec le projet de 1963. Il ne s'agit plus de prévoir, au niveau national, un Conseil des régions économiques où seraient représentés les milieux économiques et sociaux des régions, mais de créer, au niveau de chaque région, des Conseils économiques.

Conclusions

A l'heure où la théorie des choix sociaux démocratiques n'est pas encore opérationnelle, la voie pragmatique semble être d'admettre l'existence d'une fonction d'objectifs « dictée » par les responsables de la politique économique. Mais le caractère démocratique de l'élection de ces responsables n'est pas suffisant pour garantir un choix social qui traduise fidèlement les préférences des individus. Il importe dès lors d'envisager la démocratisation de la politique économique comme étant le développement des institutions aptes à assurer toute la participation possible des citoyens à la décision économique. « L'organisation poussée des plus importants groupes d'intérêt, le fait qu'ils constituent des agrégats très complets des intérêts qu'ils représentent et le fait que le Gouvernement, par l'institutionnalisation de leurs rôles, conditionne la façon dont leur influence s'exerce, font de ces organisations, des auxiliaires efficaces... pour une application cohérente de la politique économique » ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ E. KIRSCHEN et alii, *La politique économique contemporaine*, op. cit., p. 168.

De ce point de vue, la situation belge paraît satisfaisante : la fonction consultative s'est solidement affirmée dans le pays et a débouché sur un dialogue permanent entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics. Mais des progrès restent à accomplir dans le sens d'une rationalisation du réseau actuel des institutions, d'une meilleure cohérence interne des avis sur les questions fondamentales, d'une décentralisation de la concertation et d'un dialogue permanent avec les mandants, d'une harmonisation entre les exigences de la démocratie parlementaire et celles de la démocratie économique.