

118121

PS 230

LA CONCERTATION ECONOMIQUE

Par Robert HENRION.*

Document de travail C.R.I.D.E. n° 742.

UNIVERSITE CATHOLIQUE
LOUVAIN - LA - NEUVE
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE

* L'auteur est Professeur ordinaire à l'Université Libre de Bruxelles et Professeur invité à l'Université Catholique de Louvain.

LA CONCERTATION ECONOMIQUE.

" C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir."

Montesquieu.

1. Mécanisme, structure ou système ?

Les raisons de l'intervention de la puissance publique dans la vie économique sont multiples et bien connues.

Il y a un siècle et demi, l'économie libérée des contraintes corporatives et étatiques de l'ancien régime était censée se développer harmonieusement dans un système de marché axé sur le fonctionnement de l'entreprise aussi dénué d'entraves qu'il était possible.

L'égalité juridique semblait suffire : l'homme, dans sa lutte contre la rareté, donnant libre cours à ses dons d'initiative, concourant ainsi à réaliser le bien commun, par la poursuite de son intérêt particulier. Plus d'initiative, ni guère de contrôle des pouvoirs publics, ceux-ci devant essentiellement assurer à l'action des individus un cadre de sécurité.

Le marché libre devait permettre au consommateur d'exprimer souverainement sa volonté, les parties sont supposées égales dans le débat contractuel ; le jeu de celui-ci doit être soigneusement préservé et son résultat protégé.

Mais, très rapidement, en l'espace d'un peu plus d'un siècle, les douleurs sociales nées de l'industrialisation, les mouvements économiques souvent brutaux, la volonté surtout de plus d'égalité dans l'appropriation des choses, conduisirent la puissance publique à une intervention que certains regrettaient, au nom de leurs principes, mais que tous demandaient quand le péril ou la simple dépression était là.

Enfin, la concentration capitaliste, qui se développe encore sous nos yeux, a modifié profondément la physiologie d'un système qui supposait des partenaires égaux et des entreprises sans pouvoir.

Cette concentration, elle aussi, provoque l'intervention de l'Etat pour trois raisons : "elle entraîne une disparition relative du marché ou de la concurrence libre, elle hausse l'intérêt économique au niveau de l'intérêt général, elle modifie les rapports sociaux." (1)

Mais si du côté des entreprises, on vit à la fin du XIXe siècle une évolution vers la formation de groupes industriels, cartels, trusts, ententes qui avaient pour objectif de se mieux partager les marchés et d'avoir une grande influence sur les prix, du côté des travailleurs se formaient également de vastes groupes, les syndicats, qui firent front contre le patronat dans toutes les discussions intéressant les ouvriers (salaires, durée de travail, sécurité).

La puissance économique des "monopoles patronaux" les rendit suspects à l'opinion publique. Aussi l'Etat fut-il amené, sinon à contrôler, du moins à surveiller les agissements des monopoles. De plus, à partir du moment où les salaires ne dépendaient plus d'une convention privée particulière entre salariés et patrons, mais faisaient l'objet d'une convention collective par tranche d'industrie, il est apparu normal que l'Etat s'efforce alors d'influencer les groupes dans ce domaine. (2)

(1) G. Farjat : "Droit économique", Paris, P. U. F. 1971, p. 265.

(2) J. Le Bourva : "Economie Politique", Libr. Gl Dr. & Jurispr. Paris, 1962, pp. 35/36.

adde R. Henrion : "Système économique et statut de l'entreprise" Ann. Sc. Ec. appliquées (Louvain), t. XXIII, n° 3, 1965.

Enfin, la puissance publique se devait d'intervenir conformément au vœu des citoyens, chaque fois que des besoins ne pouvaient être assurés que par un mécanisme économique collectif (hôpitaux, transports, loisirs, etc.) c'est-à-dire là où le système du marché était insuffisant ou mal adapté.

Une des formes qu'adoptera l'intervention contemporaine de l'Etat consiste dans le mécanisme de la concertation économique.

Ainsi que l'a écrit J. Rivero :

" Même assoupli, même adapté, le procédé de la décision administrative unilatérale s'est révélé un instrument de direction économique insuffisant : sous sa forme réglementaire, il méconnaît la diversité des cas concrets ; sous sa forme individuelle, il est mal défendu contre l'arbitraire, sous l'une et l'autre son caractère autoritaire implique la sanction ; trop faible, elle n'arrête pas ceux qui trouvent, dans la désobéissance un profit supérieur ; trop forte, elle suppose, pour être effectivement appliquée, la rigueur d'un appareil répressif auquel l'opinion publique répugne ; l'échec et l'abandon du dirigisme autoritaire né de la guerre et maintenu à la libération, sont dans une large mesure, ceux de la décision administrative unilatérale, classique en tant que procédé exclusif d'action économique. "

" De manière générale, il semble que l'autorité publique, renonçant dans une large mesure à l'action par voie autoritaire, à la création directe d'obligations de faire ou de ne pas faire, cherche à créer un milieu dans lequel le particulier théoriquement libre de ses décisions économiques, se trouvera, en fait, amené à les prendre dans le sens voulu par le pouvoir. " (3)

Suivant cette vision renouvelée de la stratégie administrative, l'action de l'Etat intervient après négociation, voire agrément préalable, des milieux économiques et sociaux intéressés.

Il en sera de même souvent de l'exécution administrative qui devrait, en principe, se faire de consentement mutuel.

(3) "Action économique de l'Etat et évolution administrative", Revue Economique, 1962, p. 891.

Ce concert préalable (4), si répandu aujourd'hui, est-il susceptible d'engendrer un modèle de société économique, c'est-à-dire un véritable système original ?

Pour répondre à cette question, il convient, dès l'abord, de cerner le plus exactement possible le phénomène de la concertation.

Diverses définitions de l'économie concertée ont été proposées. C'est cependant celle de François Bloch-Lainé, promoteur du terme, qui semble le mieux rassembler les notions essentielles.

C'est - dit-il - "un régime dans lequel les représentants de l'Etat (ou des collectivités secondaires) et ceux des entreprises (quel que soit le statut de celles-ci) se réunissent, de façon organisée, pour échanger leurs informations, pour confronter leurs prévisions et pour, ensemble, tantôt prendre des décisions, tantôt formuler des avis à l'intention du gouvernement.

C'est un régime où les options principales, par exemple en matière d'investissement, de production et d'échange, ne dépendent plus entièrement, dans leurs sphères respectives, ni des chefs d'entreprises, ni des administrations publiques, mais procèdent d'une collaboration, de telle sorte qu'à la division du "secteur public" et du "secteur privé" ne correspondent pas deux séries d'actes autonomes, séparés, d'actes non liés." (5)

On a aussi suggéré que l'économie concertée pouvait désigner toutes les espèces de dialogues qui s'établissent entre les pouvoirs publics et les pouvoirs économiques. (6)

(4) Ainsi que l'observe le Dictionnaire Robert, le mot "concertation" est un néologisme. "Il est issu du verbe concerter, qui signifie : coordonner, délibérer, organiser ; ce nom vient du latin concertation, à qui Trévoux, dans son Dictionnaire "français-latin" (3e éd., 1723), donne le sens de "dispute, querelle, différend".

Dès le XVe s., concerter s'est employé au sens de "projeter en commun". Ainsi, le sens primitif du latin concertare (se battre) a cédé la place à la notion, toute opposée, d'"entente, d'accord en vue d'une fin commune".

C'est à cette dernière notion qu'il faut rattacher le terme concertation qui nous occupe.

(5) "A la recherche d'une "Economie concertée", Ed. de l'Epargne, Paris, 3e éd., pp. 5 et 6.

(6) G. Farjat, op. cit. p. 205.

Cependant, de telles définitions peuvent paraître fort imprécises dans la mesure où elles n'établissent pas de distinction nette entre les procédures de concertation et de consultation en matière économique. Or, ces deux notions sont peut-être semblables dans leurs buts, mais elles ne sont pas identiques. L'une et l'autre doivent, en principe, permettre à l'Etat, aux entreprises et aux représentants des travailleurs de coordonner leur action et de mettre en oeuvre des politiques cohérentes dans les grands secteurs de la vie économique et sociale. Mais alors que la consultation intervient généralement après que la décision ait été conçue par les gouvernants, la concertation permet le dialogue lors de l'élaboration même de la décision.

Dans ces conditions, le cheminement de la décision va se présenter fort différemment. (7)

Dans le premier cas, celui de la consultation, l'avis sollicité pourra ne modifier en rien le projet de la puissance publique ou de ses représentants.

Dans le second, au contraire, les parties - en ce compris l'Etat - entendent se comporter comme des "partenaires" dans la discussion. (8). La décision à intervenir, si les vues s'accordent, sera le reflet de ce dialogue.

L'exécution de cette décision en sera facilitée à l'égard de l'opinion publique.

On se rapproche alors de la notion d'"économie contractuelle", encore que le plus souvent il ne s'agisse que de déclarations d'intention, voire de définition d'objectifs communs, sans que des obligations juridiques concrètes aient été assumées et sans, dès lors, qu'il y ait matière à sanction.

Très exceptionnellement on rejoindra le concept contractuel, lorsqu'il s'agira de négociations particulières entre l'Etat et une entreprise menées le plus souvent dans le cadre de l'exécution d'un programme économique, on parlera parfois de "quasi-contrats de plan".

(7) voir R. Henrion "La concertation et l'autonomie bancaire", Journal des Tribunaux, 1972, p. 293 et s.

(8) Au mois de septembre 1974, cette distinction a bien été marquée par une organisation syndicale réclamant du gouvernement, pour ce qui concerne la politique de lutte contre l'inflation, non pas consultation mais concertation.

La loi belge du 30 décembre 1970 a ainsi permis de conclure d'importants "contrats de progrès" sur le plan de la recherche dans le domaine des industries de pointe où chacun des signataires s'engage à certaines prestations.

Encore que la notion de concertation fasse d'incontestables progrès et ait pris place à maintes reprises dans les initiatives gouvernementales et législatives de ces dernières années, elle peut se heurter dans les faits à de sérieuses difficultés.

Fondamentalement il faut bien admettre, qu'à défaut d'un statut approprié, la concertation, qu'elle ait lieu entre organes publics ou encore entre organes publics et privés, laisse intactes les prérogatives et les responsabilités juridiques de chacun en telle sorte que le manquement trouve sa sanctions essentiellement sur le plan psychologique, voire politique.

On a ainsi pu parler : de contrat sans sanction, de disposition "souple ou aléatoire" (9) de même sur un plan plus général, de recul de la contrainte faisant prévoir une "déjuridication" prochaine de droit.

Il est vrai que la forme traditionnelle de la contrainte publique cède ainsi dans le domaine économique la place à des techniques souples et adaptables notamment de persuasion et d'incitation exprimées par des textes peu rigoureux mais cette perte de précision des textes est un phénomène qui accompagne nécessairement l'exercice de plus en plus constant d'un pouvoir économique qui suppose une appréciation de l'opportunité. (10)

Comme celle-ci est changeante l'autorité publique se doit de conserver une large marge de manoeuvre, en cours de route, ce qui accentue nécessairement la précarité de la situation juridique des entités privées qui sont "cocontractantes".

Plus essentiellement on a aussi reproché au mécanisme de la concertation de n'être souvent que l'arbitrage de conflits existant entre différentes forces (syndicats, patronat, agriculteurs, etc...) sans "projet global d'intérêt collectif qui servirait de guide à une intégration des intérêts divers existant dans la société".(11)

(9) C. Cambier : "Le contrat de programme", Miscellanea, Gansho van der Meersch, Bruylant, 1973, r. III, pp.435-438

(10) voir encore Farjat op. cit. p. 210

(11) H. Simonet "Changer l'entreprise" Socialisme n° 124, août 1974, p. 328.

L'observation est exacte.

Si le droit économique tout entier traduit sous forme de règles générales les confrontations entre le pouvoir public et l'ensemble des décisions privées (12), la concertation qui n'est qu'un des mécanismes caractéristiques de ce droit, n'a pas pu réaliser jusqu'ici une architecture dotée de stabilité et de cohérence.

L'on peut certes considérer que dans certains pays la concertation correspond déjà à une structure institutionnelle d'encadrement (13), mais elle est en même temps une manifestation d'économie dirigée dans un cadre demeuré libéral, ce qui évoque plus une distorsion entre structures que l'élaboration d'un système organisateur de celles-ci.

M. Vasseur pouvait donc écrire, il y a dix ans déjà, que le nouveau type d'économie qui naît progressivement "sans être l'économie libérale du XIXe siècle, impuissante à répondre aux nécessités du XXe siècle, reste libre, sans être une économie dirigiste, devient disciplinée et informée, sans être une économie collectiviste, résulte d'un effort collectif" (14)

2. Le modèle belge d'économie concertée.

Dans notre pays, le développement du processus de dialogue, sur divers plans, a été tel depuis trente ans environ, qu'aux yeux de certains analystes, notre structure économique serait essentiellement une structure de concertation. (15)

(12) voir A. Jacquemin et Schrans, ^{Le} Droit économique, Paris, P.U.F., 1970, p. 93

(13) sur cette notion, voir R. Barre, Econ. pol., Paris, P.U.F., 1961, p. 196

(14) "Les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle", Rev. trim. dr. div. 1964, p. 15

(15) J. Vandenbosch "Actualité de l'entreprise publique", Rev. Socialisme, n° 122, avril 1974.

a) Pour souscrire à cette description, il faut avoir égard au fait que le dialogue a été organisé entre l'autorité centrale et les grands corps sociaux (organisations de travailleurs et organisations d'employeurs) non seulement au niveau général de l'organisation de l'économie (loi du 24 novembre 1948) et de la planification (loi du 15 juillet 1970), mais aussi d'organismes à compétence sectorielle ou spécifique chargés de mission de gestion ou de consultation ou encore d'institutions économiques ou financières (16).

(16) Organismes à compétence sectorielle:

Comité de contrôle de l'électricité et du gaz
Comité de concertation de la politique sidérurgique
Comité de concertation et de contrôle pour le pétrole
Commission spéciale de l'industrie des fabrications métalliques
Conseil consultatif de l'Energie
Comité national de coordination de la politique des transports
Commission spéciale de la Distribution

Organismes à compétence spécifique :

Conseil national de la politique scientifique
Commission pour la régulation des prix
Conseil de la consommation
Conseil national de la coopération

Organismes de sécurité sociale .

Office national de sécurité sociale
Office national des pensions pour ouvriers
Fonds des maladies professionnelles
Office national d'Allocations familiales pour travailleurs
Institut national d'assurance maladie-invalidité

Organismes d'intérêt public à but économique et financier.

Banque Nationale de Belgique
Société Nationale de Crédit à l'Industrie
Société Nationale d'Investissement
Office de promotion industrielle
Office National de l'Emploi
Société Nationale des Chemins de fer belges
Office Belge du Commerce Extérieur
Office belge pour l'accroissement de la productivité
Société Nationale du Logement
Institut de Réescompte et de Garantie
Conseil consultatif de la Coopération au Développement

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE
LOUVAIN - LA - NEUVE
FACULTÉ DE DROIT
BIBLIOTHEQUE

Dans un grand nombre de cas, la mission est conçue comme simplement consultative (ex. les conseils nationaux issus de la loi de 1948 : Conseil Central de l'Economie, Conseil National du Travail); dans d'autres, au contraire, il s'agit d'"associer" les milieux patronaux et syndicaux à la définition en commun de politiques publiques au plan national (Comité National d'Expansion économique fréquemment réuni ces dernières années pour délibérer avec le gouvernement des grands projets de celui-ci dans le domaine économique et financier) ou au plan de secteurs d'activités (Comité de concertation de la politique sidérurgique, et plus récemment, Comité de concertation et de contrôle pour le pétrole).

Enfin, dans d'autres cas, il s'agit pour ceux que l'on a dénommé successivement les partenaires sociaux et puis les interlocuteurs sociaux, de participer à la haute direction d'institutions essentielles comme la Banque Centrale ou les organes de financement de l'activité industrielle.

Une telle organisation, mise au point d'ailleurs d'une manière relativement empirique, a incontestablement donné aux structures globales de notre pays un caractère assez exceptionnel ; elle n'a pu fonctionner que parce que se sont installées progressivement des "règles de jeu bien rodées et acceptées sans arrière pensée par les partenaires." (17)

De plus, même quand la fonction est décrite comme consultative, il faut, dans l'analyse du réel, tenir compte des forces en présence et admettre que dans notre pays où les gouvernements sont le plus souvent faibles, l'action des interlocuteurs sociaux pourra être déterminante dans les choix fondamentaux. (18)

b) Cette concertation au niveau global ou sectoriel de l'économie prend bien entendu une dimension juridique supplémentaire lorsque le dialogue secteur public-secteur privé conduit à ce qu'on a dénommé l'"administration économique par voie contractuelle" et singulièrement lorsqu'il s'agit d'élaborer un régime administratif concernant tout un secteur. (19)

(17) voir l'étude "La Belgique, un modèle d'économie concertée à exporter ?", Rev. Intermédiaire 19 mai 1972.

(18) ainsi le Comité National de l'expansion économique (a. r. du 25 nov. 1960) dont la composition est paritaire et qui est placé sous la présidence du Ministre des Affaires économiques, avec mission de proposer les objectifs généraux de la politique économique (art. 2) a vu, en fait, son rôle croître progressivement et s'étendre par exemple à certains aspects de la fiscalité.

(19) voir spécialement J. Le Brun "L'Administration économique par voie contractuelle" C. D. V. A. de l'Université de Liège, Séminaire n° 23, 1970.

A cet égard, deux exemples récents paraissent mériter d'être cités :

- des contrats de programme en matière de prix ont été prévus par la loi du 23 décembre 1969 modifiant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 (elle-même modifiée par la loi du 30 juillet 1971 "sur la réglementation économique et les prix").

Ces dispositions - on l'a souligné (20) - si elles s'inspirent du système français en la matière, s'en distinguent de plusieurs manières, notamment en ce qu'elles interviennent non pas pour favoriser un déblocage des prix, mais pour encourager une discipline plus ou moins généralisée de ceux-ci et aussi en ce qu'elles ne sont pas introduites comme instrument d'exécution du Plan mais essentiellement dans le contexte de la seule police des prix.

Pour les entreprises, le résultat du contrat est principalement l'exonération des obligations en matière de hausse et aussi l'inapplication des mesures fixant des prix ou marges bénéficiaires maxima.

Chaque partie peut, moyennant le respect du préavis convenu, dénoncer l'accord, ce qui, formellement, donne la possibilité à la puissance publique de reprendre sa liberté dans un but d'intérêt général. En principe, l'Etat ne pourrait modifier le contrat unilatéralement.

Ces contrats sont conclus pour des durées limitées, mais la nature de tels actes juridiques est équivoque.

La conclusion d'un contrat de programme peut se faire sous la menace de fixation d'un prix maximum, et il est vrai que "face à l'entreprise c'est la collectivité qui s'engage et que les données fondamentales ne relèvent guère de l'autonomie de la volonté et de l'égalité des parties, mais de l'efficacité et d'une certaine forme de justice sociale". (21) Fondamentalement, il y a inégalité des partenaires.

Comme l'a écrit C. del Marmol "ces contrats sont la manifestation d'un procédé d'équilibrage des intérêts économiques et sociaux".

(20) J. Le Brun, *ét. cit.*, p. 22

(21) H. Olivier "Le contrat de programme nouvel instrument du contrôle des prix", *mém. de lic. Univ. Liège* 1970-71, p. 56.

De plus, ce qu'il convient d'observer, c'est que c'est un contrat "en mouvement". En effet, ce n'est pas un contrat instantané, dont l'exécution est entièrement laissée à l'abandon. Il s'agit d'un rapport de force et d'une adaptation des obligations qui impliquent des rapports continus entre les Fédérations ou les Entreprises signataires et le Service des Prix, et des révisions périodiques des clauses contractuelles. (22)

La précarité suggérée ci-avant est illustrée par l'expérience du "contrat de programme relatif aux produits pétroliers" conclu le 24 juillet 1974 entre le Ministre des Affaires économiques et la Fédération pétrolière belge.

Dès le mois de septembre suivant, à raison de modifications dans le contexte socio-politique, le prix du fuel domestique qui devait évoluer suivant la formule de structure des prix annexée à la convention, fut bloqué d'autorité pour une certaine période, au terme d'une reprise de "négociation". (23)

- un deuxième exemple de régime administratif négocié résulte du protocole intervenu le 1er février 1974 entre l'établissement public chargé du contrôle, la Commission Bancaire, et les principales banques de dépôt.

Cet accord, qui constitue en quelque sorte un complément au statut légal, entend organiser l'"autonomie de la fonction bancaire", c'est-à-dire l'indépendance dans l'octroi du crédit privé et public.

Cette procédure ne peut avoir l'ambition de mettre un terme définitif à la querelle doctrinale relative au statut juridique de l'appareil bancaire. Mais par la concertation qu'il organise dans une série de circonstances importantes, dont spécialement la désignation du Président du collège de direction des grandes banques de dépôt, il permet à celles-ci de s'intégrer plus clairement dans un service d'intérêt général avec la responsabilité mais aussi la dignité qui en découle.

(22) del Marmol : "Le contrôle administratif et judiciaire des prix", Bruxelles, Ac. Roy. de B. 1972-I, p. 15 et s.

(23) voir "Le Soir", 28 septembre 1974.

c) Enfin, la concertation, sans produire un régime administratif, peut influencer les comportements par des accords d'incitation conclus par les pouvoirs publics avec des entreprises (ou des branches professionnelles). L'administration promet d'accorder des avantages financiers ou même fiscaux et l'entreprise prend, en contrepartie, des engagements de production, d'exportation, d'investissement, d'aménagement des territoires, etc... (24)

Ainsi, la loi du 18 juillet 1972, portant approbation des lignes de force du Plan, prévoit que les contrats dont question au titre premier de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique, devront concourir à la réalisation des objectifs sectoriels, technologiques et régionaux prévus.

L'expérience de ce type de convention est récente dans notre pays, mais dans le rapport présenté à la Chambre, sur le projet de loi n° 125, qui devait devenir la loi du 30 décembre 1970, une analyse approfondie est faite de ce type d'accord, qualifié assez curieusement "quasi contrat économique".

On y précise notamment que le quasi contrat cesse ses effets à la fin du plan auquel il se rapporte, mais aussi que l'Etat peut faire cesser unilatéralement les effets du quasi contrat, par exemple en cas de modification du plan ne nécessitant plus l'octroi d'incitants à certains types d'entreprises.

Comme l'a relevé M. Flamme "l'autorité publique n'a pas pu renoncer à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, ni davantage limiter l'exercice futur de son pouvoir de police". Il s'agirait dès lors, bien plus dans le chef de l'autorité d'une obligation de comportement global, d'attitude psychologique en quelque sorte, que d'obligation de moyens ou de résultats ; ce nouveau type d'engagement découlerait, dès lors, moins de l'ordre juridique que de la "psychologie sociale". (25)

Quant au contentieux de ces quasi contrats, le rapporteur déclare que le confier à une juridiction spéciale serait dangereux, car "il permettrait à la juridiction susdite de contrôler l'activité spécifique de l'Exécutif, dans le domaine économique ; bref, de devenir un organe supérieur à l'Exécutif, ce qui serait contraire à la séparation constitutionnelle des pouvoirs". (ceci n'est cependant pas évident)

Il ajoute que l'exécution du quasi contrat économique du plan est surtout une question de confiance réciproque et de collaboration loyale.

(24) voir M. Flamme : "Traité théorique et pratique des marchés publics", Brux. Bruylant, 1969, p. 61

(25) voir encore M. Flamme, op. cit. p. 67

Tout ce qui a été indiqué ci-avant (points a), b), c)) démontre le degré extrême de concertation qui caractérise notre structure économique et sociale, qu'elle s'exprime ou non au stade final soit par des accords informels soit par des contrats. (2)

Ceci à un tel point que l'octroi de fonds par la Banque centrale à l'Etat est traditionnellement organisé par des conventions, alors que dans d'autres pays il s'agira par exemple d'une organisation par voie législative.

On peut aussi mentionner que jusqu'il y a peu, la politique monétaire s'exprimait dans des protocoles où les organismes de crédit du secteur public ou du secteur privé étaient parties (la loi du 23.12.1973 a cependant prévu une procédure plus ferme consistant dans des recommandations auxquelles force obligatoire peut être conférée).

Enfin, les spécialistes de la science politique aiment citer comme cas extrême du développement du rôle des interlocuteurs sociaux, celui qu'ils ont joué dans la tentative de règlement du conflit médical en 1964 ; en fait, il s'est agi alors moins d'une collaboration avec l'Etat que d'un véritable effacement de celui-ci.

- (26) Cette dernière forme est de plus en plus utilisée :
- Dans le "contrat de progrès", fréquemment appelé "contrat de programme", l'Etat garantit son assistance à l'industriel, à la condition que celui-ci mette en oeuvre un programme de développement susceptible de promouvoir le progrès technique, économique ou social, dans l'intérêt général du pays.
 - L'entreprise désireuse d'améliorer ses méthodes d'organisation de gestion ou de promotion, peut recourir au "contrat de promotion de l'administration des entreprises". En choisissant de commun accord avec le ou les ministres intéressés l'organisme conseiller de gestion le plus approprié à ses besoins, l'industriel obtiendra de l'Etat une aide pour le paiement des honoraires réclamés.
 - Le "contrat de promotion technologique" permet de couvrir une partie des dépenses relatives à la recherche ou à la mise au point de prototypes, de produits ou de procédés nouveaux. L'aide accordée par l'Etat consiste en avances sans intérêt et dont peut bénéficier toute personne physique ou morale, de droit public ou privé ; le montant de ces avances, récupérables à partir du stade de rentabilité, peut s'élever jusqu'à 80% des dépenses.
 - Le "contrat relatif à la reconversion ou à la restructuration des entreprises" peut prendre des formes diverses appropriées au cas d'espèces : élimination des causes des difficultés ; mesure de gestion propres à redresser la situation ; investissements nécessaires.
- Les aides accordées seront soit le recours à un conseiller, soit celles prévues comme incitant à l'investissement.
- Enfin, la loi du 30.12.70 prévoit des interventions possibles de l'Etat dans l'aménagement des infrastructures régionales d'accueil d'industries, de l'artisanat ou des services : acquisition de terrain pour cause d'utilité publique, éventuellement par voie d'expropriation ; aménagement des terrains acquis. Les aides comprendront alors des réductions de taux d'intérêt et/ou des primes en capital à fonds perdus et/ou, encore, la garantie de l'Etat aux remboursements.

3. Appréciation générale.

UNIVERSITE CATHOLIQUE
LOUVAIN - LA - NEUVE
FACULTE DE DROIT
BIBLIOTHEQUE

La description succincte qui vient d'être faite, démontre - nous semble-t-il - combien l'autorité publique, onniprésente dans l'économie à certains égards, est appelée à négocier pour assurer son influence.

Fondamentalement, le développement du processus de concertation est le reflet d'une modification des conditions politiques qui avaient assuré la réussite du système parlementaire.

L'existence, aujourd'hui, dans notre pays, de groupes intermédiaires fortement structurés s'interposant entre le pouvoir central et les assujettis (27) explique déjà qu'entre les modes d'influence autoritaires et les modes d'influence non autoritaires (incitatifs), le choix s'exercera le plus souvent en faveur de ces derniers. Et il est vrai de dire que l'autorité n'est qu'un des modes d'influence dont dispose le pouvoir ou encore que "les gouvernements sont tributaires de l'accord des principaux groupes pour pouvoir mettre en oeuvre leur autorité." (28)

Mais il faut ajouter pour obtenir une vue complète de la situation, qu'à côté de ces groupes intermédiaires à base professionnelle, notre structure économique se caractérise aussi par la présence de groupes de sociétés nationales, et surtout depuis une dizaine d'années internationales, dont la puissance comme partenaires dans la négociation ne doit pas être sous-estimée. (29)

Tout cela, joint à la multiplicité dans notre pays d'entreprises ou d'institutions d'économie mixte conduit incontestablement à une grande obscurité sur le lieu du pouvoir réel.

Avec une acuité variable, le phénomène est d'ailleurs général dans les démocraties occidentales ; il y a quelques mois, deux auteurs français, J. Attali et M. Guillaume, écrivaient "hors du marché, les décisions sont dites "politiques", mais qui les prend ? Sous quelle pression ? Au profit de qui se règlent les conflits de classe ? L'analyse des mécanismes réels des décisions économiques publiques est une des branches les plus sous développées de l'analyse économique moderne." (30)

(27) sur le phénomène général cons. spécialement l'ouvrage essentiel du Professeur W. J. Ganshof van der Meersch "Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques.", Brux. Libr. Encyclopédique 1937, 176 p.

(28) P. H. Claeys "Groupes de pression en Belgique", Ed. U. L. B. et CRISP, Brux. 1973, p. 35

Ceci constitue d'ailleurs une des explications de l'inflation contemporaine - voir R. Beauvois, Bulletin de la Sté Royale d'Ec. Pol. fév. 1974, p. 35.

Dès lors, l'économie concertée peut être interprétée par certains comme une renaissance de la liberté économique coïncidant avec le déclin de l'action de police administrative et de l'action proprement réglementaire, mais en même temps par d'autres comme un procédé subtil mais équivoque de dirigisme économique. (31)

Nous voudrions conclure par une triple observation :

a) L'avenir de la concertation dans notre pays, au niveau de l'Etat et des grandes organisations d'employeurs et de travailleurs n'est pas exempt de précarité ; le mécanisme, en effet, ne peut fonctionner, spécialement pour la planification économique, qu'à la condition qu'existe un minimum de consensus quant au type de société qui veut incarner le plan. Or, n'assiste-t-on pas aujourd'hui à une "dislocation du consensus national implicite sur lequel notre société a reposé pendant des décennies. ?" La question a été posée, à juste titre, à plusieurs reprises par le Commissaire au Plan. (32)

-
- (29) voir notamment dans les travaux de la Commission Droit et Vie des affaires de l'Université de Liège (1973) sur les "Groupes de sociétés" la communication du Professeur A. Jacquemijn, et pour une description générale "Morphologie des groupes financiers", CRISP, Brux. 1962, adde dans les dossiers du CRISP "La concentration économique", 1973.
 - (30) L'Anti-économie, Paris, P.U.F. 1974 ; voir cependant pour les U.S.A. les travaux de A. Berle et pour la France ceux de Fr. Perroux "L'Economie du XXe s.", 1963 et "Pouvoir et Economie", Paris 1973.
 - (31) voir Friedman M. "Capitalism and Freedom", The university of Chicago press, 10e éd., 1970, plus particulièrement les pp. 22 à 27 ; Schonfield A. "Moderne Capitalisme", Oxford university press, 2e éd. 1967 ; traduit en français et édité par Gallimard, Bibliot. des sciences humaines, 1967, introduction P. Massé ; De Calan "Pour les libertés économiques et sociales", Nancy, 1967, sur une critique globale des conceptions de "l'économie concertée ou contractuelle" voir Trentin B. "Les doctrines néo-capitalistes et l'idéologie des forces dominantes" dans Temps modernes, sept.-oct. 62, n° 196-197 ; adde le bulletin de Fabrimétal du 19.6.1972 : "Les nouvelles techniques d'intervention, sous prétexte de concertation mêlent à l'envi procédés unilatéraux et mécanismes d'inspiration contractuelle : seul un effort doctrinal important de clarification permettrait de sortir de cette équivoque".

b) Inversément, du point de vue macro-économique, la concertation poussée à l'extrême devient, surtout quand elle se prolonge sans fin, une méthode de non gouvernement, c'est-à-dire une procédure qui conduit à cette forme politique qu'André Piettre a qualifié "Etat-néant" "un Etat démantelé dans son être qui se trouve assailli du dehors par les mille coalitions d'intérêts privés : groupes économiques, syndicats, agents publics eux-mêmes...." (33).

c) enfin, du point de vue micro-économique, la concertation permanente entre la puissance publique et les firmes privées bénéficiaires d'aides multiples, peut conduire ces dernières à rechercher exagérément la stabilité et la sécurité aux dépens de la prise de risque inhérente au système économique. (34)

Au total, si la concertation est bonne dans son principe, elle est délicate dans son maniement. La juste mesure ne pourra être trouvée que grâce au rétablissement de l'autorité de l'Etat.

-
- (32) voir R. Maldague "Planification et démocratie parlementaire" Document Cepess. 1974, n° 1-2, p. 47, qui avait déjà fait observer "on assiste ainsi depuis deux ou trois ans à une radicalisation des deux grandes organisations syndicales, radicalisation encore assez théorique jusqu'ici, mais qui se traduit néanmoins par un désengagement inquiétant de la F.G.T.B. par rapport à l'idée du Plan".
- (33) Les trois âges de l'économie, Paris, Ed. ouv. 1955, p. 268 et
- (34) L'observation en a été faite notamment par Alex Jacquemin "Pouvoir de l'entreprise et incertitude" dans "Economies et Sociétés" Cahiers de l'I.S.E.A., 1974, p. 10 et s.