

Qui décide en matière de finances publiques en Belgique ?

par Robert HENRION,

Ministre d'Etat.

★

1. D'une manière générale, la recherche des facteurs de la décision en matière politique est une tâche difficile, si l'on veut aller au-delà du seul aspect juridique ou institutionnel.

Comment se prennent les décisions de l'Etat ? Comment s'effectuent ses choix ? Qui fait réellement la politique ? Autant de questions auxquelles la réponse serait imparfaite si l'on se bornait à énumérer des lieux, des institutions et des procédures (1).

L'Etat ne peut être représenté comme une puissance abstraite et neutre définissant au-dessus des rapports de force économiques et sociaux, les règles de la vie en société.

L'Etat est une construction sociale, c'est-à-dire une concrétisation particulière des rapports économiques et sociaux qui s'entretiennent au sein de la société. « De ce fait, l'Etat est non seulement en relation avec ces rapports, mais il en est *en permanence traversé*. Ce double aspect est tout aussi présent dans la fonction législative que dans la fonction exécutive de l'Etat » (2).

Comme l'a écrit le Professeur Maurice Duverger, les décisions politiques sont prises dans le cadre du parallélogramme de forces résultant de la combinaison de ces divers facteurs.

Et quand l'organisation politique de la décision se ramifie entre divers conseils, comités et cabinets restreints, la localisation précise du décideur final va se heurter à une opacité supplémentaire.

Le domaine des finances publiques, même conçu au sens étroit comme étant simplement celui de la couverture des dépenses de l'Etat, mériterait

(1) Voir notamment G. QUADEN, *Le néocapitalisme*. Paris, Edit. J.P. Delarge, 1976, pp. 135 et ss.

(2) Rapport préparatoire du IV^e congrès des « Economistes belges de langue française », mars 1980.

une très grande clarté sur l'identité du décideur. Nous verrons qu'en général il n'en est rien.

Dans les développements qui suivront, l'on étendra la notion de finances publiques aux diverses techniques financières : dépenses, taxes, impôts, emprunts, procédés monétaires, budget, etc.

Certains aspects de la politique financière et monétaire seront évoqués en recherchant leur origine et les facteurs décisionnels qui y ont joué pendant la période considérée.

Incidemment seront évoquées quelques réformes des institutions financières dans la mesure où le statut peut être mis en relation avec l'exercice de la puissance publique et la couverture des dépenses.

2. Comme dans la plupart des Etats occidentaux, notre pays a connu, surtout depuis la dernière guerre, un ébranlement du système traditionnel de décision politique.

Notre démocratie est à l'épreuve, fait observer Jacques Lesourne dans un récent ouvrage aux analyses pénétrantes (3).

En fait on peut constater, dit-il, que « nos démocraties occidentales sont un mélange de trois démocraties. Une démocratie formelle qui, par le bulletin de vote, donne légitimité au législatif et à l'exécutif dont dépend l'appareil de l'Etat. Une démocratie corporatiste qui réunit le gouvernement et les autres membres de l'oligopole social. Une démocratie spontanée qui fleurit ça et là, à l'initiative de groupes multiples de citoyens. Entre les trois le jeu est incessant, complexe, souvent heurté ».

Si les deux derniers types sont respectables et doivent même être encouragés, quitte à les canaliser en leur conférant, le cas échéant, un statut, il est banal d'observer que le premier type qui correspond à la forme traditionnelle du parlementarisme souffre d'inadaptation, ce qui constitue un danger.

Les imperfections sont nombreuses et exprimées fréquemment (4). On en mentionnera simplement quelques-unes :

- le régime parlementaire qui est un moyen de réaliser cet idéal suivant lequel le peuple est souverain et libre et qui s'accompagne le plus généralement du mécanisme de la représentation — préféré à celui du référendum — peut parfois conduire à une certaine dénaturation du pouvoir populaire et de sa volonté ;
- la transparence dans l'acte de décision politique est imparfaite dans bien des cas ;

(3) J. LESOURNE, *Les mille sentiers de l'avenir*. Paris, Seghers, 1981.

(4) Cf proposition de loi Jorissen et consorts, 30 avril 1975, doc. Sénat, 598, 1974-1975, n° 1.

- certains pouvoirs de fait économiques et sociaux peuvent provoquer la décision ou la paralyser à l'abri de toute responsabilité ;
- le Parlement entérine plus qu'il ne décide, dans des réunions souvent désertées ;
- la technicité croissante des problèmes met les gouvernements à l'abri du contrôle et de la censure des Assemblées ;
- la communication est imparfaite entre le système politique et l'ensemble des citoyens ;
- une liaison privilégiée s'est établie aujourd'hui entre les gouvernants et l'opinion à coup de sondages et d'émissions télévisées, c'est-à-dire en passant au-dessus des Assemblées élues.

Dans toutes ces critiques il y a quelque vérité encore qu'une grande part du malaise soit bien ancienne.

Si l'on prend, par exemple, le fonctionnement des assemblées, l'absentéisme et la vanité de certains discours interminables ont été dénoncés mais aussi expliqués depuis longtemps déjà.

En 1931, Winston Churchill recommandait de ne faire siéger les parlementaires que six mois par an au total si l'on voulait éviter un absentéisme provoqué par toutes les fatigues de la vie moderne et les innombrables tâches dans les circonscriptions.

A la même époque, Max-Léo Gérard s'élevait contre les longs discours répétitifs et déclarait que ce flot d'éloquence diminuerait si les orateurs se voyaient « interdire — comme à la Chambre des Communes — de lire leurs discours ».

Plus les débats sont longs, plus les discours se répondent peu, plus l'absentéisme sévit.

Le débat gagnerait certes à être plus ramassé mais il faudrait en même temps que la qualité des informations reçues soit plus adéquate.

Aujourd'hui le parlementaire, quel que soit son dévouement, n'est plus à armes égales à l'égard du gouvernement qui détient les dossiers et dispose de collaborations nombreuses. La technicité des problèmes a, depuis longtemps, modifié le *centre de gravité du pouvoir*.

Ce glissement progressif du pouvoir au profit des gouvernements n'a cependant pas permis de réduire l'opacité dans les facteurs de la décision.

Pour ce qui concerne notre pays, en 1965 ces bons observateurs que sont MM. Meynaud, Ladrière et Perin, déclaraient que dans notre pays, quels que soient les nombreux instruments de la politique économique qu'il manie, l'Etat n'intervient en somme que comme médiateur entre

deux importants groupes sociaux, celui d'un capitalisme industriel très concentré et celui d'un monde ouvrier doté d'organisations solides (5).

Il faut ajouter cependant que ces « pouvoirs de fait » ne disposent nécessairement pas de moyens d'action comparables. Une grève de salariés, dès l'instant où elle concerne des secteurs essentiels comme le gaz, l'électricité ou les transports et surtout si elle se mue en grève générale, est d'une indéniable puissance politique (6), ce qui compense les moyens plus discrets mais dont il n'est pas question de minimiser l'efficacité de ce qu'il est convenu d'appeler les « puissances d'argent ».

Celles-ci d'ailleurs, n'ont généralement pas l'initiative, mais se bornent le plus souvent à exercer une action de freinage par le truchement d'organisations patronales dont l'influence est grande.

3. A ce phénomène plus sensible chez nous qu'à l'étranger, il faut ajouter :

a) un développement propre à la Belgique du processus décisionnel de la concertation qui, poussé à l'extrême, a pu parfois conduire, à la limite, à une situation de « non-gouvernement » (7);

b) la pratique des gouvernements de coalition ayant recours à d'incessants et indispensables compromis entre diverses tendances, y compris celles des groupes qui les soutiennent officieusement.

Tout cela faisait écrire récemment à un observateur étranger :

« La chose politique belge peut être comparée à un pétrolier géant : un violent coup de barre produit un changement infinitésimal de direction après quatre ou cinq milles marins : la multiplicité des couches de gouvernements, le besoin de satisfaire des syndicats et des employeurs divisés sur des bases religieuses et idéologiques, de lourdes et encombrantes formules de coalition ont rendu le gouvernement presque totalement imperméable aux changements » (traduction) (8).

C'est à une observation analogue, à peine moins sévère, qu'aboutirent certains travaux du colloque Jean Meynaud organisé par le CRISP en

(5) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*. Paris, Edit. Colin, 1965.

(6) Voir M. W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques*. Bruxelles, 1957.

(7) Voir R. HENRION, Certains aspects du droit économique en Belgique. *Recherches Economiques de Louvain*, n° 3, août 1968, pp. 288 et ss et « La concertation économique ».

Reflets et perspectives de la vie économique, 1975, tome XIV, adde A.M. KUMPS et R. WITTERWULGHE. *Annales des Sciences Economiques Appliquées*. Louvain, 1978, pp. 93 et ss.

Il faut observer cependant qu'à partir de 1975, sous l'influence de la crise, le mécanisme de la concertation commença à se gripper.

(8) J. FITZMORRIS, *The Politics of Belgium : Crises and Compromise in a Plural Society*. Londres, Edit. C. Hurst, 1983.

septembre 1978 lorsque M. Xavier Mabilie écrit dans son rapport : « Seul parfois le regard de l'observateur extérieur perçoit des traits qui échappent aux regards habitués. Val Lorwin appliqua au cas belge les notions de « verzuiling » et de « segmented pluralism » mettant ainsi en lumière certains des principes organisateurs du système des groupes-acteurs de la décision (9) ».

d) Il faut enfin ajouter à ces caractéristiques un élément propre à nos finances publiques qui est une série de crises récurrentes dont les causes fondamentales sont peu perçues par l'opinion.

À cet égard, on peut constater un phénomène psychologique assez rare suivant lequel, périodiquement, après une longue indifférence, assez béate, coïncidant souvent avec quelques années de haute conjoncture, survient dans l'opinion publique un choc émotif qui va faire de la maladie de nos finances le thème privilégié, le sujet à sensation.

On se souviendra des événements financiers de fin 1965, début 1966 : « le train fou lancé dans le brouillard... » (10).

Appelé à ce moment à analyser dans un Centre universitaire les aspects psycho-sociologiques de l'événement, je pensais pouvoir en donner la description suivante :

« Très brusquement, un intérêt passionné s'est déclenché à travers la presse, la radio, la télévision, la vie des partis, des groupes, des fédérations. Notre thème est devenu « le problème » sur la causalité ou le traitement duquel des idées multiples ont été exprimées, presque aussi innombrables et dispersées que certaines données macro-économiques qui circulent, dans la confiance, dans la perfidie ou plus simplement dans la magie des « grands chiffres incertains ».

Faut-il dès lors considérer que l'essentiel est fait, *que l'opinion s'est ressaisie*, qu'elle n'est plus indifférente et qu'elle s'est exprimée à la satisfaction entière des sociologues ? Notre rôle aujourd'hui serait dès lors fort simplifié, car il n'y aurait plus qu'à enregistrer.

Tel n'est pas le cas pensons-nous, et pour une série de raisons :

- a) la transition a été trop brusque, de l'indifférence à la passion ;
- b) la nation a été trop émue pour susciter l'expression de volontés claires et réfléchies ; la crise atteignant personnellement chacun, par quelque biais, les jugements ont revêtu souvent un tour exagérément individualiste ;

(9) Actes de ce colloque « Le système belge de la décision politique », p. 44.

(10) Suivant l'expression de M. Pierre Harmel alors Chef du gouvernement.

c) d'autre part, faute de tradition ou de temps, l'on n'a pas pu éclairer nettement de larges couches de l'opinion publique *sur le rôle actuel des finances de l'Etat et a fortiori sur les grandes options dont celles-ci sont solidaires* ».

Dans les années qui suivirent immédiatement, on s'est efforcé de réaliser un certain assainissement mais avec un succès relatif.

Et puis, on a pensé à autre chose, la prospérité exceptionnelle des dernières années 60 sécrétant des plus-values fiscales confortables qui masquaient la précarité de la situation de nos finances.

Aux environs de 1972-1973 apparaissent les premiers craquements ; certains analystes parlent de budgets flattés ou de budgets de complaisance ; la stagnation économique qui suit accentue, bien entendu, les phénomènes.

Ensuite, on voit les prévisions budgétaires complètement démenties par les faits tant en recettes qu'en dépenses et les gouvernements, quelle que soit leur composition, obligés de rectifier leurs prévisions quelques mois à peine après le vote parlementaire. A nouveau l'opinion publique commença à s'émouvoir, mais tardivement.

4. Ceci explique que pendant les trente années faisant l'objet de l'examen, les initiatives financières les plus importantes ont été prises *sur fond de crise* et que l'on eut recours bien souvent à la procédure des pouvoirs spéciaux en la justifiant par le mauvais état des finances publiques (11).

Ces attributions exceptionnelles de pouvoirs ont été demandées au Parlement par des coalitions diverses (en 1945, socialistes, catholiques, libéraux, communistes ; en 1957, socialistes et libéraux ; en 1967, sociaux-chrétiens et libéraux).

Ce mécanisme de délégation permet d'aller plus vite que le Parlement ne l'aurait fait, mais *il n'est pas certain* que, dans le contexte socio-politique, *il permette aussi d'aller plus loin*.

Si le Parlement est pour le domaine de la délégation provisoirement « hors circuit », des groupes de pression bien organisés demeurent et, comme l'a écrit un jour M. Pierre Wigny, c'est dans les couloirs ministériels que leur action se transporte.

Un observateur impartial a fait remarquer que les pouvoirs spéciaux de 1967 avaient « en dehors de résultats positifs incontestables enregistrés en matière économique et de marchés financiers, abouti à un relèvement des impôts, mais à aucun assainissement significatif. A chacune de ces

(11) Ce fut le cas, bien entendu, en 1945 (loi du 20 mars) mais aussi en 1957 (loi du 12 mars) et en 1967 (loi du 31 mars).

Et la série se poursuivra plus tard avec les lois d'août 1978, de février 1982 et de juillet 1983.

tentatives cependant, la volonté politique de « reprendre les choses en main » était incontestable. Mais une chose est de vouloir faire des économies, autre chose est de les réaliser » (12).

Cette procédure va encore accentuer l'opacité des facteurs décisionnels puisque la discussion, loin du grand jour de la séance publique, va se dérouler normalement dans le secret.

Toujours limitée par de puissantes actions externes, l'action gouvernementale pourra cependant se développer avec une certaine indépendance, quand très exceptionnellement elle procédera par surprise, ou encore plus fondamentalement quand elle aura pour objet des matières essentiellement techniques où les intérêts immédiats des grands corps socio-économiques apparaissent comme moins directement concernés, ce qui est d'ailleurs de nature à expliquer le peu d'empressement antérieur du Parlement à s'en saisir. Il est significatif, à cet égard, que la réforme de nos institutions financières ait été opérée en 1935, à la faveur d'une loi d'habilitation, et que la mise à jour de cette réforme ait pu être faite en 1967, suivant la même procédure (13).

5. Si les éléments *décisifs* de l'orientation finalement adoptée font souvent défaut, on observera cependant que dans de nombreux cas *l'initiative* à la base de celle-ci peut être établie.

Prenons quelques exemples :

- Les arrêtés monétaires et financiers de 1944-1945, préparés à Londres par le gouvernement en exil, peuvent être pour l'essentiel, attribués à M. Camille Gutt qui en brava l'impopularité.
- La dévaluation de 12,3 % par rapport au dollar du 21 septembre 1949 fut décidée sur l'avis prépondérant du Premier Ministre M. Gaston Eyskens, économiste réputé, qui l'emporta auprès de ses collègues contre l'opinion de la Banque Nationale, favorable au franc flottant (14).

(12) P. DEFRAIGNE, Pour redresser les finances publiques : le budget-programme, *Revue générale belge*, décembre 1968, p. 5.

(13) Décivant cette mise à jour, Jean Jussiant s'exprimait comme suit : « Elle a la volonté de constituer, et constituera sans doute, un tournant important dans l'évolution de l'organisation financière de la Belgique, qui s'inscrit dans la suite logique des améliorations considérables qui y ont déjà été apportées précédemment ». (« Les récents arrêtés royaux et l'évolution de la structure financière de la Belgique » dans la *Revue de la Banque*, 1968).

Il est vrai qu'elle s'inspirait, pour l'essentiel, des travaux d'un groupe de travail spécialisé, présidé par M. F. De Voghel, où les divers courants de pensée représentatifs de la nation se trouvaient présents (voir *La Relève* du 8 décembre 1967), ce qui explique qu'elle fut généralement approuvée.

(14) Voir L. MORISSENS, « Les facteurs de la décision politique en Belgique », *Cahiers Économiques de Bruxelles*, 1965, p. 336.

- Le rétablissement de la couverture en or de la monnaie par la loi du 12 avril 1957 fut le résultat d'une initiative de M. M. Frère, Gouverneur de la Banque Nationale qui allait prendre sa retraite et désirait laisser à son successeur un pouvoir dont il n'avait pu disposer lui-même. Cette mesure reçut l'accord unanime du Parlement.
- L'institution du « précompte d'impôt complémentaire sur les revenus mobiliers » au niveau de 10 % par la loi du 14 février 1961 est due à une revendication du syndicat chrétien qui réclamait un taux de 15 %. Le taux choisi fut sans doute un compromis entre les promoteurs et l'aile libérale de la majorité opposée, en principe, au précompte. Cette innovation était bien reçue par M. Jean Van Houtte, alors ministre des finances, parce qu'elle facilitait sa tâche dans la perception des recettes (15).
- La création de la Société Nationale d'Investissement par la loi du 2 avril 1962 (dite loi Spinoy) correspondait à une revendication socialiste déjà ancienne. Le dosage dans la décision apparaît comme un compromis entre les opinions des deux ailes de la majorité sociale chrétienne-socialiste. La FGTB et le PSB se prononçant pour une institution publique tandis que la CSC et le PSC préféraient une institution mixte.
- La réforme fondamentale de l'impôt sur le revenu par la loi du 30 octobre 1962 était annoncée dans les termes suivants par la déclaration du gouvernement présidé par M. Théo Lefèvre :

« Les instruments fiscaux désuets, compliqués, peu équitables et inefficaces que nous connaissons aujourd'hui doivent être remplacés par un système fiscal moderne. Il faut que demain la fiscalité encourage l'investissement et l'effort, qu'elle décourage la fraude et rétablisse la justice. Il faut que rendue moins compliquée, elle devienne en Belgique comme dans tous les Etats modernes, le moyen de politique financière efficace au service d'une politique conjoncturelle et structurelle de développement économique. »

M. André Oleffe, Président du MOC, avait joué un rôle très important dans l'élaboration du projet. Il devait normalement devenir ministre des Finances mais en dernière minute, les objections formulées par des personnalités de droite firent porter le choix sur M. André Dequae auquel on adjoignait M. Thielemans.

(15) L. MORISSENS, *ibid.*, p. 339.

On a relevé notamment que cette réforme substantielle fut étudiée en commun par la CSC et la FGTB ce qui était un phénomène nouveau (16). L'attitude du patronat fut surtout défensive.

- La fixation d'un coefficient de réserve monétaire dans les organismes de crédit en 1964 est le résultat d'une demande de la Banque Nationale (17).
- La petite réforme fiscale en 1966, qui comportait notamment l'unification des deux précomptes (15 % + 15 % de contrôle) au niveau de 20 % fut réalisée par une coalition sociale chrétienne-libérale mais l'initiative en revenait principalement au Premier Ministre Van den Boeynants.
- L'origine lointaine de la demande de pouvoirs spéciaux en 1967 est due à une note du ministre des Finances (extra-parlementaire) adressée au Chef du gouvernement le 15 novembre 1966 (18).
- La modification en 1968 du plafond maximum des avances de la Banque Nationale à l'Etat, resté pendant vingt ans au niveau de 10 milliards ce qui avait, assez curieusement, revêtu un caractère symbolique de prudence monétaire et de bonne gestion, dans la presse économique et une large partie de l'opinion fut proposée par le même ministre. Elle fut réalisée en 1968 par un gouvernement qui ne gérait plus que les affaires courantes et acceptée généralement grâce à une amélioration temporaire de la trésorerie de l'Etat.
- Des réformes importantes, comme le passage au système de la TVA, furent simplement l'exécution d'un accord international intervenu au sein de la CEE.

De même, la décision prise par le Conseil des Ministres les 21 décembre 1973 et 11 janvier 1974 d'adopter dorénavant le système de budget unique, résulte principalement des recommandations faites par un groupe de travail de l'OCDE dans son étude sur « la politique budgétaire et l'équilibre économique ».

- Enfin, des mesures comme la mise à jour de la réforme des institutions financières ou l'organisation progressive du rôle des Par-

(16) J. MEYNAUD, J. LADRIERE et F. PERIN, *La décision politique en Belgique*. Paris, Librairie Colin, 1965, p. 241.

(17) La fixation de ce coefficient incombait en principe à la Commission bancaire et il semble que des divergences de vues survinrent mais que le ministre des finances épousa l'avis de l'Institut d'Emission, voir L. Morissens, *op. cit.*, p. 347.

(18) Voir L. BINNEMANS, *Robert Henrion, un escrimeur aux Finances*, Bruxelles, Edit. Labor, 1974, p. 66.

quets dans la répression de la fraude fiscale ont trouvé leur origine dans les recommandations de Commissions gouvernementales.

Dans le premier cas il s'agissait des travaux des diverses commissions présidées par M. F. De Voghel, Vice-Gouverneur de la Banque Nationale, dans le second, de la commission présidée par M. le Procureur général W.J. Ganshof Van Der Meersch alors Avocat général à la Cour de Cassation (19).

Les travaux bien connus du Professeur Franck sur l'importance de la fraude fiscale avaient sensibilisé l'opinion à ce propos.

6. Il résulte de ces nombreux exemples que pendant la période considérée, peu d'initiatives sont d'origine parlementaire. Ainsi, au cours de la décennie 1963-1973, sur une quarantaine de lois dans le domaine *fiscal*, sept seulement furent d'inspiration parlementaire.

Comme l'a indiqué au surplus le Professeur A. Parisi : « On relève d'autre part, qu'au cours des discussions des différents projets de loi, les amendements que les parlementaires ont déposé à la Chambre ou au Sénat, ont été rejetés à la quasi unanimité de la majorité. On peut en déduire que le Gouvernement peut traditionnellement faire appel à sa majorité, d'autant plus qu'il ne dépose son projet qu'après avoir délibéré de son contenu avec les leaders de la majorité. D'ailleurs, tout projet gouvernemental de fiscalité est présenté comme un tout équilibré, dont une modification entraînerait soit une défiguration du système fiscal, soit une diminution plus grande de recettes fiscales que le montant toléré par l'équilibre budgétaire » (20).

À cet égard on peut observer que le droit d'amendement de la part des parlementaires de la majorité tend, dans les faits, à se restreindre avec la pratique des lois *composites* (projets de loi relatifs aux propositions budgétaires, de loi programme, etc.) combinant dans un ensemble forcément hétéroclite, une série de dispositions négociées au sein de l'équipe au pouvoir.

Cet ensemble est alors présenté comme un tout indissociable et équilibré, ayant souvent reçu l'accord préalable des présidents des partis de la coalition et auquel les parlementaires de la majorité sont priés de ne

(19) Ce rapport connut une première application en 1967, par l'arrêté royal n° 23 du 23 mai 1967 et une deuxième, plus importante, en 1980, par l'article 48 de la loi relative aux propositions budgétaires 1979-1980 avec une coalition sociale chrétienne, socialiste et libérale.

Cette disposition reprenait pour l'essentiel une proposition de loi déposée au Sénat le 12 octobre 1979 (R. Henrion, Doc. parl. 266, 1979-1980, n° 1).

(20) A. PARISIS, Une décennie de législation fiscale, 1963-1973. In *Liber Amicorum*, Prof. Baron Jean Van Houtte.

pas toucher (21). Le Premier Ministre Tindemans dut parfois avoir recours à cette procédure dont la nécessité peut se faire d'autant plus sentir que la majorité est étroite.

Ce n'en est pas moins regrettable du point de vue de l'efficacité des débats parlementaires.

Si l'on ajoute à cette pratique le fait que généralement quelques ministres seulement, dans un comité restreint, adoptent les grandes orientations ultérieurement soumises pour seul entérinement au Conseil plénier, on pourrait conclure a priori à une centralisation extrême du pouvoir *quasi* législatif dans les mains de quelques hommes.

Et ceci prendra une coloration supplémentaire lorsque le gouvernement est doté temporairement de pouvoirs spéciaux et que dès lors, le passage au Parlement n'est même plus nécessaire.

Faut-il en déduire une tendance irréversible à l'effacement du Parlement ?

Certainement pas car l'institution est irremplaçable, mais le problème d'un aménagement des pouvoirs respectifs est posé.

Dès le mois de juin 1974, le gouvernement formé par M. Leo Tindemans, après avoir observé un état de crise dans le fonctionnement des institutions, déclarait aux Chambres :

« Les convictions démocratiques du pays demeurent cependant intactes et le gouvernement est résolu à situer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans un climat nouveau. La recherche de l'équilibre entre ces deux pouvoirs est le problème de la démocratie parlementaire. Le gouvernement estime qu'en ce moment le Parlement doit être revalorisé à la fois par des réformes judicieuses et par un dialogue ouvert entre le gouvernement et le Parlement qui permette au pouvoir législatif de disposer des informations et des instruments nécessaires pour pouvoir contrôler efficacement les actes du pouvoir exécutif. »

Aujourd'hui ces réformes sont encore en chantier.

L'amélioration dans le fonctionnement du législatif doit certainement être l'œuvre des parlementaires eux-mêmes mais aussi de l'exécutif et des citoyens.

Le gouvernement, surtout quand il bénéficie de pouvoirs spéciaux, doit au Parlement des égards particuliers et une reddition de comptes fréquente.

Gouvernement et Parlement tendent, en effet, à constituer un couple où chacun joue son rôle sans s'opposer réellement l'un à l'autre ; comme

(21) « L'effacement du Parlement », *Revue d'administration publique*, décembre 1981.

tous les couples, leur vie est parfois orageuse mais une grande clarté est recommandable !

Quant aux citoyens, ils doivent abandonner cette idée trop répandue que les parlementaires ne sont que les porte-parole de doléances ou de requêtes. Cela aussi mine le système.

Ce que tout citoyen peut légitimement exiger c'est de savoir la vérité et de se voir proposer, par le pouvoir politique, les grands choix qui conditionnent l'avenir de notre société, en espérant qu'une réponse puisse venir (22).

7. A la question posée de savoir « qui décide en matière de finances publiques ? » on ne pourra apporter qu'une réponse *nuancée*.

Si le lieu *juridique* de nombreuses décisions se trouve au gouvernement (et même dans une fraction de celui-ci) nous avons vu combien celui-ci doit tenir compte de multiples interventions, plus ou moins discrètes, de centres d'influence.

Même le budget des Voies et Moyens, expression annuelle de la politique financière, est élaboré en fonction de celles-ci.

Afin d'éviter les troubles et désordres sociaux dans nos sociétés revendicatives, le Gouvernement consultera presque obligatoirement (23) *avant* le dépôt de projets importants. Telle est la coutume.

Ces pratiques n'ont fait que s'étendre au cours de la période, non seulement aux partis, aux groupes parlementaires de la majorité, aux grandes organisations socio-économiques...

Ceci explique qu'une fois déposés, les projets de budgets ne seront pratiquement plus modifiés par des amendements parlementaires.

Les rapports complexes entre centres de décisions et centres d'influence occultent la réalité du pouvoir.

Au fil des années, les seconds ont plutôt eu tendance à se développer : organisations catégorielles, groupements de classes moyennes, etc...

Le rôle des milieux financiers ne doit pas non plus être négligé (24).

Quant à l'administration des Finances — qui est demeurée de grande qualité — elle a perdu un peu de son influence au profit de cabinets ministériels plus ouverts aux pressions extérieures.

(22) Voir L. HUYSE, *L'apathie politique*. Anvers, Edit. scientifiques Erasme, 1969.

(23) Dans ce sens le rapport de M. Frédéric Dumon, Procureur général em. à la Cour de Cassation : « Le rôle de la pratique dans la formation du droit ». Journées Capitant, Lausanne, 1983.

(24) Voir R. HENRION, Le rôle des milieux financiers dans les décisions de politique économique. *Cahiers économiques de Bruxelles*, 1966, pp. 166 et ss.

Des mesures techniques comme la modification de la nomenclature des biens aux divers taux de TVA feront même un jour l'objet de concertation approfondie avec les interlocuteurs socio-économiques (25)!

Qui, dans certains projets, emportera la décision finale ? Quels événements auront pesé du plus grand poids ?

La curiosité de l'analyste extérieur demeurera souvent insatisfaite.

On pourrait ici sans doute transposer ce propos résigné d'un historien : « La véritable histoire on ne la connaît pas, si on la connaissait, on ne l'écrirait pas, si on l'écrivait, on ne la croirait pas ».

(25) Des réactions ont été exprimées et des projets de réformes institutionnelles formulés : voir notamment L. François, Un système d'élections pour régler sans arbitraire la participation des syndicats au pouvoir. *Revue de l'Université Libre de Bruxelles*, 1982, pp. 383 et ss.

