

XAVIER MABILLE

*La concertation sociale :
la crise du système belge*

A partir des événements sociaux extrêmement graves du printemps 1886, au lendemain desquels fut institué par arrêté royal un « Comité chargé de s'enquérir de la situation du travail industriel dans le royaume et d'étudier les mesures qui pourraient l'améliorer », la Belgique connut des pratiques simultanées de libéralisme économique et d'interventionnisme social.

Les émeutes de 1886 furent les dernières manifestations sociales non contrôlées par les organisations sociales ; la précocité de l'industrialisation en plusieurs régions, notamment de Wallonie, fut un facteur de la création rapide d'organisations représentatives, d'une part, du patronat, d'autre part, de la classe ouvrière.

Une caractéristique du mouvement ouvrier a été, dès l'origine en Belgique, la coexistence d'organisations socialistes et d'organisations chrétiennes sous les diverses formes : syndicale, mutualiste, coopérative.

Les formes successives d'institutionnalisation

Au lendemain de la première guerre mondiale, la mise en présence des interlocuteurs sociaux entra dans la voie de l'institutionnalisation : les premières commissions paritaires d'industrie furent établies en 1919. Malgré certaines réticences patronales, elles allaient progressivement se généraliser et devenir le cadre de négociation des conventions collectives entre représentants des employeurs et des travailleurs.

Sous l'Occupation, des dirigeants patronaux et syndicaux se réunirent clandestinement et élaborèrent ensemble un « projet d'accord de solidarité sociale ». Ce texte ne fut jamais ratifié en tant que tel par les organisations concernées ; il traçait cependant les grandes orientations de la politique sociale qui fut effectivement suivie dans les années d'après guerre. Aussi est-il intéressant d'en citer ici le préambule :

« Ayant confronté leurs vues respectives, représentants des employeurs et représentants des travailleurs reconnaissent que la bonne marche des entreprises, à laquelle est liée la prospérité générale du pays, exige leur collaboration loyale. Ils désirent fonder les relations entre employeurs et travailleurs sur le respect mutuel et sur la reconnaissance réciproque de leurs droits et de leurs devoirs.

« Les travailleurs respectent l'autorité légitime des chefs d'entreprise et mettent leur honneur à exécuter consciencieusement leur travail.

« Les employeurs respectent la dignité des travailleurs et mettent leur honneur à les traiter avec justice. Ils s'engagent à ne porter, directement ou indirectement, aucune entrave à leur liberté d'association ni au développement de leurs organisations.

« Dans cet esprit, les représentants des deux parties se sont mis d'accord pour demander au Gouvernement de prendre, dès le retour du pays à l'indépendance, une série de mesures d'urgence, propres à réparer les misères subies pendant l'Occupation par la grande masse des travailleurs salariés, propres aussi à ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social, découlant à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante.

« Ces mesures d'urgence visent principalement le régime des salaires, l'institution d'un système complet de sécurité sociale des travailleurs reposant sur la solidarité nationale, et la restauration ou l'instauration de méthodes de collaboration paritaire entre organisations d'employeurs et organisations de travailleurs.

« Définitives dans leur principe, qui est d'accroître le bien-être matériel et moral des travailleurs et d'établir entre eux et les chefs d'entreprise des relations de paix basée sur la justice, ces mesures auront, dans leurs premières modalités, un caractère provisoire fondé sur leur urgence. Il sera demandé aux Chambres législatives de leur donner aussitôt que possible un statut définitif. »

Dès décembre 1944 était instauré un système de sécurité sociale pour les travailleurs salariés. Il ne s'agissait pas de la transposition d'un modèle étranger, mais bien de la généralisation de dispositions sectorielles déjà acquises. Dans un tel système, le pluralisme institutionnel des organisations — et particulièrement des mutualités — loin d'être remis en cause, était en fait renforcé.

De 1944 à 1948, dans un climat dominé par les préoccupations de reconstruction nationale, plusieurs conférences nationales du travail se succédèrent sur des sujets divers : salaires et prix, sécurité sociale, organisation du travail, fiscalité... Comme d'autres tenues avant guerre sous l'impact de la crise, elles consistaient en négociations non institutionnalisées mettant en présence représentants du gouvernement, du patronat et des syndicats.

Une étape fut franchie dans le sens d'une institutionnalisation des relations sociales avec la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, en vertu de laquelle furent créés des organes consultatifs de composition paritaire ; le Conseil central de l'Économie, les conseils professionnels et les conseils d'entreprise. De même, le Conseil national du Travail fut créé par la loi du 28 mai 1952.

Le cadre de ces organes consultatifs fut toutefois fréquemment débordé et c'est au cours de rencontres informelles entre représentants du patronat et des syndicats que fut notamment débattu le thème de la productivité, dès la fin de la période de reconstruction nationale. Ces rencontres aboutirent le 5 mai 1954 à la signature d'une déclaration commune sur l'accroissement de la productivité.

Quel que fût le degré de radicalisation des attitudes et revendications syndicales — comme, par exemple, lors des congrès extraordinaires de la Fédération générale du Travail de Belgique (FGTB) de 1954 et 1956 mettant en cause l'emprise d'un certain nombre de holdings sur des secteurs importants de l'économie belge — la pratique du compromis ne cessa de prévaloir et de donner naissance à des organismes comme le Comité de contrôle de l'électricité, institué aux termes de la convention du 15 juillet 1955 conclue entre les représentants des sociétés privées d'électricité et les dirigeants nationaux du patronat et des syndicats et ensuite approuvée par le Gouvernement.

La généralisation des pratiques de concertation

Alors que le thème de la planification était à l'ordre du jour, c'est un Bureau de « programmation » économique qui fut créé par arrêté royal du 14 octobre 1959.

Si la programmation sociale était aussi dans l'air du temps, elle allait se concrétiser par d'autres voies. Le 11 mai 1960, en effet, fut signé par les représentants du patronat et des syndicats un accord de programmation sociale, programmant effectivement

sur une période de plus de deux ans les avantages sociaux alloués, du fait de l'expansion économique, à l'ensemble des travailleurs par ailleurs tenus par une clause de paix sociale. Certes, la pratique de conventions sociales à durée déterminée et assorties, généralement, d'une clause de paix sociale, s'était déjà introduite dans certains grands secteurs. Mais l'accord national interprofessionnel marquait une étape supplémentaire, tous les travailleurs du pays étant concernés à la suite des négociations menées au niveau national. Le Gouvernement lui aussi, sans être partie prenante aux négociations, était interpellé par les conclusions de celles-ci dans la mesure où certaines dispositions de l'accord impliquaient son intervention.

Un Comité national de l'expansion économique (CNEE) fut créé par arrêté royal du 25 novembre 1960, comprenant à la fois des membres du Gouvernement et des dirigeants des principales organisations représentant les entreprises, les classes moyennes et l'agriculture d'une part, et les travailleurs d'autre part, et associant donc pleinement le Gouvernement et les interlocuteurs sociaux aux décisions éventuelles relatives aux programmes économiques à moyen et long termes que le Bureau de programmation économique serait amené à établir. La mission très large du CNEE était de « promouvoir et encourager l'accélération et la régulation de l'expansion économique, la création d'emplois nouveaux et le relèvement du niveau de vie de la population ». Chargée de formuler à l'unanimité des résolutions que chacun de ses membres s'engageait à défendre devant ses mandants ou ses pairs, le CNEE fut, non un organe consultatif comme le Conseil central de l'économie, mais un organe de concertation.

On put croire, au cours des années suivantes, à l'édification de tout un système de concertation qu'aurait coiffé le CNEE. En effet, des organismes existants prenaient une orientation concertative ; ainsi le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz en 1964 lors de la restructuration de la représentation gouvernementale ; des organismes nouveaux de concertation étaient créés ; ainsi, en 1967, le Comité de concertation de la politique sidérurgique (CCPS). Et des acteurs nouveaux étaient associés à la concertation : ainsi, en matière d'assurance maladie-invalidité, après la grève des médecins de 1964 ou en matière d'association des holdings à la programmation économique à partir de 1967. Cependant, la distance se creusa ensuite entre acteurs de la concertation sociale et économique en raison de la crise touchant la Belgique à partir de 1974, comme en ont témoigné des mécanismes de concertation de plus en plus enrayés et des pratiques de négociation de plus en plus malaisées.

L'impact de la crise

Face à l'accroissement du chômage et à l'aggravation du déséquilibre des finances publiques, des interprétations très différentes ont en effet été proposées et des attitudes très contrastées ont été adoptées. Les points de vue patronaux et syndicaux se sont opposés.

Le discours patronal se radicalisa dès le début de la crise. Le patronat attribua l'aggravation du chômage à des facteurs tels que l'augmentation des coûts salariaux et charges fiscales des entreprises, un climat social défavorable aux investissements, les carences de la formation professionnelle, la libéralité du système de sécurité sociale et particulièrement de la réglementation d'assurance-chômage. Le patronat ne cessa de mettre une insistance particulière sur la nécessité de rétablir des conditions assurant la compétitivité des entreprises.

Les syndicats se retrouvèrent le plus souvent sur des positions défensives. Priorité fut donnée à la défense du niveau des rémunérations et des prestations sociales. La revendication de la réduction du temps de travail avec embauche compensatoire fut un thème récurrent du discours syndical. Les réactions des travailleurs face aux fermetures d'entreprises prirent plus d'une fois, surtout en début de période, la forme d'occupations d'usines. Il y eut ensuite plus généralement recours à des formes plus classiques de pression, manifestations, grèves, l'action fluctuant en intensité selon les temps forts ou faibles du front commun syndical.

L'altération des relations sociales s'est traduite par une difficulté accrue de conclure des conventions collectives et surtout des accords interprofessionnels. Elle s'est traduite aussi en un enrayement progressif des organismes et des pratiques de concertation. L'organisme de composition tripartite qui coiffait l'ensemble de ce qui avait pu paraître un temps constituer un véritable système de concertation, le Comité national de l'expansion économique, cessa de se réunir dès le début de la crise.

Depuis 1976, les Gouvernements successifs élaborèrent, sous des formes diverses, des projets de loi dits de redressement. Le moment de la préparation des budgets fut chaque année un temps fort de la confrontation entre points de vue tant au sein de la coalition gouvernementale qu'entre majorité et opposition ou encore entre Gouvernement et interlocuteurs sociaux. Les Gouvernements se trouvèrent souvent en position difficile entre un patronat et des syndicats en général également insatisfaits de ses propositions et décisions, mais pour des raisons opposées ; par exemple, un patronat déçu de n'obtenir ni détaxation des investissements ni allégement des

charges sociales et fiscales, et des syndicats déçus de ne pas obtenir de décision sur la réduction du temps de travail.

Une différence significative dans l'attitude gouvernementale face à la crise est intervenue lors de la mise sur pied d'une nouvelle coalition au lendemain des élections législatives de novembre 1981. Ce Gouvernement social-chrétien - libéral s'engagea à prendre des mesures en matière de réduction des coûts des entreprises, de limitation des dépenses publiques, d'équilibre financier de la Sécurité sociale, de promotion des exportations et des commandes publiques, ainsi que de diminution de la masse salariale globale. Ces engagements rejoignaient pour l'essentiel les priorités que venait de définir la Fédération des entreprises de Belgique : formation d'un gouvernement stable pour la durée d'une législature, limitation « draconienne » du déficit des finances publiques, amélioration de la compétitivité des entreprises, soutien vigoureux à l'effort d'exportation, stimulation des investissements et de la recherche.

Cette politique gouvernementale, fréquemment mise en œuvre en recourant à la technique dite des pouvoirs spéciaux, fut vivement critiquée tant par l'opposition (et particulièrement par les socialistes) que par les syndicats, pendant la législature 1981-1985. Il en alla de même après les élections législatives d'octobre 1985 et la reconduction de la même coalition, mais dès la mi-1986 on observa que s'étaient apaisées les préoccupations les plus vives relatives à l'inflation et à la situation financière des régimes de sécurité sociale. On reconnut aussi généralement que des résultats non négligeables avaient été obtenus en matière de compétitivité des entreprises, que les efforts consentis par les pouvoirs locaux pour retrouver leur équilibre financier fournissaient aussi de premiers résultats positifs et que l'équilibre de la balance extérieure se rétablissait. Devant des situations qui restaient contrastées, de nettes divergences subsistaient entre majorité et opposition, même en cas d'accord sur le diagnostic. L'une des principales critiques adressées par l'opposition au Gouvernement relevait que des « pouvoirs spéciaux » pratiquement identiques étaient sollicités pour la troisième fois, ce qui indiquait selon elle que les précédents n'avaient pas donné le résultat escompté et que les efforts consentis l'avaient été en vain.

Après les élections législatives de décembre 1987 et une très longue crise gouvernementale, les libéraux quittèrent la coalition et les socialistes y entrèrent, l'élément de continuité étant constitué par les sociaux-chrétiens. Un débat politique s'instaura alors, sur le point de savoir s'il y avait poursuite ou au contraire inflexion de la politique économique menée depuis 1981.

Par rapport à cette date, l'attitude des milieux patronaux fut sensiblement différente et put être interprétée comme une attitude permissive à l'égard d'un changement de coalition, même si ces milieux exprimèrent leur satisfaction à l'égard des éléments de continuité de la politique gouvernementale et à l'égard du maintien de Wilfried Martens au poste de Premier ministre.

Des évolutions étaient observées également en milieu syndical. A la Confédération des syndicats chrétiens, le départ d'un président qui avait apporté un soutien extérieur non négligeable au Gouvernement de 1981 à 1987, même quand la CSC critiquait l'action gouvernementale, contribua à ouvrir le jeu de la coalition et à permettre le changement de partenaires. Quant à la Fédération générale du Travail de Belgique, elle réclama une rupture avec la politique sociale et économique pratiquée depuis 1981.

L'impact des réformes institutionnelles

Le processus de réforme des institutions en cours depuis 1970 a eu des prolongements en matière de concertation sociale.

La loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique appartient en fait au même ensemble de décisions que la troisième révision de la Constitution, qui a marqué le début de ce processus. C'est en vertu de cette loi que furent créées des institutions à compétence régionale : les conseils économiques régionaux, assemblées consultatives appelées à se prononcer en matière de planification et de développement économique, et les Sociétés de développement régional, chargées de missions d'étude et d'exécution de la politique économique régionale. Ultérieurement, les conseils économiques régionaux furent modifiés en conseils économiques et sociaux régionaux.

Au sein de ces institutions, la représentation des organisations syndicales est assurée par le biais de structures wallonnes, flamandes et bruxelloises de création relativement récente, tandis que la représentation patronale est assurée par des organisations interprofessionnelles régionales : le Vlaams Economisch Verbond, l'Union wallonne des entreprises et l'Union des entreprises de Bruxelles, liées conventionnellement à la Fédération des entreprises de Belgique. Les organisations patronales et syndicales ont en fait adapté leurs structures à la nouvelle répartition des compétences entre les divers niveaux de décision politique.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- Arcq Etienne, *Les relations collectives du travail en Belgique*, CRISP, 1982.
Arcq E. et Blaise P., *Les organisations syndicales en Belgique*, CRISP, 1986.
Arcq E. et Blaise P., *Les groupes de pression patronaux*, CRISP, 1989.
Chlepner B. S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Editions de l'Université de Bruxelles, 4^e éd., 1972.
Claeys P.-H., *Groupes de pression en Belgique, les groupes intermédiaires socio-économiques*, coédition CRISP-ULB, 1973.
Mabilie Xavier, *Histoire politique de la Belgique*, CRISP, 1986.
Moden J. et Slooever J., *Le patronat belge, discours et idéologie*, CRISP, 1980.

RÉSUMÉ. — *Après les événements très graves du printemps 1886 la Belgique connut des pratiques simultanées de libéralisme économique et d'interventionnisme social. L'altération des relations sociales consécutive à la crise, la politique gouvernementale et les réformes institutionnelles ont eu des prolongements en matière de concertation sociale.*