

Concertation sociale et transformations socio-économiques en Belgique, de 1944 à nos jours

I. Cassiers et L. Denayer

Discussion Paper 2009-42

Institut de Recherches Économiques et Sociales
de l'Université catholique de Louvain



**Concertation sociale et transformations socio-économiques
en Belgique, de 1944 à nos jours**

Isabelle Cassiers* et Luc Denayer**

à paraître (2010) dans E. Arcq et al. (eds.),
Les relations collectives du travail en Belgique., Bruxelles, CRISP

Résumé

L'évolution socio-économique de la plupart des pays européens a été fortement marquée par une pratique de concertation sociale, de négociation entre les représentants du patronat et ceux du salariat. La Belgique a joué un rôle de pointe en ce domaine. Les institutions de dialogue social qui y ont été implantées après la deuxième guerre mondiale ont souvent été citées en exemple. En soixante ans, ces institutions ont changé, au fil des transformations du contexte économique, social et politique. Nous examinons ici le mouvement dynamique qui transforme simultanément la concertation sociale et le contexte historique dans lequel elle s'inscrit, en soulignant les influences réciproques de l'une sur l'autre. Nous distinguons deux périodes aux traits contrastés : les *trente glorieuses* et les *trente bouleversantes*. La première est une phase constructive de mise sur pied et d'extension d'un modèle cohérent. La seconde prend l'allure d'un repli défensif dans une période de crise et de bouleversements socio-économiques majeurs auxquels les partenaires sociaux peinent à trouver des réponses porteuses de sens.

**Social dialogue and socio-economic transformations
in Belgium from 1944 to Present**

Abstract

The socioeconomic development of most European countries has been largely shaped by social dialogue, by negotiations between employers and workers representatives. To that respect, Belgium has played a pivotal role. The Belgian post-WW2 institutions, aimed at fostering social dialogue, are often alluded to as a reference. In sixty years, these institutions have changed, along with the transformations of the economic, social and political context. We study here the dynamical movement that simultaneously transforms the social dialogue, on the one hand, and the historical context in which it is anchored, on the other. We contrast two thirty-year periods: the golden age, followed by an age of upheaval. The former is characterized by the setting up and the extension of a coherent model while the latter rather appears as a defensive withdrawal in a context of crisis and of socioeconomic upheaval. In the midst of the turmoil, the social partners uneasily seek for meaningful responses.

* Professeur à l'UCL, chercheur qualifié du FNRS et membre du Conseil central de l'économie

** Secrétaire général du Conseil central de l'économie et maître de conférences invité à l'UCL.

Cet article s'appuie sur des travaux antérieurs des auteurs, et les complète. Voir notamment I. CASSIERS (2005), I. CASSIERS et P. SCHOLLIERS (1995), L. DENAYER (2006), L. DENAYER et E. MICHEL (2000) L. DENAYER et R. TOLLET (2002).

Introduction

La concertation sociale, qui a été instituée en Belgique après la deuxième guerre mondiale, s'inscrit dans une histoire longue de luttes sociales, de rapports de force changeants, d'alternances entre combats et compromis. Elle a contribué à façonner l'évolution économique et sociale du pays. En retour, les rythmes et les modalités de la croissance économique ont influencé ses transformations.

Le projet d'accord de solidarité sociale de 1944¹ est le texte fondateur d'un système complet de sécurité sociale d'une part et de concertation sociale d'autre part. Celle-ci détermine les règles de la négociation collective des salaires et des conditions de travail. Le « pacte social » de 1944 constitue un moment-clé de l'histoire sociale belge car, après plus d'un siècle de lutte ouvrière, il exprime une volonté de paix sociale sur la base des principes suivants, admis tant par les représentants du patronat que par les syndicats de travailleurs :

- La reconnaissance réciproque des organisations patronales et syndicales est la base de la paix sociale et d'une collaboration loyale.
- Cette collaboration vise un but commun : l'amélioration des conditions d'existence de la population dans son ensemble grâce à la prospérité économique.
- La prospérité économique passe par la bonne marche des entreprises qu'il s'agit de favoriser.
- La répartition jugée équitable du revenu issu d'une production croissante doit être garantie par l'institutionnalisation de la négociation collective (ou paritaire) et de la sécurité sociale.
- C'est au niveau de la branche (ou secteur de production) que se définit le partage des gains de productivité entre salaires et profits.

L'institutionnalisation de ces principes a été immédiate, au lendemain de la guerre, dans un contexte de reconstruction et de grands besoins matériels en tous genres. Le système de sécurité sociale et de concertation sociale s'est progressivement complété et a évolué au fil des ans et des nécessités, pour aboutir, dans les années soixante, à ce qui semblait être son régime de croisière. Le « modèle belge » de concertation sociale fut alors souvent cité en exemple, voire exporté. Toutefois, son heure de gloire fut de courte durée. La crise économique, contemporaine des premiers chocs pétroliers (1973 et 1979), et le ralentissement durable des gains de productivité, ont asséché la source à laquelle la concertation sociale s'était abreuver. Simultanément, le

¹ Le texte du projet d'accord a été publié dans la Revue du Travail : voir H. FUSS, P. GOLDSCHMIDT-CLERMONT et L. WATILLON, (1958).

contexte sociétal s'est transformé : évolutions démographiques, culturelles et idéologiques, nouvelle vague technologique, mondialisation, essor et transformation des marchés financiers ont largement secoué l'édifice institutionnel mis en place après la deuxième guerre mondiale. Mais ils ne l'ont pas détruit. Selon les points de vue, l'adaptation des modalités de la concertation sociale aux changements du contexte peut être perçue comme un rebond très sain, ou comme une capitulation, un renoncement aux principes initiaux.

Nous tenterons de mettre en lumière les causes et les enjeux de ces transformations historiques en procédant de la manière suivante. Les décennies qui nous séparent du Projet d'accord de solidarité sociale seront divisées en deux périodes de longueur équivalente : les « trente glorieuses » (1944-1974), selon une terminologie devenue courante², et les « trente bouleversantes » (1975 à nos jours), terme retenu pour souligner les multiples bouleversements qui secouent le monde fin du XX^e siècle et début du XXI^e siècle³. Pour chacune des périodes, nous épingleons tout d'abord ce qui nous apparaît comme les caractéristiques ou les transformations les plus significatives de ces décennies, puis nous ramènerons le projecteur sur la concertation sociale, en nous efforçant de souligner les contraintes qui s'imposent à elle, ses forces et ses faiblesses, ses progrès ou ses reculs, sans oublier ses actions en retour sur le contexte socio-économique.

1. Les « *trente glorieuses* »

1.1. Le contexte : coopération institutionnalisée et croissance économique vigoureuse

La génération qui a construit le cadre institutionnel des *trente glorieuses* a été profondément marquée par la grande dépression des années trente, par la montée des extrémismes et par une guerre mondiale ravageuse. Les doctrines économiques antérieures, qui prônaient le laisser faire, sont balayées par la révolution keynésienne. Celle-ci prend acte du fait syndical et recommande une intervention de l'État dans la régulation économique, même si, contrairement à la doctrine marxiste qui prend corps à l'Est, les vertus de l'économie de marché ne sont ici nullement remises en cause. À tout niveau – local, national ou international ; social, politique ou économique – la coopération ou la concertation s'institutionnalise, au sein du « monde libre », tant pour éviter le retour au chacun pour soi des années trente que pour faire barrage au monde

² Terminologie due à J. FOURASTIE (1979 rééd. 2006).

³ M. BEAUD (1981 rééd. 2000) décrit cette période comme un « basculement du monde ». La crise financière de 2008 renforce l'intuition qu'une transformation majeure du système socio-économique, ou à tout le moins de son mode de régulation, est en cours.

communiste. Dans chaque pays, une comptabilité nationale est instituée. Elle permet de mesurer les progrès de l'économie marchande (la croissance économique) et la masse des revenus à partager entre travail et capital. Les règles de ce partage peuvent s'établir au niveau national grâce aux règles de fonctionnement du système monétaire international.

En effet, sur le plan mondial, les accords de Bretton Woods (1944) dotent les pays signataires d'un système monétaire international qui instaure un régime de changes stables et encourage le recours au contrôle des mouvements de capitaux indésirables. Ces mêmes accords créent le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (initialement BIRD), institutions destinées à répondre aux besoins de crédit et de régulation financière du bloc de l'Ouest. Les États-Unis, grands vainqueurs de la guerre, accordent l'aide du Plan Marshall à une Europe détruite qui met sur pied, pour recevoir cette aide, l'Organisation européenne de coopération économique (OECE, 1948), ancêtre de l'actuelle OCDE. L'aide américaine à la reconstruction européenne fournit l'occasion d'une diffusion des technologies en vigueur chez le leader industriel mondial et consacre bientôt en Europe l'ère de l'automobile, de la chimie, de l'électroménager, donnant lieu à une croissance vigoureuse de la productivité. Le rattrapage progressif des niveaux de productivité américain (*catch up*) durera environ vingt-cinq ans et s'accompagnera d'une transformation de l'organisation du travail dans l'industrie.

En Europe, la création de la CECA (1951) et du marché commun (1958) constituent également des expressions d'une recherche de coopération, au-delà des rivalités antérieures et des déchirements du temps de guerre.

L'institutionnalisation de différentes formes de coopération s'observe aussi au niveau national, au sein de la plupart des pays industrialisés. Les pactes sociaux, les États-providence et les politiques économiques et sociales d'inspiration keynésiennes marquent une rupture forte par rapport aux tendances historiques antérieures, davantage dominées par un syndicalisme de lutte des classes et par une doctrine économique libérale. La « pax americana » est aussi l'occasion – notamment par le biais du Plan Marshall – de renforcer l'adhésion des nations d'Europe de l'Ouest aux principes de l'économie de marché, en opposition au modèle communiste qui domine à l'Est. L'« American way of life » et la consommation de masse que son image véhicule s'imposent progressivement.

La situation macroéconomique de la Belgique est bien évidemment influencée par l'ensemble de ce contexte. Immédiatement après la guerre, l'économie belge se trouve dans une position

très favorable qui lui assurera, pendant quelques années, un essor envié. La sauvegarde de son appareil de production peu détruit par la guerre ainsi que sa spécialisation dans des produits de base et standardisés constituent un avantage comparatif face aux immenses besoins de la reconstruction européenne. Quelques événements majeurs ponctuent et favorisent ce bref « miracle belge » : pacte social (sur lequel nous reviendrons au point suivant), réforme monétaire, relèvement substantiel des salaires⁴.

Toutefois, dès le début des années 1950, la croissance belge semble plus fragile que celle des pays voisins, qui ont davantage bénéficié du plan Marshall et de l'évolution de la demande vers des produits plus élaborés. La dévaluation de la livre, en 1949, menace la compétitivité de l'industrie belge, structurellement semblable à celle de la Grande Bretagne. Dès lors, les gains de productivité se tassent et le chômage devient préoccupant. Les interlocuteurs sociaux, les partis politiques et les gouvernements s'interrogent sur les moyens d'une politique d'expansion économique. En témoignent le programme d'urgence de la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) en 1953 et le congrès extraordinaire de la Fédération générale des travailleurs de Belgique (FGTB) en 1954, auxquels répond le livre blanc de la Fédération des industries belges (FIB) en 1955.

Ces réflexions constituent le terreau des lois d'expansion votées en fin de décennie et de diverses adaptations qui vont aider la Belgique à tirer le meilleur parti de la constitution du Marché commun et à attirer, dans les années soixante, un flot d'investissements étrangers. Les entreprises américaines, notamment, trouvent en Belgique un lieu d'implantation idéal : situation au cœur de l'Europe, faible concurrence pour les produits « made in USA » en raison d'une spécialisation locale dans les produits semi-finis, accessibilité du port d'Anvers, disponibilité de main-d'œuvre à la suite d'une baisse des emplois agricoles en Flandre. L'assimilation des techniques de production américaines permet un rattrapage progressif des niveaux de productivité d'outre-Atlantique. Dès les années soixante, la croissance économique belge surpasse celle de la moyenne européenne ; elle vient fluidifier les rouages de la concertation sociale et alimenter les caisses de l'État, permettant simultanément une redistribution des revenus et l'extension du secteur public.

Le modèle de concertation sociale qui s'établit en Belgique durant les « trente glorieuses » s'explique aussi par des éléments démographiques, sociologiques et politiques. La population

⁴ Pour un examen plus approfondi, voir I. CASSIERS et P. SCHOLLIERS (1995) et I. CASSIERS (1995).

active n'augmente pratiquement pas au cours du quart de siècle qui suit la fin de la guerre. La lente progression de la population en âge de travailler est en effet compensée par une diminution du taux d'activité masculin, en raison de l'allongement de la durée des études. Le taux d'activité féminin reste quant à lui faible (moins de 40% en 1970). La structure familiale axée sur un seul revenu - celui de l'emploi masculin stable et à temps plein - subsiste comme norme implicite. La volonté du mouvement syndical est d'obtenir pour le travailleur standard un statut social et une accession au bien-être qui semblaient jusque là réservés aux détenteurs d'un capital : diversification des biens de consommation par la hausse des salaires, accès aux loisirs et à l'éducation par la réduction globale du temps de travail, sécurité d'existence en cas de maladie, de chômage ou de vieillesse sont reconnus comme les composantes majeures du progrès social. Ces revendications trouvent un relai politique au sein des partis de la majorité. En effet, cette période est marquée par la présence au sein des coalitions des partis socialistes et / ou socio-chrétiens, tous deux soucieux de développer des liens avec les acteurs sociaux.

1.2. La concertation sociale : institutionnalisation et épanouissement

La concertation sociale constitue donc un des éléments d'un ensemble plus vaste de coopération institutionnalisée qui caractérise les « trente glorieuses ». En Belgique, elle s'établit par paliers, dont les dates-clés sont reprises au tableau 1.

Tableau 1.
Dates-clés de la concertation sociale en Belgique, 1944-1970

1944	Projet d'accord de solidarité sociale (Pacte social) Office national de sécurité sociale (ONSS)
1945	Statut légal des commissions paritaires
1948	Loi portant organisation de l'économie : Conseil central de l'économie Conseils professionnels Conseils d'entreprise
1952	Conseil national du travail
1954	Déclaration commune sur la productivité
1960	Programmation sociale (accords interprofessionnels)
1968	Statut légal des conventions collectives

Le Projet d'accord de solidarité sociale (ou Pacte social) de 1944 fut préparé pendant la guerre. Son texte acte une volonté bilatérale de paix sociale, sur la base des principes suivants : reconnaissance mutuelle des interlocuteurs sociaux, institutionnalisation de la négociation

collective et de la sécurité sociale, amélioration des conditions d'existence de tous grâce à la prospérité économique et donc partage des gains de productivité⁵. Le pacte social ne constitue pas, au sens strict, un document signé, mais il se concrétise immédiatement par des mesures décisives. Une Conférence nationale du travail (CNT) réunie dès le 16 septembre 1944, soit quelques jours après la libération, orchestre le relèvement substantiel des salaires. L'Office national de sécurité sociale (ONSS) est créé le 28 décembre 1944. Le 9 juin 1945, un statut légal est octroyé aux commissions paritaires d'industrie. Celles-ci existaient déjà, mais l'officialisation de leur statut en renforce le pouvoir. Dorénavant, sur la demande d'une commission ou d'une des organisations représentatives, un arrêté royal peut donner force obligatoire aux décisions prises de commun accord. Une succession de Conférences nationales du travail tripartites orchestrent ensuite la politique salariale, les réformes fiscales et l'extension de la sécurité sociale. L'édifice institutionnel de la concertation se consolide avec la *loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie* qui met en place un ensemble d'organismes consultatifs paritaires à trois niveaux (tableau 2) : celui de l'entreprise (les Conseils d'entreprise et Comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail), celui du secteur – ou branche professionnelle (les Conseils professionnels) et le niveau national – ou interprofessionnel (le Conseil central de l'économie). L'ensemble est parachevé par la création du Conseil national du travail, le 29 mai 1952.

Tableau 2.
Organisation de la concertation et de la négociation sociales en Belgique (secteur privé)

Niveau économique	Acteurs	Institutions, organes	Résultats
Ensemble de l'économie (synonymes : niveau national ou intersectoriel ou interprofessionnel)	Confédérations patronales (FEB, UCM, UNIZO, BF), confédérations syndicales (FGTB, CSC, CGSLB) et Gouvernement	Groupe des dix	Accords interprofessionnels (depuis 1961)
		Conseil national du travail	Conventions collectives (depuis 1968)
		Conseil central de l'économie	Avis
Secteur (synonymes : industrie ou branche professionnelle)	Centrales professionnelles patronales et syndicales	Commissions paritaires	Conventions collectives sectorielles
		Commissions consultatives spéciales	Avis
Entreprise	Délégués et permanents syndicaux	Conseils d'entreprise	Conventions collectives d'entreprise
		Comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement des lieux de travail	Avis

⁵ H. FUSS, P. GOLDSCHMIDT-CLERMONT et L. WATILLON(1958).

La première décennie de l'après-guerre reste marquée par une intervention permanente de l'État dans la concertation sociale, qui est *de facto* tripartite. Cela provient simultanément de l'héritage de la guerre, durant laquelle l'État était omniprésent (fixation des prix et des salaires notamment) et d'un climat social qui reste relativement conflictuel, malgré une intention de coopérer⁶. La plupart des décisions se prennent donc au niveau interprofessionnel. Le dispositif prévu par l'octroi du statut légal aux commissions paritaires (niveau du secteur) ne fonctionne pas encore pleinement : il reste dépendant d'accords pris au niveau supérieur.

Dans un contexte d'inquiétude sur les causes d'une croissance relativement lente, la *Déclaration commune sur la productivité* de 1954 peut être vue comme le socle d'une stratégie commune visant à conférer une cohérence macroéconomique globale aux décisions prises à chaque niveau de la concertation sociale⁷. L'objectif de la déclaration est de permettre aux employeurs d'obtenir la collaboration des travailleurs à la recherche des gains de productivité et d'assurer aux travailleurs un partage équitable des fruits de la croissance ainsi obtenue. Cet accord ouvre dès lors une sortie « par le haut » du conflit potentiel entre hausse salariale et concurrence étrangère. Il constitue le point de départ d'une série de réflexions sur les conditions d'expansion de l'économie belge. En 1959, à la demande des syndicats, la déclaration est d'ailleurs réécrite pour y introduire une référence aux politiques d'expansion économique et y acter plus explicitement qu'il s'agit de « renforcer la position concurrentielle de l'économie et la capacité d'achat des consommateurs »⁸. Ainsi espèrent-ils dépasser la tendance patronale à rechercher l'amélioration de la position concurrentielle en faisant pression sur les salaires. La revendication de conversion des gains de productivité en croissance du salaire est en cohérence avec le contexte démographique et social belge de l'époque : population active stagnante, taux d'activité féminin stabilisé à un niveau bas et donc nombre élevé de familles à un seul revenu.

À partir des années 1960, la croissance vigoureuse qui s'installe en Belgique permet le plein épanouissement des institutions progressivement mises en place à l'issue de la guerre et durant les années 1950. Cela se fait en deux étapes que nous examinerons tour à tour : programmation sociale en 1960 et légalisation des conventions collectives en 1968.

L'accord de programmation sociale conclu entre les interlocuteurs sociaux le 11 mai 1960 prévoit la tenue d'une négociation paritaire tous les deux ans en vue de fixer les salaires, les conditions de travail et divers avantages sociaux. Il s'agit donc littéralement de programmer le

⁶ Voir notamment PASTURE (1993).

⁷ Pour plus de détails, voir L. DENAYER (2006).

⁸ Office belge pour l'accroissement de la productivité (1962).

progrès social à moyen terme. Cela s'organise d'emblée à deux niveaux. Les négociations relatives à la durée légale du travail et à l'extension de la sécurité sociale s'établissent au niveau national (ou interprofessionnel) tandis que les salaires se négocient au niveau sectoriel, au sein des commissions paritaires. La mise en place d'une programmation sociale comporte des avantages pour chacune des parties et pour l'économie dans son ensemble :

- Les travailleurs y trouvent la perspective d'un progrès social continu. Les avancées sociales ne sont plus conditionnées à l'irruption de mouvements sociaux importants.
- Les employeurs y voient l'opportunité de coupler programmation sociale et programmation économique. L'évolution du coût salarial devient prévisible et en principe mise en phase avec les capacités de l'économie. Par la clause de paix sociale, les organisations syndicales s'engagent à ne pas présenter de nouvelle revendication pendant les deux années couvertes par l'accord, même si le rapport de forces leur est favorable.
- L'État ne doit plus gérer les conflits sociaux, qui sont partie intégrante des relations du travail, car les organisations d'employeurs et de travailleurs s'en chargent.

De tripartite, la négociation devient bipartite. Les interlocuteurs sociaux sont désormais laissés face à face. Le champ d'autonomie qu'ils ont conquis suppose la pratique d'arbitrages mutuels, toute revendication appelant potentiellement une contrepartie, que l'État ne vient plus entraver. Par ailleurs, le fait que les accords soient pris au niveau interprofessionnel permet l'extension aux secteurs les plus faibles d'avantages sociaux acquis par les centrales professionnelles les plus puissantes, tout en contenant la dynamique produite par ces dernières.

Les centrales professionnelles (niveau du secteur) manifestent néanmoins une certaine méfiance à l'idée qu'une partie de leur pouvoir de négociation leur soit retirée ; elles s'efforcent de réduire les matières traitées au niveau interprofessionnel et de contenir l'intervention de l'État au champ de la sécurité sociale.

La dernière étape du processus d'institutionnalisation de la concertation sociale est la *loi du 5 décembre 1968 portant statut général des conventions collectives*. Elle reconnaît la capacité des représentants syndicaux et patronaux à créer des droits et des obligations au moyen de normes impératives, aux trois niveaux de la concertation sociale. Ainsi s'établit une pyramide de droits sociaux : à sa base, la loi impose un minimum applicable à tous, minimum qui peut être successivement accru par des conventions collectives interprofessionnelles, sectorielles ou d'entreprise. Enfin le contrat individuel peut encore y adjoindre des clauses plus favorables. Les étages successifs de cette pyramide de droits ne peuvent être dérogatoires qu'à la hausse⁹.

⁹ P. VAN DER VORST (1978) pp. 11- 85.

Les modalités pratiques de cette structuration pyramidale auront plusieurs conséquences :

- Les syndicats sont renforcés dans un rôle de porte-parole des intérêts des travailleurs *en emploi*, laissant les intérêts des chômeurs peu ou pas représentés dans la négociation des salaires. En effet, ce sont les salariés (en emploi) des sections syndicales d'entreprise qui déterminent le cahier de revendication au niveau des commissions paritaires. Les chômeurs sont représentés au niveau professionnel.
- La confrontation des revendications professionnelles (au niveau du secteur) en vue de la définition du cahier de revendication interprofessionnel (au niveau national) provoque une émulation entre secteurs, les centrales syndicales des secteurs à faible productivité s'efforçant d'obtenir des progrès salariaux analogues à ceux obtenus plus aisément dans les secteurs à haute productivité. Ce sont donc les secteurs forts (protégés de la concurrence internationale ou hautement capitalistiques) qui entraînent, par avancées successives, l'augmentation des salaires, la réduction du temps de travail et les diverses avancées sociales.

Au cours des années 1960, l'économie belge se trouve donc prise dans une logique qui rend indispensables des gains de productivité continus. Ceux-ci sont obtenus de trois manières : au sein des entreprises, par l'amélioration constante des techniques de production et de l'organisation du travail ; au niveau des secteurs, par la disparition des entreprises qui ne parviennent pas à intégrer ces progrès ; enfin, au niveau interprofessionnel, par un glissement de l'activité des secteurs à faible productivité du travail vers ceux à productivité élevée, c'est-à-dire vers les secteurs intensifs en capital.

A posteriori, le bilan du système de concertation sociale mis en place au cours des « trente glorieuses » est ambivalent. D'une part, il a été indéniablement porteur de paix sociale et d'un formidable relèvement du niveau de vie des salariés. En Belgique, de 1950 à 1973, les salaires réels et la productivité du travail ont crû de concert, au rythme moyen de 4,5 % par an. Dès lors, le coût salarial par unité produite et le partage de la valeur ajoutée entre salaires et profit ont été stables. La hausse continue des revenus a financé sans difficulté l'extension de la sécurité sociale et du secteur public (infrastructures, enseignement...). Le travail est devenu source de sécurité d'existence, comme seul le capital l'était autrefois. La négociation collective couplée à une fiscalité redistributive ont réduit les inégalités et étendu la classe moyenne. Mais avec le recul, ce modèle fait figure de colosse aux pieds d'argiles : il s'est développé sur la base d'un postulat de croissance économique continue, croissance dont il devient, au fil des années, totalement dépendant. L'organisation de la négociation collective était cohérente avec l'objectif

de rattrapage des niveaux de productivité et de revenu des États-Unis, dans un contexte de quasi-stagnation de la population active et de faible chômage. Or, sous l'effet même d'une croissance soutenue, les structures sociales et économiques se sont progressivement modifiées.

2. Les « *trente bouleversantes* »

Au début des années 1970, avant même que l'Occident soit secoué par les chocs pétroliers, le régime de croisière des décennies précédentes semble remis en cause sur divers fronts : technologique, sociologique, démographique, financier. La hausse brutale des prix de l'énergie et la sévère crise économique qu'elle déclenche accélèrent les transformations socio-économiques latentes. De nouvelles réponses politiques sont explorées. Dans un climat difficile et très tendu, les interlocuteurs sociaux doivent inventer de nouvelles modalités de concertation, sans toujours y parvenir. Ils sont en outre de plus en plus soumis aux contraintes d'un monde globalisé qu'ils ne maîtrisent pas et qui les affecte de manière asymétrique. Dans les sections suivantes, nous examinerons tout d'abord les principales transformations du contexte macroéconomique et social pour nous centrer ensuite sur l'évolution de la concertation sociale.

2.1. *Le contexte : transformations structurelles, crise, dérégulation*

Il n'est pas facile de synthétiser les modifications du terreau dans lequel s'enracine la concertation sociale : elles se font sur différents plans, elles sont de natures diverses et pourtant étroitement entremêlées. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous distinguons ici quatre types d'évolutions qui nous semblent déterminantes pour comprendre la dynamique de la période.

Une première transformation fondamentale est l'arrivée à maturité de la vague technologique qui a porté la croissance de l'après-guerre, celle des produits et processus standardisés du premier âge de la consommation de masse, dont l'automobile et l'électroménager sont les figures emblématiques. Dès la fin des années soixante, les gains de productivité ralentissent et les taux de profit déclinent, d'abord aux États-Unis, puis en Europe où s'achève le processus de rattrapage. En conséquence, la croissance du revenu réel global faiblit, ce qui suscite des tensions plus fortes pour son partage. Pour surmonter la baisse des taux de rentabilité du capital apparue aux États-Unis dès 1967 et en Europe à partir de 1970¹⁰, et face à la relative saturation des marchés occidentaux en biens de consommation standardisés, la stratégie des entreprises s'oriente vers la diversification des biens et des services produits. Lorsque tous les ménages

¹⁰ Données d'EUROSTAT.

disposent d'une voiture, la croissance du marché dépend de la rapidité avec laquelle les nouveaux modèles remplacent les anciens. La différenciation des produits devient un argument de vente déterminant, par la qualité ou par l'ajout de composantes novatrices. Toutefois, cette nouvelle donne ne peut s'accommoder des systèmes de production antérieurs. La diversification de la gamme des produits, combinée au maintien d'une exigence de rentabilité qui pousse aux économies d'échelle, conduit à la mise en place d'un système de production flexible. La nouvelle vague technologique autorise la fragmentation de la chaîne de production : une production flexible de biens finaux très diversifiés s'articule sur une production très standardisée de leurs composants où se réalisent les économies d'échelle. Le créneau de celles-ci s'étant rétréci, les entreprises sont incitées à délocaliser la production des composants standardisés vers les pays à bas salaires et faibles qualifications pour ne conserver en Belgique qu'une production flexible, requérant soit des qualifications de plus en plus spécifiques, soit un personnel polyvalent capable d'adapter continuellement ses compétences, de faire preuve d'autonomie et de prendre des responsabilités accrues. Ainsi, le niveau de formation indispensable pour trouver un emploi augmente et évolue constamment, les compétences acquises se déprécient rapidement.

L'internationalisation croissante de la production, des échanges et des flux financiers constitue une deuxième transformation fondamentale et parallèle du système socio-économique occidental. Le mouvement s'amorce en fait dès les années soixante, mais il est alors rigoureusement encadré par les accords de Bretton Woods. Progressivement, l'essor du Marché commun et des investissements américains en Europe, la multiplication d'entreprises multinationales qui transcendent les frontières, l'augmentation de la mobilité des capitaux qui y est associée, la surabondance de dollars émis par les États-Unis, notamment pour financer la guerre du Vietnam, le développement des marchés financiers et l'invention de nouveaux produits financiers mettent le système monétaire international sous pression. Les États-Unis suspendent la convertibilité du dollar en or en 1971 : le système de changes fixes explose, les transactions internationales sont désormais livrées à une instabilité accrue. C'est dans ce contexte qu'interviennent les chocs pétroliers de 1973 et 1979, eux-mêmes révélateurs de deux fragilités du mode de croissance antérieur : déséquilibre entre pays industrialisés et pays producteurs de matières premières d'une part et exploitation sans mesure des ressources naturelles d'autre part. Le décuplement soudain du prix de l'énergie provoque des flambées inflationnistes qui diffèrent d'un pays à l'autre et dérèglent les équilibres de prix et de revenus entre pays et au sein des pays. La coopération entre nations et entre groupes sociaux devient de plus en plus difficile. Concurrence accrue et compétitivité deviennent les maîtres mots. La

capacité des économies nationales à intégrer les transformations technologiques décrites plus haut passe par leur aptitude à développer des processus de création et de destruction d'entreprises permettant de sélectionner les nouveaux produits ainsi que les nouvelles formes de gestion et d'organisation. Il en résulte, pour le marché du travail, une instabilité beaucoup plus grande, comportant beaucoup plus de créations et destructions de postes de travail pour une même création nette d'emploi. Cette volatilité accrue est encore beaucoup plus marquée pour les flux de capitaux, qui transcendent plus facilement les frontières. Progressivement, et surtout à partir des années 1990, la mondialisation prend des allures de globalisation financière : libéralisation complète des mouvements de capitaux (que le système de Bretton Woods limitait), financement des dettes publiques par les marchés financiers, accroissement exponentiel de la part des transactions financières dans l'ensemble des transactions mondiales. Ces tendances sont rendues possibles par la nouvelle vague technologique, celle de l'information et des communications. Au tournant du siècle, de nombreux observateurs s'inquiètent de l'entreprise croissante d'une logique purement financière : les actionnaires exigent des entreprises des rendements immédiats et toujours plus élevés. Bien que la part des profits dans la valeur ajoutée ne cesse de croître, réduisant celle des salaires, de nombreuses entreprises occidentales se sentent constamment sous pression, car elles sont prises en tenaille entre la concurrence des pays émergents d'une part et des exigences de rentabilité inédites d'autre part.

Les deux transformations déjà évoquées s'appuient sur des changements démographiques et sociologiques dont elles influencent le cours. Ainsi, le vieillissement de la population occidentale favorise l'essor des fonds de pension dans les pays où ils font partie intégrante du système de sécurité sociale, fonds qui exacerbent la quête de revenus financiers et l'emballement des bourses. Ce vieillissement résulte du *baby-boom* de l'après-guerre, de la contraception qui a ensuite freiné les naissances, de la hausse du bien-être matériel et des progrès médicaux qui ont allongé la durée de vie. Il pèse sur la sécurité sociale qui a été conçue à une époque où les pensionnés étaient bien moins nombreux que les travailleurs actifs. Le déficit de la sécurité sociale est un des facteurs conduisant à la « titrisation » de la dette publique, c'est à dire à son financement par les marchés financiers. Un problème analogue apparaît avec la montée du chômage, qui déstabilise le rapport entre travailleurs en emploi (contributeurs) et chômeurs (bénéficiaires d'allocations). En Belgique, l'apparition du chômage précède la crise : dès la fin des années soixante, l'arrivée sur le marché du travail de la génération du *baby-boom* et l'augmentation des taux d'activité féminins accroissent l'offre de travail au-delà des capacités de la demande, dans un système davantage orienté vers la recherche de gains de productivité que vers la création d'emplois. La place croissante

qu'occupent les femmes sur le marché du travail est symptomatique d'une transformation sociologique – plus lente en Belgique que dans les pays voisins. Le modèle implicite d'un revenu par famille se fissure. Simultanément, la réduction du temps disponible pour le travail domestique augmente la demande de services marchands (lavoirs, crèches, seigneuries). Dans ces secteurs, le profil de l'emploi est différent de celui qui prévaut dans l'industrie (temps partiel contre temps plein, travail féminin plus souvent que masculin) et les gains de productivité sont limités. La tradition syndicale – construite sur l'emploi masculin à temps plein dans l'industrie – s'en trouve bousculée et la croissance salariale y est plus difficile.

Une quatrième évolution majeure qui, petit à petit, transforme le terreau de la concertation sociale concerne les aspirations, les mentalités, les normes implicites et finalement les doctrines auxquelles se réfèrent les pratiques sociales et politiques. Le modèle familial, le rapport à la tradition, le rôle du travail dans la structuration de la vie et du temps évoluent. Tandis que le doublement, voire le triplement du pouvoir d'achat en une génération provoque une saturation des biens de consommation standardisés, l'évolution des attentes de la population, constamment stimulée à consommer des biens de plus en plus différenciés, encourage la transformation en cours des normes de production et l'exigence de flexibilité sur le marché du travail qui l'accompagne. En effet, la diversification requiert une production souple plus immédiatement réactive aux variations de la demande. Simultanément, l'extraordinaire essor de la sécurité sociale durant les « trente glorieuses » a paradoxalement affaibli les chaînons privés de la solidarité (famille, voisinage, paroisses). Les droits et les devoirs s'individualisent. Ceci explique le type de réponse qui est apporté au déficit de la sécurité sociale sous l'effet de la crise et du vieillissement de la population. D'une part, des mesures sont prises pour encourager le financement privé des pensions à venir par capitalisation, ce qui excite la financiarisation de l'économie évoquée plus haut. D'autre part, l'individu devient – qu'il le souhaite ou qu'il y soit contraint – davantage « gestionnaire de soi », responsable de son emploi, de son épargne, de sa capacité à prendre place dans un système mouvant¹¹. Les travailleurs les plus adaptés aux exigences du marché vont à leur tour poser de nouveaux défis aux entreprises. Ils construisent en effet leurs compétences par une succession de projets professionnels auxquels les employeurs doivent pouvoir répondre s'il s'agit d'attirer les salariés les plus performants. Ainsi s'exerce une pression forte vers l'individualisation des contrats de travail (temps de travail, salaires etc.) qui fragilise le pouvoir des syndicats, tant il est difficile de trouver un terrain commun de revendications pour les différents groupes de travailleurs. Ces transformations sont en phase avec l'évolution politique et doctrinale. La difficulté de redéfinir un projet consensuel

¹¹ C. DUBAR (2000).

adapté aux changements en cours laisse le champ libre au basculement idéologique initié aux États-Unis et en Angleterre par les gouvernements Reagan et Thatcher. Au-delà d'un poids croissant accordé à la politique monétaire et de la limitation des dépenses de l'État, dans un contexte de creusement des déficits publics, c'est toute l'interprétation du lien entre l'individu et la société qui est affectée par l'évolution doctrinale. La conception d'un État habilité à intervenir dans les décisions économiques et sociales au même titre que les acteurs individuels cède progressivement le pas à une conception selon laquelle le premier se contenterait de fixer les règles d'un jeu essentiellement laissé aux derniers¹². Dans les pays anglo-saxons, ces évolutions doctrinales ont été utilisées pour réduire l'intervention de l'État dans le champ économique et pour accroître le poids des responsabilités individuelles en matière sociale.

Ces quatre lames de fond – technologique, internationale, socio-démographique et conceptuelle – qui affectent l'économie mondiale, expliquent une large partie des transformations du contexte macroéconomique belge depuis le début des années 1970. À grands traits, ces transformations peuvent être décrites en trois temps.

De 1973 à 1981, notre petite économie ouverte est atteinte de plein fouet par les chocs pétroliers et par une crise d'ampleur internationale. Les profits industriels s'effondrent, le chômage, les déficits extérieur et public grimpent en flèche. Il faut du temps pour réaliser que cette crise est de nature structurelle et que les instruments traditionnels de relance conjoncturelle n'en viendront pas à bout. En matière de relations sociales et de politiques économiques, c'est une période d'essais et d'erreurs qui aboutit à une impasse.

Fin 1981, la mise sur pied d'un gouvernement de centre-droit muni de pouvoirs spéciaux orchestre un tournant radical de politique économique et sociale afin d'opérer un redressement macroéconomique. Pour la plupart des variables – hormis le chômage et la dette publique – le redressement est atteint dès le milieu ou la fin des années 1980.

À partir des années 1990, il devient plus clair que le redressement *n'est pas* un retour aux équilibres antérieurs et que l'économie belge, comme toutes les économies occidentales, est désormais sur une nouvelle trajectoire. En quinze ans, les lames de fond décrites plus haut ont produit leurs effets, parmi lesquels on relèvera : la perte d'un quart des emplois industriels ; le développement, sur un mode plus flexible, du travail à temps partiel dans les services ; la baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée ; la hausse de la part des revenus de la propriété

¹² Voir à ce sujet P. VIELLE, Ph. POCHET et I. CASSIERS, dir. (2005).

dans le revenu des ménages ; la recherche d'économies dans le secteur public, sécurité sociale incluse ; la généralisation d'une contrainte de compétitivité. Telle est la toile de fond qui requiert une adaptation des modes de fonctionnement de la concertation sociale.

2.2. La concertation sociale : entre rupture et continuité

L'évolution de la concertation sociale depuis le début des années 1970 peut se subdiviser en trois épisodes distincts. Une première phase (environ 1973-1980) est caractérisée par une déstabilisation des acteurs et de la négociation face aux premiers chocs structurels. La deuxième est une phase de crise aiguë (environ 1981-1986), qui révèle l'impasse dans laquelle se trouve la concertation sociale telle qu'elle fonctionne depuis sa mise sur pied. La troisième, sans doute toujours en cours, est celle de la redéfinition progressive des règles du jeu.

Tableau 3.
Dates-clé de la concertation sociale en Belgique, 1970-2008

1970-81	CNT tripartites, interventions fréquentes de l'État
1981-85	Suspension de la concertation sociale, blocage des salaires, sauts d'index
1983	Norme de compétitivité (révisée en 1985)
1986	Reprise de la concertation bipartite
1989	Loi de sauvegarde de la compétitivité
1993	Échec d'une tentative de « nouveau pacte social » Plan global Introduction de l'indice santé
1995-96	Blocage salarial décidé par le Plan global
1996	Loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité
2004-05	Pacte de solidarité entre les générations

Au début des années 1970, avant le séisme provoqué par la hausse des prix du pétrole, des chocs de moindre importance affectent déjà la concertation sociale. En effet, le chômage s'accroît en Belgique, sous le double impact des pressions démographiques (arrivée sur le marché du travail de la génération du *baby-boom*, augmentation du taux d'activité des femmes) et de l'effondrement de secteurs industriels traditionnels (charbon, textile). Une Conférence nationale de l'emploi est convoquée en avril 1973. Le patronat y dénonce la responsabilité de la hausse du coût salarial horaire dans la montée du chômage (fortes hausses antérieures des salaires

accompagnées d'une réduction du temps de travail). Les syndicats, au contraire, refusent d'endosser la responsabilité de la création d'emploi, estimant que celle-ci incombe aux entreprises¹³. Le compromis finalement trouvé reporte une partie du fardeau sur les pouvoirs publics : des emplois sont libérés pour les jeunes par l'encouragement des retraites anticipées ; le principe des indemnités de licenciement est généralisé aux cas de licenciements collectifs.

De nouvelles contraintes s'imposent aux interlocuteurs sociaux lors de la détérioration des termes d'échange qui résulte du flottement du dollar (1971) et de la hausse du prix du pétrole (1973, 1979). L'indexation des salaires sur le coût de la vie – qui s'emballe – est alors remise en cause par le patronat. La position de celui-ci est en effet affaiblie par la pratique d'une indexation automatique des salaires, qui fixe un plancher à la négociation. Tant que les travailleurs considèrent la stabilisation du pouvoir d'achat comme un acquis inaliénable, les représentants syndicaux ne peuvent valoriser leur action auprès de leurs mandants que par des hausses de salaires *réels*. De leur côté, les entreprises préfèrent éviter des grèves coûteuses si l'enjeu de celles-ci se limite à quelques points de salaire réel. La détérioration de la rentabilité des entreprises, au cours des années 1973-1981, incite donc les organisations patronales à exiger la suspension de l'indexation et mettre l'accent sur la modération salariale et la réduction des charges patronales en vue de restaurer les profits.

Toutefois, pendant les premières années de la crise, le pouvoir de négociation syndical reste élevé, notamment parce diverses mesures de politique économique et sociale atténuent le risque de chômage (prépensions, allongement des études, créations d'emplois publics et non marchands, subsides indirects au secteur financier du fait de la dette publique) et la perte de revenu qui en résulterait (majoration des allocations de chômage). L'incapacité des interlocuteurs sociaux à redéfinir un compromis adapté aux circonstances conduit dès lors à des tensions sociales fortes. L'État, qui s'était effacé lorsque la programmation sociale avait trouvé son régime de croisière (1960-1970), revient comme troisième acteur dans la concertation. Les Conférences nationales du travail tripartites se multiplient (1970, 1973, 1976, 1980). Bien que les négociations se poursuivent au sein des commissions paritaires, les négociations interprofessionnelles échouent de 1976 à 1986, à l'exception de l'éphémère accord de 1981 conclu sous la pression de l'État.

Une autre question délicate durant cette première phase de la crise est celle du temps de travail. Les syndicats revendiquent la réduction collective du temps de travail afin de répartir l'emploi

¹³ Courrier hebdomadaire du CRISP n°592, 1973.

disponible. Mais ils refusent toute réduction compensatoire du salaire, ce qui est inacceptable aux yeux du patronat. Celui-ci préfère encourager le travail à temps partiel. Cette position trouve un appui *de facto* – fut-il résigné – dans le nombre croissant de femmes qui souhaitent travailler mais ne peuvent le faire à temps plein par manque d'infrastructures adéquates en matière de garde d'enfant. Les négociations aboutissent à un avis commun du Conseil national du travail (29 mai 1980, n°655) et à la loi du 23 juin 1981 sur l'emploi à temps partiel.

Ces années apparaissent *a posteriori* comme une période d'essais et d'erreurs, de laboratoire socio-politique, où les gouvernements et les acteurs sociaux cherchent à tâtons une issue à la crise. À bien des égards, les solutions trouvées prennent l'allure d'une fuite en avant, car l'appel récurrent à l'intervention publique creuse les déficits et alourdit la dette d'une manière qui devient alarmante. En 1981, l'ampleur des déséquilibres macroéconomiques – déficit public mais aussi déficit extérieur, chômage, rentabilité des entreprises au plus bas, pressions à la baisse sur le cours du franc belge – provoquent la mise sur pied d'un nouveau gouvernement doté de pouvoirs spéciaux. Ceux-ci permettront d'accompagner une dévaluation du franc belge (8% en février 1982) d'un blocage des salaires et d'une modification dans le système d'indexation. La concertation sociale est suspendue. Dès ce moment, une évidence s'impose : elle ne pourra reprendre sans être soumise à des conditions macroéconomiques. En 1983, le législateur en élabore les premiers instruments : une première norme de compétitivité (amendée en 1985) prévoit que les coûts salariaux belges ne peuvent croître plus vite que ceux des sept principaux partenaires commerciaux.

Le vent de prospérité qu'apporte le contre-choc pétrolier permet aux interlocuteurs sociaux de retrouver leur autonomie de négociation à partir de 1986. La concertation sociale bipartite reprend. Mais il semble qu'elle soit définitivement soumise à un encadrement macroéconomique, c'est-à-dire à l'obligation faite au patronat et aux syndicats de tenir compte, lors des négociations salariales, de l'évolution des parts de marché et de diverses données relatives à la compétitivité belge. Cet encadrement est renforcé par la loi de sauvegarde de la compétitivité du 6 janvier 1989, associée à la décision de lier le franc belge au mark allemand. L'efficacité de cette loi s'avère cependant limitée : la haute conjoncture des années 1989-1992 s'accompagne d'une croissance salariale supérieure à celle des pays voisins. À vrai dire, la loi de 1989 ne modifie pas en profondeur les mécanismes de formation des salaires mais leur ajoute seulement un garde-fou : elle ne prévoit qu'une correction *a posteriori* des dérapages salariaux, en autorisant le gouvernement à bloquer les salaires lorsqu'une détérioration de la compétitivité est actée.

Comment faire pour *anticiper* les risques de dégradation de la compétitivité ? Cette question influence l'évolution ultérieure de la concertation sociale, dans un contexte de plus en plus soumis aux pressions de la concurrence internationale et de la globalisation financière. Au début des années 1990, la mobilité accrue des capitaux confère une puissance inédite aux opérateurs financiers dont il faut acquérir la confiance. La volonté du gouvernement de poursuivre l'assainissement macroéconomique et d'assurer la stabilité des changes requiert des signaux forts.

En 1993, après que le Conseil central de l'économie ait constaté une nouvelle dégradation de la compétitivité, le gouvernement suscite un débat sur l'emploi, la compétitivité et le financement de la sécurité sociale dans l'espoir d'aboutir à un « nouveau pacte social », semblable à celui conclu en 1944. Les positions des interlocuteurs sociaux sont trop divergentes pour pouvoir déboucher sur un accord. Le gouvernement reprend les rênes et met en œuvre un « plan global »¹⁴. Un nouveau blocage des salaires est imposé en 1995 et 1996. Pour modérer la croissance du coût salarial sans supprimer le principe d'indexation des salaires sur le coût de la vie, un nouvel index est créé : « l'indice santé », obtenu par le retrait de certains prix (tabac, alcool et les carburants).

L'échec de la tentative de pacte social a mis en évidence la difficulté pour les interlocuteurs sociaux de se donner une perspective commune, dans un contexte socio-économique si éloigné de celui qui les avait rapprochés en 1944. La loi de juillet 1996 *relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité* constitue une nouvelle tentative de faire émerger un projet commun. Elle permet la reprise de la négociation collective, dans un cadre qui se veut adapté aux transformations économiques et sociales de la fin du XX^e siècle¹⁵. En témoigne l'introduction de nouveaux champs de négociation, au-delà de la formation des salaires. C'est ainsi que le thème de *la formation tout au long de la vie* apparaît dans les accords interprofessionnels de 1999-2000 et celui de *l'innovation* dans ceux de 2005-2006, tous deux devenant ensuite récurrents. Certaines dispositions de la loi de 1996 visent à forcer les interlocuteurs sociaux à construire une vision commune de l'avenir. Un rôle accru de coordination est accordé aux organisations interprofessionnelles par la menace, en cas d'échec, d'une intervention de l'État dans les négociations aux niveaux des secteurs et de l'entreprise. Une référence implicite aux consensus socio-économiques en vigueur par delà les frontières est introduite par le biais d'une norme salariale qui impose la comparaison des salaires belges à

¹⁴ Pour plus de détails, voir E. ARCQ (1993).

¹⁵ A ce sujet, lire aussi dans cet ouvrage le chapitre de M. CAPRON sur la négociation des accords interprofessionnels.

ceux des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas). Enfin, un « Rapport technique » constitue un nouvel outil de *monitoring* économique et social¹⁶. Celui-ci doit permettre aux interlocuteurs sociaux d'élargir le dialogue aux grandes questions de l'heure. Au cours des années 2000, la problématique du vieillissement de la population et du financement des pensions vient se greffer à ce contexte et préside à l'élaboration du *Pacte de solidarité entre les générations* (2004-2005). Mais les défis à venir restent considérables. Les tensions communautaires et les divergences de perception des enjeux économiques et sociaux entre le Nord et le Sud du pays menacent constamment les bases mêmes de la concertation sociale belge. L'urgence des problèmes environnementaux, encore très peu évoqués dans le débat social, imposera à terme de reconsidérer les fondements mêmes d'une paix sociale initialement basée sur un objectif commun et indiscuté de croissance économique.

Conclusions

L'histoire de la concertation sociale est celle d'acteurs, et d'institutions créées par ceux-ci pour matérialiser leurs compromis, dans un contexte historique particulier et par nature changeant, contexte que les acteurs subissent et transforment parfois.

Deux périodes distinctes sont clairement apparues dans l'évolution de la concertation sociale belge depuis la deuxième guerre mondiale : une période constructive de mise sur pied et d'extension d'un modèle cohérent, suivie d'une période défensive dans un contexte de crise et de bouleversements socio-économiques majeurs. Nous avons tenté de montrer de quelle manière les transformations de la concertation sociale d'une part et celles du contexte socio-économique d'autre part se sont mutuellement influencées pour aboutir aujourd'hui à une situation qui s'avère particulièrement complexe.

À l'issue de la guerre, la reconnaissance mutuelle des syndicats d'employeurs et de travailleurs, la validation de leur rôle par l'État et la focalisation commune sur une forme définie de prospérité économique et sociale a permis aux acteurs de se fixer des objectifs précis de politique économique et sociale. Le rattrapage du niveau de productivité et de revenu des États-Unis devait permettre le développement d'une consommation de masse par la hausse des salaires, d'une sécurité d'existence par la sécurité sociale, d'une reconnaissance sociale grâce au

¹⁶ Selon les dispositions de la loi de 1996, les Rapports Techniques sont élaborés annuellement par le Secrétariat du Conseil central de l'économie. Ils portent sur l'évolution des coûts salariaux, de l'emploi et de la compétitivité structurelle. Ils visent à donner aux interlocuteurs sociaux toutes les informations utiles pour éclairer leur l'accord interprofessionnel.

droit du travail et d'une société des loisirs par la réduction du temps de travail. La réalisation progressive de ces objectifs, portée par la croissance économique exceptionnelle qu'a connue l'Occident pendant trente ans, a façonné la structure juridique de la concertation sociale dont nous héritons aujourd'hui (rôle du niveau interprofessionnel, des commissions paritaires, des acteurs internes...). Tout l'édifice institutionnel s'est construit sur la base des caractéristiques dominantes d'une époque: phase de consolidation d'une vague technologique (automobile, chimie, électricité); prépondérance de l'industrie; prédominance de l'emploi masculin, de longue durée et à temps plein; stabilité du modèle familial; individu défini par référence à une structure collective. Les modalités pratiques de la concertation sociale ont, à leur tour, influencé les structures socio-économiques belges sur divers plans: à titre d'exemple, la recherche des gains de productivité et la pression à la hausse des salaires ont accéléré l'intensification en capital des processus de production et l'élimination des entreprises ou des branches industrielles incapables de suivre le mouvement; l'extension de la sécurité sociale et les compensations diverses attendues de l'État ont élevé le rapport des recettes et dépenses de l'État au PIB.

Peu après que la concertation sociale belge ait atteint un régime de croisière, des chocs macroéconomiques externes (flambée des prix pétroliers et fluctuation des cours de change) ont secoué son édifice. L'incapacité des interlocuteurs sociaux à trouver de commun accord une issue à la crise tient sans doute du fait que le changement brutal du contexte international s'est doublé d'une évolution – plus lente et moins perceptible – sur divers plans, affectant les acteurs et leurs stratégies: phase montante d'une nouvelle vague technologique comportant d'autres types d'exigences productives (technologies de l'information et de la communication, biochimie), modifications démographiques et sociologiques (activité accrue des femmes, demande accrue de services, vieillissement global), évolution des mentalités (du collectif solidaire vers l'individu responsable). C'est l'intervention récurrente de l'État qui a permis au dialogue social, pour un temps suspendu, de traverser la tourmente puis de tenter son adaptation à un contexte transformé. Tel est l'esprit des lois de 1989 et de 1996 qui visent l'organisation de nouveaux compromis sur la base de l'assimilation de nouvelles contraintes: exigence de compétitivité accrue dans un monde globalisé, chômage permanent de travailleurs à re-qualifier, budgets publics continuellement serrés. L'arrivée sur le devant de la scène de nouvelles problématiques – financement des pensions d'une population vieillissante, dissensions communautaires, changement climatique, répercussions de la crise financière de 2008 – place aujourd'hui la concertation sociale devant d'immenses défis.

En conséquence de toutes ces évolutions, les interlocuteurs sociaux sont confrontés à une ultime difficulté. Tout se passe comme si, insidieusement, un acteur supplémentaire (le reste du monde ? les opérateurs financiers ?) s'était glissé dans le jeu de la concertation, mais sans se dévoiler. Ou plus précisément comme si une main invisible (celle du marché ? celle des individualismes ?) brouillait constamment les cartes du jeu collectif. Les rôles sociaux, qui étaient très clairs à l'issue de la guerre, ne le sont plus tant. Chaque acteur peut être tiraillé par des intérêts individuels contradictoires (hausse salariale contre rentabilité des fonds de pension ; défense de l'entreprise locale contre promotion dans le groupe multinational...). La référence fréquente à un sujet erronément dénommé « le marché » trahit la difficulté d'identifier les acteurs, de s'adresser aux interlocuteurs concernés. Et quand de nouveaux acteurs se font connaître et se structurent sur de nouvelles questions (par exemple les ONG pour la défense de l'environnement), la difficulté de les insérer adéquatement dans les institutions traditionnelles apparaît.

La pérennité du système de concertation sociale belge dépend de la capacité des interlocuteurs sociaux à prendre la mesure des changements en cours, à intégrer l'existence de nouvelles problématiques et de nouveaux groupes d'acteurs, et à redéfinir activement une vision commune du progrès économique et social¹⁷. Le risque majeur que le système encourt est de se détricoter lentement, au fil de réformes successives ou du fait d'une perte de représentativité des organisations structurantes du dialogue social. Rien ne garantirait alors la mise en place d'institutions alternatives susceptibles de poursuivre la défense des valeurs de solidarité et de démocratie socio-économique.

¹⁷ Nous rejoignons sur ce point l'analyse de M. JADOT(2008).

Articles et ouvrages cités

- Arcq E., (1993) « Du pacte social au plan global », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1420-1421
- Beaud M. (1981) *Histoire du capitalisme de 1500 à 2000*, Paris, Seuil, rééd. 2000.
- Cassiers I. (2005) « De l'Etat providence à l'Etat social actif : quelles mutations sous-jacentes ? », *Regards économiques*, novembre, n°36.
- Cassiers I. (1995) « Belgian miracle to Slow Growth: The impact of the Marshall Plan and the European Payments Union » dans *Europe's Post-War Recovery*, B. Eichengreen (ed.), Cambridge, CUP, pp.271-291.
- Cassiers I. et P. Scholliers (1995) « Le pacte social belge de 1944, les salaires et la croissance économique en perspective internationale » dans Dirk Luyten et Guy Wanthemsche (eds.) *Het Sociaal Pact van 1944, Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Brussel, VUB Press, pp.161-190.
- Dancet G. (1986) « Contractualisation salariale et compétitivité : de la synergie au conflit : la Belgique », dans R. Boyer ed., *La flexibilité du travail en Europe*, Paris, La découverte, pp. 105-129.
- Denayer L. (2006) « Négociations interprofessionnelles et compétitivité structurelle », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. XLV, n°1, pp. 71-81.
- Denayer L. et E. Michel (2000) « Formation des salaires et compétitivité », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. XXXIX, n°1, pp. 99-108.
- Denayer L. et R. Tollet (2002) « Mécanismes institutionnels de la formation des salaires en Belgique », *Politique salariale dans la zone euro*.
- Dubar C. (2000) *La crise des identités : l'interprétation d'une mutation*, Paris, Presses universitaires de France, rééd. 2007.
- Fourastié J. (1979- rééd. 2004) *Les trente glorieuses : ou La révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, Fayard 1979, Rééd. Paris Hachette littératures 2004.
- Fuss, H., Goldschmidt-Clermont, P. et Watillon, L. (1958) « La genèse du projet d'accord de solidarité sociale belge », *Revue du Travail*, juillet – août, pp. 827-860 ; et octobre, pp.1159-1174.
- Jadot M. (2008) « Le passé et l'avenir : regard critique sur la concertation sociale en Belgique » dans J.Ph. Cordier et P. Windey, *Les 40 ans de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail*, Bruxelles, Bruylant, pp. 177-183.
- Office belge pour l'accroissement de la productivité (1962) *La déclaration commune sur la productivité*, 15 mars.
- Pasture (1993) « The April 1944 'Social Pact' in Belgium and its Significance for the Post-War Welfare State », *Journal of Contemporary History*, vol. 28, pp.695-714.
- Van Der Vorst P. (1978) « Clé du droit social belge », in P. Van Der Vorst, *A l'enseigne du droit social belge*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, pp. 11-85.
- Vielle P., Ph. Pochet et I. Cassiers, dir. (2005), *L'Etat social actif : vers un changement de paradigme ?* PIE Peter-Lang.

Institut de Recherches Économiques et Sociales
Université catholique de Louvain

Place Montesquieu, 3
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique