
État et concertation sociale en Belgique entre 1944 et 1981

L'ouvrage de Gregory Vercauteren *In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)* comble assurément une lacune dans l'histoire politique, économique et sociale de notre pays et mériterait d'être traduit. Il propose une analyse historico-politique des relations entre les pouvoirs publics nationaux et les interlocuteurs sociaux dans la mise en place et les premières décennies du fonctionnement de la concertation sociale en Belgique.

MICHEL CAPRON

Le livre de Gregory Vercauteren¹ est le produit de sa participation à une recherche interuniversitaire entreprise conjointement par des instituts de recherche flamands et néerlandais. Chaque chapitre contient dès lors des références succinctes à la situation néerlandaise de l'époque, proposant une comparaison sur laquelle l'auteur reviendra plus explicitement dans ses conclusions.

Trois thèses

Gregory Vercauteren axe sa recherche autour de trois grandes thèses. D'une part, l'État n'est pas un arbitre neutre et omni-

scient, car son rôle est influencé par les rapports de force internes entre, notamment, les partis politiques et les interlocuteurs sociaux. D'autre part, les frontières entre État et société sont poreuses, changeantes et difficiles à saisir, mais elles existent : l'État a ses traditions, ses objectifs propres et ses marges de manœuvre. Il crée le cadre juridique de la concertation, détermine les organisations appelées à y participer et apparaît comme le garant de la paix sociale. Enfin, les relations de pouvoir entre interlocuteurs sociaux, et entre ceux-ci et les pouvoirs publics, ne sont nullement fixées une fois pour toutes : elles varient en fonction du contexte politique et socioéconomique et des affinités idéologiques entre les coalitions gouvernementales et les interlocuteurs sociaux.

¹ Gregory Vercauteren, *In naam van de sociale vooruitgang. De rol van de overheid in het sociaal overleg in België (1944-1981)*, Acco, Leuven, 2007, 377 p.

Les tâtonnements initiaux

Après une brève description des premiers pas de la concertation sociale — entre initiatives timides et refus net —, l'auteur aborde une première période (1944-1949) où les interlocuteurs sociaux et les pouvoirs publics sont convaincus qu'il faut organiser autrement, et mieux, le système de la concertation sociale et la politique socio-économique. Cette volonté matérialisée par le Projet d'accord de solidarité sociale (1944) a cependant connu de multiples hésitations, des conflits et quelques avancées, le tout étant lié aux divergences entre partis politiques et notamment à la lutte entre partis chrétien et socialiste pour la maîtrise des compétences en matière économique et sociale. Les coalitions gouvernementales louvoient à la recherche d'un équilibre entre maintien de la paix sociale (cette période a en effet connu une forte conflictualité) et modération des revendications salariales, d'une part, et stabilité de la monnaie et des prix, d'autre part.

Par ailleurs, au sein de la FGTB et de la Fédération de l'industrie belge (FIB), il a fallu gérer des conflits internes, avec des répercussions sur les conférences nationales de l'emploi tripartites qui constituaient l'axe de la concertation. À la fin de cette période, la politique salariale centralisée — et donc l'intervention gouvernementale — a connu un recul du fait de l'arrêt de ces conférences nationales et du retour au régime des conventions collectives de travail.

Au cours de la deuxième période (1949-1958), on a pu mesurer les lacunes affectant la politique socioéconomique des gouvernements successifs, politique qui manquait singulièrement d'une approche globale et coordonnée à long terme. La politique de hausse des revenus supposait une rénovation et une diversification de la structure économique du pays qui se fai-

saient attendre. S'il est vrai que la création du Conseil national du travail (CNT), en 1952, inaugurait l'institutionnalisation de la concertation, des questions comme les compétences des commissions paritaires, le statut des conventions collectives et la réglementation des grèves continuaient à susciter le débat.

Quant à une coordination durable des intérêts des représentants patronaux et syndicaux, elle faisait largement défaut, les relations étant bien plus empreintes de conflits et de confrontations que de concertation et de coopération. Entre syndicats, on remarquait des préoccupations et des objectifs différents: à la tendance à la collaboration de classe et à l'élaboration d'un pacte social portée par la CSC, la FGTB opposait sa priorité d'amélioration de la condition matérielle des travailleurs. Des divergences qui se reflétaient également dans les relations entre CVP et PSB. Cela n'empêchait pas les dirigeants syndicaux et patronaux de se rendre compte de la nécessité de lier la formation des salaires à la croissance de la productivité, donc de s'engager davantage sur la voie de la concertation, ce qui n'était pas nécessairement la conviction des bases syndicales et patronales.

Les Trente glorieuses... puis la crise

La période suivante (1958-1968) constitue en fait le sommet de l'ère des Trente glorieuses, le bien-être accru pouvant largement être mis au crédit du système fordiste. L'idée de la programmation sociale se concrétise dans la conclusion d'un premier accord, en mai 1960, entre les interlocuteurs sociaux, qui marquent ainsi clairement leur autonomie vis-à-vis du gouvernement, à qui revient désormais le rôle de notaire enregistrant et donnant force de

loi aux accords conclus. L'échange entre interlocuteurs sociaux octroie aux syndicats des hausses salariales substantielles et des mesures de garantie des revenus contre leur engagement à discipliner les protestations sociales, à respecter l'autorité des employeurs et à contribuer à la productivité du travail. Parallèlement, les pouvoirs publics vont mener une politique de stimulation de la demande et d'expansion économique visant le plein-emploi, tout en prenant des mesures destinées à juguler à l'avenir des conflits sociaux de l'ampleur de la grève contre la Loi unique. En outre, la concertation est institutionnalisée au plan économique via le Conseil central de l'économie (CCE) et le Comité national d'expansion économique (CNEE).

Enfin, l'auteur analyse des évolutions contrastées qui ont marqué la période 1968-1981. Tout d'abord, la vague de contestation portée par l'ensemble des grèves, spontanées ou sauvages, en début de période, visait à la fois le principe de la concertation sociale, mais aussi les pratiques, jugées trop conciliantes, des directions syndicales qui, pour leur part, ne se privèrent pas de sanctionner les délégués jugés indisciplinés. Cette contestation n'a toutefois pas entravé la poursuite de la concertation, ni l'extension de son institutionnalisation.

Toutefois, les effets de la première crise pétrolière se sont répercutés durement sur l'économie belge, au point que le rétablissement de la position concurrentielle était devenu le souci majeur des acteurs de la concertation, remettant en évidence la question de la modération salariale, qui est venue rapidement diviser, profondément, patronat et organisations syndicales. Si bien que, dès 1976, le gouvernement, suspendant les accords interprofessionnels, décidait seul d'un encadrement restrictif des hausses salariales, tout en intervenant également sur le fonctionnement du sys-

tème d'indexation. Cette tendance s'est accentuée avec les pouvoirs spéciaux en 1981-1982. Le rapport des forces entre interlocuteurs sociaux et gouvernement a ainsi basculé, les préoccupations économiques relatives au redressement des finances publiques et à la compétitivité des entreprises ayant pris le dessus sur les questions d'emploi et de salaires. S'affranchissant des influences syndicales, les pouvoirs publics se sont engagés dans une politique néolibérale qui, les années suivantes, prêtera bien plus l'oreille aux revendications patronales. Entré de plain-pied dans la concertation sociale, le gouvernement devient, dès lors, un acteur de plus en plus inévitable dans la concertation sociale interprofessionnelle.

L'État fédéral, acteur incontournable de la concertation sociale

Dans la première partie de ses conclusions, Gregory Vercauteren revient sur la vérification de ses thèses initiales, notamment quant aux interactions constantes entre les contextes politique, socioéconomique et social dans la problématique de la concertation sociale. Les interventions des pouvoirs publics s'avèrent en premier lieu liées aux orientations formulées par les partis politiques et les interlocuteurs sociaux, sans exclure ni les inévitables avatars du processus d'apprentissage de la mise au point du système de concertation sociale ni l'impact des chocs exogènes (les moments de récession économique ou de forte conflictualité).

Par ailleurs, l'autorité publique, en matière de politique sociale, n'a jamais été exempte d'une lutte de pouvoir, initialement favorable aux organisations syndicales avant de s'aligner ensuite davantage sur les options patronales, déterminant aussi, par là, le rapport de force entre interlocu-

teurs sociaux. L'action gouvernementale a ainsi évolué d'une politique de hauts revenus visant à stimuler la consommation et générer le plein-emploi dans un système fordiste vers une politique de modération salariale en vue de redresser la compétitivité des entreprises et de procéder à l'assainissement des finances publiques en intervenant d'autorité dans la concertation sociale dès 1976.

L'auteur n'ignore évidemment pas les tensions communautaires qui ont affecté la vie des coalitions nationales successives dès le début des années soixante. Leur impact ne s'est toutefois pas d'abord marqué au niveau interprofessionnel. En référence à trois secteurs (textile, métal et chimie) au sein desquels il a examiné l'évolution de la concertation, l'auteur fait émerger des options patronales et syndicales différenciées entre le Nord et le Sud. Il aurait sans doute pu creuser davantage des exemples comme celui de la restructuration de Cockerill ou du secteur textile, qui ont eu des effets tant au niveau syndical qu'au niveau des coalitions gouvernementales.

Quant aux orientations poursuivies par les pouvoirs publics dans le domaine de la concertation, on peut déceler une certaine continuité dans le souci de renforcer progressivement les structures de la concertation, de reconnaître les interlocuteurs sociaux représentatifs et de veiller au maintien de la paix sociale, ce qui ne leur a pas évité, ajoutons-nous, des rapports momentanément conflictuels avec les interlocuteurs sociaux. À cet égard, les effets de la première crise pétrolière ont été décapants et révélateurs de la fragilité potentielle de la concertation. Au point qu'en 1976, vu les divergences persistantes entre patronat et syndicats, la coalition gouvernementale a décidé d'intervenir d'autorité et de réduire temporairement à néant l'autonomie des interlocuteurs sociaux. Une autonomie

qu'ils n'ont d'ailleurs plus jamais retrouvée complètement après 1981, l'État s'étant dès 1976 imposé comme un acteur incontournable de la concertation sociale.

Dans la seconde partie, l'auteur étend ses conclusions à une comparaison entre le rôle des pouvoirs publics en Belgique et aux Pays-Bas en élargissant une analyse comparative déjà régulièrement suggérée dans les différents chapitres de son ouvrage. Il en ressort plusieurs constats pouvant expliquer les différences entre les deux pays. Il apparaît tout d'abord qu'en mettant l'accent essentiellement sur le bien commun, les gouvernements néerlandais ont d'emblée exercé un rôle d'acteur de premier plan dans une concertation structurellement tripartite et centralisée lui permettant d'intervenir d'autorité dans la politique salariale. En Belgique, par contre, on a élaboré un modèle de concertation à partir de pratiques décentralisées.

Par ailleurs, il faut tenir compte des différences dans la situation économique des deux pays au sortir de la Deuxième Guerre mondiale. À cela s'ajoutent des orientations et une configuration politique différentes, notamment des partis socialistes : aux Pays-Bas, le PVDA s'est centré davantage sur l'État comme instrument pour gérer la relation entre travail et capital en faveur des travailleurs ; chez nous, le PSB était convaincu de la nécessité d'organisations syndicales fortes comme catalyseurs du pouvoir des travailleurs dans la société.

Autre facteur de différenciation : le fonctionnement des organisations syndicales, dont les dirigeants, aux Pays-Bas, imposent leur politique à une base assez suiviste, tandis qu'en Belgique les dirigeants interprofessionnels sont obligés de tenir compte du pouvoir des centrales professionnelles dans leurs prises de position. Ajoutons enfin l'impact différencié du taux de syndicalisation de l'époque (quelque quarante

pour cent aux Pays-Bas, plus de 60 pour cent en Belgique) conférant aux organisations respectives un pouvoir d'intervention assez différent dans la vie socioéconomique de leur pays.

Il n'est pas facile de faire ressortir, à partir du résumé présenté ici, toutes les richesses de l'analyse politique, historique et sociologique à laquelle s'est livré Gregory Vercauteren. Il explique et interprète de manière extrêmement fouillée et précise les facteurs et les événements qui ont joué dans la détermination des politiques suivies et dans l'élaboration du système de concertation sociale par les coalitions gouvernementales successives. Il éclaire les tensions entre les différents partis et les divergences apparues en leur sein, leurs affrontements pour le contrôle des politiques sociales et économiques, mettant ainsi en évidence combien la voie vers le progrès social a pu être chaotique dans ses avancées successives.

Parallèlement, l'auteur analyse avec pertinence les options idéologiques et stratégiques, tantôt opposées tantôt communes, des organisations syndicales, leurs relations avec les partis politiques, leur attitude de

confrontation-concertation avec les organisations patronales nationales et sectorielles (notamment dans le textile, le métal et la chimie). Toute cette évolution sociale, l'auteur la resitue adéquatement dans les contextes politique et économique de chaque époque étudiée. Le caractère à la fois très détaillé et très englobant de l'analyse oblige cependant le lecteur à se livrer à une gymnastique intellectuelle de tous les instants pour ne pas perdre le fil rouge que nous déroule l'auteur et ne pas s'égarer dans les méandres des évolutions croisées entre coalitions gouvernementales (et au sein de celles-ci), organisations patronales et syndicales, et leurs incessantes interactions. Il reste qu'en rédigeant cet ouvrage remarquable, Gregory Vercauteren nous permet de mieux comprendre d'où nous venons en matière de concertation sociale et d'appréhender plus clairement les caractéristiques du rôle qu'ont joué les différentes coalitions gouvernementales dans l'évolution de cette concertation jusqu'au début des années quatre-vingt. ■