

Les dynamiques de la concertation sociale

Quelques propos pour un débat à partir du livre sur *Les dynamiques de la concertation sociale* publié par le CRISP en 2010 ¹

Pierre Reman

Concertation, dialogue, pacte, conciliation, négociation, compromis, démocratie... Quand ces concepts prennent le qualificatif « social », ils nous invitent à entrer dans l'univers des relations collectives de travail et de ses dynamiques.

Ces dynamiques constituent un mode particulier de décision. Elles trouvent leur origine et leur ancrage dans un clivage, le clivage possédants-travailleurs ou clivage socio-économique, qui reste une réalité. Cela ne signifie pas que ce clivage présente les mêmes caractéristiques que lorsqu'il est apparu, au 19^e siècle, sous forme de « question sociale » en pleine révolution industrielle. Au contraire, avec le temps, ce clivage se manifeste sous des formes renouvelées, se nourrit de nouvelles interrogations, s'articule avec les autres clivages et constitue le terrain sur lequel apparaissent de nouveaux acteurs et se créent de nouvelles institutions.

En d'autres termes, il s'agit des méthodes utilisées par des acteurs opposés les uns aux autres pour « favoriser le développement économique et social dans un climat de paix sociale ² ». En outre, elles constituent une condition de la citoyenneté sociale et de l'appartenance à une société démocratique.

Les liens entre la concertation sociale et la protection sociale sont étroits, particulièrement dans un cadre d'Etat social « continental » ou « bismarckien » auquel appartient le système belge de protection sociale. Le projet d'accord de solidarité conclu en 1944 constitue la base historique et paradigmatique du modèle social belge ; depuis cette époque, la sécurité sociale est toujours administrée dans un contexte de paritarisme.

Les premiers moments ont été chaotiques. C'était la période où les acteurs se construisaient comme tels et ne reconnaissaient pas mutuellement leur légitimité, ni d'ailleurs celle des institutions qui s'imposaient à certains d'entre eux.

Au départ, les conflits entre les acteurs n'étaient pas négociables entre les parties : ces conflits ne pouvaient que se terminer par la victoire totale d'un point de vue sur un autre (conflits jugés « indivisibles »). Avec le temps, ces conflits furent considérés de part et d'autre comme susceptibles de faire l'objet d'une négociation et d'un échange de points de vue et de solutions, bref, d'un compromis. Pour Bernard Manin, le compromis implique la prise de conscience, par chaque acteur, de la nécessité de faire partiellement aboutir le programme de son interlocuteur pour réaliser le sien propre. De la même manière, Albert O. Hirschman a montré à quelles conditions sociales, politiques et culturelles la gestion d'un conflit peut être un ciment plutôt qu'un abrasif délétère des relations sociales.

C'est avec le projet d'accord de solidarité sociale que la philosophie du partenariat conflictuel fut véritablement mise en place, les acteurs se reconnaissant mutuellement comme

¹ Etienne Arcq, Michel Capron, Evelyne Léonard et Pierre Reman (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 2010, 610 p.

² Tony Vandeputte, « Passé et avenir de la concertation », *La Revue nouvelle*, juillet-août 2006, p. 42.

interlocuteurs légitimes pour définir en commun une conception du progrès visant 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 ».

Une relecture du projet d'accord de solidarité sociale n'est pas sans intérêt : elle indique les contours du modèle.

- Conception du progrès : « le progrès social découle à la fois de l'essor économique d'un monde pacifié et d'une équitable répartition du revenu d'une production croissante » ; « le but de l'activité économique est d'améliorer sans cesse les conditions d'existence de la population. Représentants des employeurs et représentants des travailleurs rechercheront donc, en toutes circonstances, les moyens de donner aux salariés le maximum de pouvoir d'achat compatible avec les circonstances et de le hausser parallèlement aux progrès des techniques de production et d'échange ».
- Conception de la concertation : les relations entre employeurs et travailleurs doivent être fondées sur « le respect mutuel et la reconnaissance réciproque de leur droits et devoirs ». A savoir : « 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 ».
- Conception de la protection sociale : le projet d'accord de solidarité sociale suggère de rendre obligatoire l'assurance maladie et invalidité et l'assurance chômage, c'est-à-dire d'étendre les assurances sociales, de les financer par cotisations prélevées sur les salaires et de les gérer paritairement. Mis à part la spécificité du pluralisme institutionnel des organismes payeurs, le modèle belge épouse les caractéristiques du modèle bismarckien.

Si on adopte une approche fonctionnelle, on peut avancer l'idée que ce modèle social mis en place à la sortie de la guerre constituait une condition du développement économique keynésien qui se développera pendant trois décennies. Mais cette lecture ne suffit pas, car ce serait sous-estimer le rôle des acteurs sociaux dans la construction de ce compromis ainsi que le mouvement d'extension de la démocratie politique à la démocratie sociale.

De 1950 à 1975, les institutions qui accueillent la concertation sociale ont été mises en place sur fond de compromis keynésiens : croissance soutenue, relèvement des niveaux de vie, développement de la protection sociale (qui a triplé en part relative de 1950 à 1980). Les interlocuteurs sociaux assument une grande responsabilité dans cet essor des compromis keynésiens. Ce qu'on appelle aujourd'hui les stabilisateurs automatiques n'ont pas été aussi automatiques que cela : il a fallu réfléchir, agir, négocier, surmonter des conflits, puis convaincre et enfin décider. Et cela ne peut être que le résultat du jeu des acteurs. Ceci étant, le contexte a été propice à l'action : la conjoncture économique était favorable et la conjoncture politique aussi, les gouvernements de coalition (souvent socialistes/sociaux chrétiens) se chargeant de faciliter ou d'entériner les décisions prises par les interlocuteurs sociaux. Des conflits ont cependant marqué ces décennies de développement de la concertation sociale, le plus important étant la grève de l'hiver 60-61, sans oublier les grèves des mineurs du Limbourg, des ouvrières de Herstal et des travailleurs immigrés chez Michelin, grèves qui, au-delà des questions de conditions de travail et de rémunération, posaient la question de la reconnaissance de groupes sociaux marqués par de profondes inégalités.

La dynamique a cependant fini par s'enrayer, sans pour autant jamais se bloquer totalement, le système faisant montre d'une capacité d'adaptation étonnante, mais avec l'aide de l'Etat qui, avec le temps, est devenu un acteur à part entière. Ce fut le cas dans les années 1980, où un nouveau paradigme d'inspiration néolibérale prit le contrepied du paradigme keynésien. Non seulement les politiques économiques changèrent de nature, mais la conception de l'Etat social et de la concertation fut renversée. Ce qu'on a appelé le consensus de Washington constitua la synthèse de cette révolution conservatrice. Les politiques sociales n'étaient plus conçues comme une des conditions du progrès économique mais comme une de ses conséquences, voire comme une entrave à ce progrès. Les interventions de l'Etat social sont alors vues comme des imperfections qui nuisent à la croissance. Les effets pervers ou « effets Matthieu » deviennent les symptômes d'un Etat social insuffisamment sélectif. Dans ce contexte, la légitimité des interlocuteurs sociaux est mise en question et ceux-ci sont accusés d'agir, non en faveur de l'intérêt général, mais en fonction de leurs intérêts particuliers.

Ce courant d'idées fut présent en Belgique comme ailleurs, mais il fut incapable de provoquer un changement complet de paradigme. Les politiques dites de redressement prises dans les années 1980 pour répondre aux « grands déséquilibres » de l'économie belge n'eurent raison ni de la concertation sociale, ni du modèle social. Plusieurs motifs expliquent que la Belgique ait ainsi choisi un autre chemin que le Royaume-Uni par exemple.

Tout d'abord, et malgré les mises en cause du système, l'opinion publique conserva sa confiance dans l'Etat social. Ensuite, les interlocuteurs sociaux ont continué à régler leurs différends à l'intérieur du modèle, sans en sortir pour le prendre à revers. Enfin la stabilité de l'architecture institutionnelle du système a joué un rôle.

Tout ceci n'a pas empêché que des tensions importantes apparaissent, portant sur le cahier des charges de la concertation. On touche ainsi à un enjeu fondamental de la dynamique de la concertation sociale : la capacité d'intégrer de nouvelles problématiques dans le système de décision issu des négociations entre acteurs sociaux et politiques.

Quatre problématiques majeures peuvent ainsi être distinguées.

1/ La première concerne l'efficacité du modèle social belge, ses forces et ses faiblesses. En 2009, le SPF Sécurité sociale a publié une batterie d'indicateurs de protection sociale qui a le mérite de comparer la situation belge avec celle de 15 pays européens. Le premier indicateur par lequel la Belgique se distingue des autres pays est la perception positive de la sécurité sociale dans la population. Plus de 86 % des citoyens belges sont dans cette situation, contre 75 % dans le groupe des 15. Les autres indicateurs positifs en Belgique par rapport à la moyenne européenne concernent l'assurance maladie et la politique de santé. En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la Belgique est dans une situation légèrement supérieure à la moyenne, mais avec des différences entre indicateurs. Le taux de pauvreté des personnes qui ont un emploi est plus faible en Belgique que dans la moyenne des autres pays européens. En revanche, le taux de pauvreté des travailleurs sans emploi et des personnes de plus de 65 ans est plus important. Enfin, plusieurs indicateurs placent la Belgique à la traîne. C'est le cas du taux d'emploi des travailleurs âgés et des jeunes, sauf ceux qui sont très qualifiés. Ces indicateurs confirment les résultats d'analyses économiques et sociales montrant que le modèle belge d'Etat social se situe, en comparaison avec d'autres pays européens, dans une position relativement favorable, mais avec des faiblesses en matière de lutte contre le chômage qui risquent de compromettre cette position ³.

³ Voir André Sapir, « Globalisation and the reform of european social models », *Bruegel policy brief*, novembre 2005, et Béa Cantillon, « Est-elle encore sociale et sécurisante ? Réflexions sur l'avenir de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 4, 2005.

2/ La deuxième problématique concerne la territorialisation de la concertation sociale. On observe un glissement de la négociation vers les entreprises, surtout lorsque l'objet de la négociation concerne l'organisation du travail, l'aménagement du temps de travail ou certaines formes de rémunérations telles que les participations financières ou les pensions et assurances maladie complémentaires. On pourrait assister au même glissement en ce qui concerne la formation des salaires à partir de l'argument selon lequel une régionalisation de la formation des salaires serait propice à l'emploi puisque le niveau des salaires pourrait mieux coller aux différences de productivité qui se manifesteraient entre certaines régions. La territorialisation de la concertation sociale accomplirait ainsi un pas significatif vers la décentralisation. Pourtant, une étude approfondie est arrivée à la conclusion que la décentralisation ne constitue pas une condition nécessaire et suffisante pour générer un meilleur ajustement des salaires à la productivité. De la souplesse existe déjà dans le système actuel, et une régionalisation entraînerait des revendications d'harmonisation des salaires par le haut s'ils diffèrent entre des entités faisant partie de la même entreprise. Ceci sans compter sur les effets de la régionalisation de la formation des salaires sur la sécurité sociale ⁴.

Ceci dit, les régions deviennent des espaces de concertation avec la présence de conseils économiques et sociaux, mais il s'agit davantage d'institutions de consultation que de négociation proprement dite. L'avenir dira si le territoire actuel de la concertation sera aménagé en fonction des réformes institutionnelles en cours.

La territorialisation concerne aussi l'Union européenne, qui connaît l'amorce d'un dialogue social interprofessionnel et sectoriel, mais qui exerce surtout une influence indirecte mais bien réelle sur les politiques économiques et sociales qui font l'objet d'une concertation dans les Etats membres. On sait que la politique monétaire est devenue européenne, et que les politiques budgétaires sont en passe d'être partagées au niveau européen, au détriment de la souveraineté nationale. La crise financière de 2008-2009 et ses conséquences monétaires, budgétaires et sociales risquent d'influencer de façon majeure le système de concertation sociale.

3/ La troisième problématique concerne les transformations des systèmes productifs. Luc Denayer et Isabelle Cassiers distinguent quatre lames de fond qui affectent l'économie et les entreprises : lame de fond technologique, lame de fond d'internationalisation, lame de fond sociodémographique et lame de fond conceptuelle ⁵. On en connaît les effets : perte sur les 15 dernières années d'un quart des emplois industriels ; développement des services et, au sein de ceux-ci, d'une main-d'œuvre de plus en plus féminine ; flexibilité grandissante des statuts et du temps de travail ; baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée ; croissance des avantages non salariaux en faveur des travailleurs des secteurs forts ou de certaines catégories particulières ; hausse de la part des revenus de la propriété dans le revenu des ménages ; généralisation de la contrainte de compétitivité. La concertation sociale – et c'est finalement son enjeu capital – voit son cahier des charges se modifier avec de nouvelles questions telles que la compétitivité au sens large, compétitivité en termes de coûts mais aussi compétitivité structurelle, flexibilité mais aussi « flexicurité » ⁶, lutte contre les inégalités mais aussi contre les discriminations, valorisation du travail mais aussi souffrance au travail, maîtrise des coûts du vieillissement mais aussi politique de sécurité d'existence des aînés, rôle des interlocuteurs sociaux dans les politiques actives du marché du travail... La question est de savoir si, dans un

⁴ Robert Plasman, Michaël Rusinek et Ilan Tojerow, « La dimension territoriale des négociations salariales », dans Etienne Arcq, Michel Capron, Evelyne Léonard et Pierre Reman, *op. cit.*, p. 463-487.

⁵ Isabelle Cassiers et Luc Denayer, « Concertation et transformations socio-économiques depuis 1944 », dans *ibid.*, p. 75-93.

⁶ Voir à ce propos Jérôme Deumer, « Flexicurité et qualité de l'emploi : le cas du travail à temps partiel », CRISP, *Courrier hebdomadaire*, n° 2074-2075, 2010.

contexte aussi difficile que celui de la sortie de guerre, les acteurs seront capables de reconstruire une conception du progrès à la hauteur des enjeux qui se présentent aujourd'hui, et donc au-delà du seul objectif de partage des gains de productivité.

4/ La quatrième problématique concerne les idées. Sur ce plan, la conjoncture n'est pas comparable à celle des années 1980 où la concertation sociale subissait des critiques frontales de la part des adversaires du néo-corporatisme. Des écoles de pensée, dont l'école des choix publics, estimaient que les compromis étaient non seulement coûteux en termes de coûts de transaction et en externalités négatives, mais étaient aussi socialement injustes puisqu'ils favorisaient les inclus au détriment des exclus. Au même titre que la sécurité sociale, la concertation produirait donc des effets Matthieu. Aujourd'hui, on voit bien qu'à certaines conditions le compromis permet d'élaborer des régulations conjointes qui produisent de meilleurs résultats sur le plan des inégalités et de l'insécurité d'existence, mais aussi sur le plan de l'efficacité économique et de l'emploi ⁷.

La crise économique actuelle porte une exigence de régulation pour, d'une part, préserver les points forts du modèle social belge et sa légitimité, et, d'autre part, remédier à ses points faibles, au premier rang desquels le chômage des jeunes et des travailleurs les moins qualifiés.

La dynamique de la concertation sociale est aussi une dynamique démocratique. La démocratie sociale constitue un complément indispensable à la démocratie politique, la société n'étant pas simplement une société d'individus mais une société structurée par des conflits et des différences entre groupes sociaux. La légitimité de cette démocratie sociale dépend de la capacité des acteurs à trouver des accords sur des contenus qui se sont élargis, et à rencontrer l'intérêt général comme celui des groupes les plus faibles de la société.

⁷ Evelyne Léonard, « Le modèle belge et l'Union européenne », dans Etienne Arcq, Michel Capron, Evelyne Léonard et Pierre Reman, *op. cit.*, p. 389-405.