

***La négociation interprofessionnelle en Belgique
au prisme des prescriptions gouvernementales et européennes***

Bernard Conter & Jean Faniel¹

Introduction

En Belgique, l'État social s'est développé à partir des institutions politiques, d'une part, et de la concertation sociale, d'autre part. Cette double origine fonde également sa légitimité. La démocratie sociale, exercée à travers les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, a acquis et maintenu un champ de compétences étendu et relativement autonome vis-à-vis du pouvoir politique. Ainsi, pour de nombreuses prérogatives caractéristiques du rapport salarial, le pouvoir politique ne peut traditionnellement intervenir qu'en dernier recours, en l'absence de décision des interlocuteurs sociaux. Dans d'autres domaines, la consultation de ces derniers constitue une obligation. Enfin, de nombreuses institutions relevant des politiques sociales ou de la sécurité sociale sont gérées paritairement (Arcq, 2009).

Le contexte socio-économique, les rapports de force politiques et l'internationalisation des économies ont cependant contribué à restreindre l'autonomie des interlocuteurs sociaux. La concertation sociale interprofessionnelle, qui porte notamment sur l'évolution des salaires, les prestations de sécurité sociale et le droit du travail, a connu au cours des quatre dernières décennies plusieurs phases, marquées par des degrés d'autonomie et de domination variables (Cassiers, Denayer, 2010).

Entre 1960 et 1975, les interlocuteurs sociaux ont conclu différents accords interprofessionnels (AIP) en s'inscrivant dans un référentiel de partage des gains de productivité (Denayer, 2006), programmant la réduction du temps de travail, la croissance des salaires et le développement de la sécurité sociale. Cette négociation s'est interrompue entre 1977 et 1986, du fait de la crise et de la faiblesse de la croissance des richesses produites. Depuis 1986, les AIP (ou les normes adoptées par les gouvernements en l'absence de ceux-ci) s'inscrivent dans un référentiel de la compétitivité (Conter, Vander Stricht, 2011), où la croissance des salaires et des avantages sociaux est conditionnée à la capacité des entreprises à gagner des parts de compétitivité.

Depuis cette période, la négociation est davantage balisée par le pouvoir politique. D'une part, la loi limite, depuis 1996, la croissance des salaires aux évolutions attendues dans les pays voisins. D'autre part, les thèmes de la concertation sont davantage prescrits par le gouvernement qui fait de la concertation un instrument de sa propre politique. Ainsi, pour faciliter l'accord, il octroie des enveloppes budgétaires aux interlocuteurs sociaux qui ont à en

¹ Bernard Conter est chargé de recherche à l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) b.conter@iweeps.be. Jean Faniel est directeur général du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) j.faniel@crisp.be. Tous deux sont membres du GT Questions sociales/conflits sociaux de l'ABSP et du Groupe d'analyse des conflits sociaux (GRACOS). Cette communication s'appuie sur un matériau empirique rassemblé depuis plusieurs années dans le cadre de nos travaux sur la concertation sociale et sur les transformations des politiques de l'emploi en Belgique.

négoier les critères d'affectation (par exemple en ce qui concerne la croissance des allocations sociales et des prestations de sécurité sociale ou les réductions de cotisations sociales).

Depuis le milieu des années 2000, la conclusion d'AIP devient de plus en plus problématique, au point que les commentaires sur la fin du modèle belge de concertation se font récurrents. Plusieurs négociations interprofessionnelles n'ont pas abouti ou ont conduit à des accords rejetés *in fine* par les bases syndicales (Capron *et al.*, 2013 ; Conter *et al.*, 2015 ; Gracos, 2014 et 2016).

Dans le même temps, l'influence, sans doute plus discrète, d'un autre acteur public conduit à des adaptations discursives et substantielles de la concertation. L'insertion des politiques nationales de l'emploi dans le référentiel européen et l'adoption d'objectifs des politiques de l'emploi communs aux États membres constitue en effet un élément de cadrage supplémentaire de la négociation interprofessionnelle.

Après un bref retour sur quelques caractéristiques du modèle belge de concertation et son évolution, nous proposerons quelques outils permettant de théoriser les relations d'instrumentalisation entre pouvoirs publics et concertation sociale. Dans une dernière partie, nous veillerons à appréhender les usages des ressources et contraintes européennes dans la concertation belge, processus que nous nommons l'eupéanisation de la concertation sociale.

1. Quelques traits du système belge de concertation sociale

1.1. Les accords interprofessionnels

Le projet d'accord de solidarité sociale établi en 1944 par des représentants patronaux et syndicaux a mis en place un système de concertation à différents niveaux, dont les fondements remontent à l'avant-guerre (Arcq *et al.*, 2010 ; Liénard, Reman, 2006). Les interlocuteurs sociaux ont pris l'habitude à partir de 1960 de négocier régulièrement et en toute autonomie un accord dit de programmation sociale prévoyant des avancées en matière de salaire, de durée du travail, de nombre de jours de congé, etc. En échange, les syndicats s'engagent à garantir la paix sociale, pour la durée de l'accord (deux ans)², en ce qui concerne l'objet de celui-ci.

Cette négociation nationale interprofessionnelle périodique est venue parachever le schéma suivant : l'AIP s'applique à toutes les entreprises et à tous les travailleurs du secteur privé. Ensuite, au niveau des secteurs puis des entreprises s'entament des négociations lors desquelles syndicats et patronat affinent leurs revendications, par exemple en matière de salaire ou de flexibilité³. De la sorte, l'existence d'un AIP permet d'améliorer les conditions des salariés de secteurs plus faibles grâce aux capacités de mobilisation éventuelle de leurs collègues des secteurs forts sans que ceux-ci soient bridés par cette solidarité. Ce système permet aussi aux entreprises de négocier à différents niveaux une organisation du travail adéquate à leurs besoins spécifiques tout en limitant la concurrence sociale entre elles.

² Seul l'accord de 1960 portait sur trois années. La dénomination retenue en 1960 et 1963 est « accord paritaire » ; elle devient « accord national interprofessionnel » pour les accords conclus de 1966 à 1975 ; le qualificatif « national » est abandonné depuis 1986.

³ Notre analyse n'épuise pas l'ensemble des formes de concertation (concertation économique, gestion paritaire de la sécurité sociale, concertation régionale, etc).

1.2. Périodisation de la concertation

Les faibles gains de productivité, le ralentissement de la croissance économique, les importantes restructurations, l'envolée du chômage et un changement progressif du paradigme de politique économique dominant ont empêché les interlocuteurs sociaux de conclure un AIP à partir de 1977. Le gouvernement est intervenu de manière active dans la concertation sociale en fixant le cadre des négociations sectorielles et d'entreprise ou en forçant, en 1981, la conclusion au niveau interprofessionnel d'un accord relativement limité. À partir de décembre 1981, un gouvernement, qualifié parfois de néolibéral, a mené une politique d'austérité marquée notamment par un blocage des salaires décidé en faisant usage de pouvoirs dits spéciaux, hors du cadre parlementaire ; l'évolution de la répartition des richesses s'est inversée, au détriment des travailleurs. Du milieu des années 1970 au milieu des années 1980, « le gouvernement a déplacé le centre de gravité de la négociation sociale vers les entreprises, pour en faire un outil de sa politique économique de retour à la compétitivité moyennant la modération salariale » (Capron, 2010 : 231).

Une nouvelle période s'est ouverte avec la conclusion d'un AIP en 1986. Cet accord bisannuel et les suivants ont été conclus dans une logique de soutien à la compétitivité des entreprises, très différente de celle de progrès social qui sous-tendait les négociations de la période 1960-1975. Le patronat s'est montré de plus en plus revendicatif en arrivant à la négociation, tandis que les syndicats ont souffert de manière croissante des effets de la crise et de l'affirmation de plus en plus nette des politiques néolibérales sur leurs capacités de revendication et de négociation. Dans les AIP, l'accent est désormais moins placé sur l'emploi, et celui-ci est davantage conçu en tant que facteur de croissance : l'insistance est mise sur la formation, sur le coût du travail, sur la flexibilité et sur l'accompagnement des chômeurs, plutôt que sur le partage du travail et sur la réduction de sa durée.

Sur le plan salarial, des contraintes croissantes ont affecté la négociation. La loi de 1989 sur la « sauvegarde de la compétitivité » prévoit de comparer l'évolution des salaires en Belgique et dans les trois principaux pays voisins (Allemagne, France et Pays-Bas) et autorise le gouvernement à intervenir *a posteriori* pour corriger les écarts trop importants. La loi de 1996 « relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité » prévoit que ce critère comparatif détermine désormais la négociation elle-même. Le Conseil central de l'économie (CCE – qui réunit patronat et syndicats) publie, en principe en septembre, un rapport technique calculant l'évolution prévue des salaires dans les trois pays, l'inflation attendue en Belgique, et la marge de négociation salariale découlant de ces estimations. Les interlocuteurs sociaux négocient à l'automne, au sein d'un organe informel baptisé Groupe des dix, un accord valant pour les deux années suivantes. La négociation de la « norme salariale », ainsi que sa nature – indicative ou impérative – constituent à chaque fois un enjeu de premier plan et une source de vives tensions. L'indexation automatique des salaires et les hausses barémiques étant garanties par la loi, c'est sur l'estimation de l'inflation à venir et sur le surplus de hausses salariales que porte le débat. Ce schéma connaît une réussite variable selon les années : les négociations n'aboutissent pas en 1996 et, en janvier 2005, les instances de la FGTB rejettent le projet d'AIP conclu au sein du Groupe des dix.

Le déclenchement de la crise financière et bancaire marque une nouvelle longue période d'interruption de la conclusion d'AIP. L'accord conclu à l'automne 2008 est qualifié d'exceptionnel par les interlocuteurs sociaux eux-mêmes. Au cours des années suivantes, certains projets d'accord sont rejetés par une partie des organisations syndicales (par la CGSLB et la FGTB en 2011, par la seule FGTB en 2015), tandis qu'aucune négociation n'est entamée en 2013. L'intervention du gouvernement affecte de manière croissante les relations entre patrons et syndicats. Celle-ci pèse également significativement sur l'AIP conclu en 2017, après huit années sans véritable accord de ce type.

1.3. Le renforcement de la dimension tripartite

Au fil du temps, il est clair que la concertation a pris une dimension tripartite, même si seuls les interlocuteurs sociaux demeurent autour de la table (Caron *et al.*, 2013). Le gouvernement balise et oriente la négociation, il met des moyens budgétaires importants à disposition afin de favoriser un accord (réductions de cotisations de sécurité sociale, modification de la fiscalité sur le travail...), intègre le résultat des négociations dans sa politique de l'emploi et fait appliquer l'accord ou, à défaut (comme en 1996, en 2005 et entre 2011 et 2015), se substitue aux interlocuteurs sociaux, notamment pour fixer l'évolution des salaires. Par ailleurs, l'implication grandissante de l'Union européenne dans la politique économique et de l'emploi (Conter, 2012) a pesé sans cesse davantage sur la concertation sociale belge.

« Depuis le début des années 1980, le gouvernement a systématiquement pris la sécurité sociale en main, a régulé et orienté les salaires pendant la moitié des vingt-cinq dernières années et a pris toutes les décisions socioéconomiques importantes. Parmi celles-ci, on peut citer une dévaluation au début de l'année 1982, un plan global à la fin de 1993, les pouvoirs spéciaux en 1996 pour s'attaquer aux finances publiques et aux coûts salariaux dans la perspective de Maastricht et de l'union monétaire européenne et [en 2005] un pacte sur la durée et la fin de la carrière (...). L'approche paritaire du passé s'est transformée en une épineuse relation à trois (...). Nous voyons les partenaires sociaux tantôt se chercher les uns les autres, tantôt se faire consoler par le gouvernement, parfois ensemble, parfois séparément » (Piette, 2006 : 38).

Comme on l'a montré ci-dessus, l'extension du champ de la concertation sociale, liée à la prise en compte de « l'impératif de compétitivité » a induit une participation croissante de l'État dans la négociation. Au final, on ne peut plus considérer la concertation interprofessionnelle comme autonome et indépendante de l'action gouvernementale. Elle évolue vers une configuration d'instrumentalisation et d'influence réciproque, du fait notamment de l'interdépendance et de la complexité croissante des politiques publiques. Certains acteurs de la concertation sociale en viennent à se demander si certains aspects des relations collectives de travail échappent encore à l'intervention du gouvernement :

« Depuis presque 15 ans, on joue sur les charges par l'aspect fiscal et par les réductions de cotisations sociales. Les réductions de charges sont un élément aussi important pour les partenaires sociaux parce que c'est lié au salaire, mais pas seulement. Il s'agit aussi du financement de la Sécu. Solidarité, coût du travail, base taxable... Même un thème strictement réservé aux partenaires sociaux n'est plus de leur compétence exclusive. Il est tellement lié et incorporé aux autres politiques ! Il n'existe presque plus de thème vraiment spécifique aux partenaires sociaux ».

Entretien, expert, Conseil national du travail, mai 2013.

On aurait toutefois tort de considérer que la concertation autour de la compétitivité constitue une rupture de ce point de vue. Dès 1936, les grandes conférences nationales du travail sont convoquées à l'initiative du gouvernement. Néanmoins, l'attention plus grande portée aujourd'hui au « coût du travail » et à la fiscalité entraîne nécessairement l'implication du gouvernement dans les négociations.

2. Les usages politiques de la concertation : une ébauche de théorisation

La « tripartisation » de la concertation sociale en Belgique s'accompagne en grande partie d'une intégration de la démarche et des résultats de la concertation dans la politique

gouvernementale et, inversement, d'un balisage de la concertation par l'exécutif : « On assiste à un encadrement de plus en plus net de la négociation interprofessionnelle de la part du gouvernement, qui considère les accords comme une partie intégrante de la politique qu'il mène » (Capron, Reman, 2006 : 60).

Le gouvernement pèse donc plus ou moins significativement sur la concertation tout en l'utilisant comme un instrument de politique publique avec des finalités et selon des modalités variables. Il nous semble possible de distinguer neuf modalités de la concertation par les pouvoirs publics qui relèvent de quatre usages différents.

2.1. La notion d'usage

Nous mobilisons dans cette distinction la notion d'usage développée par S. Jacquot et C. Woll (2004) à propos des politiques et orientations européennes. Ces auteurs considèrent le prescrit européen comme un ensemble de ressources et de contraintes par rapport auxquelles les gouvernements et acteurs nationaux vont prendre attitude, interpréter et traduire les contenus, se saisir ou non des opportunités qu'elles constituent. La notion d'usage a été théorisée de la façon suivante : « Les usages recouvrent des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses – institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles. Au cours de ce processus, les acteurs réalisent des allers-retours entre le niveau européen et le niveau national ou local, sectoriel ou institutionnel, sur lequel ils agissent (ou souhaitent agir). La logique est celle d'une interaction, d'une influence réciproque et mutuelle. L'interrogation porte donc sur le processus, les mécanismes à l'œuvre, la déconstruction du rôle des acteurs » (Jacquot, Woll, 2004 : 9).

Sur la base des constats empiriques présentés ci-dessus, nous pouvons avancer l'idée d'un usage par le gouvernement fédéral de l'Europe et de la concertation sociale dans la conduite de sa politique, ces deux usages étant la plupart du temps concomitants et liés. Étudier les rapports entre les interlocuteurs sociaux et le gouvernement revient à prendre en compte des mouvements d'aller-retour et des influences réciproques.

S. Jacquot et C. Woll distinguent trois types différents d'usages des ressources : un usage cognitif, un usage stratégique et un usage de légitimation.

Les usages cognitifs s'exercent dans des contextes d'interprétation et de persuasion. Chaque fait social implique d'être interprété pour devenir un élément du débat politique. L'usage cognitif sert donc, en premier lieu, à la compréhension et à l'interprétation d'un sujet politique. Dans un second temps, il sert également à la diffusion des concepts pour convaincre d'autres acteurs de concevoir un enjeu de la même manière. Les idées diffusées et les concepts maniés (subsidiarité, partenariat, économie fondée sur la connaissance, cohésion sociale, etc.) sont donc utilisés comme vecteurs de persuasion.

Le second type d'usage distingué est *l'usage stratégique*. Il s'agit pour les acteurs de profiter des ressources et de les transformer en pratiques politiques pour l'action. C'est certainement ici que l'objectif final de l'action entreprise est le plus clairement défini, que ce soit en vue de peser sur une décision politique, d'accroître sa marge de manœuvre ou son accès au jeu politique, d'élargir le cadre et le contenu de son répertoire d'action, etc. Un des exemples les plus couramment étudiés est celui des groupes d'intérêt utilisant des financements communautaires afin de contourner le niveau national, ce qui leur permet de faire avancer leurs revendications par des voies alternatives.

Enfin, on peut qualifier *d'usage de légitimation* les démarches visant à augmenter ou à renouveler la légitimation politique de décisions adoptées. L'implication des interlocuteurs sociaux permet de présenter une politique comme consensuelle et efficace (cf. infra).

Nous suggérons d'ajouter à cette classification un quatrième type : l'absence d'usage, par les pouvoirs publics, de la concertation sociale. Soit parce qu'il s'agit d'un domaine institutionnellement réservé aux interlocuteurs sociaux, soit parce que le gouvernement ne souhaite pas intervenir dans le domaine, soit encore lorsque le gouvernement prend une initiative sans y associer d'une manière ou d'une autre les interlocuteurs sociaux.

Enfin, même si le thème est peu discuté dans cette communication, il est important de considérer que le gouvernement peut faire usage des interlocuteurs sociaux de façon collective ou sélective. Dans ses argumentaires politiques, par exemple, il peut s'appuyer sur un avis unanime des organisations patronales et syndicales ou intégrer une revendication d'une seule organisation ou d'un seul banc (syndical *ou* patronal). Dans le système consociatif belge⁴, les avis consensuels sont en général recherchés en priorité.

2.2. Les usages politiques de la concertation et leurs modalités

Partant de l'hypothèse que la concertation sociale constitue un élément du gouvernement de la société belge, qui est utilisé avec plus ou moins d'intensité par le gouvernement fédéral selon les périodes et les thématiques concernées, nous pouvons distinguer différents usages et modalités d'usage. Il est important de noter que les usages et leurs modalités ne sont pas mutuellement exclusifs. Plusieurs modalités d'usage peuvent être observées consécutivement ou simultanément et ce, en raison de visées multiples. Le tableau ci-dessous présente les modalités d'usage que nous avons distinguées, elles sont précisées et illustrées dans la suite du texte.

Tableau : usages et modalités d'usage de la concertation sociale par le pouvoir politique

<i>Usages</i>	Absence d'usage	Usage cognitif	Usage stratégique	Usage de légitimation
<i>Modalités d'usage</i>	Retrait Substitution	Implication discursive	Implication discursive Implication décisionnelle Médiation Facilitation Pression Contrainte	Implication discursive Implication décisionnelle

2.2.1. Absence d'usage

L'absence d'usage de la concertation peut se concrétiser dans deux modalités extrêmes. La première est celle du *retrait*. Il s'agit de l'ensemble des situations où les pouvoirs publics respectent l'espace d'autonomie de la concertation bipartite. Cette attitude renvoie à la première phase de la concertation sociale en Belgique au cours de laquelle « le rôle du gouvernement consistait à enregistrer les résultats de la concertation entre patronat et syndicats et à veiller à leur mise en œuvre » (Capron, 2010 : 253), et en particulier à la période 1960-1975 au cours de laquelle les interlocuteurs sociaux adoptent en toute autonomie des « accords de programmation sociale » (appelés plus tard accords interprofessionnels) auquel le pouvoir politique donne force obligatoire (Capron, Reman, 2006).

⁴ Sur la notion de démocratie consociative, voir Lijphart, 1981 ou Seiler, 1997.

Comme évoqué plus haut, les zones de stricte autonomie des interlocuteurs sociaux sont aujourd'hui extrêmement limitées. Rares sont les thématiques dans lesquelles le gouvernement n'intervient pas.

« Il reste encore très peu de dossiers qui sont gérés presque uniquement par les partenaires sociaux. C'est presque exclu. Dans la liste des thèmes que l'on traite actuellement, je n'en vois presque pas. (...) Le temps où l'entreprise était dans son petit îlot, isolée de la réalité extérieure, est terminé. À plusieurs niveaux, régional, national, européen et mondial, il y a des règles qui s'imposent à elle. »

Entretien, expert, Conseil national du travail (CNT), mai 2013.

À l'inverse, une autre modalité de non-usage de la concertation est le contournement des interlocuteurs sociaux ou la *substitution* à ceux-ci. Le gouvernement prend alors une initiative à la place des interlocuteurs sociaux, dans un domaine de compétence qui leur revient en droit ou par tradition.

Cette attitude gouvernementale s'observe essentiellement en période de crise lorsque, d'une part, l'économie est sous tension et que, d'autre part, les gains de productivité ou les marges disponibles pour l'augmentation des salaires sont nulles.

Ainsi, au début des années 1980, le gouvernement belge a fixé d'autorité, par pouvoirs spéciaux (c'est-à-dire sans consultation du Parlement) la marge de progression des salaires (1 % pour 1982-83 et 1,5 % pour les deux années suivantes) à accorder soit sous forme d'augmentation des salaires, soit de réduction du temps de travail. Au cours des années 1984 et 1985, il a également diminué de 2 % l'indexation conventionnelle des salaires, après avoir modifié le mécanisme de calcul de l'index (ajustement avec un décalage de 4 mois).

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement s'est substitué aux interlocuteurs sociaux pour fixer la marge maximale de progression des salaires lorsque ces acteurs ne sont pas parvenus à nouer un accord ou lorsqu'un projet d'AIP n'a pas été ratifié par l'ensemble des parties impliquées dans la négociation.

La révision actuellement à l'œuvre de la loi de 1996 sur la sauvegarde de la compétitivité, qui fixe les modalités de fixation de la marge maximale de progression des salaires, constituerait un nouvel exemple de substitution. Selon les textes en cours d'élaboration, la marge ne serait plus fixée conventionnellement mais par un arrêté de l'exécutif.

2.2.2. Usage cognitif

Le deuxième type d'usage, l'usage cognitif, relève des registres de la persuasion ou de la volonté de faire évoluer les représentations. Le pouvoir politique peut ainsi associer les interlocuteurs sociaux à des discussions sur des thèmes qu'il choisit. Il s'agit en quelque sorte de les amener sur un terrain particulier, avec une orientation particulière. Cette implication ne vise pas nécessairement à aboutir à des décisions concrètes qui doivent être mises en œuvre, mais elle pousse les interlocuteurs sociaux à se positionner, à dialoguer, voire à s'accorder sur des thématiques choisies. Cette *implication discursive* peut prendre la forme d'une demande d'avis, d'une invitation à une grande conférence nationale ou à une rencontre tripartite.

La demande de contribution des interlocuteurs sociaux au Programme national de réforme (PNR) relève de ce type d'usage. Les organisations patronales et syndicales sont ainsi amenées à se prononcer dans l'espace contraint des orientations politiques de la Stratégie

européenne pour l'emploi (SEE) en s'appuyant sur des indicateurs et des notions porteurs de représentations et de sens (Salais, 2004).

La contribution des interlocuteurs sociaux au PNR est un inventaire des accords et initiatives adoptés au cours de l'année écoulée. Il est structuré selon les Lignes directrices ou les recommandations de la Commission européenne. Les textes produits dans ce cadre sont jusqu'ici des documents consensuels s'inscrivant dans le référentiel européen. Les interlocuteurs sociaux belges ont d'ailleurs pris l'option de ne pas utiliser les procédures européennes comme une opportunité d'expression d'intérêts divergents. C'est le cas notamment lors des rencontres entre eux et la Commission autour du PNR.

« Jusqu'à présent, on a toujours préservé l'unanimité des partenaires sociaux. C'est-à-dire que, de commun accord, ni la FEB [la principale fédération patronale belge] ni nous ne venons avec du belgo-belge sur le terrain ; on vient avec des terrains consensuels et ce sont les présidents des deux conseils [Conseil national du travail et Conseil central de l'économie] qui s'expriment. Y compris quand la Commission vient nous dire : "Vous devriez régionaliser les CCT [conventions collectives de travail], vous devriez revoir les charges sociales, etc.". Ce sont les présidents qui s'expriment (...). La Commission est embarrassée, gênée par cette unanimité. Elle voudrait bien qu'on se dispute et qu'elle puisse dire : "Vous voyez, vous devriez faire comme les employeurs disent". On sent que cela ne lui va pas, mais jusqu'à présent, on tient le cap. »

Entretien, expert, service d'étude syndical, avril 2008.

L'implication des interlocuteurs sociaux va souvent de pair avec une volonté d'imposer les termes du débat (par exemple au moyen d'expertises qu'il a sollicitées). Le 26 octobre 2004, le Premier ministre Guy Verhofstadt (VLD) introduit la concertation sur les fins de carrière en ces termes : « Tous les rapports importants tels que le Rapport du Conseil supérieur de l'emploi, le rapport annuel de la Commission d'études sur le vieillissement du Conseil supérieur des finances et le rapport sur le vieillissement de la Commission des affaires sociales indiquent que nous devons parvenir à activer encore davantage de personnes afin de garantir l'avenir de notre bien-être ». Dans ce cas, les interlocuteurs sociaux sont invités à discuter dans un espace délimité par un référentiel particulier.

Plus largement, le pouvoir politique peut appeler les interlocuteurs sociaux à se concerter sur un thème particulier ou à reprendre le chemin de la table des négociations. Cette *incitation* peut prendre la forme d'un appel solennel de la part du gouvernement. Ainsi, au lendemain d'une manifestation contre le budget d'austérité adopté pour l'année 2013, Elio Di Rupo (PS), alors Premier ministre, appelle à l'unité des interlocuteurs sociaux : « J'en appelle chacun à prendre ses responsabilités pour améliorer la situation de notre pays (...). Il n'y a pas d'un côté les bons, de l'autre les méchants. Nous sommes tous dans le même bateau et nous cherchons des voies d'issues qui sont dans l'intérêt de tous les citoyens ». (Chambre des représentants, 20 février 2013). L'idée promue ici est celle de l'impératif consensus et des intérêts convergents des organisations sociales.

En certaines circonstances spécifiques, le discours du chef de l'État peut être utilisé pour le même type d'usage. Dans son discours aux chambres réunies lors de sa prestation de serment en août 1993, le Roi Albert II invite les interlocuteurs sociaux à adopter un nouveau pacte social prévoyant la modernisation du modèle social, la réduction du coût du travail, davantage de flexibilité et une modification substantielle du financement de la Sécurité sociale⁵. Le

⁵ Les interlocuteurs sociaux ont été amenés à discuter sur la base d'un rapport présentée d'emblée comme « un appel au dialogue et à la concertation. [Ce rapport] a en outre pour ambition de valoriser pleinement le rôle des interlocuteurs sociaux en matière de compétitivité, d'emploi et également en matière de sécurité sociale. Notre

discours royal a été utilisé à plusieurs reprises dans cette perspective par le Gouvernement. Il l'a à nouveau été en décembre 2012 après l'adoption d'un budget de rigueur et dans le contexte d'un appel à la modération salariale par le gouvernement.

« Il me semble qu'une première réaction doit être, pour tous les acteurs de la société belge, d'unir leurs forces, pour présenter des réponses crédibles aux défis de l'emploi. Cela implique notamment une amélioration de la compétitivité de nos entreprises, ce que le gouvernement vient de favoriser par la réduction des charges des entreprises et la modération salariale. (...) Les partenaires sociaux, dans les domaines qui leur sont propres, peuvent aussi jouer un rôle important en élaborant des propositions communes en faveur de l'emploi. »

Discours royal, 24 décembre 2012.

Notons que dans tous ces cas, il s'agit de replacer les interlocuteurs sociaux au centre d'un débat s'inscrivant dans un référentiel de la compétitivité.

2.2.3. Usage stratégique

Le gouvernement peut aussi s'appuyer sur les interlocuteurs sociaux pour réaliser ses propres objectifs de politique publique. On parlera dans ce cas d'*usage stratégique* de la concertation. Il s'agit pour ce faire d'impliquer les interlocuteurs sociaux dans les discussions ou dans la décision.

L'*implication* des interlocuteurs sociaux peut être *discursive* (cf. supra), ce qui permet au gouvernement de présenter sa politique comme consensuelle et sa méthode de décision comme participative. L'*implication discursive* des interlocuteurs sociaux a également une dimension stratégique dans la mesure où, pour un gouvernement de coalition, cette modalité permet d'externaliser la négociation et de faire l'économie d'éventuels conflits internes.

« Ils sont tellement heureux quand il y a un avis unanime. Il n'y a plus, ou presque plus, de discussion au sein du gouvernement, (...) c'est un soulagement énorme. »

Entretien, expert, CNT, mai 2013.

Mais l'*implication* des interlocuteurs sociaux peut également être *décisionnelle*. Dans ce cas, le gouvernement demande aux interlocuteurs sociaux de décider sur un ensemble de thèmes choisis ou de s'accorder sur l'affectation de moyens budgétaires qu'il met en quelque sorte à leur disposition.

Il est ainsi devenu usuel pour le gouvernement de fixer l'agenda des négociations devant aboutir à un accord interprofessionnel. Il fixe les grands objectifs (selon les moments : réduire le coût de travail, augmenter la flexibilité du temps de travail, harmoniser les statuts des ouvriers et des employés, réduire le temps de travail, favoriser le maintien à l'emploi des travailleurs âgés ou le retour au travail des malades de longue durée, revoir un dispositif législatif), laissant aux organisations le soin de s'accorder sur les modalités précises.

Le gouvernement peut *faciliter* les discussions en imposant un calendrier, en liant des dossiers (il peut alors faire une demande simultanée d'avis) ou en mettant à disposition des moyens financiers relevant de matières différentes afin de rendre plus aisé un accord jugé équilibré par les différentes parties.

modèle de concertation est à long terme le meilleur garant d'un progrès économique et social durable » (Pacte pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale, Rapport de la commission d'experts, 19 octobre 1993).

« Le gouvernement a surtout joué un rôle de facilitateur. À des moments fixés à l'avance, il nous a obligés à venir expliquer où l'on en était. Cela nous a obligés à avoir une certaine méthodologie, à nous réunir et à préparer une réponse au gouvernement, on ne pouvait pas dire que l'on avait perdu notre temps. Il nous fallait des propositions. »

Entretien, directeur, organisation patronale, juin 2013.

Ainsi, depuis 2005 et la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, un budget est prévu tous les deux ans pour lier les allocations sociales (pensions, allocations de chômage, etc.) au bien-être. En effet, malgré l'indexation automatique de ces allocations sur le coût de la vie, elles décrochent par rapport aux salaires. Le gouvernement demande à l'occasion des AIP de répartir une enveloppe déterminée entre les allocataires sociaux. Dans le même temps, une enveloppe équivalente est parfois dégagée pour réduire le coût du travail. Là aussi, les interlocuteurs sociaux ont à s'accorder sur la répartition (réduction linéaire ou ciblée, par exemple).

Mais pour que cette stratégie réponde à ses objectifs, le gouvernement doit s'assurer de maîtriser le contenu et l'orientation des négociations et des accords entre interlocuteurs sociaux. Ses propositions ou la faiblesse des moyens budgétaires disponibles peuvent susciter l'hostilité de l'un des deux bancs et rendre la discussion difficile.

Il peut offrir un service de *médiation* en désignant un membre du gouvernement, de l'administration ou une personnalité (le président du CCE ou celui du CNT, par exemple) chargé de concilier les points de vue. Cet usage est explicitement mentionné dans la loi sur la sauvegarde de la compétitivité. En cas de désaccord entre interlocuteurs sociaux, le gouvernement n'est appelé à se substituer à ceux-ci qu'après une tentative de médiation.

Alors que les interlocuteurs sociaux ne parvenaient pas à s'accorder sur un AIP pour 2009-2010 puis pour 2011-2012, deux médiateurs ont été désignés par le gouvernement. Ils ont été chargés d'atteindre un compromis, l'un, en 2008, sur la norme salariale, l'autre, en 2010, sur les statuts d'ouvrier et d'employé.

Le gouvernement peut aussi exercer de façon directe une *pression* sur les interlocuteurs sociaux. Il agit pour ce faire la menace de la substitution, qui mettrait les interlocuteurs hors-jeu en décidant à leur place. Lors de la conférence sur les fins de carrière en 2005, le Premier ministre a énoncé cette possibilité : « Si aucun accord ne peut être trouvé, le gouvernement décidera seul, mais les partenaires sociaux seront associés à l'exécution des mesures »⁶. Cette stratégie de l'ultimatum a encore été utilisée fin 2012 lorsque le gouvernement, lui-même contraint par une décision judiciaire, a demandé aux interlocuteurs sociaux de proposer des modalités d'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé (Knaepen, 2013) et lorsqu'il a enjoint aux interlocuteurs sociaux d'avancer sur le thème de la modernisation du marché du travail.

« Le gouvernement nous a obligés à nous mettre d'accord. C'était important parce que là, il y avait eu beaucoup de temps perdu. Beaucoup d'organisations ne voulaient pas s'exprimer. Le Premier ministre a clairement dit qu'il fallait se mettre d'accord, sinon il s'en mêlerait. C'était un signal clair. On s'est mis d'accord. »

Entretien, directeur, organisation patronale, juin 2013.

Enfin, le gouvernement peut imposer des *contraintes* aux interlocuteurs sociaux en limitant leur espace de négociation. Il peut de la sorte limiter la capacité d'action ou de revendication d'un des deux bancs en présence. Deux exemples peuvent illustrer notre propos. L'adaptation des allocations sociales au bien-être est négociée tous les deux ans dans le cadre d'un accord

⁶ *L'Echo*, 28 septembre 2005.

interprofessionnel sur la base d'une enveloppe budgétaire établie sur la base de critères objectifs fixés par la loi. À l'entrée des négociations interprofessionnelles 2011-2012, le gouvernement a demandé aux interlocuteurs de participer à l'effort budgétaire et de n'affecter que 60 % de l'enveloppe prévue. Fin 2012, il a également posé des contraintes telles que la négociation d'un accord interprofessionnel pour 2013-2014 s'est avérée impossible.

« Cette année a été particulièrement difficile. Il n'y a pas eu d'accord interprofessionnel. On est rentré dans une contrainte où le gouvernement avait mis un carcan : les modifications des prépensions ont été imposées, la réduction d'usage du crédit-temps a été imposée et la norme salariale devait être de zéro (...), et les négociations sectorielles étaient bloquées jusqu'il y a peu en attendant que l'on ait une explication sur ce que la ministre accepterait de qualifier ou non d'augmentation salariale. »

Entretien, expert, organisation syndicale, mai 2013.

La loi de 1996 sur la sauvegarde de la compétitivité constitue un autre exemple de contrainte pesant sur la négociation. Cette loi empêche d'accorder des augmentations salariales inférieures à l'augmentation des prix à la consommation (indexation des salaires) et supérieure à la croissance attendue des salaires dans les trois pays voisins. C'est dès lors en modifiant d'autres dispositions légales que le gouvernement actuel a pu imposer un saut d'index en 2015. Et il entend revoir la loi de 1996 pour en faire un instrument modérant encore davantage les salaires afin de rencontrer son objectif de réduction du « handicap salarial » qu'il estime exister entre la Belgique et les trois pays voisins pris pour référence.

2.2.4. Usage de légitimation

Enfin, le gouvernement peut s'appuyer sur les interlocuteurs sociaux pour accroître *la légitimité* de ses décisions. Comme mentionné plus haut, *l'implication* des interlocuteurs sociaux dans la *discussion* ou dans la *décision* apporte un surcroît de légitimité à la décision gouvernementale. Cette légitimité est procédurale (liée à la méthode de décision), mais repose aussi sur les résultats (décision liée aux attentes des acteurs impliqués).

Ainsi, pour tout projet contesté (par l'opposition ou en dehors de l'enceinte parlementaire), le gouvernement peut rétorquer qu'il répond aux demandes des interlocuteurs sociaux. En 2011, par exemple, la ministre de l'Emploi pouvait opposer aux critiques portant sur la réforme des allocations de chômage un avis unanime des interlocuteurs sociaux au comité de gestion de l'Office national de l'emploi (ONEM). Cette forme de légitimation permet donc aussi de limiter la critique de la décision. Il est en effet plus difficile de contester un accord unanime des interlocuteurs sociaux.

On peut inclure dans cette forme de légitimation les décisions de mise en œuvre de préaccords négociés par les interlocuteurs sociaux mais *in fine* rejetés par l'un des deux bancs, comme ce fut le cas du projet d'accord interprofessionnel 2011-2012 ou de l'accord salarial conclu en janvier 2015 par l'ensemble des membres du Groupe des dix à l'exception des représentants de la FGTB.

3. Une européanisation de la concertation sociale en Belgique

Nous avons montré que les gouvernements fédéraux belges ont eu tendance depuis le milieu des années 1970 à s'immiscer de plus en plus dans la concertation sociale, à intégrer celle-ci dans la politique qu'ils mènent et à l'orienter pour qu'elle corresponde aux objectifs qu'ils

poursuivent eux-mêmes. Cette immixtion dans la concertation sociale et le cadrage de celle-ci prennent des formes diversifiées et relevant d'usages différents.

L'analyse des objectifs poursuivis par ces gouvernements, en particulier depuis les années 1990, fait apparaître l'importance du cadrage et du prescrit européens. L'usage gouvernemental de la concertation intègre en effet de façon croissante des exigences européennes, formalisées dans les processus liés à l'Union économique et monétaire et à la Stratégie européenne pour l'emploi. Comme le soulignait un ancien leader syndical, « ce qui se passe en Europe et dans le monde conditionne de plus en plus le contenu et les possibilités de notre concertation » (Piette, 2006 : 39).

On peut en l'espèce parler d'eupéanisation de la concertation sociale. Non pas dans le sens d'un déplacement des thèmes et structures de la concertation vers un niveau hiérarchiquement supérieur, mais en tant qu'intégration dans les pratiques nationales de thématiques, d'idées et de contraintes élaborées au niveau européen. Nous nous inscrivons ainsi dans la perspective de la définition élaborée par C. Radaelli (2001 : 108), selon laquelle l'eupéanisation est « a process of (a) construction, (b) diffusion, (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU Public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourses, political structures and public policies ».

Cette eupéanisation peut avoir des effets de plusieurs ordres. J.-C. Barbier (2004) propose une typologie des transformations possibles de la SEE. Sa première distinction porte sur les transformations procédurales qui concernent l'agenda, les procédures de décision, les acteurs qui y participent et les transformations substantives dont il distingue trois formes : 1) la mise en forme du discours national pour qu'il s'insère dans le discours européen, 2) la transformation des systèmes d'acteurs, des organisations et des principes et 3) la transformation des programmes politiques dans leur substance (règles, valeurs, théories d'action) dans le sens d'une convergence des systèmes européens et de l'unification d'un modèle social européen.

À l'exception de quelques dossiers résultant de la mise en œuvre du dialogue social européen, comme celui du télétravail (Léonard, 2005), l'eupéanisation de la concertation sociale belge semble liée aux usages gouvernementaux de la concertation. Le gouvernement invite en effet les interlocuteurs sociaux à se prononcer sur des documents produits dans le cadre de processus européens et prend en compte les prescrits européens lorsqu'il leur adresse un agenda de négociation. L'usage stratégique de la concertation par le gouvernement, et en particulier les modalités d'implication discursive et décisionnelle, de contrainte et de pression, constituent le vecteur principal de l'eupéanisation de la concertation. Cette eupéanisation conduit à quelques changements significatifs de la concertation.

Les changements procéduraux découlent notamment de la mise en œuvre de la SEE adoptée en 1997 (Conter, 2012). Cette stratégie suppose l'implication des interlocuteurs sociaux à toutes les étapes, de l'élaboration à la mise en œuvre du PNR. Dans la pratique toutefois, si la consultation sur ce document est généralisée en Europe, les véritables concertations sur celui-ci sont rares et ce, pour plusieurs raisons : timing court et ne coïncidant pas avec les cycles habituels de négociation, diversité et complexité des thèmes abordés (Léonard, 2005). En Belgique cependant, les représentants des interlocuteurs sociaux concernés se disent nettement plus impliqués dans l'élaboration et le suivi des PNR que leurs homologues d'autres États membres.

3.1. Effets procéduraux

Le cadre européen ne modifie pas les caractéristiques formelles (structures, lieux de concertation, lois) de la concertation sociale en Belgique (Léonard, 2010). En revanche, il induit des procédures et a créé des forums informels de discussion sur les thématiques européennes.

Les représentants syndicaux et patronaux belges sont d'abord amenés à se prononcer formellement sur le PNR et rédigent une contribution à celui-ci. Cette contribution a été considérée comme problématique dès le début de la SEE. Le rapport d'évaluation de 2000 du Ministère de l'Emploi souligne ainsi que les interlocuteurs sociaux sont placés dans une situation inconfortable et doivent s'accorder sur des objets dont l'essentiel du contenu est prédéterminé (Arcq, 2001 ; 2002). Il en a résulté un refus d'utiliser l'agenda européen comme opportunité de conflit. Les termes conflictuels, comme la flexicurité par exemple, sont évacués des textes.

« Les interlocuteurs sociaux n'utilisent pas l'Europe, c'est une position de fond, pour obtenir des éléments de leur cahier des charges. Ils se limitent à surveiller, à garantir même cet équilibre. »

Entretien, expert, CNT, juin 2007.

Une autre conséquence procédurale de la SEE résulte de l'association discursive des interlocuteurs sociaux aux préparations des réunions du Comité de l'emploi⁷. Plusieurs fois par an, les interlocuteurs sociaux rencontrent les fonctionnaires qui siègent au Comité de l'emploi (et dans d'autres comités comme le Comité de protection sociale) à l'occasion d'un échange sur l'agenda européen, sur les discussions en cours.

Ces échanges permettent aux membres de l'EMCO d'appréhender le degré d'acceptabilité des textes européens et aux interlocuteurs sociaux de recevoir l'information sur les thèmes et les orientations des discussions. De même, les interlocuteurs sociaux sont associés à diverses rencontres bilatérales avec la Commission, notamment sur le contenu des recommandations adressées à la Belgique. L'analyse et l'observation de ce type de rencontre amènent à les considérer comme des espaces de socialisation au vocabulaire et au référentiel européen (Conter, 2010).

3.2. Adaptations discursives

Si elle ne représente pas un enjeu de conflit entre les interlocuteurs sociaux, l'europanisation de la concertation sociale ne rend pas pour autant celle-ci consensuelle. Comme on l'a vu, alors que le prescrit européen s'impose à l'agenda et « influence la manière même dont les débats peuvent être posés dans les questions formulées en termes de compétitivité, de taux d'emploi, d'employabilité, d'activation des chômeurs et des travailleurs âgés, de flexicurité » (Léonard, 2010 : 403), la concertation devient de plus en plus problématique. En atteste la difficulté croissante pour les interlocuteurs sociaux belges, durant ces dernières années, de trouver des accords lors des négociations interprofessionnelles.

⁷ Usuellement appelé EMCO, ce comité rassemble deux représentants par État membre et discute des orientations européennes en matière de politique de l'emploi.

Malgré la conflictualité et les divergences d'intérêts, les discours et processus européens conduisent, essentiellement à travers les impulsions du gouvernement, à un recentrage des thèmes de la concertation et à une évolution des valeurs communes des acteurs impliqués.

Le discours syndical marque ainsi quelques évolutions, même si le lien de causalité avec l'intégration européenne reste difficile à établir : « Des adaptations sont nécessaires à différents niveaux : le marché de l'emploi, le droit du travail, la sécurité sociale. Ce sont là des maux à court terme mais dont nous récolterons les fruits à long terme. Mais les maux ne peuvent pas tous reposer sur les épaules des travailleurs » (Piette, 2006 : 40).

Le discours européen modifie profondément la représentation de l'emploi. De support collectif de droit, de revenu et de sécurité, il devient un devoir assorti d'une responsabilité individuelle d'entretien de l'employabilité et est surtout envisagé comme instrument de compétitivité et facteur de croissance. Dans cette perspective, il est important d'améliorer la qualité et de diminuer le coût de la main-d'œuvre (Conter, 2012).

La déclaration commune pour une économie plus compétitive en faveur de l'emploi adoptée par les interlocuteurs sociaux belge en 2006 à l'instigation du gouvernement fédéral s'inscrit dans ce référentiel européen. Dans cette déclaration, les interlocuteurs sociaux affirment partager la préoccupation de la compétitivité et s'engagent à négocier à cette fin sur cinq thèmes : la limitation des coûts salariaux, la formation, le développement de l'innovation, la diversité sur les lieux de travail et l'exécution du Pacte de solidarité entre les générations (dans le but de favoriser l'emploi des travailleurs âgés).

À travers cette déclaration, « les interlocuteurs sociaux reconnaissent que les faiblesses de l'économie belge tiennent non seulement aux coûts salariaux mais aussi aux carences de l'enseignement et de la formation et aux insuffisances de l'innovation et de la recherche. Les syndicats reconnaissent l'importance de corriger les écarts salariaux et acceptent que la réduction des cotisations sociales patronales ne soit pas convertie en hausses salariales » (Capron, 2010 : 245).

3.3. Système d'acteurs

L'évolution de l'agenda et du référentiel de la concertation sous l'influence de l'Union européenne modifie les jeux et les rapports de forces entre acteurs socio-politiques belges. L'intégration européenne « produit bel et bien une reconfiguration du cadre de négociation qui est ouvert aux interlocuteurs sociaux en Belgique : contraintes nouvelles, marges de manœuvre réduites par l'environnement économique et politique européen, influence de formes de régulations européennes (...) » (Léonard, 2010 : 403).

Deux éléments méritent d'être mentionnés. Le premier est la convergence des discours et intérêts de l'Union européenne, d'une part, et des organisations patronales, d'autre part. La plupart des priorités de la SEE (activation, modération salariale, flexibilité) recouvrent l'agenda des organisations patronales qui ne manquent pas d'utiliser dans leurs argumentaires le prescrit européen qui leur convient tel quel.

« À vrai dire pour nous, dans la plupart des cas, les demandes européennes correspondent à ce que l'on propose nous-mêmes. Nous ne sommes pas demandeurs d'en discuter davantage. Cela semble logique, mais je sais que du côté syndical, ils trouvent que les partenaires sociaux sont trop peu consultés dans le processus. »

Entretien, directeur, fédération patronale, juin 2013.

Les thématiques convergentes entre patronat et discours européens sont nombreuses. On peut, à titre d'exemple, citer deux dossiers : celui du « vieillissement actif » et celui de l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé. La question des fins de carrière est au cœur du débat politique depuis le début des années 2000. Plusieurs gouvernements ont inscrit leur politique en la matière dans l'orientation de la stratégie européenne pour l'emploi : « Les lignes directrices en matière de politique de l'emploi définies par l'Union européenne confortent la position patronale. Le gouvernement belge les appuie. Les cahiers de revendications syndicaux témoignaient cependant de l'attachement des travailleurs aux systèmes de prépension » (Arcq, 2001 : 36).

Dans le débat sur l'harmonisation des statuts d'ouvrier et d'employé, les organisations patronales pouvaient également s'appuyer sur le discours européen sur la flexicurité pour appuyer leurs propositions.

« Il n'est plus évident aujourd'hui de dire que l'on doit garder un système où les employés sont protégés d'une telle façon. Cette idée des in- et des outsiders venait vraiment du *Livre vert*. On a utilisé cette idée pour dire qu'en soi, c'est pas mal de diminuer la protection tout en cherchant d'autres moyens de renforcer la mobilité sur le marché du travail et de voir l'ensemble des éléments y afférant. Mais ne faire le choix que d'une protection par une indemnité de fin de contrat, avec un montant payé, dans une situation très passive, ce n'est pas la meilleure solution. Nous devons réfléchir et trouver des solutions qui sont beaucoup plus adaptées à un marché du travail du 21^e siècle. »

Entretien, expert, organisation patronale, juin 2013.

Le rapport de force entre acteurs de la concertation sociale est donc affecté par un agenda des négociations relativement plus favorable aux organisations patronales.

Le deuxième élément relève de la socialisation des acteurs. L'implication continue d'experts, notamment syndicaux, dans divers processus européens contribue à l'adoption d'un vocabulaire commun et de représentations communes, mais également au développement d'une identité collective des membres (fonctionnaires, syndicalistes, représentants patronaux, experts, membres de cabinet) d'une « filière emploi ». Ce phénomène semble plus établi en Belgique que dans d'autres pays où le processus politique d'élaboration de la SEE paraît extérieur aux interlocuteurs sociaux.

« Quand je dis “nous”, c'est parce que je pense vraiment que c'est un processus qui nous englobe. Au niveau syndical, on ne peut plus fonctionner sans un département qui suit l'Europe. On investit beaucoup là-dedans. C'est comme cela qu'on le voit au niveau syndical belge en général. Et c'est la grande différence avec une série de nos collègues européens qui n'ont pas voix au chapitre et en sont très frustrés. Ils peuvent dire “c'est Bruxelles qui...” »

Entretien, expert, service d'étude syndical, avril 2008.

3.4. Changements substantiels

En dernier lieu, l'eupéanisation de la concertation sociale se manifeste dans des changements substantiels des contenus et résultats de la concertation. La loi de 1996 sur la compétitivité, qui consacre le principe de modération salariale, a été adoptée dans la suite des orientations adoptées au Conseil d'Essen en 1994 qui inspira le contenu de la SEE trois ans plus tard (Capron, 2010). Elle contraint les interlocuteurs sociaux à s'aligner sur les décisions des pays voisins en termes de salaires. Pour É. Léonard (2010), la négociation salariale

s'inscrit dans une perspective d'isomorphisme institutionnel : les acteurs de différents pays apportent des réponses similaires à des contraintes identiques quelles que soient les configurations dans lesquelles ils s'inscrivent.

L'émergence d'une nouvelle gouvernance économique européenne a conduit le gouvernement fédéral belge à entreprendre la révision de la loi de 1996 sur la compétitivité pour la rendre plus restrictive. Ce faisant, la régulation des salaires glisse progressivement hors du champ de compétence des interlocuteurs sociaux.

« Le salaire est l'élément majeur des relations de travail, avec la durée du travail. Du fait de la crise et de la pression européenne, le gouvernement belge a été obligé de promettre que les salaires n'augmenteraient pas. C'est quelque chose qui était jadis tabou et même interdit par des conventions du BIT. Le gouvernement ne peut pas intervenir dans la formation des salaires. Et dans le contexte de crise, l'Europe, à travers les mécanismes des six-pack, two-pack, constate qu'il y a des failles et dit que la Belgique est tenue d'intervenir en matière salariale. Les partenaires sociaux eux [sont hors-jeu] ».

Entretien, expert, CNT, mai 2013.

Enfin, la question de la flexibilité trouve, sous l'impulsion européenne, une place grandissante dans les objets et résultats de la négociation, même si celle-ci se développe dans un ensemble d'équilibres qui caractérisent un modèle belge en la matière à trois niveaux de négociation (interprofessionnel, sectoriel et d'entreprise). Les dimensions sur lesquelles porte la flexicurité s'accordent également avec la perspective de la flexicurité promue au niveau européen (Conter, 2011).

Conclusion

Depuis près de quarante ans, et spécialement au cours des deux dernières décennies, les gouvernements belges sont intervenus de manière nettement accrue dans la concertation sociale. Cette intervention dans les relations entre les interlocuteurs sociaux et l'orientation de leurs négociations vers les objectifs déterminés par les gouvernements eux-mêmes s'étendent désormais à la quasi-totalité du champ des relations collectives de travail, en ce compris des domaines fondamentaux tels que la négociation salariale ou celle de la durée du travail ou de la carrière.

Cette utilisation, voire cette instrumentalisation de la concertation sociale par le pouvoir politique prend différentes formes ; nous en avons identifié neuf. Chacune de ces formes relève d'un ou plusieurs types d'usage différents : inexistant, cognitif, stratégique ou de légitimation.

Notre travail montre en outre que l'implication accrue du pouvoir politique dans la concertation sociale s'opère dans un cadre largement européenisé et dans le but d'appliquer des objectifs déterminés au niveau européen. Ce faisant, sans toucher fondamentalement aux structures de la concertation sociale belge, les autorités nationales ont orienté, avec plus ou moins de force selon les circonstances, le contenu des négociations sociales et les orientations mêmes des interlocuteurs sociaux qui y participent. On assiste donc manifestement « à un déplacement de la négociation vers des préoccupations qui reflètent directement l'agenda de Lisbonne, autour du "nœud" compétitivité-emploi » (Léonard, 2010 : 402).

Nous pouvons donc conclure de ces observations que le maintien, malgré des difficultés importantes depuis 2008, d'une concertation sociale nationale active permet une socialisation des interlocuteurs sociaux qui fait bouger les lignes. L'intégration des contraintes européennes par ces interlocuteurs contribue également à ce mouvement. Mais il apparaît surtout que le gouvernement fédéral joue de ce point de vue un rôle crucial puisqu'il relaye les contraintes européennes, en recourant à différents moyens relevant des quatre types d'usage identifiés.

Bibliographie

Arcq Étienne, 2001, « Politique de l'emploi et concertation sociale (1999-2002) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1744.

Arcq Étienne, 2002, « Belgium. Social Partners' involvement in the making and follow-up of NAP », in IST, *Collective Bargaining and Employment in Europe 2001-2002*, Dossier n° 21, p. 61-91.

Arcq Étienne, 2009, « La concertation sociale », *Dossier*, n° 70, CRISP, Bruxelles.

Arcq Étienne, Capron Michel, Léonard Évelyne, Reman Pierre (dir.), 2010, *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles.

Barbier Jean-Claude, 2004, « Les méthodes ouvertes de coordination dans le social et l'emploi européen : comment les aborder ? », communication au colloque du MATISSE, Paris, 16-17 septembre.

Capron Michel, 2010, « L'évolution de la conflictualité dans les relations collectives du travail en Wallonie », in Arcq Étienne, Capron Michel, Léonard Évelyne, Reman Pierre (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, p. 147-166.

Capron Michel, Conter Bernard, Faniel Jean, 2013, « Belgique : la concertation sociale interprofessionnelle grippée », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 141, juillet, p. 3-11.

Capron Michel, Reman Pierre, 2006, « Flexibilité : vers un modèle belge ? », *La Revue nouvelle*, n° 7-8, p. 53-62.

Cassiers Isabelle, Denayer Luc, 2010, « Concertation sociale et transformations socio-économiques depuis 1994 », in Arcq Étienne, Capron Michel, Léonard Évelyne, Reman Pierre (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, p. 75-92.

Conter Bernard, 2010, « Un changement de monde. La stratégie européenne pour l'emploi comme processus de socialisation en Belgique », in Michel Hélène, Robert Cécile, *La fabrique des Européens. L'Europe : objet, agent et enjeu de socialisation*, PUS, Strasbourg, p. 261-286.

Conter Bernard, 2011, « La flexicurité en chiffres et en débats » *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2106-2107.

Conter Bernard, 2012, *La stratégie européenne pour l'emploi. De l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP, Bruxelles.

Conter Bernard, Demertzis Vaïa, Faniel Jean, 2015, « Belgique. Le projet gouvernemental contesté, par la mobilisation et la négociation », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 149, mars, p. 27-35.

Conter Bernard, Vander Stricht Valérie, 2011, « Changements des représentations et innovations dans les politiques de l'emploi : l'influence du contexte de crise en Wallonie », communication au IV^{ème} congrès de l'AFS, RT 6 : *Protection sociale, politique sociale et solidarités : Innovation et expérimentation. Acteurs, territoires et dispositifs*, Grenoble, juillet.

Denayer Luc, 2006, « Négociations interprofessionnelles et compétitivité structurelle », *Reflets et perspectives de la vie économique*, n° 06/1, p. 71-81.

Gracos, Iannis, 2014, « Grèves et conflictualité sociale en 2013 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2208-2209.

- Gracos, Iannis, 2016, « Grèves et conflictualité sociale en 2015 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2291-2292.
- Jacquot Sophie, Woll Cornelia, 2004, *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*, L'Harmattan, Paris.
- Knaepen Pauline, 2013, « L'harmonisation des délais de préavis », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2170.
- Léonard Évelyne, 2005, « Governance and controlled Employment Regulation in Europe », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 11, n° 3, p. 307-326.
- Léonard Évelyne, 2010, « Le modèle belge et l'Union européenne », in Arcq Étienne, Capron Michel, Léonard Évelyne, Reman Pierre (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles, p. 390-403.
- Liénard Georges, Reman Pierre, 2006, « Syndicalisme et partenariat conflictuel », *La Revue nouvelle*, n° 7-8, juillet, p. 24-29.
- Lijphart Arend (ed.), 1981, *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Institute of International Studies, Berkeley.
- Piette Josly, 2006, « Pour un dialogue social fort », *La Revue nouvelle*, n° 7-8, p. 36-41.
- Radaelli Claudio, 2001, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, n° 5, p. 105-136.
- Salais Robert, 2004, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Zimmermann Bénédicte (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. L'Europe, le savant et le politique*, éd. Maison des sciences de l'Homme, Paris, p. 287-318.
- Savage Réginald, 2004, *Économie belge 1953-2000. Ruptures et mutations*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.
- Seiler Daniel-Louis, 1997, « Un système consociatif exemplaire : la Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 4, n° 3, p. 601-623.