

Elargir la fonction consultative dans les matières socio-économiques: vers une reconfiguration des instances de concertation sociale ?

Anne Guisset¹

Introduction : Souffle pluraliste et résilience néo-corporatiste dans les relations sociales en Belgique ?

L'Etat social belge s'est construit sur l'impulsion des représentants du monde économique et social, qui en ont dessiné les formes dans le Projet d'accord de Solidarité sociale de 1944. Il y est stipulé qu' « [a]yant confronté leurs vues respectives, représentants des employeurs et représentants des travailleurs reconnaissent que la bonne marche des entreprises, à laquelle est liée la prospérité générale du pays requiert leur collaboration loyale. ». Ce document consacre dès lors le paritarisme comme méthode de travail, et les instances de concertation sociale comme lieux des négociations. Ce faisant, il acte également le monopole de représentation des travailleurs et des employeurs dans le chef des organisations signataires (Luyten 2015), et ajoute à « leur rôle de régulation conjointe des questions sociales [...] un rôle consultatif important dans le cadre d'un modèle néo-corporatiste » (Léonard & Pichault 2016 :72).

Ce monopole de représentation semble caractériser encore aujourd'hui les relations sociales en Belgique, alors même que l'histoire économique de la seconde moitié du 21^e siècle et la montée du néo-libéralisme ont fortement affaibli les fondements de la « prospérité générale » à la base du Projet d'accord de solidarité sociale et mettent sous pression les lieux de concertation. En outre, et bien qu'étant toujours formellement reconnus comme les représentants de la réalité économique et sociale du pays, les partenaires sociaux sont confrontés à une perte d'autonomie, que ce soit au niveau de leur marge de négociation qui décroît sous les contraintes gouvernementales et européenne ou au niveau des échelles institutionnelles qui démultiplient les niveaux de pouvoir et dispersent les lieux d'action (Marginson & Sisson 2004, Smismans 2012).

L'intégration européenne se fait également ressentir par l'influence de la nature des relations entretenues par les institutions européennes avec la société civile organisée. Le livre blanc publié par la Commission européenne en 2001 (COM (2001)428) acte la volonté des institutions européennes de travailler en interaction étroite avec les différentes composantes de la société civile, de manière « à faire de chaque initiative législative au niveau communautaire le fruit du plus large consensus possible parmi les stakeholders » (Koutroubas & Lits 2006 :174). Cet accroissement de la participation de la société civile se fait également sentir dans les Etats-Membres, dont la Belgique au sein de laquelle les mobilisations sont nombreuses en variées (Paternotte & Faniel 2015). Grossman et Saurugger (2006 :113) indiquent que « la montée de l'Etat régulateur et la transformation des clivages socio-culturels semblent tous deux favoriser la multiplication des mobilisations et des groupes d'intérêt. Ce faisant, elles affaiblissent

¹ Doctorante en Science politique (FRESH, F.R.S.-FNRS), Université Saint-Louis – Bruxelles (CRéSPo).

des arrangements de type néo-corporatiste, structurés essentiellement autour du clivage social.». La prédominance du clivage social sous l'ère néo-corporatiste s'estompe, et la société civile qui était cantonnée à certains points d'accès particuliers (par exemple, via les syndicats), se développe et réclame une reconnaissance institutionnelle. L'arrivée de ce vecteur pluraliste issu du niveau institutionnel européen ne semble pas pour autant balayer les arrangements néo-corporatistes en présence, ni miner la concertation qui « reste toujours un outil apprécié de pacification sociale » (Grossman & Saurugger 2006 :113). A certains égards, il semblerait même que la tendance à la pluralité des relations entre Etat et société civile organisée nourrisse un regain des arrangements néo-corporatistes, à l'initiative des acteurs qui y participent et qui déploient des trésors d'adaptation préserver le modèle de concertation. En Belgique, l'architecture originelle du système de concertation n'est pas mise à mal, grâce aux capacités d'adaptabilité de ses acteurs pour maintenir sa centralité (Léonard & Pichault 2016 : 73).

Dans cette veine, cette communication a pour but de monter l'expression de la résilience néo-corporatiste des instances de concertation sociale interprofessionnelle, et plus particulièrement les instances de consultation wallonnes, à travers la question de l'élargissement de celles-ci à des intérêts tiers (autres que les partenaires sociaux). La partie suivante mobilise à cet égard les apports de la théorie néo-corporatiste pour montrer la manière dont l'organisation de la concertation donne un avantage structurel aux partenaires sociaux dans les relations sociales avec l'Etat. Une deuxième partie aborde la question des fondements et justifications de la représentativité des partenaires sociaux en Belgique. Une troisième partie utilise la récente réforme de la fonction consultative en Wallonie (2014-2017) comme cas d'étude illustrant les pressions subies par l'organisation néo-corporatiste des relations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux wallons. Une attention particulière est accordée à l'organisation couple des entreprises d'économie sociale wallonnes qui, avec certaines fédérations environnementales, ont plaidé pour un élargissement du Conseil économique et social de Wallonie lors de cette réforme. Le décret réformant la consultation, approuvé par le Parlement Wallon le 15 février 2017, consolide cependant la position des partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social, et garantit la prédominance de cette instance dans la consultation socio-économique avec le Gouvernement wallon.

1- La théorisation des relations entre « l'Etat » et « la société civile »

L'objectif de cette première partie est d'inscrire la concertation sociale dans l'ensemble des relations Etat-société civile, en la situant par rapport à la typologie classique néo-corporatisme - pluralisme. Les différentes définitions mobilisées permettent en outre d'identifier certaines caractéristiques des groupes d'intérêt concernés par ces dynamiques.

Traditionnellement, les relations entre l'Etat et la société civile, organisée en groupes d'intérêt, sont envisagées sur un continuum entre deux idéaux-types : le pluralisme et le néo-corporatisme. Ce sont initialement les travaux des auteurs américains pluralistes (Truman 1951) dans les années 1950 qui ont dominé la littérature. La vision pluraliste est celle d'une lutte entre les groupes d'intérêt, dont les résultats s'imposent à l'Etat. Le risque de monopole d'un intérêt sur les autres est contrôlé par les *checks and balances*,

via lesquels la montée en puissance d'un groupe se heurte à la résistance que lui opposeraient les groupes rivaux (Offerlé 1998).

La conception néo-corporatiste des relations Etat-société, a quant à elle été théorisée dans les années 1970 en réaction à certaines faiblesses du modèle pluraliste (notamment, les phénomènes d'institutionnalisation des groupes qui n'étaient pas pris en compte). Cette conception néo-corporatiste est généralement associée au mode de fonctionnement de la concertation sociale. Pour autant, il est théoriquement important de distinguer concertation et néo-corporatisme. Compston (2002: 3) distingue la concertation, qui est un mode de *policy-making*, du néo-corporatisme, qui est un mode d'organisation (auquel participe un petit nombre de groupes fortement institutionnalisés). Cette distinction faite, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les deux concepts sont liés.

La définition qui fait référence dans cette approche est issue des travaux pionniers de Schmitter (1974: 93-94). Celle-ci a une vocation idéal-typique et se concentre essentiellement sur le néo-corporatisme comme mode d'organisation des intérêts, qui peut être défini comme :

« *a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support* » (Schmitter 1974: 93). Outre la référence à l'échange politique (un monopole de la représentation obtenu par les groupes d'intérêt impliqués en échange d'un contrôle sur la sélection de leurs leaders et leurs demandes), on notera que l'organisation néo-corporatiste distingue ces derniers en catégories fonctionnellement différentes. Cette définition de Schmitter est quelque peu entrée en dissonance avec celle produite par son collègue Lehbruch (1979: 150) pour qui le néo-corporatisme représente « *a institutionalised pattern of policy formation in which large interest groups cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation [...] of interests but [...] in the 'authoritative allocation of values' and in the implementation of such policies* » (Lehbruch 1979: 150). Cette définition se concentre moins sur les caractéristiques de la représentation des groupes que sur l'aspect fonctionnel du néo-corporatisme et son impact sur les politiques qui découlent de ce mode de prise de décision. Schmitter a par la suite clarifié les tensions entre les deux définitions en précisant que celle de Lehbruch désignait en réalité la « concertation », ce qui fait écho à la définition de Compston mentionnée plus haut (Compston 2002: 3).

Les notions de néo-corporatisme et de concertation sont donc étroitement connectées, et se superposent sur certaines dimensions (l'institutionnalisation, le nombre limité de protagonistes). La distinction qui peut être opérée entre elles à ce stade est que « concertation » et « néo-corporatisme » sont différentes lentilles pouvant être utilisées pour observer une même réalité : la première notion caractériserait la nature d'une prise de décision tandis que la seconde qualifie plus largement l'organisation des relations Etat-société civile (en ce compris la concertation). Dans les deux cas, de larges groupes d'intérêt occupent une position institutionnelle privilégiée (grâce au monopole

de représentation, dans le cadre du néo-corporatisme, et d'action dans le cadre de la concertation), de par laquelle laquelle ils sont amenés à coopérer.

La définition d'Hemerijk (*in* Berger & Compston 2002 : 7) semble rapprocher encore davantage ces notions. Pour lui, « *corporatist governance, defined as ongoing negotiations within a problem-solving style of joint decision-making, is a function of the institutional integration of organised interests (ranging from ad hoc advice to official participation in decision-making and implementation) and societal support for the resultant policies, defined as the objective capacity and strategic willingness of organised interests to engage in political exchange* ». Cette définition présente beaucoup d'intérêt d'une part grâce à son articulation entre l'organisation institutionnelle de la représentation, et les stratégies (volonté, ressources) des groupes à s'y engager. D'autre part, il met en évidence la palette de circonstances à travers lesquelles la relation néo-corporatiste peut se manifester. Il ne fait pas explicitement mention du monopole détenu par les groupes représentés mais l'évoque indirectement via l'échange politique.

Les conséquences possibles du néo-corporatisme sur l'ensemble de la gouvernance ont été visées dans la suite de ces travaux. Schmitter et Streeck ont en effet soulevé quelques années plus tard (1985) le risque que certains groupes puissants « capturent » un domaine politique, « acquièrent des pouvoirs de gouvernements dans ce domaine, ainsi qu'un contrôle des intérêts en présence ». En 1989, Schmitter prédit l'affaiblissement des arrangements néo-corporatistes, en raison des évolutions économiques qui dépassent le cadre étatique. En réalité, les relations organisées sur le mode néo-corporatiste se portent moins mal que prédit, la différence tient plutôt en l'émergence d'une concurrence entre groupes de la société civile (notamment par l'influence du niveau européen *cf. supra*), qui se professionnalisent, aux côtés des groupes impliqués dans une relation de type néo-corporatiste (Grossman & Saurugger 2006 :69-70). Selon Grossman et Saurugger, il y aurait une coexistence de modes de relations Etat-société civile, chacun impliquant des protagonistes différents.

Pour nuancer cette coexistence où les deux modes de relations seraient nettement distincts, il convient d'évoquer la recherche de Fraussen *et al.* (2015) au niveau de la fonction consultative en Flandre. Les chercheurs ont questionné les degrés d'accès des groupes aux instances consultatives en Flandre. Leur recherche tend à montrer que les groupes « insiders » (qualifiés de *core insiders*, qui correspondent aux les partenaires sociaux) agissent comme un filtre bloquant l'arrivée de nouveaux groupes. Si ces derniers parviennent à accéder aux instances, ils tendent à rester des *specialist insiders*, ou des *peripheral insiders*. Selon les chercheurs ce rôle de filtre de la part des *core insiders* conduit à une résilience du néo-corporatisme. Il semblerait, qu'en Flandre du moins, la coexistence des relations Etat-société civile de types néo-corporatiste et pluraliste se mue dans une certaine mesure en articulation plus étroite, amenant les groupes d'intérêt concernés à interagir.

2- La question de la représentativité des partenaires sociaux et l'élargissement des instances

Cette partie a pour objectif de questionner la base de la représentativité des acteurs impliqués dans la concertation sociale interprofessionnelle en Belgique, ainsi que

d'examiner, sur base d'exemples venus d'ailleurs, dans quelle mesure elle pourrait être sujette à évolution.

Dans le Projet d'Accord de solidarité sociale, il ne s'agissait pas directement d'octroyer un monopole de représentation à certains groupes mais plutôt de consolider la démocratie après les traumatismes de la guerre. Pouvaient participer à la concertation sociale en construction, les groupes d'intérêt comptant un nombre suffisant de membres (le but étant d'éviter l'élitisme, et de permettre l'intégration de groupes représentant une large base), élisant démocratiquement leurs représentants, respectant les principes de la démocratie parlementaire et mettant la coopération entre classes sociales au cœur de leurs actions (Luyten 2015: 47). Une vingtaine d'années plus tard, la loi du 5 décembre 1968 présente les sources légales de la représentativité (Blaise 2010: 45) : « Cette loi stipule que les organisations reconnues comme représentatives doivent être organisées au niveau national et représentées aux CCE et CNT ». Ironie du sort, les législations qui régissent CCE et CNT ne définissent pas de critères de représentativité. En conséquence, selon Léonard & Pichault (2016 :56) : « ces critères aboutissent, de fait, à cadenasser la représentativité en la limitant aux organisations déjà en place ». En ce qui concerne la concertation sociale régionale, développée au gré du processus de fédéralisation de l'Etat belge, « les Régions associent généralement les mêmes organisations représentatives [qu'au niveau fédéral]» (Blaise 2010: 46). Pour le banc syndical, il s'agit des branches régionales des syndicats représentés au niveau fédéral. En ce qui concerne le banc patronal, y siègent les organisations patronales régionales interprofessionnelles.

Dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne, la représentativité des partenaires sociaux ne se limite pas aux critères légaux (s'ils existent). Ces derniers sont combinés avec un principe de reconnaissance mutuelle (Eurofund 2016), signifiant que les partenaires sociaux se reconnaissent l'un l'autre comme interlocuteurs légitimes. L'enquête d'Eurofund vise à comparer l'importance des fondements de la représentativité des partenaires sociaux. Dans les résultats, collectés auprès de différents représentants nationaux, il s'avère que pour la Belgique, la reconnaissance mutuelle revêt une dimension d'importance égale aux critères légaux.

Une illustration de ce phénomène a trait à la reconnaissance des fédérations interprofessionnelles du secteur non-marchand dans les instances de concertation. La question de la représentativité des partenaires sociaux présents dans les instances interprofessionnelles a à ce moment-là connu un regain d'attention. Depuis la création de l'UNISOC (la fédération interprofessionnelle du secteur non-marchand au niveau fédéral) en 1994 jusqu'au 11 septembre 2009, le chemin vers la reconnaissance comme partenaire social fut long. Outre les difficultés liées à l'absence initiale d'une organisation interprofessionnelle représentative, les partenaires sociaux traditionnels émettaient également des objections². Notamment, que l'UNISOC soit une organisation trop jeune que pour défendre un mandat dans le cadre de négociations. De plus, les réticences côté syndical émanaient du fait de voir un groupe supplémentaire intégrer le banc des employeurs. La représentation dominante d'un secteur en particulier (les hôpitaux) risquait, selon eux, d'abaisser le niveau interprofessionnel de la négociation. De plus, il y avait une inquiétude quant à la cohésion des bancs actuels : si de nouveaux

² Ces objections ont été évoquées par les représentants de l'UNISOC, lors d'une table-ronde rassemblant différentes fédérations non-marchandes européennes (à l'initiative du CEEP), au CNT le 1^{er} avril 2016.

groupes sont acceptés du côté employeur, pourquoi cela n'arriverait-il pas du côté travailleur ? Le banc patronal quant à lui craignait que l'UNISOC agisse comme un prolongement des pouvoirs publics (car les ressources du non-marchand proviennent en grande partie de subventions publiques), et confère dès lors un caractère indirectement tripartite à des instances jusqu'alors bipartites. En 1998 et fort de ses revendications, l'UNISOC obtient tout de même un rôle d'expert au Conseil central de l'économie (CCE), suite à la signature d'un protocole (29 octobre 1998) comprenant des « principes initiaux » en matière de délimitation des compétences socio-économiques qui devront conditionner l'adhésion (complète) du secteur non-marchand au CCE. Si ces statuts témoignent de certaines caractéristiques liées à la reconnaissance, telle la représentativité d'un secteur interprofessionnel déterminé, ils ne permettent pas pour autant d'avoir une voix délibérative dans les négociations, ni que l'UNISOC puisse signer des conventions collectives, etc. Obtenir ces capacités ne fut pas sans peine, et il a fallu que l'UNISOC engage des procédures judiciaires pour démontrer que les critères de représentativité étaient remplis, et pour être reconnu comme partenaire social « à part entière ». L'UNISOC a également pu bénéficier de formes de soutien de la part des pouvoirs publics, et, du côté des partenaires sociaux, plutôt du côté syndical. Certaines personnalités, telles que Paul Windey, le président du Conseil National du Travail, se sont également mobilisées pour la reconnaissance de l'UNISOC comme partenaire social représentant le secteur non-marchand. Celui-ci insiste notamment l'amélioration du caractère démocratique de la concertation sociale, qui s'opère notamment par le biais des organisations qui y siègent et font le lien avec les citoyens. Le 11 septembre 2009, les partenaires sociaux signent un accord reconnaissant l'UNISOC comme un des leurs (UNISOC 2009). La reconnaissance mutuelle fut donc indispensable pour que l'UNISOC puisse prétendre à la représentativité d'un partenaire social.

❖ *Elargissement de la concertation : exemples*

La question de la représentativité des instances de concertation, et des partenaires sociaux qui y siègent, se posent également hors du contexte belge, et débouchent parfois sur la création de statuts assez particuliers pour certains groupes d'intérêt. Par exemple, au sein du dialogue social intersectoriel européen sont représentés des « partenaires sociaux indirects ». Cela signifie qu'une association comme Eurocadres, en concluant un partenariat avec la Confédération Européenne des Syndicats, peut envoyer des représentants qui font partie des délégations des partenaires sociaux officiels (la CES dans ce cas) qui participent au Dialogue social européen. Une seconde possibilité rendant la représentation encore plus indirecte signer des accords de coopération avec des partenaires sociaux indirect (par exemple, CEPLIS, une association représentative des professions libérales, se fait représenter par l'intermédiaire d'Eurocadres) (Lits & Koutroubas 168-9).

Au-delà d'un élargissement de la participation à d'autres organisations professionnelles, il arrive également que les instances de dialogue social mettent en place l'inclusion d'autres types d'intérêt. En France par exemple, la loi "Grenelle de l'environnement" a permis d'ouvrir, en 2010, les Conseils économiques et sociaux (CES) français (au niveau national et régional) au monde associatif et notamment aux organisations environnementales (Boy *et al.* 2012). A l'issue de ce processus, les CES sont devenus les CESE (Conseils économiques sociaux et environnementaux).

Ce type d'élargissement semble se disséminer à travers le monde des conseils

économiques et sociaux (et autres instances apparentées), si bien que l'Organisation internationale du Travail a conceptualisé la notion de « tripartisme plus » pour désigner « les situations où les partenaires tripartites traditionnels choisissent d'ouvrir le dialogue à d'autres groupes de la société civile, afin d'avoir une perspective plus large et d'obtenir un consensus sur des questions allant au-delà du monde du travail (par exemple la protection de l'environnement ou les besoins de groupes spécifiques ou vulnérables). » (Rapport OIT 2013: 15).

L'élasticité des instances de concertation/dialogue social(e) se travaille donc selon les contextes historiques et géographiques. La pertinence et le caractère actuel de la question de l'élargissement des instances étant avérés, la partie suivante s'intéresse à son application dans le cas de la Belgique, en analysant plus particulièrement la situation de la Région wallonne.

3- L'ouverture de la fonction consultative

La gestion des organismes de la sécurité sociale, la négociation de conventions collectives de travail, et la consultation sur les matières économiques et sociales constituent le triptyque d'activités traditionnellement associé à la concertation sociale. La fonction purement consultative semble moins emblématique que les deux autres mais présente un intérêt certain en ce qui concerne l'étude de la nature néo-corporatiste des relations entre Etat et société civile. En effet, si les différentes fonctions de la concertation devaient être représentées de manière concentrique selon le degré d'autonomie des partenaires sociaux (et donc leur fermeture à la participation d'autres acteurs), la fonction consultative représenterait le cercle le plus excentré. Son caractère plus large que les deux autres fonctions la rend par conséquent plus attractive et perméable à la participation d'autres acteurs que les partenaires sociaux.

❖ La pertinence d'un élargissement aux intérêts de l'économie sociale ?

Parmi ceux-ci, les fédérations d'entreprises de l'économie sociale. Elles méritent une attention particulière de part leur proximité avec les thématiques traitées par la concertation sociale (dans ses trois fonctions) et son ancrage dans l'histoire économique et sociale belge. Les entreprises de l'économie sociale ont vocation à exercer des activités économiques au service d'une finalité sociale. En ce sens, elles constituent un tiers secteur aux côtés du secteur public, et du secteur privé capitaliste (Mertens 2007). Elles sont concernées par la concertation sociale interprofessionnelle de par leur appartenance au secteur privé. La mobilisation et l'organisation des groupes d'intérêts représentant l'économie sociale bénéficient en outre de son développement croissant au sein du tissu socio-économique et du marché du travail (Académie des entrepreneurs sociaux : 2016).

Partant du développement des coopératives de consommateurs et de producteurs pendant la période industrielle, l'économie sociale a également trouvé sa place en territoire belge suite au déclin de l'Etat keynésien et à la hausse du chômage des années 1980. Ces circonstances ont suscité le développement d'initiatives ayant vocation à résorber le nombre de personnes sans emploi en les réinsérant sur le marché du travail. Actuellement, sur le terrain, les entreprises qui se revendiquent de l'économie sociale sont assez diversifiées et mettent en place des activités économiques intégrant différentes dimensions sociales telles que l'insertion professionnelle, la durabilité en

matière de consommation, de production, ou d'impact environnemental. Toutes ces activités économiques fonctionnent selon des principes de gestion démocratiques (dont un idéal à atteindre s'exprime dans les modalités de prise de décision qui consistent à allouer une voix à chaque personne représentée et non à pondérer le poids des voix en fonction du nombre d'actions détenues) de manière à toujours faire primer le travail sur le capital (Defourny & Nyssens 2008). Ces caractéristiques distinguent l'économie sociale des intérêts représentés par les partenaires sociaux historiques de la concertation sociale (syndicats de travailleurs et fédérations d'employeurs) tandis que son appartenance au secteur privé et ses activités économiques pourraient rendre légitime la question de sa participation à la concertation sociale, ou du moins à certaines fonctions de celle-ci, notamment la fonction consultative. Néanmoins, les entreprises de l'économie sociale rencontrent des difficultés à se fédérer, ce qui compromet leur reconnaissance par l'Etat et les partenaires sociaux. Pour autant, elles disposent de certaines fédérations coupoles qui oeuvrent à défendre les intérêts du secteur et à lui donner plus de visibilité. C'est pourquoi, la coupole wallonne a saisi la réforme de la fonction consultative en Région wallonne pour défendre la pertinence d'une inclusion des intérêts de l'économie sociale au coeur des instances consultatives.

❖ *La réforme de la fonction consultative wallonne*

La concertation sociale dans sa déclinaison wallonne reflète l'architecture du modèle belge, centré sur les partenaires sociaux. Le Conseil économique et social de Wallonie (CESW) est l'instance qui combine les fonctions de négociation (présentée comme "fonction de concertation"³) et de consultation. En outre, les partenaires sociaux participent à la gestion d'organismes publics (par exemple, le FOREM, service public pour l'emploi et la formation en Wallonie). Il semble que les partenaires sociaux wallons, à l'instar du constat sur l'architecture néo-corporatiste de la concertation sociale belge, aient développé leurs facultés d'adaptation pour maintenir le système dans lequel ils occupent une position de premier plan. Pour autant, quel est l'impact de la professionnalisation de la société civile, et des organisations telles que les fédérations d'entreprises d'économie sociale, demandeuses de davantage de reconnaissance et de participation?

La fonction consultative en Wallonie est concentrée autour du CESW. Celui-ci se décline en une assemblée générale, un bureau, et des commissions thématiques. Les partenaires sociaux se répartissent les sièges au sein de ces instances. Les compétences qui lui sont attribuées sont reprises dans l'article 4 de la loi cadre instituant le CESW (1970, modifiée par le décret du 27 octobre 2011): (1) la remise d'études, d'avis et de recommandation, et (2) l'organisation de la concertation sociale entre les partenaires sociaux et le Gouvernement wallon. A côté de cela, le CESW est le siège de la fonction consultative et fait office de secrétariat pour, jusqu'à la mise en place de la réforme, une trentaine de conseils consultatifs. Leur composition inclut les partenaires sociaux ainsi

³ Plus récemment, en 2013, est né le Groupe des Partenaires sociaux wallons (GPS-W). Il s'agit d'une instance informelle, fonctionnant selon le modèle du Groupe des 10 au niveau fédéral, visant à renforcer les capacités de négociation des partenaires sociaux et favoriser une concertation sociale fructueuse avec le Gouvernement. Sa première réalisation a été la négociation et la conclusion avec le Gouvernement wallon d'un Pacte pour l'emploi et la formation, signé en juin 2016. Les pratiques du GPS-W, notamment dans la répartition du travail avec le CESW restent à découvrir (à l'usage puisque le GPS-W est une instance informelle dont la caractéristiques, compétences et mode de fonctionnement n'ont pas d'origine décrétable).

que d'autres groupes d'intérêts issus de la société civile, variables selon les thématiques visées par les différents conseils. Ces conseils ne sont en théorie liés que « logistiquement⁴ » au CESW par rapport auquel ils mènent indépendamment leurs travaux. Ensemble, ils représentent l'ouverture des institutions wallonnes à la société civile organisée.

Le nombre croissant de conseils spécialisés a cependant peu à peu mené à certains dysfonctionnements, unanimement identifiés par les acteurs en présence. Arrivés à plus d'une trentaine de conseils⁵, le paysage consultatif wallon devenait difficilement lisible. Face à la multiplication d'instances, il n'était pas rare que certains siègent dans plusieurs conseils. Cela altérerait l'efficacité de la fonction consultative pour l'exécutif wallon qui se voyait remettre une multiplicité d'avis sur les mêmes questions, certaines instances étant consultées en parallèle. Par exemple, les questions sur lesquelles le Conseil wallon de l'économie sociale a remis des avis (une vingtaine depuis 2008) ont dans leur grande majorité également été traitée par les partenaires sociaux au sein du Conseil économique et social.

Dans l'objectif de remédier à cela, Paul Magnette, ministre-président de la Région wallonne pour la période 2014-2019 a inclus dans sa Déclaration de politique régionale l'intention de « [m]ener [...] une rationalisation de la fonction consultative en réduisant significativement le nombre d'organismes, en en simplifiant leur fonctionnement et en améliorant leur représentativité démocratique » (Déclaration de politique régionale 2014-2019, p. 93). Cette intention a initié un processus de réforme pendant lequel la question de l'élargissement des instances consultatives a fait l'objet d'un vif débat.

Ci-dessous sont décrits les faits pertinents pour contextualiser cette question et présentées les différentes positions en présence de la part des acteurs concernés. La description est alimentée par une récolte des données effectuée sur base d'une analyse documentaire (les projets de décrets, les positions officielles des acteurs en présence, les avis sur le sujet rendus au sein des instances de consultation wallonnes), d'entretiens avec les représentants de certaines organisations et avec des fonctionnaires régionaux du Conseil économique et social de Wallonie, d'observations d'une table-ronde portant sur la thématique de l'organisation de la fonction consultative wallonne (avec une emphase sur son potentiel élargissement), et la participation à une audition parlementaire au sujet du projet de décret visant à réformer la fonction consultative wallonne.

Suite à la déclaration gouvernementale, un processus de réforme s'est engagé pendant deux ans (2015-2016) au cours desquels les partenaires sociaux (essentiellement via le CESW) et le Gouvernement wallon ont planché sur des scénarii de réforme. Le projet de rationalisation qui s'est dégagé de ces travaux place le CESW en structure faîtière centrale qui dirigerait les demandes d'avis vers des pôles thématiques (en nombre beaucoup plus restreint que les conseils spécialisés actuels). Ces derniers, une fois leur avis formulé, le renverrait au CESW qui pourrait « apporter les compléments ou de formuler toutes observations qu'il juge utile » (CESW, Avis A.1210, p. 7). La remise d'avis

⁴ Ils utilisent les bâtiments du CESW pour tenir leurs réunions, les secrétaires des conseils sont des fonctionnaires affectés au CESW, etc.

⁵ Accès à la liste exhaustive: <http://www.cesw.be/index.php?page=conseils-specialises> (consultée le 23 mars 2017).

des conseils spécialisés comme le Conseil wallon de l'économie sociale (CWES) ou le Conseil wallon du Développement durable (CWEDD) au gouvernement ne se ferait plus de manière autonome (les différents avis sur une même thématique qui émanaient auparavant de différents conseils seraient dès lors intégrés en un document). La structure faïtière (les instances du CESW) est en effet strictement paritaire. Le lien entre le CESW et les conseils spécialisés transformés en pôle, passent d'un statut logistique à un statut de subordination. Face à ce projet, les groupes d'intérêt représentés au sein des différents conseils spécialisés ont exprimé leur forte réticence, craignant en effet que les positions et avis dégagées au sein des conseils spécialisés (pour lesquelles le consensus peut être difficile à atteindre) perdent en influence auprès du Gouvernement après le traitement de ceux-ci par les partenaires sociaux au CESW.

Face à ce projet, la coupole wallonne des entreprises d'économie sociale et une association environnementale se sont alliées pour réclamer, dans le cadre du projet de rationalisation, un élargissement du CESW aux intérêts qu'ils portent. Leur raisonnement étant que si le CESW devient un outil de transmission des avis, avec possibilité d'intervention sur ceux-ci, il est souhaitable que la société civile y soit représentée, d'autant plus que les partenaires sociaux sont représentés dans les différents pôles (comme c'était le cas dans les conseils consultatifs). S'en est suivi un travail argumentaire, de défense de positions à travers un répertoire d'action varié (contacts bilatéraux avec les partenaires sociaux et le Gouvernement, sensibilisation des affiliés, mobilisation médiatique, etc.). Si cette démarche a pu faire écho, à certains égards, auprès de certaines personnes de la petite partie du grand public sensibilisée à ces questions, elle a surtout renforcé l'attitude des partenaires sociaux et du gouvernement quant à la défense de leur réorganisation de la fonction consultative, chapeauté par le CESW et les partenaires sociaux qui y siègent. Certaines occasions ont donné lieu à des échanges d'arguments directs (outre les rencontres bilatérales), notamment une table-ronde et des auditions parlementaires où le Gouvernement wallon, les différents groupes d'intérêts concernés et des experts ont pu être entendus⁶. Les différents débats ainsi que le passage par le Parlement n'a pas modifié fondamentalement le scénario de rationalisation proposé par le Gouvernement⁷ et le projet de décret a finalement été adopté le 15 février 2017.

L'aboutissement du processus de réforme a dès lors été qualifié de « magnifique occasion manquée » de la part des demandeurs de l'élargissement, tandis que Paul Magnette s'en expliquait par le double argument suivant:

Premièrement [...] c'est une question de représentativité. Qu'on les aime ou non, les représentations syndicales ont une représentativité claire [...] et c'est le cas aussi des organisations représentatives des employeurs. C'est moins le cas dans toute une autre série qui est organisée sur des bases ad hoc qui ne représentent pas forcément des membres de manière aussi massive que c'est le cas et dont les instances ne sont pas forcément désignées par ses membres. [...] Si l'on veut que cette instance [le CESW] ait sa légitimité socio-économique [...], il faut que les

⁶ Voir sélection non-exhaustive d'arguments en annexes, choisis pour le caractère redondant et centrale dans l'argumentaire des protagonistes.

⁷ L'Histoire ne retiendra pas que les Parlementaires wallons étaient pourtant bien conscientisés par la capacité de la société civile, et notamment du tissu associatif, à défendre des positions fortes sur les matières socio-économiques puisqu'une partie des auditions parlementaires s'est déroulée pendant la période de résistance wallonne à la signature du CETA par l'Union européenne.

membres qui la composent aient eux-mêmes, ce type de légitimité. La deuxième raison, c'est que: « qui trop embrasse, mal étreint » et qu'a vouloir trop élargir ce type d'organe, on finit souvent par les diluer. C'est déjà très difficile d'arriver à faire en sorte qu'un organe comme le CESW parvienne à créer une vraie culture de la consultation dans laquelle ils donnent de vrais avis au Gouvernement. (C.R.I.C. n°76, 2017)

Cette justification mobilise d'une part certains éléments classiquement rencontrés dans ces débats (la question du nombre d'interlocuteurs, de l'étendue de la base couverte par ceux-ci), et d'autre part renvoie à la question de l'authenticité (« une vraie culture de la consultation »), dont il serait intéressant de préciser les critères (notamment pour savoir si de vrais avis peuvent être rendus par la société civile sans les partenaires sociaux).

L'analyse de ce processus de réforme de la fonction consultative, à la lumière de la question de l'élargissement des instances et du contexte de maintien de l'architecture néo-corporatiste, permet de mettre en lumière deux éléments.

1) La concertation sociale forme un tout, difficilement divisible

Si les représentants des entreprises sociales et de la cause environnementale présentent leur démarche comme une volonté d'intégrer la consultation, les partenaires sociaux quant à eux parlent énormément de concertation. Dans leur argumentaire, la distinction n'est pas toujours claire entre les trois fonctions de la concertation (négociation, gestion, consultation). Par exemple, un représentant des entreprises wallonnes s'inquiète des difficultés de gestion qui pourraient survenir dans le Conseil d'administration du FOREM si la composition de celui-ci venait à accueillir « encore » plus d'acteurs. Il semble que pour eux, toutes les modalités citées dans la définition d'Hemerijk (consultation ponctuelle, participation à l'implémentation des politiques, etc.) s'apparentent à de la concertation. L'élargissement formel de la fonction consultative reviendrait pour eux à ouvrir une boîte de Pandore impossible à refermer par la suite, avec le risque que l'élargissement se diffuse aux autres fonctions de la concertation (la négociation, la gestion). De plus, les partenaires sociaux estiment avoir donné une place suffisante à la société civile organisée en acceptant d'abandonner leur monopole consultatif sur les matières traitées d'abord par les conseils consultatifs, appelés à devenir des pôles⁸.

2) Les relations entre l'Etat et la société civile restent empreintes de néo-corporatisme

L'hypothèse de Grossman et Saurugger selon laquelle il y aurait une coexistence entre d'une part les relations néo-corporatistes impliquant les partenaires sociaux, et d'autre part les relations plutôt pluralistes qui résulteraient de la professionnalisation d'un nombre croissant de groupes d'intérêt issus de la société civile. L'exemple de la fonction consultative wallonne démontre que le cloisonnement entre ces deux manières de fonctionner n'est pas étanche. D'une part, les thématiques socio-économiques, pour lesquelles le Gouvernement aurait besoin des apports de la société civile peuvent toucher les groupes concernés par les deux types de relations à l'Etat, avec un rapport hiérarchique qui rend l'institutionnalisation de nouveaux intérêts subordonnée aux

⁸ Voir argument 1C en annexe.

rapports de force socio-économiques traditionnels et aux instances dans lesquelles ces derniers se déroulent. D'autre part, les partenaires sociaux disposant de ressources positionnelles privilégiées sont également amenés à être impliqués dans les instances ouvertes aux autres groupes d'intérêt, comme c'est le cas des conseils spécialisés appelés à se muter en pôles en Wallonie. Cette analyse se rapproche des conclusions de l'étude de Fraussen *et al.* (2015) sur la fonction consultative en Flandre. A la hiérarchie entre acteurs qui y est présentée (*core, spécialiste, peripheral*), s'ajoute dans le cas de la réforme wallonne une hiérarchie institutionnelle dans la consultation: la *core instance*, le CESW, agissant comme filtre tant au niveau du contenu que de la procédure par rapport aux avis issus des pôles, instances plus périphériques ou spécialistes d'une thématique particulière.

Cela semble amener une configuration institutionnelle de la consultation en deux temps : le premier, les instances « centrales », qui représentent la liaison entre l'Etat et un petit nombre de groupes historiquement reconnus comme « partenaires sociaux ». Le second temps consiste en une démultiplication d'instances « périphériques », accueillant un plus grand nombre de groupes d'intérêt (dont la présence n'est pas pérenne d'un renouvellement à l'autre de la composition de ce type d'instance) ne disposant pas de compétences transversales dans le domaine socio-économique. La réforme de la fonction consultative en Région wallonne a touché essentiellement à ce deuxième temps, malgré les tentatives de certains groupes, fédération d'entreprises sociales et association de défense de l'environnement, de faire bouger les lignes des instances situées au cœur de la configuration institutionnelle (le CESW). Plus généralement, la multiplication des instances dans lesquelles la société civile est représentée semble peu se distancier de la culture politique dans laquelle prévaut la reconnaissance historique des partenaires sociaux.

Conclusion

La concertation socio-économique, déclinée dans sa fonction consultative, est un terrain de représentation et d'action attractif pour toute une série de groupes d'intérêts organisés. En effet, participer à la concertation favorise une proximité avec l'Etat et une influence effective sur la prise de décision. Face à cela, la question de l'élargissement des instances de consultation historiquement réservées aux partenaires sociaux se pose de plus en plus, même si la littérature fait état du maintien de l'architecture de la concertation sociale grâce aux capacités d'adaptation des acteurs qui l'animent. L'analyse de la fonction consultative wallonne, à travers un projet de rationalisation récent, a démontré qu'elle ne faisait pas exception à ce phénomène. Les arguments en faveur d'un élargissement à des intérêts tiers (portés notamment par les représentants des entreprises d'économie sociale) ont été évincés par les partenaires sociaux et le Gouvernement wallon. Il a donc résulté de la réforme une résilience du mode d'organisation néo-corporatiste de la consultation, mais également un partage du paysage consultatif institutionnel entre des instances centrales investies par les partenaires sociaux et des instances périphériques ouvertes aux intérêts tiers (par exemple l'économie sociale) dont le travail, depuis l'adoption de la réforme, est subordonné à celui des instances centrales.

Ces dynamiques d'ouverture et de fermeture des instances sont cependant à replacer dans une perspective plus large, de dessein initial des instances de concertation à l'époque du Projet d'accord de solidarité sociale de 1944: favoriser le bien-être social de

la société dans son ensemble à travers la collaboration d'acteurs représentatifs. En se concentrant sur le maintien de l'architecture du système de concertation (pour les partenaires sociaux) ou l'accès à celui-ci (pour les intérêts tiers), les acteurs ne se trompent-ils pas de combat? Les pressions sur la concertation comme mode de prise de décision est soumis à des restrictions constantes, notamment aux prescrits européens en matière de gestion économique qui contraignent de manière croissante les avancées sociales qui pourraient en résulter. Ne s'agit-il pas dès lors d'accorder de l'importance à une façade derrière laquelle les combats substantiels auraient de moins en moins d'impact sur les politiques publiques? Cette question est néanmoins à relativiser et à replacer dans le cadre plus large du répertoire d'action des groupes d'intérêt dans leurs stratégies d'influence. La présente communication s'est exclusivement concentrée sur le cas de groupes d'intérêt qui visent à occuper une position particulière dans les canaux institutionnalisés de relations à l'Etat. Cela n'empêche pas la défense de positions plus substantielles quant aux intérêts défendus via d'autres actions si la représentation institutionnalisée ne parvient plus à dépasser les questions liées à son propre mode de fonctionnement.

SOURCES

Académie des entrepreneurs sociaux, (2016) *Baromètre des entreprises sociales en Belgique*, Edition 2016, Liège : HEC Liège.

Berger, S., Compston, H. (eds.) (2002) *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe. Lessons for the 21st Century*, New-York : Berghahn Books.

Blaise, P., *Le cadre institutionnel de la concertation sociale*, in Arcq. E., et al. (2010) *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles: CRISP, 610p.

Boy, D., Brugidou, M., Halpern, C., Lascoumes, P., (dir.) (2012) *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*, Recherches, Paris : Armand Colin, 348p.

Bureau international du Travail, Unité du dialogue social et du tripartisme, Département de la gouvernance et du tripartisme (2013) *Le dialogue social tripartite au niveau national. Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance*, Genève: BIT, 306p.

Commission européenne, Communication du 25 juillet 2001, « Gouvernance européenne - Un livre blanc » [COM(2001) 428 final - Journal officiel C 287 du 12.10.2001].

Conseil économique et social de Wallonie, Avis du CESW A.1210. Adopté le 16 mars 2015.

___, Avis du CESW A.1243. Adopté le 28 septembre 2015.

___, Avis du CESW A.1267. Adopté le 29 janvier 2016.

Defourny, J., Nyssens, M., (2008) "Social enterprise in Europe : Recent Trends and Developments", *Social Enterprise Journal*, 4 :3, 208-228.

Eurofund (2016). *The concept of representativeness at the national, international and European level*. Luxembourg, 73p.

Fraussen, B., J. Beyers and T. Donas (2015). "The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils." *Political Studies*, 63:3, 569-588.

Gouvernement Magonne. (2014) *Déclaration de politique régionale 2014-2019 : oser, innover, rassembler*, publiée le 23 juillet 2014, En ligne sur <http://gouvernement.wallonie.be/d-claration-de-politique-r-gionale-2014-2019-oser-innover-rassembler> (consulté le 23 mars 2017).

Grossman, E., Saurugger, S., (2006) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Collection U, Paris : Armand Colin, 251p.

Koutroubas, T., Lits, M. (2011) *Communication politique et lobbying*, InfoCom, Bruxelles : de Boeck, 253p.

Lehmbruch, G. "Liberal corporatism and party government", in Schmitter, P., Lehmbruch, G. (eds.) (1979) *Trends towards corporatist intermediation*, London : Sage, 147-183.

Léonard, E., Pichault, F., "Belgique, l'adaptation d'un « modèle » de concertation sociale", in Andolfatto, D., Contrepois, S., (dir.) (2016) *Syndicats et dialogue social. Les modèles occidentaux à l'épreuve*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 292p.

Marginson, P., Sisson, K. (2004) *European Integration and Industrial Relations. Multi-level governance in the making*, Basingstoke : Palgrave MacMillan, 360p.

Mertens, S. (2007). Définir l'économie sociale. *Les Cahiers de La Chaire Cera*, 2.

Offerlé, M. (1998) *Sociologie des groupes d'intérêt*, Clefs Politique, 2^e éd., Paris : Montchrestien.

Parlement Wallon, *Projet de décret modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative*, 15 février 2017, 601 (2016-2017), n°17.

_____, *Compte-rendu intégral (C.R.I.C.), Commission des affaires générales et des relations internationales*, n°76 (2016-2017), 16 janvier 2017, 1-40.

Paternotte, D., Faniel, J. (2015). "Belgifiés? Peut-être. Apathiques? Pas tout à fait...", *Politique, revue de débats*, 89, 45-49.

Schmitter, P. (1974). "Still the century of corporatism?", *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.

Schmitter, P., (1989) "Corporatism is dead ! Long live corporatism !", *Government and Opposition*, 24 :1, 54-73.

Schmitter, P., Streeck, W. (1991) *Private interest government. Beyond Market and State*, London : Sage, 278p.

Smismans, S., (ed.) (2012) *The European Union and industrial relations*, Europe in Change, Manchester : Manchester University Press, 239p.

Truman, D.B. (1951) *The governmental process*, New-York: Knopf.

UNISOC (2009), *UNISOC devient partenaire social à part entière!*, UNISOC update, n°72, 21/10/2009.

Annexe: Tableau 1. Sélection d'arguments concernant l'élargissement du CESW aux organisations environnementales et de l'économie sociale.

Arguments contre l'élargissement (représentants des partenaires sociaux et du Gouvernement wallon)	Arguments en faveur de l'élargissement (représentants des associations environnementales, et de la coupole des entreprises d'économie sociale)
<p>1A.« On ne peut pas traiter de toutes les matières qui intéressent la société civile, car elles ne sont pas toutes régionalisées (par ex., les questions éthiques). » (B)</p> <p><i>#Répartition des compétences ne colle pas avec les intérêts de la société civile</i></p>	<p>2A. Lier les institutions avec les enjeux du 21^e siècle (les enjeux d'aujourd'hui tels que transition écologique, dé-carbonisation de l'économie, ne sont plus les mêmes que ceux sur lesquels s'est construit le modèle de la concertation après la Deuxième Guerre mondiale, visant à construire la prospérité économique). Il faut associer l'ensemble des parties prenantes.</p> <p>C'est une magnifique occasion manquée de faire de cette réforme un alignement des institutions sur les enjeux qui se trouvent au sein de la société civile aujourd'hui, et je ne pense pas que les partenaires sociaux puissent relayer légitimement et utilement tous ces enjeux-là. Il est clair que dans la réforme actuelle, nous ne sommes pas représentés dans le bureau du Conseil Economique et social. (S)</p> <p><i>#Les enjeux sociétaux changent, il faut que cela soit considéré par le cadre institutionnel, en y associant les acteurs représentatifs de ces nouveaux enjeux.</i></p> <p><i>#Les partenaires sociaux ne sont pas légitimes pour représenter nouveaux enjeux.</i></p>
<p>1B. Historiquement, les avis formulés au sein du Conseil économique et social ont vocation à être importants. (B)</p> <p><i># Crainte de la banalisation de l'avis rendu</i></p>	<p>2B. Les acteurs de l'économie sociale ne sont ni tout à fait à l'aise au sein du pôle employeur, ni tout à fait à l'aise au sein du pôle représentant les travailleurs. (P)</p> <p><i>#Le bipartisme est un obstacle pour certains nouveaux acteurs.</i></p>
<p>1C. Les partenaires sociaux de leur propre</p>	<p>2C. Conseils spéciaux et conseils socio-</p>

<p>initiative se sont déjà dépossédés de l'exclusivité sur toute une série de matière au niveau consultatif pour les confier à des conseils hors du CESW. (TB)</p> <p><i>#Sentiment d'avoir déjà donné, d'être allé dans le bon sens. Dynamique proposée par la société civile chamboule cela en proposant de réinvestir les espaces des partenaires sociaux, alors que ceux-ci ont déjà créé des espaces pour eux à l'extérieur.</i></p>	<p>économiques ne sont pas au même niveau, il ne fait pas mélanger les niveaux, il y a une asymétrie des enjeux entre les deux types de conseils. » (P)</p> <p><i>#Les conseils spéciaux sont techniques, non pas le pouvoir d'avoir une visée sociétale comme les instances économiques et sociales. C'est pour cela que la société civile a besoin d'être représentée dans les instances centrales en plus des instances périphériques.</i></p>
<p>1D. Premièrement, c'est un débat qui est un débat éternel dans ces organes, c'est une question de représentativité. [...] C'est un vieux débat, mais c'est un débat qui reste aujourd'hui pertinent. Si l'on veut que cette instance qui a sa légitimité socio-économique parce qu'elle représente des intérêts socioéconomiques organisés, structurés, avec des statuts, et cetera, ait une légitimité, il faut que les membres qui la composent aient eux-mêmes, ce type de légitimité. La deuxième raison, c'est que: « qui trop embrasse, mal étreint » et qu'a vouloir trop élargir ce type d'organe, on finit souvent par les diluer. (M)</p>	<p>2D. Il y a eu une démarche qui est assez importante et assez intéressante de la part des partenaires sociaux qui est de dire voilà, nous voulons que toute une série de thématiques entrent en dialogue avec les acteurs de la société civile. Mais il a aussi trois commissions, emploi-formation - politiques sociales - industries, qui n'ont pas été intégrées à cette ouverture de dialogue avec d'autres acteurs que syndicats et patronat. Je pense en tous cas que rentrer en dialogue avec les patrons, les syndicats et les acteurs de la société civile, on pourrait enrichir les débats et comme je le disais aussi, être porteur d'un projet de société créateur d'emplois et de richesses pour tout le monde. (P)</p>