

20 nov.
2023

**75 ans du Conseil central de l'économie :
origines et évolution du rôle d'un organe
de consultation économique**

Dirk Luyten - Rijksarchief/CegeSoma



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecrb.fgov.be
www.ccecrb.fgov.be

75 ans du Conseil central de l'économie : origines et évolution du rôle d'un organe de concertation économique

Le Conseil central de l'économie (CCE) a été institué par la loi du 20 septembre 1948 « portant organisation de l'économie »¹. Le CCE est l'organe suprême de la concertation économique qui est organisée d'abord au niveau de l'entreprise (le conseil d'entreprise), puis au sein du secteur (les conseils professionnels²) et enfin au niveau interprofessionnel national, et c'est précisément à ce dernier niveau qu'opère le CCE. La création du CCE s'est inscrite dans le cadre de l'expansion de la concertation socio-économique inhérente au développement de l'État-providence après la Seconde Guerre mondiale. La présente contribution retrace le développement historique du CCE dans le contexte d'évolutions économiques et politico-sociétales plus larges. Le récit commence dès après la Première Guerre mondiale, puisque c'est à cette époque qu'ont été formulées les premières propositions, émanant du mouvement ouvrier, en vue de la création d'un conseil économique central qui donnerait forme à l'idée de démocratisation économique qui était alors en train de naître au sein du mouvement ouvrier.

1. Contrôle ouvrier et organisation professionnelle : les modèles de démocratie économique du mouvement ouvrier après la Première Guerre mondiale

Après la Première Guerre mondiale, le système politique se démocratise par l'introduction du suffrage universel masculin pur et simple (appliqué pour la première fois lors des élections parlementaires en 1919, inscrit dans la constitution en 1921), qui était depuis la fin du XIXe siècle la revendication politique centrale du mouvement ouvrier socialiste³. Le mouvement ouvrier sort renforcé de la Première Guerre mondiale. L'une de ses manifestations les plus marquantes est l'augmentation considérable du nombre de syndiqués. À la veille de la Première Guerre mondiale, les syndicats socialistes et catholiques comptaient ensemble quelque 250 000 membres ; en 1921, ce chiffre est passé à environ 865 000⁴. À partir de ce moment-là, le mouvement syndical devient un mouvement de masse. Le mouvement ouvrier ne veut pas se contenter d'une démocratisation politique et exige également une démocratisation socio-économique. La démocratisation sociale est concrétisée d'une part par l'abolition de l'article 310 du code pénal, qui entravait fortement le droit de grève, et par la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, et, d'autre part, par l'instauration de commissions paritaires dans les secteurs économiques clés (charbon, métallurgie, textile)⁵. Au sein de ces commissions paritaires, où les travailleurs étaient représentés par les deux grands syndicats, la Commission syndicale socialiste et la CSC, des conventions collectives de travail (CCT) sont conclues concernant les salaires (au moins les barèmes minimaux), souvent avec des clauses d'indexation⁶.

¹ Loi portant organisation de l'économie, *Moniteur Belge*, 27 septembre 1948.

² Les conseils professionnels ont été supprimés en 1986.

³ Els Witte, Alain Meynen, Dirk Luyten, *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Anvers, Manteau, 2016, p. 162-166.

⁴ *Ibidem*, p. 164.

⁵ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, Bruxelles, VUBPRESS, 1995, p.17-23 ; Marc Rigaux, *Staking en bezetting naar Belgisch recht: juridische analyse van de werkstaking en de bedrijfsbezetting als vormen van sociale actie*, Anvers, Kluwer, 1979, p. 26 et s.

⁶ Peter Scholliers, *Loonindex en sociale vrede. Koopkracht en klassenstrijd in België tijdens het interbellum*, Bruxelles, VUB - Centrum voor Hedendaagse Sociale Geschiedenis, 1985, p. 85-102.

Sur le plan de la démocratisation économique, la Commission syndicale développe en 1922-1924 le concept de « contrôle ouvrier ». Ce contrôle se situe au niveau de l'entreprise et vise à établir à ce niveau un droit à l'information économique et financière pour les travailleurs. Le contrôle ouvrier est considéré comme un premier pas vers la socialisation de l'économie, qui demeure à l'époque l'objectif final du mouvement ouvrier socialiste⁷. Le contrôle ouvrier permettrait également de renforcer la concertation paritaire : dans la mesure où les représentants syndicaux sont mieux informés de la situation financière et économique des entreprises, ils peuvent utiliser ces informations pour mieux soutenir et argumenter les revendications salariales au sein des commissions paritaires.

La CSC propose alors un programme alternatif au contrôle ouvrier et à la socialisation des moyens de production : l'organisation professionnelle. Il est prévu d'y généraliser les commissions paritaires dans tous les secteurs et de conférer également aux commissions, en plus de compétences sociales, des compétences économiques, et avant tout une compétence d'information. Au niveau interprofessionnel national, elle propose de créer un conseil économique consultatif national, constitué de représentants des employeurs et des syndicats, qui recevrait à terme des compétences réglementaires⁸.

Le débat idéologique entourant la démocratie économique s'interrompt durant la seconde moitié des années 1920, sans avoir engendré de résultats concrets. La concertation reste limitée aux aspects sociaux et au niveau des secteurs : dans les secteurs clés de l'économie, des commissions paritaires sont constituées et les salaires de plus en plus d'ouvriers sont réglementés par CCT.

2. La dépression économique des années 1930 et la crise idéologique du libéralisme

La dépression des années 1930 replace l'idée d'un conseil économique central à l'agenda politique. La crise des années 30 n'est pas seulement une profonde crise économique, mais aussi une crise idéologique du libéralisme économique. Ce libéralisme est à l'origine de la crise et ne semble pas en mesure d'y trouver une issue. Cette crise idéologique ouvre le débat sur des alternatives, l'accent étant placé sur le rapport État - économie et sur le caractère souhaitable d'une régulation économique. L'intervention de l'État fait donc partie des possibilités évoquées, et d'aucuns estiment même que cette intervention est une nécessité pour sortir de la crise.

Le nouveau rôle économique de l'État est étayé dans la science économique par John Maynard Keynes et sa *Théorie générale*, parue en 1936 en plein cœur de la dépression, et qui envisage une intervention de l'État dans l'économie afin de prévenir et de résoudre les crises⁹. Ce débat idéologique se tient également en Belgique. Dans le contexte de l'histoire du Conseil central de l'économie, deux courants idéologiques sont importants : le corporatisme dans le monde catholique et le planisme au sein du mouvement ouvrier socialiste. Sans le définir précisément, l'encyclique papale *Quadragesimo Anno* de 1931 évoque le corporatisme en tant qu'alternative au libéralisme économique. L'encyclique initie au sein du monde catholique belge un débat sur le corporatisme et les différents modèles et variantes qu'il pourrait endosser. L'une de ces variantes a joué un rôle, bien qu'indirect, dans la naissance du

⁷ Guy Desolre, *50 ans de débats sur le contrôle ouvrier*, Bruxelles, La Taupe, 1970 ; Frank Vandenbroucke, *Van crisis tot crisis. Een socialistisch alternatief*, Leuven, Kritak, 1981. Sur la socialisation des moyens de production, voir l'ouvrage d'Emile Vandervelde, alors président du Parti ouvrier belge, *Le socialisme contre l'État*, Bruxelles, Institut Emile Vandervelde, 1949 (publié à l'origine en 1918).

⁸ G. Kwanten, 'De bedrijfsorganisatie in de christelijke arbeidersbeweging 1918-1921' dans, *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1984, 75, 4, p. 337-347.

⁹ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, Macmillan, 1970 (parution initiale en 1936).

Conseil central de l'économie. Il s'agit des projets du mouvement ouvrier chrétien et des employeurs catholiques d'encadrer juridiquement la concertation sociale, de l'institutionnaliser et de l'étendre aux aspects économiques. Ce type de corporatisme pouvait être réconcilié avec la démocratie parlementaire et, pour établir une claire distinction avec le corporatisme autoritaire et fasciste, il est désigné par l'appellation « organisation professionnelle ». Cette organisation professionnelle compte différentes variantes, mais un conseil économique national paritaire ayant une compétence d'avis vis-à-vis de l'autorité publique en fait généralement partie¹⁰.

Au sein du mouvement ouvrier socialiste, le « Plan du Travail » d'Hendrik De Man concrétise le nouveau rôle économique de l'État. De Man propose une économie mixte dirigée, avec des nationalisations, une planification économique et un système de concertation socio-économique visant à maintenir le pouvoir d'achat à un niveau suffisamment élevé et à soustraire la formation des salaires à la loi de l'offre et de la demande. Les entreprises des secteurs nationalisés ne seraient pas gérées directement par l'État, mais par des consortiums corporatifs dans lesquels seraient représentés, outre les syndicats, les entrepreneurs et les consommateurs¹¹.

Dans un contexte politique plus large, l'organisation professionnelle catholique et le planisme contribuent au débat sur la « réforme de l'État » dans les années 1930 et envisagent une refonte institutionnelle de l'État afin de mettre en place une structure spécifique aux côtés du gouvernement et du Parlement pour permettre l'intervention de l'État dans l'économie. En effet, l'État libéral classique, dont les racines remontent à la fin du XVIIIe et au début du XIXe siècle, n'avait pas été conçu pour intervenir dans l'économie, mais précisément pour garantir une séparation entre l'économie et l'État, car la séparation entre l'économie et la politique est le fondement du libéralisme.

La campagne catholique en faveur de l'organisation professionnelle a pour effet d'inscrire celle-ci dans les programmes des gouvernements successifs à partir de 1935. Le deuxième gouvernement Van Zeeland, formé lors de la grève générale de 1936, concrétise l'organisation professionnelle par l'intermédiaire d'un avant-projet de loi. Le programme du gouvernement présente l'organisation professionnelle comme un moyen de faire le lien entre les « pouvoirs économiques » et les institutions politiques. Tous les partis du gouvernement d'unité nationale ne sont pas encore convaincus de l'utilité de l'organisation professionnelle telle que la conçoivent les catholiques. Le mouvement socialiste y voit une menace pour le droit de grève. Les gouvernements successifs travaillent à un compromis qui est finalement concrétisé par le projet de loi Heymans en 1938. Ce modèle se compose de commissions paritaires (qui avaient déjà été introduites dans tous les secteurs après la grève de 1936), de conseils professionnels sectoriels à compétence économique, et d'un conseil économique national interprofessionnel à compétence d'avis. Ce compromis est accepté par le mouvement ouvrier - le syndicat socialiste renonce également à s'y opposer - mais se heurte au Comité central industriel (CCI), l'organisation patronale centrale de l'époque. L'opposition est motivée par la crainte que les syndicats ne se voient confier trop de pouvoirs sans que des garanties solides de maintien de la paix sociale ne soient données en contrepartie. Sur le plan économique, d'aucuns s'inquiètent que la possibilité prévue par le projet de loi de rendre la CCT obligatoire n'entraîne une augmentation structurelle des coûts salariaux, ce qui n'est pas considéré comme économiquement réalisable. Cette position peut s'expliquer par la composition de la base du CCI. L'organisation est principalement le porte-parole de l'industrie lourde de l'époque (mines de charbon, sidérurgie). Ces secteurs sont

¹⁰ Dirk Luyten, *Ideologische debat en politieke strijd over het corporatisme tijdens het interbellum in België*, Bruxelles, Académie royale, 1996, p. 84-98; 105-130.

¹¹ *Ibidem*, p. 130-134.

orientés vers l'exportation, à forte intensité de main-d'œuvre et compétitifs sur la base de prix bas, ce qui implique des salaires peu élevés¹².

Le projet de loi Heymans n'atteint pas le stade du traitement parlementaire et reste lettre morte, mais il n'en a pas moins joué un rôle important dans la genèse du Conseil central de l'économie, car il a permis de réfléchir au rôle d'un conseil économique national et de définir une structure concrète. Deuxièmement, l'idée s'impose que l'économie a besoin d'être régulée et que cette régulation doit émaner des syndicats et des organisations patronales, au sein d'une structure distincte de prise de décision socio-économique, plutôt que de l'État lui-même. Au sommet de la structure consultative se trouverait un conseil économique central.

3. La création du CCE dans le cadre du développement institutionnel du système de concertation après la Seconde Guerre mondiale

Après la Seconde Guerre mondiale, le développement de la concertation socio-économique reçoit un élan important : dans la seconde moitié des années 1940, le système de concertation est étendu sur le plan institutionnel et la concertation non institutionnelle joue également un rôle majeur dans la prise de décision socio-politique.

La concertation non institutionnelle est la première à voir le jour. Le 16 septembre 1944, dix jours à peine après la Libération, le gouvernement convoque une conférence nationale du travail, un organe tripartite ad hoc composé de représentants du gouvernement, des employeurs et des syndicats¹³. Huit autres conférences nationales du travail de ce type seront organisées jusqu'en 1948. Elles prennent des décisions importantes, par exemple sur les salaires ou, en 1947, l'accord sur le statut de la délégation syndicale. Les conférences nationales du travail permettent également aux syndicats de faire accepter des revendications sociales spécifiques. Parallèlement aux conférences nationales du travail, les syndicats sont impliqués de manière informelle par le gouvernement dans la politique des salaires et des prix : après la Libération, le gouvernement s'est approprié la formation des salaires et l'a intégrée dans une politique de lutte contre l'inflation¹⁴.

La concertation institutionnalisée prend forme entre 1945 et 1952. Sa caractéristique majeure en est la séparation entre l'économique et le social. C'est une différence par rapport à l'organisation professionnelle des années 1930, dans laquelle l'économique et le social avaient tous deux leur place. Après la Seconde Guerre mondiale, des structures distinctes sont mises en place pour la concertation sociale d'une part (statut des commissions paritaires en 1945, accord sur la délégation syndicale en 1947 et Conseil national du travail en 1952). Quant à la concertation économique, elle est dotée d'une structure distincte par la loi de 1948, le Conseil central de l'économie devenant son organe faîtière. Deuxièmement, une différence est également établie entre les pouvoirs et les compétences de ces organes de concertation sociale et économique. Les organes de concertation sociale ont un pouvoir de décision : les CCT sont juridiquement contraignantes. Les organes de concertation économique, quant à eux, ont uniquement un droit d'avis, et le droit de propriété des entrepreneurs n'est pas remis

¹² *Ibidem*, p. 166-194.

¹³ Dirk Luyten, 'De dialectiek van het overleg. Collectieve arbeidsverhoudingen tussen 1940 en 1952' dans, Dirk Luyten, Guy Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Bruxelles, VUBPRESS, 1995, p. 55-88 ; p. 66.

¹⁴ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, p. 125.

en cause après la Seconde Guerre mondiale : contrairement à ce qui se passe en France, par exemple, il n'y a pas de nationalisations en Belgique après la Seconde Guerre mondiale¹⁵.

Si l'on examine le processus décisionnel relatif à la création des organes de concertation après la Seconde Guerre mondiale dans une perspective temporelle plus large, il apparaît que la mise en place de l'édifice de la concertation a pris beaucoup de temps : pour la concertation économique, il fallut exactement quatre ans après la Libération, en septembre 1944, pour que la loi portant organisation de l'économie soit votée. Comment l'expliquer ?

Par rapport aux années 1930, le centre d'attention institutionnel se déplace après la Seconde Guerre mondiale. Les modèles d'organisation professionnelle dans les années 1930 visaient principalement le niveau sectoriel et le niveau interprofessionnel national. Après la Seconde Guerre mondiale, l'accent est placé sur le niveau de l'entreprise et le débat politique se concentre à ce niveau. Les premières propositions visent à mettre en place ce qui deviendra plus tard le conseil d'entreprise.

Le fait que le niveau de l'entreprise devienne le centre des discussions après la Libération résulte d'un changement qui s'est produit du côté des syndicats pendant la Seconde Guerre mondiale. En partie en réaction au syndicat unitaire collaborationniste, l'Union des travailleurs manuels et intellectuels (UTMI), la résistance syndicale s'organise à partir du printemps 1941. Cette résistance est active dans les entreprises, alors que la base de pouvoir des syndicats d'avant-guerre était de plus en plus établie dans les structures de concertation sectorielles qui avaient été mises en place pendant l'entre-deux-guerres. Sur le plan idéologique, les syndicats clandestins se situent à gauche du syndicat socialiste d'avant-guerre. Les plus importants sont les Comités de lutte syndicale communiste et le *Mouvement syndical unifié* dirigé par André Renard. Leur programme est plus radical que celui du syndicat socialiste d'avant-guerre et met l'accent sur l'action syndicale au sein de l'entreprise. C'est à ce niveau que la démocratie économique, à nouveau formulée comme une exigence après la Première Guerre mondiale, sera réalisée. Les syndicats communistes et le Mouvement syndical unifié fusionnent en mai 1945 au sein de la nouvelle Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) avec le syndicat socialiste d'avant-guerre et le Syndicat général des services publics¹⁶. De par cette intégration, le niveau de l'entreprise demeure une priorité pour la FGTB. Deux points de discussion majeurs caractérisent le débat sur la concertation au niveau de l'entreprise : d'une part le monopole syndical de présentation des candidats qui représenteront les travailleurs au sein du conseil d'entreprise, et d'autre part, le pouvoir d'information du conseil d'entreprise sur les plans économique et financier. Les points de vue des syndicats et des patrons divergent fortement sur ces deux points. Les employeurs s'opposent au monopole des syndicats traditionnels pour la présentation des candidats et souhaitent que d'autres organisations plus petites puissent également présenter des candidats. Les employeurs sont également réticents à l'idée de donner aux conseils d'entreprise des pouvoirs économiques et financiers trop étendus. Ce dernier point peut s'expliquer en partie par la crainte plus générale des employeurs que le mouvement syndical et l'État n'acquiescent trop de pouvoir économique au détriment des entrepreneurs, qui perdraient ainsi en pouvoir de décision économique. À cela s'ajoute la crainte des nationalisations qui plane à l'époque. Le parti communiste est en outre sorti renforcé de la guerre, a obtenu un score décent aux premières élections législatives

¹⁵ Ginette Kurgan – Van Hentenryk, « Les projets d'organisation économique en Belgique et en France : des nationalisations à la reconstruction libérale » dans *L'occupation en France et en Belgique 1940-1944: actes du colloque de Lille, 26-28 avril 1985*, Lille, Université de Lille III, 1987-88, 2 vols; I, p. 357-362.

¹⁶ Rik Hemmerijckx, *Van verzet tot Koude Oorlog. Machtsstrijd om het ABVV*, Brussel-Gent, VUBPRESS, AMSAB, 2003, p. 125-173.

de 1946 et a exercé un temps la responsabilité gouvernementale¹⁷. La FGTB tente dans un premier temps d'obtenir la création des conseils d'entreprise à travers la concertation, d'abord sectorielle, puis interprofessionnelle via la Conférence nationale du travail, mais les employeurs ne sont pas disposés à le faire et la question devient dès lors du ressort du gouvernement. Les employeurs occupent d'ailleurs une position relativement forte dans le débat sur la forme de la concertation économique. Pendant l'Occupation, une organisation professionnelle de droit public sur le modèle nazi avait été introduite, le système des « groupements ». Un « groupement » de ce type avait été créé dans chaque secteur, et chaque entreprise était obligée de s'y affilier, ce qui en faisait en réalité des organisations d'employeurs avec affiliation obligatoire. Dans les secteurs clés de l'économie, les « groupements » étaient des doublures des fédérations du CCI : les entrepreneurs belges menaient en effet une politique de présence dans les nouvelles organisations professionnelles initiées par l'occupant¹⁸. Après la Libération, ces « groupements » subsistent dans le cadre de ce que l'on appelle l'« organisation professionnelle provisoire » mise en place en novembre 1944¹⁹. Dans ces organisations sectorielles, seuls les employeurs sont représentés, pas les syndicats ; il fallait en quelque sorte qu'ils « pénètrent » dans ces structures pour arriver à un modèle d'organisation professionnelle comme dans les années 1930, avec des conseils économiques sectoriels paritaires. C'est politiquement irréalisable : après la Libération, le ministère du Travail est aux mains des socialistes, mais le ministère de l'Économie, compétent pour l'organisation professionnelle, est aux mains des libéraux ou des extraparlimentaires. Une décision politique finale sur l'organisation de l'économie doit donc tenir compte à la fois des points de vue des syndicats et des patrons. Ce n'est qu'en 1948, lorsque les relations politiques sont « normalisées » et que le gouvernement de gauche composé de socialistes, de libéraux et de communistes est remplacé par un cabinet rouge-romain, que l'organisation professionnelle voit le jour. Un compromis est trouvé entre August Cool (CSC) et Léon Bekaert (patronat catholique), dans le giron du service d'études du PSC, sur le pouvoir d'information du conseil d'entreprise²⁰.

Un deuxième élément à prendre en compte pour expliquer la lenteur relative de la prise de décision concernant la création des structures de concertation socio-économique est l'absence de vaste consensus autour du Pacte social d'avril 1944, qui esquisse les grandes lignes des structures de l'État-providence belge d'après-guerre. Une partie seulement du patronat a en effet participé aux négociations concernant le Pacte social. Il s'agissait de représentants de l'aile moderniste, notamment du secteur de la construction métallique, qui sont ouverts à un système étendu de concertation sociale. Du côté des travailleurs, le syndicat socialiste d'avant-guerre était bien représenté, la CSC un peu moins et le mouvement syndical clandestin pas du tout ; un objectif implicite du Pacte est précisément d'exclure ces derniers groupes de la concertation d'après-guerre. En effet, pour pouvoir jouer un rôle dans la concertation d'après-guerre, les organisations doivent reconnaître les principes d'organisation capitaliste (« l'autorité légitime des chefs d'entreprise ») ainsi que le principe de

¹⁷ Ginette Kurgan-Van Hentenryk, « Le patronat et la mise en œuvre du pacte social (1945-1954) » dans Dirk Luyten, Guy Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944*, p. 211-226 ; p. 220-221. Guy Vanthemsche, « Een onvervulde socialistische droom. De nationalisering van de Belgische elektriciteitssector voor de Tweede Wereldoorlog » dans Bruno Blondé e.a. (eds), *Overheid en economie. Geschiedenis van een spanningsveld. Bundel opgedragen aan prof.em Helma De Smedt,*, Bruxelles, UPA, 2014, p. 153-179; p. 170-172.

¹⁸ Dirk Luyten, *Ideologie en praktijk van het corporatisme tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Bruxelles, VUBPRESS, 1997, p.166-171.

¹⁹ Guy Vanthemsche, « De reorganisatie van het Belgisch patronaat: van Centraal Nijverheidscomité naar Verbond der Belgische Nijverheid (1946) » dans E.Witte, J.C. Burgelman, P. Stouthuysen (eds.), *Tussen restauratie & vernieuwing. Aspecten van de naoorlogse Belgische politiek (1944-1950)*, Bruxelles, VUBPRESS, 1989, p. 109-147; p. 123.

²⁰ Wouter Dambre, *Geschiedenis van de ondernemingsraden in België*, Anvers, Kluwer, 1985, p. 65 et suiv.

collaboration paritaire, ce qui n'a pas toujours été le cas pour le mouvement syndical clandestin. En outre, le patronat reste fortement divisé après la Libération, même si le CCI est transformé en Fédération des industries belges (et en Fédération des entreprises non industrielles) en 1946, en partie pour écarter les conservateurs sociaux les plus virulents tels que l'administrateur-délégué d'avant-guerre Gustave-Léo Gérard²¹. L'opposition entre les secteurs traditionnels d'une part, qui avaient été à l'origine du rejet du compromis sur l'organisation professionnelle atteint dans le projet de loi Heymans et auxquels appartenaient les mines de charbon, mais aussi la Société Générale, le puissant holding qui contrôlait 40 % de l'industrie belge, et les modernistes d'autre part, reste prononcée. L'aile traditionaliste du patronat rejette la philosophie du Pacte social parce qu'elle aurait pour effet d'augmenter structurellement le coût salarial. Outre l'élargissement de la concertation, le Pacte social prévoyait également une sécurité sociale obligatoire pour les travailleurs, liant directement le salaire à une cotisation patronale pour la sécurité sociale. Une augmentation de salaire aurait donc un effet de coût plus important pour l'employeur qu'avant 1940. L'aile traditionaliste du patronat s'opposera longtemps, au sein de la FIB, à la mise en œuvre du Pacte et, lorsque le cadre institutionnel de la concertation est mis en place, elle s'oppose également dans une certaine mesure à sa mise en œuvre, par exemple en interprétant de façon aussi minimaliste que possible les facilités accordées aux délégués syndicaux dans les CCT sectorielles²². Sur le plan du contenu, le Pacte social accorde en termes de structures une place centrale aux commissions paritaires. La philosophie de base du Pacte est de restaurer prioritairement la concertation telle qu'elle existait à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Une deuxième étape consiste à élargir la concertation, un principe qui est largement concrétisé : le Pacte demande que les employeurs et les syndicats soient représentés dans tous les organes consultatifs et exécutifs institués pour le traitement des questions liées au travail et aux entreprises. Concrètement, un certain nombre d'organes y sont répertoriés, dont un « Conseil national de l'économie », en d'autres termes un conseil économique national.

En plus de définir les structures de concertation, le Pacte social est également important pour les principes sous-jacents de la concertation. Ceux-ci sont définis dans le dernier paragraphe du Pacte, qui énumère les critères que les organisations doivent remplir pour participer à la concertation. Ces organisations dites « représentatives » doivent être actives au niveau national et compter au moins 200 000 membres pour les syndicats ou au moins 200 000 travailleurs salariés pour les organisations d'employeurs par l'intermédiaire de leurs entreprises affiliées. Une marge est laissée aux organisations opérant uniquement au niveau régional ou sectoriel, le seuil étant fixé à 20 % des travailleurs salariés concernés²³.

Ce critère de représentativité introduit une forme alternative de légitimité politique. Le fait que le Pacte social aborde explicitement la question de la légitimité découle du statut spécifique du document. Le Pacte social est un texte dans lequel les représentants du mouvement ouvrier et du patronat présentent au gouvernement un modèle social élaboré et demandent qu'il soit mis en œuvre après la Libération. On peut se demander avec quelle légitimité les auteurs du Pacte social se sont adressés au gouvernement. La réponse à cette question est le concept de représentativité : les organisations qui élaborent le Pacte social sont des organisations représentatives qui, en tant que telles, lancent un appel au gouvernement. L'idée sous-jacente de la représentativité est double : d'une part, une organisation représentative représente un grand groupe, est en principe organisée au niveau national et peut donc parler au nom de ce grand groupe au niveau belge. D'autre part, une

²¹ Guy Vanthemsche, « De reorganisatie van het Belgisch patronaat »

²² Dirk Luyten, 'De dialectiek van het overleg, p. 71-81 ; Dirk Luyten, 'Het Sociaal Pact. Kanttekeningen bij een politieke tekst', dans *Brood en Rozen*, 2015, XX, 4, p. 26-49.

²³ « Projet d'accord de solidarité sociale » dans, *Revue du Travail*, 1945, XLVI, p. 9-19.

organisation représentative peut garantir que les décisions prises au sein d'un organe de concertation et les compromis qui y ont été trouvés seront mis en œuvre. Le rôle central des organisations représentatives s'inscrit du reste dans la pratique de concertation qui s'est développée après la Première Guerre mondiale et officialise celle-ci. Les commissions paritaires créées après la Première Guerre mondiale n'avaient pas vraiment de statut juridique, au même titre que les CCT conclues au sein de ces commissions. D'un point de vue juridique, elles n'étaient rien de plus qu'une coutume. Pourtant, elles étaient généralement respectées. Cela s'explique par le fait que les organisations jouaient un rôle disciplinaire à l'égard de leurs membres et veillaient à ce que les accords soient mis en œuvre. En donnant aux organisations représentatives une place centrale dans le processus de concertation, le Pacte social veut institutionnaliser cette situation qui avait pris corps dans la pratique. Outre le concept de représentativité, le Pacte social établit un deuxième principe, à savoir que « l'économique » et « le social » sont deux objectifs concomitants. Le texte du Pacte social se lit comme suit : « ouvrir la voie à un courant renouvelé de progrès social découlant de l'essor économique d'un monde pacifié » Le Pacte social annonce un programme socio-économique qui ne sera toutefois mis en œuvre que dans les années 1960.

4. Le nouveau paradigme économique de la productivité

Les travaux préparatoires commencent au cours de la décennie précédente. En 1952, des discussions informelles sont entamées entre les syndicats et les organisations patronales ; c'est-à-dire en dehors des organes de concertation qui avaient été mis en place entre 1945 et 1952. Ces discussions résultent d'une certaine insatisfaction des employeurs à l'égard des décisions prises en matière de politique sociale depuis la Libération. Le mouvement syndical et les partis ouvriers, le PSB et le PCB, sont relativement puissants après la Seconde Guerre mondiale. Au sein du PSC, la CSC joue un rôle important et peut utiliser le parti comme canal politique afin de promouvoir les intérêts des travailleurs. Dans cette constellation, le mouvement ouvrier dispose de plusieurs canaux de décision parallèles pour faire aboutir ses revendications sociales : d'abord les commissions paritaires et les entreprises où se déroulent l'essentiel des négociations salariales qui, par ailleurs, s'accompagnent encore souvent de grèves. Ensuite, les représentants du mouvement ouvrier peuvent faire appel au gouvernement ou au parlement pour étendre les prestations de sécurité sociale, ou encore se tourner vers le gouvernement lorsque ses demandes ne sont pas satisfaites dans le cadre de la concertation. Les conférences nationales du travail sont considérées par les patrons comme un organe dans lequel ils sont structurellement minoritaires. Pour rompre cette symbiose entre le mouvement ouvrier et la politique, les employeurs veulent que la concertation soit organisée de manière strictement paritaire, entre syndicats et organisations patronales, afin de rétablir l'équilibre des pouvoirs entre employeurs et syndicats. Deuxièmement, les employeurs souhaitent un système de prise de décision sur les avantages sociaux, dans lequel les coûts seraient « globalisés ». Plutôt que de fixer des exigences sociales à différents niveaux, sans coordination, il faut selon eux les examiner globalement et les confronter à la réalité du terrain pour s'assurer qu'elles sont économiquement réalisables et réalistes, et déterminer comment les mettre en œuvre au mieux. Les coûts sociaux deviendraient ainsi prévisibles et plus faciles à maîtriser et à financer. Cette exigence n'a pas seulement un fondement économique, elle est également liée à la nécessité de garantir la cohésion interne de l'organisation centrale des employeurs (la FIB), car il existe de grandes différences entre les secteurs en termes de salaires et de conditions de travail ; une plus grande coordination pourrait contribuer à réduire ces différences. Les employeurs souhaitent rationaliser davantage les revendications sociales et se

débarrasser du système dans lequel les syndicats tentent de généraliser les avantages acquis au niveau de l'entreprise ou du secteur, avec ou sans le soutien du gouvernement²⁴.

Les employeurs proposent une alternative. Léon Bekaert, qui est tout à fait ouvert à la philosophie du Pacte social et qui, devenu président de la FIB en 1952, mène les négociations informelles pour la FIB, propose un programme de plein emploi et d'élévation du niveau de vie. Cela soulève, en particulier dans le contexte économique belge de l'époque, caractérisé par une forte proportion de secteurs obsolètes, la question de la soutenabilité financière : comment va-t-on pouvoir financer ce programme ? La solution est double : une politique visant une augmentation systématique de la productivité et une réorientation du panier de produits de l'économie belge pour la rendre plus compétitive sur les marchés d'exportation. Pour la mise en œuvre de ce programme, Bekaert souhaite éviter autant que possible l'intervention directe des pouvoirs publics et confier cette tâche aux syndicats et aux organisations patronales. Bekaert estime en effet que les dirigeants syndicaux sont mieux au fait des réalités socio-économiques que les parlementaires. Ce que Bekaert préconise, c'est un « front paritaire » des employeurs et des employés vis-à-vis de l'État, les employeurs et les travailleurs revendiquant la politique sociale comme leur domaine vis-à-vis des autorités publiques. Les représentants syndicaux August Cool (CSC) et André Renard (FGTB) avalisent le programme de Bekaert, qui met davantage l'accent sur le lien entre l'économie et le social. Ce lien, quelque peu rompu dans le fonctionnement de la concertation après la Seconde Guerre mondiale, est rétabli par les propositions de Bekaert et se cristallise autour du concept de productivité. En 1954, syndicats et organisations patronales concluent un accord sur la productivité, qui est ensuite reconfirmé en 1959. La productivité devient ainsi une doctrine soutenue publiquement par les interlocuteurs sociaux : la déclaration est publiée dans la Revue du travail, l'organe du ministère du Travail, après sa signature solennelle au Palais des Beaux-Arts²⁵.

Dans l'accord de 1954, les employeurs et les syndicats déclarent qu'ils attachent une grande importance à l'augmentation systématique de la productivité et qu'ils s'efforceront à cet effet d'améliorer le niveau de vie de la population, de sauvegarder la compétitivité de l'économie belge et de créer davantage d'emplois. Selon l'accord, les fruits de cette productivité accrue seront donc partagés entre les employeurs, les travailleurs et les consommateurs (en évitant les hausses de prix). Cette répartition permet d'accroître les salaires en termes réels sans affecter la rentabilité des entreprises. Le paradigme de la productivité est devenu, pour ainsi dire, le « Saint Graal économique ». Bien que le paradigme de la productivité soit fortement soutenu et promu par les employeurs et les syndicats, les autorités publiques sont également présentes sur ce terrain²⁶. Dès le début des années 1950, l'État s'efforce de soutenir les augmentations de productivité, par exemple à travers la Revue du travail, mais c'est surtout grâce aux fonds Marshall, dans le cadre de l'aide des États-Unis à l'Europe occidentale dans le contexte de la guerre froide, qu'un Office pour l'accroissement de la productivité

²⁴ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg*, p. 161-171.

²⁵ Ginette Kurgan-Van Hentenryk, « Le patronat et la mise en œuvre du pacte social », p. 221.

²⁶ Conny Devolder, *To innovate or not to innovate : de bedrijfswereld en de productiviteitsopvoering, een opportuniteit voor het ondernemingsyndicalisme? (1944-1980)*, Université de Gand, thèse de doctorat en histoire non publiée, 2005, 2 vol.

est institué en 1951²⁷. Les États-Unis ne sont pas seulement un bailleur de fonds, ils servent aussi d'exemple à suivre, puisque leur économie est productive et leur niveau de vie élevé. Les dirigeants syndicaux et patronaux peuvent l'observer de leurs propres yeux grâce à des voyages organisés spécialement à leur intention et qui constituent l'un des outils du programme d'amélioration de la productivité. L'économie productive américaine est une perspective qui devrait inspirer l'économie belge : la productivité augmente lentement dans notre pays et, en outre, l'économie belge est confrontée à un problème de chômage structurel, qui, à l'époque, est encore principalement localisé en Flandre. C'est pour cette raison que la déclaration sur la productivité avance l'idée d'attirer de nouvelles industries pour créer des emplois supplémentaires. Dans ce domaine, les autorités publiques ont un rôle à jouer en instaurant un climat d'investissement favorable pour attirer de nouvelles entreprises. La déclaration de 1959 met en avant l'idée d'expansion économique, en plus de lier l'amélioration de la compétitivité de l'économie à une hausse du pouvoir d'achat, afin d'éviter que la stratégie de compétitivité soit fondée uniquement sur la compression du coût salarial²⁸.

L'acceptation du paradigme du « partage des fruits de la productivité » par les employeurs et les syndicats constitue un changement majeur dans une vision à long terme de l'évolution de l'économie belge, où l'accent avait longtemps été mis sur des prix à la production et des salaires bas²⁹. Comment expliquer ce changement ? Deux facteurs sont importants. Au sein de la FIB, les modernistes, dont Bekaert est le porte-parole, gagnent progressivement du terrain. La désignation de Bekaert comme président de la FIB en 1952 symbolise cette prise de pouvoir. Mais il ne s'agit pas seulement d'une question de personnes, puisque des changements structurels s'opèrent en arrière-plan. Les secteurs traditionnels de l'économie, tels que les mines de charbon, qui, dans les années 1930 et après la Libération, avaient continué à souscrire à une politique sociale basée sur les bas salaires, périclitent peu à peu dans les années 1950. Le secteur du charbon est rationalisé sous la pression de la CECA, preuve de l'importance accrue de l'intégration européenne en tant que facteur contextuel³⁰. D'autre part, dans le cadre de la politique d'expansion économique, les pouvoirs publics mettent en place des politiques visant à attirer les entreprises étrangères afin de créer davantage d'emplois³¹. En particulier en Flandre, on assiste à l'implantation d'entreprises modernes, grandes et productives, principalement américaines et allemandes, axées sur la consommation de masse plutôt que sur les produits semi-finis, vers lesquels l'économie belge était jusqu'alors fortement orientée. Ford Genk, qui s'installe dans le Limbourg en 1962, en est un bon exemple. C'est là, en quelque sorte, que la

²⁷ Kenneth Bertrams, « Productivité économique et paix sociale au sein du Plan Marshall. Les limites de l'influence américaine après des industriels et syndicats belges, 1948-1960 », *Cahiers d'Histoire du Temps présent*, 2001, V, n° 9, pp. 191-235.

²⁸ Gregory Vercauteren, Ivan Wijnens, 'Een twee-eiige tweeling? De institutionele scheiding tussen het federale 'sociale' en het 'economische' overleg (1944-1983)' dans , *Revue belge d'histoire contemporaine*, 2004, 2, p. 231-287; p. 253.

²⁹ Peter Scholliers, *Wages, Manufacturers and Workers in the nineteenth century: The Voortman cotton mill in Ghent*, Oxford, Berg, 1996. Robin Hogg, *Structural Rigidities and Policy Inertia in inter-war Belgium*, Bruxelles, Académie royale, 1986.

³⁰ André Mommen, *The Belgian Economy in the Twentieth Century*, London-New York, Routledge, 1994, p. 88-89, 138,139.

³¹ Dirk Luyten, « L'économie et le mouvement flamand » dans, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2010, n° 2076, p. 34-37.

différence devient spatialement claire entre l'« ancienne » économie belge et ses mines de charbon, et la « nouvelle » économie et son industrie automobile³².

Ces nouvelles entreprises s'inscrivent dans le modèle de croissance fordiste qui prend son essor dans les pays capitalistes occidentaux après la Seconde Guerre mondiale. Le fordisme est un système fondé sur la consommation et dépend d'un pouvoir d'achat suffisamment élevé, rendu possible par des gains de productivité constants. L'implantation de ces nouvelles entreprises est encouragée par la législation sur l'expansion qui devient opérationnelle surtout à la fin des années 1950 et qui vise à attirer de nouveaux investissements grâce à des incitations essentiellement fiscales³³. Avant cela, des initiatives avaient déjà été prises pour développer les transports et créer un climat d'investissement favorable grâce à la construction d'autoroutes, financées par le Fonds des routes³⁴. Ces investissements contribuent à modifier la structure économique de la Belgique. Elle se modernise et devient plus orientée vers le consommateur, s'intégrant ainsi davantage au marché européen, ce qui est du reste un argument supplémentaires en faveur de l'établissement d'entreprises américaines en Belgique : elles s'ouvrent ainsi un accès direct au marché européen³⁵.

5. Programmation sociale

Lors des négociations informelles entre les syndicats et les employeurs, l'idée d'une programmation sociale prend forme, laquelle coordonnerait et planifierait à l'avance les augmentations salariales. Les négociations salariales seraient menées pour une période de deux ans et examineraient de quel niveau les salaires pourraient augmenter au cours de cette période en fonction des possibilités économiques. De cette manière, la croissance des salaires pourrait non seulement être planifiée à l'avance, mais aussi étalée dans le temps. La nouvelle pratique de la programmation sociale est instaurée dans les années 1960, à l'apogée de la concertation.

Le premier accord de programmation est conclu en 1960, toujours dans le cadre des concertations informelles entre les chefs de file syndicaux et patronaux³⁶. En français, l'accord est appelé Accord paritaire, afin de satisfaire à une revendication patronale émanant des concertations informelles des années 1950. Aujourd'hui, nous parlons d'accords interprofessionnels, un terme qui rend bien son sens. Les accords prévoient des avantages sociaux minimaux pour tous les travailleurs du secteur privé, par exemple un double pécule de vacances. Des négociations se tiennent ensuite au niveau sectoriel, dans les commissions paritaires et, selon les secteurs, au sein des entreprises. L'accord interprofessionnel n'apporte qu'une progression minimale du pouvoir d'achat ou un avantage social minime. Aux niveaux inférieurs, il est possible de négocier davantage, mais désormais de manière coordonnée, avec un rôle plus important pour les commissions paritaires vis-à-vis des entreprises. La proposition de la FIB d'institutionnaliser complètement ce système de programmation sociale et de passer à une commission paritaire interprofessionnelle est rejetée en 1966. Deux ans plus tard, cependant, une loi CCT entre en vigueur et apporte deux innovations majeures. La première est le

³² Erik Swyngedouw, 'Limburg en de wereldeconomie: het Belgische fordisme op zijn best' dans *Barsten in België. Een geografie van de Belgische maatschappij*, Berchem, EPO, 1990, p. 109-139.

³³ Ophelia Ongena, 'Op weg naar regionale expansie. Het ontstaan van een regionaal-economische politiek in België (ca. 1930-1959)' dans *Revue belge d'histoire contemporaine*, 2014, XLIV, 1, p. 82-117.

³⁴ Michael Ryckewaert, *Building the Economic Backbone of the Belgian Welfare State. Infrastructure, planning and architecture, 1945-1973*, Rotterdam, OIO, 2011, p. 65-74.

³⁵ *Ibidem*, p. 124.

³⁶ Pour les textes des accords conclus entre 1960 et 1994 : *Les accords interprofessionnels*, Bruxelles, CRISP, 1995.

principe de « l'obligation de paix sociale ». Selon ce principe, les syndicats qui ont négocié une CCT prévoyant une augmentation salariale de, disons, 3 % pour les deux années à venir, ne sont pas autorisés à faire grève, par exemple pour tenter d'imposer une hausse salariale de 4 % après une année marquée de très bons résultats économiques. L'obligation de paix sociale permet de mieux ancrer juridiquement les accords conclus dans le cadre d'une CCT. La deuxième innovation de la loi de 1968 est que le Conseil national du travail peut désormais également conclure des conventions collectives de travail³⁷. Les projets développés au sein du VBN et du CVP de fusionner le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail et de coupler ainsi la concertation sociale et économique se heurtent à la résistance des syndicats, en particulier du dirigeant de la FGTB, Louis Major, qui y voit un risque de subordination du social à l'économique³⁸.

Les années 1960 sont marquées par une période de concertation axée sur l'élévation du niveau de vie de la grande masse des travailleurs. La concertation débouche à l'époque sur des augmentations de salaires régulières ou sur l'amélioration des conditions de travail du plus grand nombre, par exemple par la généralisation des acquis d'un secteur dans un accord interprofessionnel ou par l'émulation des secteurs « forts » vers les secteurs « faibles », ces derniers cherchant à bénéficier des mêmes avantages que dans un secteur « fort ».

Quel rôle joue le CCE durant cette période faste de la concertation ? À l'époque, le CCE n'était pas aussi visible, en comparaison par exemple avec le conseil d'entreprise, qui bénéficiait d'une bien plus grande exposition, principalement parce que c'est là qu'étaient organisées les élections sociales, qui étaient importantes pour délimiter les rapports de force entre les syndicats dans le cadre de la concertation. Le CCE fait davantage office d'observatoire de la conjoncture économique³⁹. Le rôle moins important du CCE s'explique peut-être aussi par le contexte économique. Celui-ci est très favorable en raison de la forte croissance économique : dans les années 1960, les taux de croissance se situent entre 3 et 6,9 %⁴⁰. L'accroissement de la productivité peut se faire à différents niveaux et son rendement est partagé entre les travailleurs et les employeurs. La concertation sociale se déroule au sein des organes consultatifs, mais aussi dans la sphère informelle, c'est-à-dire sans grande visibilité, mais elle est portée et relayée par les interlocuteurs sociaux qui en sont le visage. Ces derniers peuvent en outre obtenir des résultats homogènes pour un groupe important, par exemple sous la forme de hausses salariales générales.

Une indication du rôle moins visible du CCE est qu'entre 1948 et 1998, en 50 ans donc, 379 avis ont été rendus, contre 286 avis et rapports entre 1999 et 2009 sur une période de 10 ans, ce qui constitue assurément une différence significative⁴¹. Pour expliquer cette différence, il faut remonter à la fin des années 60, une période marquée par une crise de la concertation. La solution apportée à cette crise conduira à une transformation du système de concertation, dont le CCE sortira renforcé.

6. Le système de concertation en crise (fin des années 1960-1975)

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, le système de concertation traverse une période de crise. Cette crise a une composante sociale et une composante économique. La composante sociale

³⁷ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg*, p. 183-184.

³⁸ Gregory Vercauteren, Ivan Wijnens, 'Een twee-eiige tweeling', p. 265.

³⁹ *Ibidem*, p. 270.

⁴⁰ Herman Deleeck, *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Leuven-Leusden, Acco, 2001, p. 110.

⁴¹ Marie Van den Broeck, « Le Conseil Central de l'Économie » dans, Etienne Arcq, Michel Capron, Evélyne Léonard, Pierre Reman (eds). *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 2010, p. 193-209 ; p. 198.

est la plus visible et prend la forme d'une vague de grèves spontanées (Michelin, mines de charbon du Limbourg). Ces grèves sont souvent aussi dirigées contre les syndicats et sont en partie une réaction aux effets négatifs de l'augmentation constante de la productivité⁴². Des gains de productivité peuvent être obtenus grâce à des innovations techniques et organisationnelles, mais les efforts visant à accroître la productivité finissent toujours par exercer une pression sur les travailleurs, et certains décident de s'y opposer. La perte d'autonomie des syndicats au niveau de l'entreprise est une autre cause de la vague de grèves spontanées. Dans les années 1960, la concertation se centralise davantage au niveau sectoriel, avec des accords contraignants sanctionnés par l'obligation de paix sociale qui, dans un certain nombre de cas, ne permet pas de formuler des revendications supplémentaires dans une entreprise pendant la durée de la CCT. Les syndicats se heurtent par conséquent à des conflits de rôle au niveau de l'entreprise, où ils occupent une position institutionnelle forte via la délégation syndicale, le conseil d'entreprise et le comité de sécurité. Ces conflits de rôle engendrent des problèmes de légitimité pour les syndicats.

La crise sociale de la concertation donne lieu à des ajustements institutionnels qui renforcent la position des syndicats dans les entreprises. En 1971, le Conseil national du travail adopte la CCT n° 5, qui confère à la délégation syndicale un statut plus élaboré. La CCT n° 9 de 1972 réglemeute ensuite l'information sur les perspectives d'emploi dans l'entreprise. Cette dernière est une réponse à la hausse du chômage qui se fait alors sentir, signe d'une situation économique moins favorable. En 1973, la compétence des conseils d'entreprise en matière d'informations économiques et financières est renforcée, non pas via la concertation, mais par arrêté royal. En outre, l'État endosse à nouveau un rôle plus dynamique : des conférences socio-économiques tripartites (syndicats, employeurs et gouvernement) sont organisées. Les revendications des grévistes sont en outre partiellement satisfaites. Dans un certain nombre de cas, les employeurs autorisent des augmentations de salaire relativement élevées, ce qui menace de rompre le lien entre la hausse de la productivité et la croissance des salaires par la distribution des gains de productivité⁴³. Lorsque les salaires augmentent trop rapidement par rapport à la croissance de la productivité, un problème de rentabilité se pose. En outre, la croissance de la productivité était structurellement plus lente, une indication que le modèle de croissance avait atteint ses limites.

La face économique de la crise de la concertation est la crise économique qui commence en 1973 et qui évince le fondement matériel - la forte croissance économique - de la concertation⁴⁴. Cette crise touche de plein fouet la Belgique et surtout la Wallonie, dont l'infrastructure économique remonte à la première révolution industrielle, et elle se manifeste par un chômage élevé et en augmentation rapide, ainsi que par une forte inflation, en partie causée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979. En outre, le contexte international a considérablement changé. La remise en cause des accords de Bretton-Woods par l'annulation de la convertibilité du dollar après 1971 instaure la stabilité monétaire. Les mouvements de capitaux et la production sont internationalisés et les entreprises commencent à externaliser certaines parties de la production à d'autres entreprises pour réduire les coûts. Dans le même temps, l'intégration européenne s'accélère.

⁴² Jaak Brepoels, *Wat zoudt gij zonder 't werkvolk zijn? De geschiedenis van de Belgische arbeidersbeweging*, Leuven, Van Halewyck, 2015, p. 441-445.

⁴³ Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg*, p. 190-191. Els Witte & Alain Meynen, *De geschiedenis van België na 1945*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2006, p. 91-92.

⁴⁴ Luc Denayer, Etienne Michel, « Formation des salaires et compétitivité » dans, Isabelle Cassiers (ed.), *Que nous est-il arrivé. Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge. Reflets et perspectives de la vie économique*, 2000, XXXIX, 1, p. 99 -108.

En 1975, on assiste à la fin d'une époque en matière de concertation socio-économique. Ce coup d'arrêt est symbolisé par la conclusion du dernier accord interprofessionnel classique, par lequel de nouveaux avantages étaient accordés à l'ensemble du groupe des travailleurs⁴⁵. La concertation est en crise et l'une de ses manifestations est que l'État endosse à nouveau un rôle plus important à travers des conférences socio-économiques, des conférences sur l'emploi, où trois partenaires sont assis autour de la table : non seulement les syndicats et les organisations patronales, mais aussi le gouvernement. La concertation tripartite est une réponse à la difficulté de parvenir à un consensus dans un contexte économique défavorable, le gouvernement essayant de faciliter ce consensus en participant directement à la concertation. L'exercice est délicat car le gouvernement s'aventure sur un terrain traditionnellement réservé aux interlocuteurs sociaux : la concertation devait être paritaire. Dans le cadre de cette concertation tripartite, le gouvernement met la thématique de la « compétitivité » sur la table en 1976, ce qui marque le début d'un changement majeur dans l'histoire de la concertation.

7. Le changement de paradigme vers la compétitivité

La « compétitivité » est pensée en termes de coût des matières premières, de l'énergie, des taux d'intérêt et du coût salarial en Belgique par rapport aux pays voisins. Le CCE est invité à rendre un avis sur la compétitivité. Ce qu'il fait en 1977. L'objectif est de parvenir à un consensus sur la compétitivité, mais il n'en est rien. L'avis met plutôt en évidence les contradictions entre les employeurs, qui prônent la modération salariale et l'abandon de l'indexation des salaires, et les syndicats, qui soulignent l'importance de l'éventail des produits et de la structure des exportations⁴⁶.

Dans les commissions paritaires et les entreprises, la concertation se poursuit, les secteurs forts dictant la tendance, de sorte que la concertation continue à déboucher sur des augmentations salariales périodiques⁴⁷.

Un revirement se produit en 1982, avec un changement de coalition de la « rouge-romaine » à la « bleue-romaine ». Le gouvernement Martens-Gol, doté de pouvoirs spéciaux par le Parlement, adopte une politique macro-économique totalement différente et prend ses distances avec le keynésianisme. Le gouvernement administre en quelque sorte une thérapie de choc à l'économie belge en dévaluant le franc belge de 8,5 %⁴⁸. Un blocage des salaires y est lié : la politique salariale est déterminée directement par le gouvernement, avec une intervention dans l'application du mécanisme d'indexation, qui en fait partie intégrante depuis la création du système de concertation. La concertation sur la formation des salaires est interrompue de facto pendant plusieurs années. Le revirement de 1982 s'inscrit dans le cadre d'un changement politico-idéologique : l'émergence du néolibéralisme et l'étiollement du keynésianisme, qui était devenu la doctrine économique dominante et la source d'inspiration de la politique économique dans les pays capitalistes occidentaux après la Seconde Guerre mondiale. Ce keynésianisme ne semblait pas pouvoir apporter une réponse adéquate à la crise des années 1970. Le néolibéralisme prône une politique économique différente, basée sur la réduction du rôle économique de l'État et la promotion des forces du marché. Le système de concertation, qui s'inscrivait bien dans le keynésianisme, est en contradiction avec les principes du

⁴⁵ En 1981, bien qu'un accord interprofessionnel ait été conclu, il visait à éviter une intervention du gouvernement dans la concertation salariale. Il ne prévoyait pas de nouveaux avantages, mais l'exécution des CCT conclues le 1er janvier 1981, les prolongeait de 12 mois et donnait le choix entre la négociation d'une augmentation salariale pouvant atteindre 1 % par an et la réduction du temps de travail. *Les accords interprofessionnels*, p. 48.

⁴⁶ Marie Van den Broeck, « Le Conseil Central de l'Economie », p. 201.

⁴⁷ Luc Denayer, Etienne Michel, « Formation des salaires et compétitivité », p. 102- 103.

⁴⁸ Els Witte, Alain Meynen, Dirk Luyten, *Politieke geschiedenis van België*, p. 380.

néolibéralisme car il empêche les entreprises de réagir de manière adéquate aux changements survenus sur le marché à la suite des accords conclus au niveau interprofessionnel et sectoriel dans le cadre du système de concertation. Au cœur du néolibéralisme figurent la flexibilité, la déréglementation et la décentralisation de la concertation. La structure intermédiaire qu'est la concertation et qui a été créée précisément pour aider à façonner l'intervention de l'État est remise en question.

Si l'on considère la réalité du terrain en Belgique, le passage au paradigme de la compétitivité est particulièrement important pour l'évolution de la place du CCE dans la concertation. Ce concept est légalement consacré en 1983, par une loi stipulant que les coûts salariaux en Belgique ne peuvent pas connaître une croissance supérieure à celle de ses sept principaux partenaires commerciaux⁴⁹. Le CCE est chargé d'établir des indicateurs pour suivre l'évolution de la masse salariale⁵⁰. Dans un premier temps, cette tâche est confiée à un groupe de travail technique, car des désaccords subsistent entre les syndicats et les employeurs. Les syndicats craignent que la compétitivité ne soit interprétée de manière restrictive et ne soit réduite à une simple politique de revenus, tandis que les employeurs souhaitent des indicateurs plus détaillés. Entre 1984 et 1986, à la demande du gouvernement, le groupe de travail technique rédige deux fois par an un rapport de nature technique et qui n'est pas le fruit de la concertation. Mais c'est précisément en raison de son rôle dans l'établissement d'indicateurs de compétitivité que le CCE devient plus visible en tant qu'institution. En 1986, toujours sous une coalition bleue-romaine, le gouvernement réoriente sa politique macro-économique et demande aux partenaires sociaux de conclure un nouvel accord interprofessionnel et de trouver un compromis sur une norme de compétitivité. L'idée de compétitivité avait été lancée par le gouvernement dans les années 1970 et était désormais soumise à la concertation. Le CCE se voit attribuer un rôle central en la matière : Philippe Maystadt (1948-2017), alors ministre de l'Économie, demande au CCE d'affiner la norme de compétitivité et d'y intégrer d'autres facteurs que le coût salarial, qui était au centre de la loi de 1983. Il demande également au CCE de rendre les données disponibles plus rapidement en utilisant des « tableaux de bord » auxquels les interlocuteurs sociaux pourront se référer.

L'accord interprofessionnel conclu par les interlocuteurs sociaux en 1986, premier nouvel accord interprofessionnel classique après celui de 1975, ne fait pas référence à une norme de compétitivité, mais il indique que « la nécessaire compétitivité »⁵¹ sera prise en compte pour déterminer la marge de négociation dans les secteurs, et les employeurs obtiennent qu'une étude soit réalisée sur l'impact de l'indexation automatique des salaires⁵². En 1987, le CCE produit son premier rapport annuel sur la position concurrentielle de l'économie belge, cette fois approuvé par les membres du Conseil et basé sur une norme plus large que le coût salarial. La compétitivité acquiert ensuite une importance durable dans la politique macro-économique grâce à la loi du 8 janvier 1989. Le contexte politique a changé : une coalition rouge-romaine a remplacé la bleue-romaine. La loi de 1989 confère une importance centrale à la sauvegarde de la compétitivité, mais avec une définition élargie de celle-ci. Le CCE est chargé de préparer un rapport semestriel sur la compétitivité et d'améliorer de façon permanente les données statistiques permettant un suivi de la compétitivité. Cette loi autorise le gouvernement à intervenir directement dans la formation des salaires et le mécanisme de l'index lorsque la compétitivité est menacée, mais a posteriori. L'intention est de conférer un rôle aux partenaires sociaux dans la sauvegarde de la compétitivité via l'accord interprofessionnel, qui est ainsi revalorisé :

⁴⁹ Luc Denayer, Etienne Michel, « Formation des salaires », p. 104.

⁵⁰ Marie Van den Broeck, « Le Conseil Central de l'Économie », p. 203.

⁵¹ *Les accords interprofessionnels*, p. 50.

⁵² Marie Van den Broeck, « Le Conseil Central de l'Économie », p. 204- 205.

l'accord interprofessionnel est le résultat de concertations informelles, mais il se voit désormais attribuer une plus grande importance en devenant un instrument de sauvegarde de la compétitivité.

En 1992-93, l'économie belge entre dans une situation de crise qui se manifeste, entre autres, par une hausse de l'inflation. Le gouvernement tente d'y répondre en demandant aux partenaires sociaux de conclure un « Nouveau Pacte Social », en utilisant le Pacte social de 1944 comme référence historique. Cette tentative est un échec. Au lieu de cela, le gouvernement adopte le Plan global, par lequel il impose un certain nombre de mesures de crise. Ainsi, le mécanisme d'indexation est adapté avec l'introduction de l'« indice santé » (excluant l'alcool, le tabac et les carburants), ce qui a pour effet que les salaires augmentent moins vite que s'ils étaient liés à l'indice des prix à la consommation, comme c'était le cas auparavant⁵³.

En matière de politique macro-économique, la compétitivité reste le point de référence central. Le rôle du CCE dans l'élaboration des politiques en la matière est confirmé et finalement renforcé. Le Premier ministre Jean-Luc Dehaene demande au CCE de repenser la loi de 1989 sur la compétitivité, un exercice dont les partenaires sociaux étaient également demandeurs⁵⁴. Dans un avis, le Conseil central indique qu'il est préférable de prendre des mesures préventives plutôt que correctives pour sauvegarder la compétitivité. Ceci permet également de garantir le rôle des interlocuteurs sociaux dans la formation des salaires et d'éviter l'intervention de l'État. Néanmoins, puisque d'importantes divergences d'opinion subsistent entre les employeurs et les syndicats, le président du CCE rédige sa propre note. Il y propose de calculer une marge maximale d'augmentation salariale. Cette marge serait calculée sur la base des prévisions d'évolution des coûts salariaux en Allemagne, en France et aux Pays-Bas. Il s'agit d'une approche ex ante de la compétitivité, contrairement à la loi de 1989 qui impliquait une approche ex post. La nouvelle loi de 1996 sur la sauvegarde de la compétitivité adopte cette approche ex ante : la marge d'augmentation des salaires pour les deux années suivantes est calculée à l'avance et approuvée par les partenaires sociaux. Si ces derniers ne parviennent pas à un consensus, le gouvernement peut imposer la norme et conserve pour ainsi dire un moyen de pression. La loi de 1996 ancre le rôle du CCE. Deux fois par an, le CCE doit produire en collaboration avec le Conseil national du travail un rapport sur l'évolution de l'emploi et des salaires en Belgique et dans un certain nombre de pays de référence. Pour évaluer la compétitivité, d'autres facteurs sont également pris en compte, comme les investissements dans la R&D.

Dans la pratique, le secrétariat du CCE prépare un rapport technique dans lequel est déterminée la marge disponible pour une augmentation des salaires. Ce rapport sert de base à la fixation de la norme salariale dans le cadre d'un accord interprofessionnel ; il s'agit donc d'une norme négociée, à caractère plutôt indicatif. Les secteurs à plus forte productivité peuvent s'en écarter à la hausse, tandis que pour les secteurs à faible productivité, la norme salariale sert de ligne directrice⁵⁵.

Le passage à la compétitivité en tant que paradigme dominant de la politique macro-économique a de profondes implications pour le rôle du CCE. Le Conseil central devient progressivement un fournisseur d'expertise en matière de formation des salaires et de compétitivité, un rôle qui est en outre institutionnalisé. Cette évolution institutionnelle doit être envisagée dans une perspective plus large. L'économie et la politique économique se sont internationalisées au cours de la même période. L'intégration européenne est l'un des aspects de cette internationalisation, avec le traité de Maastricht et l'introduction du marché unique en 1993. En conséquence, les politiques nationales de formation des salaires et de concertation salariale acquièrent un caractère plus international. L'une

⁵³ Etienne Arcq, « Du pacte social au plan global », dans *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1993, n° 1420-1421.

⁵⁴ Marie Van den Broeck, « Le Conseil Central de l'Économie », p. 205- 206.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 206-208.

des manifestations les plus marquantes est l'introduction de l'euro en 2002, la politique monétaire transitant des États-nations à la Banque centrale européenne et la formation des salaires devenant une variable tendanciellement plus dépendante. D'autre part, l'Union européenne attribue un rôle aux organismes nationaux de concertation économique (tels que le CCE) dans ses propres politiques, en particulier les « objectifs de Lisbonne », ce qui engendre également une revalorisation de leur rôle⁵⁶.

Dans le contexte belge, c'est surtout la norme salariale qui modifie les relations au sein du système de concertation socio-économique, en ce sens que, si la concertation sociale prévalait à l'apogée de la concertation dans les années 1960, elle est aujourd'hui ancrée explicitement et institutionnellement dans un cadre économique plus large incluant la norme salariale et plus largement le paradigme de la compétitivité, avec un rôle de premier plan pour le CCE, ce qui redonne aux partenaires sociaux le contrôle qu'ils avaient perdu au profit de l'État en 1982. Une autre différence importante par rapport à l'apogée de la concertation sociale est que la compétitivité est ancrée juridiquement, alors que la productivité, le paradigme dominant des années 1960, était de nature informelle et le résultat d'un processus entre les syndicats et les organisations d'employeurs.

8. L'évolution du rôle du CCE dans la démocratie de l'après-guerre

Le CCE a été un élément de la transformation de l'État libéral en un État plus interventionniste. La création du CCE en 1948 a été l'aboutissement de ce processus de transformation et le début d'un processus dans lequel le CCE s'est vu attribuer une place spécifique au sein de ce système dans le cadre de la construction et du développement du système de concertation. L'évolution du rôle du CCE se comprend aisément au vu des changements intervenus dans les revendications démocratiques, comme l'a thématiqué le chercheur français en sciences sociales Pierre Rosanvallon dans son ouvrage de 2008 intitulé *La légitimité démocratique*⁵⁷.

Les revendications démocratiques ont besoin d'être légitimées, et cette légitimation a évolué au fil des décennies. Ces changements sont visibles dans l'évolution du rôle du CCE dans le système de concertation belge. La base sur laquelle le système de concertation a été légitimé à l'origine est ce que Pierre Rosanvallon a appelé la généralité⁵⁸. Il s'agit de la représentation d'un grand groupe considéré comme homogène, tel qu'une classe sociale ou un groupe social, dont l'organisation représentant ce groupe peut être le porte-parole et le représentant légitimes en procédant à une agrégation des intérêts, en formulant des revendications générales pour ce groupe. C'est ainsi que la concertation fonctionnait à son apogée dans les années 1960 : pour obtenir un résultat favorable au grand groupe, par exemple une augmentation de salaire de 2 %, les intérêts spécifiques d'une partie de ce groupe peuvent être moins ou pas du tout pris en compte ; l'abandon ou la non-présentation de ces revendications fait partie du compromis. C'est précisément la fonction des organisations dans le cadre de la concertation : faire de l'agrégation des intérêts, conclure un compromis et veiller à sa mise en œuvre, si nécessaire en sacrifiant des revendications spécifiques. C'est le concept d'« organisation représentative » du Pacte social. Ce concept a pris forme dans un contexte économique spécifique, où la grande entreprise était la forme dominante d'organisation de la production ainsi que le modèle à suivre, qui semblait être à l'époque le garant de la réussite économique.

À partir des années 1970, mais surtout des années 1980, on assiste à une évolution vers ce que Rosanvallon a appelé la légitimité de la particularité⁵⁹. Ce n'est plus le grand groupe qui doit être

⁵⁶ *Ibidem*, p. 209.

⁵⁷ Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 59-103.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 104-115.

représenté, mais des positions sociales spécifiques - certains parleront d'identité. Ces positions/intérêts spécifiques doivent être pris en compte dans la prise de décision démocratique, peuvent également trouver un écho en dehors des organisations et se font facilement entendre - y compris au niveau politique - parce qu'il est admis que les intérêts/identités spécifiques sont légitimes et doivent donc être pris en considération. Sur le plan économique, on peut penser par exemple à la production plus décentralisée et plus flexible telle qu'elle s'est développée au cours de la période ou, au niveau individuel, aux « plans cafétéria », dans lesquels il n'est plus question d'augmentations générales des salaires, mais d'une sorte de menu de conditions de travail que les travailleurs peuvent eux-mêmes composer en fonction de leurs besoins spécifiques. Dans ce contexte, il devient toutefois plus difficile pour les organisations de parler au nom de l'ensemble du groupe et d'élaborer et de défendre des compromis, car il faut tenir compte d'exigences et de sensibilités spécifiques. La troisième forme de légitimité à laquelle Rosanvallon fait référence est la « légitimité d'impartialité », une légitimité fondée sur l'impartialité⁶⁰. L'impartialité repose en grande partie sur l'expertise et est encore différente, par exemple, de la légitimité d'une organisation d'employeurs : celle-ci possède également une expertise, mais il y a toujours une certaine association avec l'esprit partisan parce que les employeurs (comme les syndicats d'ailleurs) regardent la réalité économique sous leur angle de vue spécifique et leur légitimité dans la concertation repose principalement sur la représentation d'un grand groupe, une forme de légitimité basée sur la généralité. L'impartialité est synonyme d'indépendance et de capacité à être « au-dessus des partis » et elle s'appuie fortement sur la connaissance et l'expertise ; l'expertise est par excellence impartiale et universelle. On peut se demander si l'évolution du rôle du CCE dans le cadre de la montée en puissance du paradigme de la compétitivité ne traduit pas le passage à une légitimité fondée sur l'impartialité. L'accent se situe tout particulièrement sur le développement de l'expertise en matière de compétitivité, par exemple par la collecte des données les plus récentes possibles, un développement qui a d'ailleurs été demandé par le gouvernement. Cette expertise revêt en outre un caractère public et institutionnalisé car elle est établie par la loi. De plus, il semble que le CCE lui-même, en tant qu'institution, entretienne davantage de liens avec un public indifférencié en proposant des études, des lettres d'information, parfois des opinions dans la presse et autres, précisément en raison de son rôle de développement d'expertise. L'institution elle-même occupe davantage l'espace public que dans les années 1950-60, lorsque le lien avec le public était davantage assuré par les organisations d'employeurs et de travailleurs que par les organes consultatifs. Une hypothèse qui pourrait être avancée est la suivante : dans la mesure où il est plus difficile de conclure des accords pour le grand groupe des organisations qui participent à la concertation, il peut s'avérer fonctionnel pour les organes consultatifs de jouer un rôle plus public, précisément pour expliquer le compromis à ce public diversifié, pour rendre le compromis plus acceptable et pour faciliter ainsi la recherche d'un consensus par les représentants des organisations.

Le CCE demeure malgré tout un organe de concertation, et sa légitimité reste donc au moins une légitimité mixte (généralité et impartialité). En outre, l'expertise développée autour de la compétitivité sera plus solide, potentiellement moins sujette à contestation du fait qu'elle émane d'un organe de concertation et qu'elle est donc également soutenue par les interlocuteurs sociaux, puisque la vision des organisations d'employeurs et de travailleurs est prise en considération. Il ne s'agit pas d'une expertise basée uniquement sur l'expertise scientifique, puisqu'elle a été partagée, a fait l'objet de discussions entre les organisations patronales et syndicales, ce qui accroît sa légitimité auprès de la base de ces organisations. Enfin, le développement de l'expertise du Conseil central de l'économie a également permis aux partenaires sociaux de retrouver leur rôle central dans la formation des

⁶⁰ *Ibidem*, p. 121-194.

salaires, même si cette formation est désormais intégrée dans un cadre macro-économique et que cette intégration est inscrite dans la loi.

Dr. Dirk Luyten Archives de l'État/CegeSoma