

# Le Pacte Social : un document charnière dans l'histoire de l'institutionnalisation de la concertation sociale

Dr. Dirk Luyten  
Archives de l'Etat/CegeSoma

## Introduction

Le Pacte Social, conclu en avril 1944, est devenu un texte emblématique dans l'histoire et le développement de la concertation sociale en Belgique. Le Pacte a parfois été attribué des dimensions mythiques : il serait en quelque sorte « l'heure zéro » du système de concertation belge, l'expression d'un consensus général qui s'était développé pendant l'occupation au milieu de « souffrances communes » et enfin le plan directeur pour la construction de la concertation sociale après la Seconde Guerre mondiale, où les accords conclus dans le Pacte Social ont été mis en œuvre un à un.

Des recherches historiques menées depuis trente ans ont depuis lors profondément révisé cette image, donnant au Pacte Social une autre signification dans le développement de la concertation sociale et du modèle social belge en général. Le Pacte Social est plutôt un document charnière qu'un « nouveau départ ». Document charnière parce que le Pacte a consolidé ou réaffirmé les acquis de l'entre-deux-guerres au niveau de la concertation sociale et, en ce qui concerne les structures institutionnelles, a tracé les lignes pour l'avenir, bien que le « nouveau » y soit plus limité. Outre l'aspect technico-institutionnel, le Pacte Social a surtout établi de nouveaux principes idéologiques et politiques pour l'avenir ; c'est peut-être là que réside le caractère innovant du Pacte Social. Cependant, il a fallu du temps avant que ces principes ne puissent se concrétiser définitivement et que le cadre institutionnel de la concertation sociale soit achevé, finalement avec la loi de 1968 sur les Commissions paritaires et les conventions collectives de travail (CCT). Le développement relativement lent était largement dû à la structure économique belge qui n'était pas adaptée aux nouveaux principes économiques sous-jacents exposés dans le Pacte Social.

Ce qui suit examinera le Pacte Social comme un document charnière. L'approche est chronologique, à la fois rétrospective et prospective : nous regardons d'abord en arrière, d'avril 1944 à la période juste après la Première Guerre mondiale, lorsque la concertation sociale a émergé dans certains secteurs, puis nous nous tournons vers les décennies suivantes. Au préalable, nous rappelons brièvement l'essentiel du Pacte Social en ce qui concerne la concertation sociale.

## Les principes et méthodes de la coopération paritaire

Le Pacte Social a été révélé dans la Revue du Travail, l'organe du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, en janvier-mars 1945. Le document de dix pages se divise en quatre grandes parties : un préambule, une partie sur les mesures à prendre immédiatement après la libération pour rétablir le plus rapidement possible le pouvoir d'achat et la durée du travail au niveau d'avant l'invasion allemande, une partie sur les principes et méthodes de la coopération paritaire et une partie sur la sécurité sociale obligatoire pour les travailleurs. La partie sur les principes et méthodes de la coopération paritaire est la plus directement pertinente pour notre sujet. Le texte propose de rétablir la concertation telle qu'elle existait avant 1940, de créer de nouveaux organes et, plus généralement, d'impliquer directement les organisations patronales et syndicales dans la politique, du moins pour les domaines qui concernent les deux groupes. En ce qui concerne les nouveaux organes, le Pacte Social prévoit une représentation du personnel dans les entreprises de vingt travailleurs ou plus. Cette représentation serait compétente pour les questions sociales et la sécurité au travail, gérerait les œuvres sociales dans l'entreprise (sauf si elles étaient gérées par les travailleurs eux-mêmes) et jouerait généralement un rôle pacificateur. Cela ressort également des informations qui seraient fournies à la délégation sur le fonctionnement de l'entreprise dans le but explicite de « maintenir l'attachement du personnel aux intérêts de l'entreprise ». Les

commissions paritaires ne seraient pas seulement rétablies, mais aussi dotés de compétences plus étendues, la préfiguration de la force obligatoire de CCT étant la plus remarquable. Les décisions sur les salaires et les conditions de travail prises à l'unanimité seraient contraignantes pour toutes les entreprises relevant de la commission paritaire, sauf si le gouvernement s'y opposait, mais cette opposition devait être motivée et pouvait être accompagnée d'un avis du conseil économique national. Outre les commissions paritaires, les organisations patronales et syndicales demandaient à être représentées dans tous les conseils consultatifs et exécutifs compétents pour les questions de travail, de sécurité sociale, d'éducation, de santé et d'économie et toutes autres questions intéressant à la fois les travailleurs et les employeurs. Concrètement, il s'agissait notamment d'un Conseil national du travail, d'un Conseil national de l'économie et d'une Commission nationale paritaire. Outre ces institutions, le Pacte abordait également les principes sous-jacents de la concertation sociale. Ceux-ci concernaient la composition des organes de concertation, où la représentativité, définie en termes numériques (200 000 membres pour les syndicats ou 200 000 personnes employées par les entreprises affiliées pour une organisation patronale, avec des règles dérogatoires pour les organisations non actives au niveau national), géographiques (actives au niveau national), devait également répondre à deux critères de fond : des dirigeants librement élus et l'adhésion au principe de la coopération paritaire. Le rétablissement de la concertation sociale était placé dans un contexte socio-économique plus large. Après avoir répondu aux besoins matériels les plus urgents, il fallait ouvrir la voie à un « nouveau progrès social, conséquence d'un développement économique d'un monde ramené à la paix, ainsi qu'à une juste répartition des avantages d'une production croissante ».

Il n'est pas tout à fait correct de qualifier ce qui a été proposé ici de plan directeur des structures institutionnelles de concertation d'après-guerre, car il existe un certain nombre de différences importantes avec les institutions de concertation socio-économique qui ont pris forme après 1944, comme il apparaîtra plus loin. Le Pacte Social n'innove pas fondamentalement non plus lorsqu'on le compare à la concertation telle qu'elle existait à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

## Le développement des structures de concertation, des pratiques de concertation et des plans pour le développement futur de la concertation dans l'entre-deux-guerres

La base du système de concertation actuel a été posée dans le sillage de la Première Guerre mondiale, pour mettre fin à une vague de grèves qui avait pour enjeu des augmentations de salaires, des réductions de la durée du travail et la reconnaissance des syndicats comme interlocuteurs par les employeurs. Le ministère du Travail, dirigé par le socialiste Joseph Wauters (1875-1929) dans le gouvernement d'unité nationale, a créé des commissions paritaires dans les secteurs clés de l'économie de l'époque (charbon, sidérurgie, construction métallique, textile), où les travailleurs étaient représentés par les syndicats et les employeurs par des entrepreneurs de premier plan du secteur, mais de plus en plus aussi par des représentants des fédérations sectorielles du Comité central industriel (CCI), l'organisation patronale interprofessionnelle de l'époque.

Initialement destinés à être des commissions d'étude pour la réduction de la durée du travail, ils sont devenus des organes où des accords étaient conclus sur les barèmes salariaux (minimum) et les conditions de travail pour le secteur, qui étaient consignés dans des CCT. Dans le contexte de l'inflation d'après-guerre, les salaires ont été indexés sur un indice officiel des prix de détail. Ainsi, les conflits sociaux pouvaient être évités lorsque la hausse des prix érodait rapidement le pouvoir d'achat des salaires négociés dans les CCT et nécessitait de nouvelles négociations. L'une des fonctions des commissions paritaires était en effet de réduire les conflits sociaux en faisant des salaires et des conditions de travail l'objet de la concertation collective. Après la suppression de l'article 310 du code pénal, les conflits sociaux ne pouvaient plus être traités exclusivement de manière répressive. Avec la suppression de l'article 310 du code pénal – une vieille revendication du mouvement ouvrier – la liberté d'association (positive et négative) a été juridiquement reconnue et protégée, et donc aussi la liberté syndicale. Les syndicats sont en outre devenus des mouvements de masse après la Première Guerre mondiale : le nombre total de membres de la Commission syndicale socialiste et de la CSC réunis est passé de 252 000 à la veille de la Première Guerre mondiale à plus de 864 000 en 1920. Pour les syndicats, la concertation dans les commissions paritaires est devenue la stratégie privilégiée. Les commissions paritaires étaient considérées comme un moyen plus efficace que la grève pour obtenir des avantages sociaux à long terme pour un grand nombre de travailleurs et pour limiter l'influence du marché sur la formation des salaires. Néanmoins,

l'activité de grève est restée élevée même dans les secteurs dotés d'une commission paritaire. Ce phénomène peut s'expliquer en partie par l'attitude des employeurs envers la concertation. Contrairement aux syndicats, la concertation n'était pas la stratégie privilégiée des employeurs précisément parce qu'elle limitait l'influence du marché et rendait plus difficile la concurrence sur le marché mondial, où la Belgique essayait encore principalement de vendre des produits semi-finis en concurrençant sur le prix, qui dans les secteurs intensifs en main-d'œuvre de l'industrie lourde était encore largement déterminé par le coût des salaires. Les grèves étaient souvent organisées pour amener les employeurs à négocier ou à faire des concessions dans les commissions paritaires. Malgré les attentes divergentes des employeurs et des syndicats, les accords dans les CCT, qui n'avaient pas de véritable statut juridique, étaient bien respectés et les syndicats acceptaient la logique de la concertation, même si cela conduisait à une baisse des salaires en raison de la baisse des prix de détail. Tant les syndicats que les organisations patronales se montraient prêts à jouer un rôle disciplinaire envers leurs membres pour faire respecter les accords conclus dans la concertation.

La concertation dans les commissions paritaires est également devenue un point d'ancrage pour les syndicats dans leur développement idéologique et programmatique. Dans le contexte de la radicalisation du mouvement ouvrier après la Première Guerre mondiale, la Commission syndicale socialiste a élaboré le programme de « contrôle ouvrier », considéré comme une première étape vers la socialisation des moyens de production. Selon ce modèle concrétisé par Louis De Brouckère (1870-1951), un représentant de l'aile gauche du mouvement socialiste, les syndicats devaient recevoir des informations économiques et financières dans l'entreprise, vérifiées par un soi-disant « commissaire aux comptes ». L'un des arguments en faveur de ce contrôle ouvrier était qu'il donnerait aux représentants syndicaux de meilleurs arguments dans leurs discussions avec les employeurs dans les commissions paritaires lorsqu'ils demandaient des augmentations de salaires. La CSC a élaboré son propre modèle, l'« organisation professionnelle », où l'accent n'était pas mis sur l'entreprise mais sur le niveau sectoriel et interprofessionnel. La CSC proposait d'introduire des commissions paritaires dans tous les secteurs, de leur donner ainsi qu'aux CCT un statut juridique solide et de donner aux commissions paritaires à terme des compétences décisionnelles économiques, avec le droit à l'information et à l'avis comme première étape. Au niveau interprofessionnel, un conseil économique national suivrait la même évolution.

Entre 1919 et 1922, seize commissions paritaires ont été créées, puis le mouvement s'est arrêté. La crise des années 1930 a donné de nouvelles impulsions au développement de la concertation paritaire, tant sur le plan idéologique que pratique. Idéologiquement, l'extension de la concertation s'est inscrite dans le débat sur le corporatisme mené dans le monde catholique belge après la publication de l'encyclique *Quadragesimo Anno* (1931). Dans ce débat, la CSC, soutenue par l'ACW et le patronat catholique organisé (Association de Patrons et Ingénieurs Chrétiens- APIC) a joué un rôle clé dans le développement de la concertation. Des modèles concrets ont été élaborés. Ils se sont inspirés du modèle de l'organisation professionnelle des années 1920, où la concertation serait généralisée, institutionnalisée et étendue à l'économie (avec la question de savoir s'il s'agirait d'une compétence consultative ou décisionnelle comme point de discordance entre la CSC et les patrons catholiques). La CCT serait rendue juridiquement contraignante, mais une condition pour participer à la concertation était que les syndicats et les organisations patronales acquièrent la personnalité juridique. De cette manière, la paix sociale pouvait être juridiquement garantie. C'était un point de rupture pour le syndicat socialiste qui s'opposait à ces plans corporatistes catholiques parce qu'ils mettaient en péril le droit de grève. Sous l'impulsion catholique, l'organisation professionnelle a été incluse dans les déclarations gouvernementales à partir de 1935. En 1938, un compromis a été atteint avec le projet de loi Heymans, qui prévoyait une organisation professionnelle avec des conseils sociaux et économiques sectoriels, chapeautés par un conseil économique national consultatif. Dans les entreprises de plus de 500 travailleurs, une délégation d'entreprise pouvait être mise en place après une décision de la commission paritaire. La personnalité juridique était facultative. Ce projet de loi répondait aux objections du syndicat socialiste, qui l'a approuvé en 1939. Les employeurs, cependant, ne pouvaient pas accepter le compromis. Il donnait trop de pouvoir aux syndicats, comme le droit de donner des avis sur des questions économiques, sans garanties étanches pour la paix sociale. Le mécanisme de la déclaration d'application générale des CCT prévu dans le projet était particulièrement problématique. Le CCI craignait qu'un système de concertation généralisé et institutionnalisé n'exerce une pression à la hausse sur les coûts salariaux, ce qui devait être évité pour préserver la compétitivité internationale de l'industrie belge. Le projet de loi n'a jamais été discuté au parlement.

La grève générale de 1936 a donné des impulsions au développement ultérieur de la concertation sociale. Pour mettre fin à la grève, le gouvernement a convoqué une conférence nationale du travail tripartite (CNT), avec des représentants des employeurs, des syndicats et du gouvernement. De cette manière, la concertation a été

étendue au niveau interprofessionnel national, bien que sur une base ad hoc ; en 1939 et 1940, le gouvernement a également convoqué une CNT dans le contexte de la menace de guerre. L'une des décisions de la CNT de 1936 était d'introduire une commission paritaire dans tous les secteurs : en mai 1940, il y avait 96 commissions paritaires. La concertation sectorielle peut avoir été généralisée après la grève de 1936, mais cela ne signifiait pas qu'il y avait un progrès général de la pratique de la concertation. Dans l'industrie lourde, les employeurs adoptaient une stratégie de temporisation ou tentaient de remodeler la concertation en essayant d'inclure des représentants de soi-disant « syndicats jaunes » dans la délégation des travailleurs de la commission paritaire. Cela s'est produit dans le secteur du zinc, où les employeurs ont proposé d'organiser des élections sociales avant la lettre dans les entreprises et de constituer la délégation des travailleurs d'une commission paritaire sur cette base. Cette proposition a rencontré l'opposition des deux grands syndicats, qui se savaient soutenus par l'administration. L'arrière-plan de cette position patronale était la grève de 1936, une action spontanée qui a ensuite été soutenue par les syndicats et parfois utilisée pour rouvrir les accords de CCT. Du point de vue des employeurs, la concertation sociale perdait une partie de sa fonction, à savoir le maintien de la paix sociale. En outre, il y avait également la considération que l'extension de la concertation augmenterait les coûts salariaux, ce qui explique pourquoi les tentatives du gouvernement de progresser dans l'institutionnalisation de la concertation sociale à la veille de la Seconde Guerre mondiale ont rencontré une résistance patronale.

## Changements dans les relations de travail collectives pendant la Seconde Guerre mondiale

L'occupation allemande a conduit à une asymétrie dans les relations de travail collectives. L'occupant a suspendu les commissions paritaires, instauré un gel des salaires et des prix et interdit aux syndicats d'avant-guerre de poursuivre leurs activités, tandis que les organisations patronales pouvaient rester actives. Ainsi, un vide s'est créé dans les relations de travail collectives à l'été 1940. Le CCI a saisi cette occasion pour tenter de déplacer le centre de gravité des relations de travail du secteur vers l'entreprise. Les entreprises ont été encouragées à mettre en place des conseils d'usine avec une représentation des travailleurs désignée par le patron ou élue par les travailleurs mais sous le contrôle de l'employeur afin de mettre les syndicats hors-jeu dans l'entreprise. Cette initiative a connu un certain succès, surtout dans l'industrie lourde wallonne, également parce que les employeurs utilisaient cette structure pour distribuer des rations alimentaires supplémentaires dans l'entreprise afin de répondre aux problèmes de ravitaillement. Les contacts avec les syndicats d'avant-guerre ont été rompus et les employeurs se sont également tenus à l'écart de l'Union des travailleurs manuels et intellectuels (UTMI), créée en novembre 1940 sous l'impulsion allemande, dans laquelle une partie des dirigeants syndicaux d'avant-guerre jouaient un rôle mais qui était de plus en plus sous l'emprise de la collaboration. Cette distance s'est manifestée notamment en 1941 lorsque le CCI n'a accepté de désigner des candidats pour les commissions d'experts sociaux, des organes nazis destinés à remplacer les commissions paritaires, qu'après de fortes pressions allemandes. Les candidats proposés n'étaient cependant pas des dirigeants patronaux de premier plan, comme c'était le cas dans les commissions paritaires. Cela explique en partie pourquoi les commissions n'ont jamais fonctionné correctement. La prise de distance par rapport à l'UTMI n'était pas seulement liée à la collaboration, mais aussi au manque de légitimité et de représentativité de l'UTMI. La résistance à l'UTMI est venue des anciens syndicats et, en plus de l'UTMI, un mouvement syndical clandestin s'est développé dans les entreprises, surtout les grandes entreprises wallonnes, qui se situait à gauche du syndicat socialiste et faisait partie de la résistance. Les Commissions de Lutte Syndicale communistes et le Mouvement Syndical Unifié d'André Renard (1911-1962) étaient parmi les plus importants. Les syndicats clandestins ont mené des actions pour l'amélioration des salaires et des conditions de travail, utilisant, malgré l'interdiction allemande, l'arme de la grève. Les premières grèves ont été organisées dès juin 1940 et ont duré toute l'occupation. L'iconique "grève des 100 000" en mai 1941, lorsque 70 000 métallurgistes liégeois et mineurs limbourgeois ont cessé le travail pendant 10 jours, a réussi à obtenir une augmentation générale des salaires de 8%. Le mouvement syndical clandestin a développé un programme socio-économique plus radical que le syndicat socialiste, qu'il accusait d'intégration dans le système, et a fortement mis l'accent sur l'entreprise comme centre de l'action syndicale. Après la grève des 100 000, les employeurs ont de nouveau pris contact avec les dirigeants syndicaux d'avant-guerre. Ces contacts ont conduit, à partir de l'automne 1941, aux négociations qui aboutiront trois ans plus tard au Pacte Social.

Nous considérons le Pacte Social comme un document charnière : que reprend-il exactement de l'entre-deux-guerres et de la perturbation de la concertation sociale pendant la Seconde Guerre mondiale ? Le Pacte Social a

un caractère résolument restaurateur et peu innovant : il propose de rétablir la concertation telles qu'elle existait à la veille de la Seconde Guerre mondiale, y compris (mais à terme) le mécanisme d'indexation qui, en raison de la politique salariale centralisée pendant l'occupation, n'avait plus fonctionné. Du débat sur le corporatisme, le Pacte Social reprend l'idée d'étendre la concertation à l'économie (création d'un conseil économique), ainsi que la figure juridique de la "CCT avec force obligatoire", mais évite soigneusement la question de la personnalité juridique des syndicats, sur laquelle rien n'est dit. De la Seconde Guerre mondiale, le Pacte Social reprend en partie les conseils d'usine : leur caractère de réconciliation des classes est un écho de la philosophie derrière ces conseils d'usine. Notez cependant qu'en ce qui concerne le niveau de l'entreprise, il n'est pas fait référence aux "syndicats représentatifs". Avec l'engagement des employeurs de ne pas entraver directement ou indirectement la "liberté d'association et l'expansion de leurs (des travailleurs) organisations", la liberté syndicale est réaffirmée et les tentatives de concurrencer les syndicats avec des "syndicats jaunes" sont abandonnées. L'idée de la coopération paritaire qui imprègne le Pacte Social et l'un des critères de représentativité, couplée à la reconnaissance de l'"autorité légitime des chefs d'entreprise" et donc implicitement du capitalisme, fait également du Pacte Social un mécanisme d'exclusion vis-à-vis du mouvement syndical clandestin avec son programme anticapitaliste et son fort accent sur la lutte sociale dans l'entreprise. À cet égard également, le Pacte Social est restaurateur en ce sens qu'il privilégie les syndicats d'avant-guerre comme interlocuteurs des employeurs. Le Pacte Social est innovant dans sa vision de la relation entre le social et l'économique. Le préambule stipule que le Pacte Social doit créer les conditions du progrès social, qui est le résultat du développement économique, où les fruits de la croissance économique et de la production croissante doivent être "justement" répartis, annonçant ainsi le paradigme du progrès social par le partage des fruits de la productivité et s'éloignant de la vision patronale d'avant-guerre où les salaires étaient principalement considérés comme un coût.

Regardons maintenant plus en détail comment le Pacte Social ouvre la porte au système de concertation tel que nous le connaissons aujourd'hui - le deuxième volet de la charnière - et dont les fondations ont été posées entre 1945 et 1952.

## Le Pacte Social comme innovateur de la concertation

Une première constatation est qu'il a fallu relativement longtemps avant que les structures de concertation de l'entreprise au niveau national interprofessionnel ne prennent forme. La décision politique concernant ces structures de concertation a été l'objet de luttes politiques, qui se sont principalement concentrées sur le niveau de l'entreprise et les compétences économiques des syndicats, une question qui s'est surtout cristallisée autour des conseils d'entreprise. Comment cela peut-il être expliqué dans le contexte du Pacte Social ?

Un premier élément est que le Pacte Social n'était pas le résultat d'un consensus général mais d'un consensus partiel. Si nous regardons les groupes qui ont participé aux négociations sur le Pacte Social, nous voyons d'abord une représentation disproportionnée de certaines tendances et ensuite que certains groupes n'étaient pas du tout représentés. Du côté des travailleurs, le mouvement socialiste d'avant-guerre était généralement mieux représenté que le mouvement ouvrier chrétien. Le mouvement syndical clandestin communiste et renardiste n'était pas du tout impliqué, et le Pacte Social a même servi de mécanisme d'exclusion de ces groupes. Du côté patronal, les discussions étaient menées par des représentants du CCI, ce qui semblait être un meilleur point de départ car les organisations patronales n'étaient pas politiquement divisées contrairement au mouvement ouvrier. En y regardant de plus près, il apparaît que les cartes étaient différentes. Les négociateurs du Pacte Social ne représentaient pas l'ensemble du patronat, mais une certaine fraction, les soi-disant modernistes qui étaient ouverts à l'institutionnalisation de la concertation et pensaient de manière "fordiste" : ils étaient convaincus que le progrès social et les salaires plus élevés étaient compatibles avec la croissance économique basée sur l'augmentation continue de la productivité. Ces modernistes se trouvaient principalement dans la construction métallique, le secteur textile et la chimie ; des industries de processus moins intensives en main-d'œuvre ou des secteurs qui produisaient (également) des biens de consommation et où il était encore relativement facile de réaliser des gains de productivité. Au sein du CCI, il y avait rapidement une forte opposition de la part de l'industrie lourde et de la Société Générale, la principale holding qui contrôlait environ 40 % de l'industrie. Ils estimaient que le programme du Pacte Social n'était pas économiquement viable et restaient sur la même position que dans la discussion sur l'organisation professionnelle dans les années 1930.

Il n'est donc pas surprenant que lors de la première Conférence Nationale du Travail après la libération, le 16 septembre 1944, les représentants du CCI n'aient pas pleinement approuvé le Pacte Social. Le président Maurice Van der Rest (1883-1961) a déclaré que son organisation était prête à mettre en œuvre les dispositions du Pacte Social concernant les mesures visant à augmenter immédiatement les salaires et le pouvoir d'achat, ajoutant que l'innovation technologique permanente était nécessaire pour financer un progrès social soutenu, tandis que le représentant du patronat minier a exprimé une opinion dissidente en soulignant qu'il n'était pas possible dans son secteur de mettre en œuvre immédiatement le Pacte Social car cela alourdirait trop le coût salarial. Le gouvernement, de son côté, a annoncé qu'il ne rétablirait pas immédiatement la concertation sur les salaires, mais qu'il mènerait une politique dirigiste des prix et salaires pendant une phase de transition, les syndicats devant modérer leurs revendications salariales, mais étant néanmoins impliqués dans cette politique, notamment via la CNT. Néanmoins, des efforts ont été faits pour institutionnaliser davantage la concertation. En juillet 1945, les commissions paritaires ont reçu pour la première fois un statut juridique. Cela faisait référence à ce qui avait été concrètement proposé dans le Pacte Social et encadrait juridiquement la situation de fait qui existait à la veille de la Seconde Guerre mondiale, sans beaucoup innover, sauf en ce qui concerne la force obligatoire des CCT, pour laquelle une réglementation a été prévue.

La toute première étape a cependant été franchie en novembre 1944 avec la mise en place de la soi-disant "organisation professionnelle provisoire". Les "groupements" initiés par l'occupant en 1941, des organisations patronales de droit public dont l'adhésion était obligatoire, ont été maintenus après que les collaborateurs en aient été exclus ; dans les secteurs économiques clés, il se trouvait d'ailleurs que les "groupements" étaient des doublons des fédérations patronales. Cette décision du ministère des Affaires économiques, que le ministre socialiste du travail A. Van Acker (1898-1975) n'appréciait pas, a eu deux conséquences importantes pour la prise de décision ultérieure sur l'institutionnalisation de la concertation socio-économique. Premièrement, contrairement aux modèles d'organisation professionnelle des années 1930, les négociations sociales et économiques ont été institutionnellement séparées dès une phase précoce. Deuxièmement, l'"organisation professionnelle provisoire" a pris ses distances avec le principe de parité, pourtant un fondement idéologique du Pacte Social : dans l'"organisation professionnelle provisoire", seuls les employeurs étaient représentés, ce qui leur donnait un avantage stratégique par rapport aux syndicats qui devaient "s'infiltrer" dans cette structure pour obtenir une participation économique. Du côté syndical, il y avait une forte demande de réformes structurelles du système de concertation, qui devait non seulement être institutionnalisé et étendu à l'économie, mais aussi avoir une extension dans l'entreprise, les syndicats devant obtenir le monopole représentatif. La FGTB et la CSC ont proposé différents modèles pour structurer davantage la concertation, souvent divergents de ce qui avait été convenu dans le Pacte Social. Pour la FGTB, il est important de noter que le nouveau syndicat socialiste pour le secteur privé était une fusion de l'ancien syndicat socialiste d'avant-guerre, de la Fédération Belge des Syndicats Uniques qui regroupait les syndicats communistes et du Mouvement Syndical Unifié. Ces deux dernières organisations n'avaient pas participé aux négociations sur le Pacte Social et mettaient fortement l'accent sur la présence des syndicats dans les entreprises et souhaitaient donner aux syndicats un pouvoir économique réel par le biais des négociations. Les employeurs, de leur côté, n'étaient pas favorables à de telles réformes. La discussion s'est concentrée sur le monopole syndical pour la représentation des travailleurs et sur les compétences economico-financières des organes de concertation et surtout des conseils d'entreprise. Initialement, la FGTB, sous l'impulsion d'André Renard, a tenté de jouer sur les rapports de force et de parvenir à des accords avec les employeurs via les commissions paritaires, en premier lieu dans le secteur métallurgique, mais sans succès. Pour faire pression sur les employeurs, les syndicats ont utilisé les conférences nationales du travail - leur convocation est devenue une revendication sociale - et ont fait appel à l'État. De cette manière, après le statut des commissions paritaires, la deuxième composante du système de concertation a été mise en place, le statut de la délégation syndicale, sur lequel un accord a été conclu en 1947 au sein de la conférence nationale du travail. Si nous comparons cet accord avec la délégation du personnel du Pacte Social, il y a des différences importantes. La première est que dans le Pacte Social, il s'agissait d'une délégation du personnel, dans l'accord de 1947, il s'agissait de la représentation du personnel syndiqué dans l'entreprise, mais pas comme initialement exigé par les syndicats, de la représentation du syndicat dans l'entreprise. Cependant, les syndicats ont obtenu le monopole de la nomination des candidats, ce qui n'était pas le cas pour la délégation du personnel dans le Pacte Social. À la demande des employeurs, une préambule a été incluse dans l'accord, indiquant, en ligne avec le Pacte Social, la réconciliation des classes comme cadre général pour le fonctionnement de la délégation syndicale. L'accord était formulé de manière générale, en réponse à la division encore forte des employeurs ; un accord général ne définissant que les grandes lignes, qui pouvaient être complétées dans les commissions paritaires, permettait de contourner la division des employeurs.

La structure institutionnelle de la concertation sociale a été achevée en 1952 avec la création du Conseil National du Travail. Le conseil avait un précurseur, le Conseil Paritaire Général, une institution sans statut juridique, prévue dans le Pacte Social, qui était principalement destinée à formaliser les décisions des CNT. C'est là que, par exemple, la discussion sur la délégation syndicale a eu lieu. Lorsque le Conseil National du Travail a été créé (par un gouvernement homogène catholique), il y avait une discussion sur la mesure dans laquelle l'État pouvait intervenir directement dans la politique sociale, une vision principalement défendue par les socialistes. Du côté démocrate-chrétien, il y avait plus de réticence à cet égard, en ligne avec la tradition corporatiste, et l'accent était mis sur l'autonomie des organes de concertation. Cela explique pourquoi le Conseil National du Travail a reçu le statut de corps de droit public.

Le plus grand obstacle résidait cependant dans la concertation économique et plus particulièrement dans les compétences economico-financières (d'information) du conseil d'entreprise. Les positions des syndicats divergeaient sur ce point : la CSC se rattachait encore au modèle d'organisation professionnelle des années 1930, où le centre de gravité se trouvait dans les secteurs et au niveau national interprofessionnel. Un conseil d'entreprise, pour la CSC, ne devait avoir que des compétences sociales. La cogestion, que la CSC soutenait, devait être réalisée en intégrant des représentants des travailleurs dans les conseils d'administration des entreprises. LA FGTB mettait l'accent sur l'entreprise. Les conseils d'entreprise devaient avoir des compétences techniques et economico-financières. Des "commissaires aux comptes" devaient assister les représentants des travailleurs pour interpréter et évaluer ces informations. Du côté patronal, il y avait une résistance à cela, ainsi qu'au monopole représentatif des deux grands syndicats. De nombreuses propositions ont été élaborées, des négociations ont été menées entre syndicats et employeurs, mais ce n'est qu'en 1947 qu'un compromis a été trouvé au sein du service d'études du CVP-PSC, qui aboutira à la "loi portant organisation de l'économie" du 20 septembre 1948, créant le Conseil Central de l'Économie, les conseils professionnels et les conseils d'entreprise (dans les entreprises de plus de 50 travailleurs). Le dossier a été débloqué lorsque les rapports de force politiques ont changé. En mars 1947, le gouvernement de gauche (libéraux, socialistes et communistes) a été remplacé par un cabinet rouge-chrétien. Ce gouvernement a pu mettre en œuvre le compromis atteint au sein du service d'études du CVP-PSC.

Tout bien considéré, il a fallu assez longtemps avant que la partie des relations de travail du Pacte Social soit mise en œuvre, surtout en comparaison avec la partie de la sécurité sociale qui a été codifiée dans un arrêté-loi le 28 décembre 1944. Comment cela peut-il être expliqué ? Nous avons déjà souligné le consensus relatif contenu dans le Pacte Social. Pour l'aile traditionaliste du patronat, le Pacte Social allait trop loin, tandis que les syndicats clandestins n'étaient pas du tout impliqués dans les négociations mais avaient, après l'occupation, une voix dans la prise de décision via la FGTB et pouvaient formuler des revendications allant au-delà de ce qui avait été convenu dans le Pacte Social. De plus, la manière dont les différents groupes ont déterminé et mis en œuvre leurs priorités politiques a également joué un rôle. Pour les socialistes, la présence syndicale dans l'entreprise était moins prioritaire que pour les renardistes et les communistes. Les socialistes se concentraient principalement sur la sécurité sociale, car cela pouvait leur donner un avantage stratégique dans la concurrence avec les communistes qui avaient gagné beaucoup de soutien pendant l'occupation et exerçaient des responsabilités gouvernementales. Le ministère du Travail était certes entre les mains des socialistes et les syndicats y trouvaient une écoute attentive à leurs revendications, mais pour les structures de concertation économique, le ministre des Affaires économiques était également compétent. Dans les gouvernements de gauche, ce département était géré par des libéraux qui suivaient plutôt la position patronale et pouvaient ainsi bloquer politiquement les propositions syndicales trop ambitieuses. De cette manière, l'aile traditionaliste du patronat pouvait encore influencer la prise de décision.

En 1952, huit ans après la conclusion du Pacte Social, le cadre institutionnel de la concertation socio-économique était achevé, mais cela ne signifie pas que le "programme de paix sociale" contenu dans le Pacte Social avait été mis en œuvre. Les relations de travail sont restées conflictuelles dans la seconde moitié des années 1940 : il y a eu de nombreuses grèves, malgré le fait que les syndicats étaient impliqués dans la politique des prix et salaires des gouvernements via les CNT et des contacts informels. Pour mettre fin aux grèves, le gouvernement Van Acker a même décrété la "mobilisation civile" en avril 1945, permettant d'interdire les grèves dans les secteurs économiques clés. Lors de la mise en œuvre des accords au niveau interprofessionnel dans les secteurs, les employeurs des secteurs traditionalistes n'ont pas été très constructifs et ont essayé d'interpréter les accords de manière minimaliste, par exemple en ce qui concerne les facilités pour la délégation syndicale.

## Négociations informelles dans les années 1950

C'est seulement dans les années 1950 que le programme contenu dans le Pacte social a été mis en œuvre. Le point de départ était des discussions informelles entre la FGTB, la CSC et la FIB (la Fédération des Industries Belges, successeur du CCI) qui ont commencé en 1952. Les employeurs, par la voix de Léon Bekaert (1891-1961), ont proposé un programme de plein emploi et de progrès social par la modernisation de l'appareil de production et l'augmentation de la productivité, dont les fruits seraient partagés entre employeurs et travailleurs. En échange, ils demandaient que la prise de décision sur la politique sociale se fasse sur une base strictement paritaire, sans intervention du gouvernement. C'était une réaction à la situation où les avantages sociaux étaient étendus de manière non coordonnée (via la concertation ou la sécurité sociale) et où les syndicats faisaient appel au gouvernement pour obtenir des concessions sociales des employeurs. Il y avait de la place pour le progrès social, mais cela devait se faire de manière coordonnée et être l'objet d'une prise de décision paritaire. La CSC pouvait s'y retrouver, dans une logique de subsidiarité, mais la FGTB était également encline à miser davantage sur la concertation paritaire. Le fait que les discussions aient commencé sous un gouvernement homogène CVP-PSC, de sorte que la FGTB n'avait plus de partenaire politique, a joué un rôle, en plus du fait que, surtout pour André Renard, qui jouait un rôle principal dans la délégation de la FGTB, les réformes structurelles obtenues avec le soutien de l'État n'avaient pas entièrement répondu aux attentes, ce qui était particulièrement évident pour les conseils d'entreprise. Les discussions informelles se sont poursuivies et ont porté non seulement sur la sécurité sociale mais aussi sur des questions économiques. Les discussions ont abouti aux accords sur la productivité de 1954 (réaffirmés en 1959), dans lesquels le principe de l'augmentation permanente de la productivité comme condition du progrès social et du partage de ses fruits a été établi. Le deuxième résultat a été les accords interprofessionnels à partir de 1960, où des avantages sociaux minimaux ont été convenus pour tous les travailleurs du secteur privé, généralisant ainsi le progrès social, même dans les secteurs dits « faibles ». La concertation a également été structurée par la programmation sociale, où après la conclusion d'un accord interprofessionnel, des négociations pouvaient avoir lieu dans les secteurs et les entreprises. Cela a jeté les bases des jours de gloire de la concertation dans les années 1960, qui ont abouti à des augmentations régulières des salaires réels, tout cela financé par une forte croissance économique qui se situait entre 3 et 6,9 % dans les années 1960. En 1968, la convention collective de travail (CCT) a également obtenu un statut juridique avec la loi du 5 décembre 1968 sur les commissions paritaires et les CCT, dans laquelle l'obligation de paix sociale a été mieux encadrée juridiquement. Dans les années 1960, le nombre de grèves a fortement diminué. Que la concertation et une « mentalité de concertation » aient pu s'installer depuis la fin des années 1950 est en grande partie dû aux rapports de force du côté patronal et aux changements économiques, entre lesquels il y avait un lien. Les patrons traditionalistes, dont les patrons des mines étaient la principale fraction, ont progressivement perdu du terrain face aux modernistes dont Léon Bekaert était le porte-parole, de sorte que l'opposition à la mise en œuvre du programme du Pacte social est devenue plus faible. Symbole de ce changement de garde, Léon Bekaert est devenu président de la FIB en 1952. Ce changement dans l'équilibre des pouvoirs patronaux avait également une base économique. Les secteurs traditionnels de l'économie, en particulier les mines de charbon, sont entrés en crise et devaient être réduits dans le cadre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), ce qui a également diminué l'importance de la fédération de l'industrie charbonnière au sein de la FIB. D'autre part, l'économie belge a été modernisée par les efforts dans le cadre du Plan Marshall pour augmenter la productivité et par l'attraction de nouvelles industries grâce aux lois d'expansion économique des années 1950. Avec des incitations fiscales, des entreprises américaines et allemandes ont été attirées pour investir en Belgique (surtout en Flandre). Il s'agissait d'entreprises efficaces, productives et modernes, actives dans des secteurs orientés vers la consommation de masse (comme les voitures - Ford Genk) et donc bien adaptées au modèle de croissance fordiste basé sur la consommation de masse de biens standardisés financée par des augmentations régulières des salaires réels, pour lesquelles le système de concertation était fonctionnel. En d'autres termes, l'économie belge est devenue mieux adaptée à un système de concertation axé sur des augmentations régulières et programmées des salaires et du pouvoir d'achat.

## La crise des relations de travail de la fin des années 1960

Pourtant, la concertation a connu une crise à la fin des années 1960. Elle était de nature sociale et s'est manifestée par des grèves spontanées souvent dirigées contre les syndicats. Elles ne concernaient pas

seulement les augmentations de salaire, mais de plus en plus les conditions de travail et la qualité du travail. De plus, elles étaient principalement menées par ce que l'on peut appeler la classe ouvrière non traditionnelle, comme les femmes et les migrants, qui ressentaient particulièrement bien l'impact négatif de l'augmentation constante de la productivité du travail.

Ces grèves ont été répondues par des augmentations de salaire (qui contribueraient à un déséquilibre entre l'augmentation de la productivité et les salaires) et par des ajustements institutionnels du système de concertation. En 1971, le statut de la délégation syndicale a été ajusté avec la CCT n° 5 du Conseil national du travail et en 1973, le droit à l'information financière et économique des conseils d'entreprise a été amélioré par arrêté royal. Un an plus tôt, le droit à l'information des conseils d'entreprise sur les perspectives d'emploi avait été précisé par la CCT n° 9. En arrière-plan, la détérioration de la situation économique jouait un rôle, pour laquelle il y avait déjà quelques indications à la fin des années 1960. En 1973, l'économie est vraiment entrée en crise. La croissance économique a fortement diminué (elle est même devenue négative), ce qui a sapé le fondement des négociations collectives - une forte croissance économique. Les négociations ont également connu une crise, ce qui s'est manifesté en 1975 par l'arrêt de la tradition des accords interprofessionnels où des avantages supplémentaires étaient accordés, mais les négociations dans les secteurs et les entreprises se sont poursuivies et ont encore conduit à des augmentations de salaire. En 1982, après un changement des rapports de force politiques avec l'arrivée au pouvoir d'une coalition chrétienne-démocrate et libérale, les négociations collectives ont été suspendues et la politique salariale a été prise en main par l'État, ce qui a également conduit à des interventions dans le mécanisme d'indexation qui fait partie intégrante du système de négociation. Cette politique s'inscrivait dans le cadre de la dévaluation de 1982 et plus généralement dans une politique socio-économique plus inspirée par le néolibéralisme. En 1983, un changement de paradigme est également intervenu pour les négociations salariales, lorsque la première loi sur le maintien de la compétitivité a été introduite. Cette loi stipulait que le coût salarial en Belgique ne devait pas augmenter plus rapidement que chez les sept principaux partenaires commerciaux. Le Conseil central de l'économie a été chargé de collecter les indicateurs nécessaires. Le Conseil central jouerait ici un rôle permanent et de plus en plus important, même après l'adaptation de la loi sur la compétitivité en 1989 et 1996. En 1986, les négociations ont repris et la tradition des accords interprofessionnels a été retrouvée.

## La concertation socio-économique en question

La concertation socio-économique s'inscrivait bien dans les conceptions économiques keynésiennes qui ont gagné en importance après la Seconde Guerre mondiale. Dans le keynésianisme, il y avait de la place pour l'intervention de l'État dans l'économie et un système de négociation était fonctionnel pour donner forme à cette intervention. Avec la crise économique des années 1970, le keynésianisme a connu une crise de légitimité car les recettes keynésiennes ne pouvaient pas inverser la tendance. Le néolibéralisme mettait l'accent sur le marché, ce qui était en contradiction avec un système de concertation tel qu'il avait pris forme après la Seconde Guerre mondiale. Dans ce contexte, des voix se sont élevées pour réformer en profondeur le système de concertation, en mettant l'accent sur le niveau de l'entreprise. Aujourd'hui, nous devons cependant constater que le système de concertation est encore largement le même que lorsqu'il a pris forme après la Seconde Guerre mondiale. Seuls les conseils professionnels ont été supprimés et le monopole de la présentation des candidats aux élections sociales a été ajusté en ce qui concerne les cadres.

Ce qui a changé, c'est l'articulation entre la concertation sociale et économique. Alors que la concertation sociale primait après la Seconde Guerre mondiale, cela a fondamentalement changé depuis les années 1980 avec l'introduction d'une norme salariale qui situe très explicitement la négociation sociale dans un cadre macro-économique. Un deuxième changement est le rôle de l'État dans la négociation. Aujourd'hui, et en fait depuis le début des années 1980, il est plus prononcé que pendant les jours de gloire de la négociation strictement paritaire dans les années 1960. L'État est intervenu directement dans la formation des salaires et le mécanisme d'indexation, est à l'origine de l'introduction du paradigme de la compétitivité, est le gardien "en dernier ressort" de cette compétitivité et est très présent dans l'élaboration des accords interprofessionnels et les finance même. Le rôle plus prononcé de l'État ressort très bien dans le "plan global" de 1993, qui a été imposé par le gouvernement Dehaene lorsque les tentatives de travailler sur un "Nouveau Pacte Social", faisant très explicitement référence au précédent de 1944, n'ont abouti à rien. Le gouvernement a alors redessiné les négociations avec l'introduction de l'indice santé et la révision de la loi sur la compétitivité qui a évolué d'une

approche ex post à une approche ex ante, mais a ancré le rôle du Conseil central de l'économie et ainsi confirmé le rôle de la concertation. Il est quelque peu paradoxal que le rôle renforcé de l'État ait pris forme à une époque où les conceptions néolibérales gagnaient en importance (bien que des recherches internationales récentes montrent que le néolibéralisme et l'intervention de l'État ne s'excluent nullement), mais si nous regardons l'histoire des négociations, l'État n'a jamais été absent ; les périodes où l'État n'a joué aucun rôle dans les négociations sont plutôt l'exception à la règle. Pour lancer les premières commissions paritaires, l'État a joué un rôle décisif, après la Seconde Guerre mondiale, la politique salariale était principalement entre les mains de l'État jusqu'à environ 1950 (bien que en étroite collaboration avec les syndicats et les employeurs, principalement via les conférences nationales du travail), l'État a été appelé à l'aide par la FGTB pour introduire la délégation syndicale et les conseils d'entreprise après qu'il soit apparu que l'opposition patronale ne pouvait pas être contrée par la négociation et lorsque les négociations ont connu une crise à la fin des années 60 - début des années 70, l'État est venu à la rescousse avec l'organisation de conférences socio-économiques tripartites. Il reste à voir comment la relation entre l'État et les négociations évoluera dans les années à venir, dans quelle mesure le modèle de concertation belge subira des changements structurels et dans quelle mesure il y aura une prise de distance par rapport à la philosophie du Pacte Social, qui malgré toutes les réserves et nuances, a encore marqué le modèle de concertation belge jusqu'à aujourd'hui.

### *Bibliographie sélective*

Etienne Arcq, Michel Capron, Evelyne Léonard, Pierre Reman (eds), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 2010.

Wouter Dambre, *Geschiedenis van de ondernemingsraden in België*, Antwerpen, Kluwer, 1985.

Godfried Kwanten, 'De bedrijfsorganisatie in de christelijke arbeidersbeweging 1918-1930' in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 1984, 75, p. 337-347.

Dirk Luyten, 'De geschiedenis van de Nationale Arbeidsraad', in Marc De Vos (ed.), *Vijftig jaar nationale arbeidsraad*, Brugge, Die Keure, 2003, p. 1-28.

Dirk Luyten, *Ideologie en praktijk van het corporatisme tijdens de Tweede Wereldoorlog in België*, Brussel, VUBPRESS, 1997.

Dirk Luyten, *Ideologisch debat en politieke strijd over het corporatisme tijdens het interbellum in België*, Brussel, Koninklijke Academie, 1996, H. 3.

Dirk Luyten, *75 jaar Centrale Raad voor het Bedrijfsleven : over de oorsprong en de verschuivende rol van een economisch overlegorgaan*, Brussel, 2023 (<https://www.ccecrb.fgov.be/p/nl/1127/de-oprichting-van-de-centrale-raad-voor-het-bedrijfsleven-zijn-rol-en-evolutie-binnen-het-belgische-institutionele-en-democratische-systeem/32>)

Dirk Luyten, *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, Brussel, VUBPRESS, 1995.

Dirk Luyten, 'Het Sociaal Pact van 20 april 1944. Kanttekeningen bij een politieke tekst' in, *Brood en Rozen*, 2015, 20, p. 26-49.

Dirk Luyten, Guy Vanthemsche (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, Brussel, VUBPRESS, 1995.

'Ontwerp van overeenkomst tot sociale solidariteit' in *Arbeidsblad*, januari-maart 1945, LXVI, p. 9-19.

Peter Scholliers, *Loonindexering en sociale vrede. Koopkracht en klassenstrijd in België tijdens het interbellum*, Brussel, Centrum voor Hedendaagse Sociale Geschiedenis, 1985.

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

Novembre 2024

Copyright : Dirk Luyten (CC BY-NC-ND 4.0)

-