

## ST 36 – Le rôle des syndicats dans les réformes de la protection sociale

**[Work in progress, ne pas citer svp]**

### *Concertation sociale et réformes sociales en Belgique : le rôle du politique*

**Bernard Conter,**  
Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS),  
[b.conter@iweeps.be](mailto:b.conter@iweeps.be)

**Vaïa Demertzis,**  
Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP),  
[v.demertzis@crisp.be](mailto:v.demertzis@crisp.be)

#### ***Introduction***

A la suite des résultats du scrutin fédéral du 25 mai 2014, une coalition inédite entre les nationalistes flamands, les libéraux wallons et flamands et les chrétiens-démocrates flamands a été mise en place en octobre. Les mesures envisagées par ce gouvernement orienté à droite sur l'échiquier politique associaient des réformes profondes du marché du travail et de la protection sociale à des économies substantielles dans les dépenses publiques fédérales pesant en particulier sur la fonction publique, les services publics et l'assurance-santé. Pendant les négociations gouvernementales et dès le programme de gouvernement connu, les syndicats belges se sont mobilisés en front commun contre les mesures gouvernementales proposées. Un plan d'action graduel sur le mode du crescendo a démontré une capacité de mobilisation assez importante avec une manifestation réunissant plus de 120.000 personnes – une ampleur qui n'avait plus été atteinte depuis trente ans –, des grèves provinciales tournantes, le tout culminant en une journée de grève générale le 15 décembre. Les syndicats réclamaient, certes, l'abandon de plusieurs mesures gouvernementales mais ils revendiquaient aussi l'ouverture d'une véritable concertation sociale, conformément à la tradition qui prévaut en Belgique et contrairement à ce que, à leurs yeux, le gouvernement leur proposait. Malgré l'ampleur de la mobilisation, le résultat des négociations interprofessionnelles menées avec l'acteur patronal, et sous pression gouvernementale, n'a pas modifié le contenu des réformes incriminées. La mobilisation syndicale contre les réformes socio-économiques du gouvernement Michel se poursuit en 2015, sans succès manifeste.

Compte tenu des ressources de pouvoir à disposition des organisations syndicales belges – fort taux de syndicalisation, rôle institutionnalisé dans la concertation sociale, gestion paritaire des organismes de la sécurité sociale ... –, ce constat récent de moindre capacité syndicale belge à transformer la mobilisation en résultat (stopper une réforme ou obtenir des progrès) interpelle et nous permet de mettre en évidence un facteur clef de cette capacité, moins souvent sollicité dans la littérature : la variable politique. Le contexte socioéconomique n'est en effet pas fondamentalement différent des autres pays européens, ce n'est donc pas la variable explicative de l'impuissance syndicale belge. Par rapport aux indicateurs de capacité d'action syndicale, la Belgique apparaît à ce titre comme un cas atypique. Nous posons l'hypothèse que ce n'est pas au cœur des capacités internes des syndicats belges qu'il faut chercher la variable explicative mais cherchons à documenter une autre variable

explicative, moins développée dans la littérature, qui est celle du rôle politique et, en particulier, de l'usage de la concertation sociale.

En Belgique, l'Etat social s'est développé à partir des institutions politiques, d'une part, et de la concertation sociale, d'autre part. Cette double origine fonde également sa légitimité. La démocratie sociale, exercée à travers les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs<sup>1</sup>, a acquis et maintenu un champ de compétences étendu et relativement autonome vis-à-vis du pouvoir politique. L'autonomie s'est toutefois maintenue dans un espace de plus en plus contraint au cours des dernières années (Conter, Capron, Faniel, 2013) : l'agenda et le contenu de la concertation sont normés par les pouvoirs législatifs et exécutifs, qui se font parfois les relais du prescrit européen. De nombreux chercheurs ont questionné l'évolution de la concertation sociale. Les analyses convergent et soulignent l'affaiblissement, voire l'instrumentalisation de la concertation par le politique (Arcq *et al.*, 2010 ; Gracos, 2013).

Cet usage de la concertation sociale par le pouvoir politique belge interroge la capacité d'action syndicale belge. La concertation sociale belge serait-elle utilisée comme un instrument de politique publique par l'acteur exécutif ? Ou constitue-t-elle une institution qui freine la capacité d'action syndicale ?

Nous poursuivrons ces analyses à la lumière des évolutions récentes des interactions entre l'acteur exécutif (au sens large) et l'acteur syndical dans la concertation sociale. Nous examinerons en particulier si, depuis l'alternance politique de l'automne 2014 (où les syndicats ont perdu l'essentiel de leurs relais au sein du gouvernement), l'action gouvernementale dans les domaines de la concertation a glissé de la contrainte à la substitution. Le récent accord de gouvernement prévoit en effet de demander aux interlocuteurs sociaux de définir les modalités de mise en œuvre de réformes affectant des compromis institutionnels au cœur de l'Etat social (retraite à 67 ans, service à la collectivité par les chômeurs de longue durée, blocage des salaires). Les stratégies et capacités d'action des organisations syndicales seront étudiées afin de tester l'hypothèse d'une rupture dans les pratiques de concertation interprofessionnelle, passant de la concertation sous contrainte à l'absence (gel) de concertation.

Ce papier s'appuie sur les travaux du Groupe d'analyse des conflits sociaux (GRACOS<sup>2</sup>), un collectif interdisciplinaire de chercheur(e)s intéressé(e)s par l'analyse de la conflictualité sociale, en lien avec les questions de relations collectives de travail. Fondé en 2011, le groupe s'est fixé pour premier objectif de produire annuellement une publication dans laquelle sont étudiés les principaux conflits sociaux qui se sont déroulés en Belgique durant l'année civile précédente.

---

<sup>1</sup> Les termes d'interlocuteurs sociaux et de concertation sociale sont fréquemment utilisés par les chercheurs en Belgique. Ces termes sont préférés à ceux de dialogue et de partenaires, qui ont une portée plus normative.

<sup>2</sup> Le nom de « Iannis Gracos » a été retenu comme appellation collective des auteurs de la publication annuelle, par référence à la lutte du peuple grec contre les mesures d'austérité qui lui sont imposées depuis 2010.

## **1. *Éléments de cadrage théorique***

Afin d'analyser la capacité d'influence des syndicats sur les politiques publiques, nous nous repons sur quelques points d'appui théoriques nous permettant de décrire la nature du travail syndical, d'une part, et les éléments externes et internes qui influencent la capacité d'action, d'autre part.

### **1.1. *Le travail syndical***

Le travail syndical est décrit par Pernot (2010) comme un processus représentatif, c'est-à-dire d'expression, d'une part, et de défense des intérêts des travailleurs, d'autre part. Cette dernière fonction s'est progressivement institutionnalisée (procéduralisation, routinisation) dans le cadre de la concertation sociale à différents niveaux (entreprise, sectoriel, national). C'est donc la combinaison d'un travail de terrain et d'un travail procédural qui définit l'activité syndicale.

Dans cette perspective, le travail d'influence des choix politiques ou économiques, de l'État ou d'une entreprise, repose sur la légitimité des représentants autant qu'elle conforte celle-ci grâce aux résultats obtenus.

La représentation des intérêts des travailleurs est aussi un travail politique, de type cognitif, de construction de la revendication. Les demandes du monde du travail n'émergent pas spontanément et ne sont pas univoques. Il y a donc, pour les syndicats, nécessité de construire des représentations (mentales). A cet égard, il serait utile de rapprocher ce travail de celui des médiateurs, au sens de Muller (2000), c'est-à-dire des acteurs du changement qui contribuent à faire évoluer des représentations. Le travail politique d'influence de la décision, et des opinions publiques, vise à agir sur les composantes de référentiel de politiques publiques (images, visions du monde, sens, normes, problèmes et solutions).

Construire une représentation ne suffit pas pour obtenir des transformations sociales ou économiques favorables aux travailleurs. Les syndicats doivent également chercher des soutiens, de leurs adhérents et d'autres acteurs, afin d'établir un rapport de force (réel ou potentiel ; cf. *infra*). L'ampleur de soutien déterminera le poids des syndicats dans la négociation avec les employeurs ou les autorités publiques.

La négociation conduit (ou non) ensuite à des résultats (parfois appelés acquis). Nous appellerons dans la suite de ce texte « capacité syndicale » le pouvoir de transformer la revendication en résultats.

### **1.2. *La capacité d'action syndicale***

D'où provient le pouvoir syndical ? Qu'est-ce qui fait la force des organisations syndicales ? Historiquement, les syndicats ont tiré leur force de leur capacité de protestation par la mobilisation et par l'action (manifestations, grèves, etc). Ces créations de soutiens, pour utiliser le vocabulaire de Pernot, est le pouvoir en acte. Il vise à montrer aux employeurs ou aux pouvoirs publics l'importance de la force de travail et la perte d'efficacité et de revenu qu'entraîne son inaction.

Avec l'institutionnalisation de la concertation, le passage par la démonstration du pouvoir en acte ne s'impose plus de façon systématique. Les syndicats tirent leur force dans la négociation de leur capacité potentielle à utiliser leur force : « *Dans les faits, la force d'une représentation syndicale est à la fois en acte et en puissance. Elle s'exprime par une aptitude à construire des échanges institutionnels forts mais repose sur une capacité toujours là à de 'passer à l'acte'* » (Pernot, 2010 : 281). Les éléments constitutifs de la force en puissance sont notamment le taux de syndicalisation, la capacité de mobilisation des affiliés.

Toutefois, comme le souligne justement Pernot, « *la force syndicale ne réside pas uniquement dans la capacité à conduire des grèves [mais] dans la capacité à gagner des grèves stratégiques, celles qui assurent la capacité en puissance, c'est-à-dire ce qui permet d'exercer de l'influence en dehors*

*des moments de grève* ». Des mobilisations peuvent « *au contraire être interprétées comme l'envers d'une incapacité syndicale à manifester une force 'en puissance' dans le cours ordinaire du temps* » (Pernot, 2010 : 282).

### **1.3. Les facteurs influençant la capacité d'action syndicale**

Selon Levesque et Murray (2010 : 44), une analyse complète du pouvoir syndical exigerait de prendre en compte l'ensemble de ses éléments constitutifs, à savoir : « *la capacité des syndicats (ressources de pouvoir et aptitude des acteurs), les arrangements institutionnels dans lesquels les acteurs interviennent et qui reflètent eux-mêmes des rapports de force passés, les structures d'opportunité qui caractérisent une situation donnée (elles peuvent être économiques, politiques, organisationnelles, écologiques) et la capacité des autres acteurs de cet ensemble relationnel* ».

Pichault et De Coster s'interrogent sur le poids de facteurs caractéristiques du contexte économique et social contemporain qui « *tendraient à expliquer la restriction progressive du champ d'intervention syndicale et, partant, l'affaiblissement de son influence politique* » (Pichault, De Coster, 1998 : 174).

Le premier facteur mis en évidence par ces auteurs est l'évolution des processus de travail, marqués par des évolutions technologiques qui échappent au contrôle des syndicats qui doivent se contenter d'en gérer les conséquences humaines en aval. On pourrait replacer cette évolution dans un contexte de globalisation qui donne à l'impératif de compétitivité le statut de norme incontestable. Le changement de l'organisation et du contenu du travail s'accompagne de méthodes managériales qui produisent une atomisation des salariés peu propice à l'action collective.

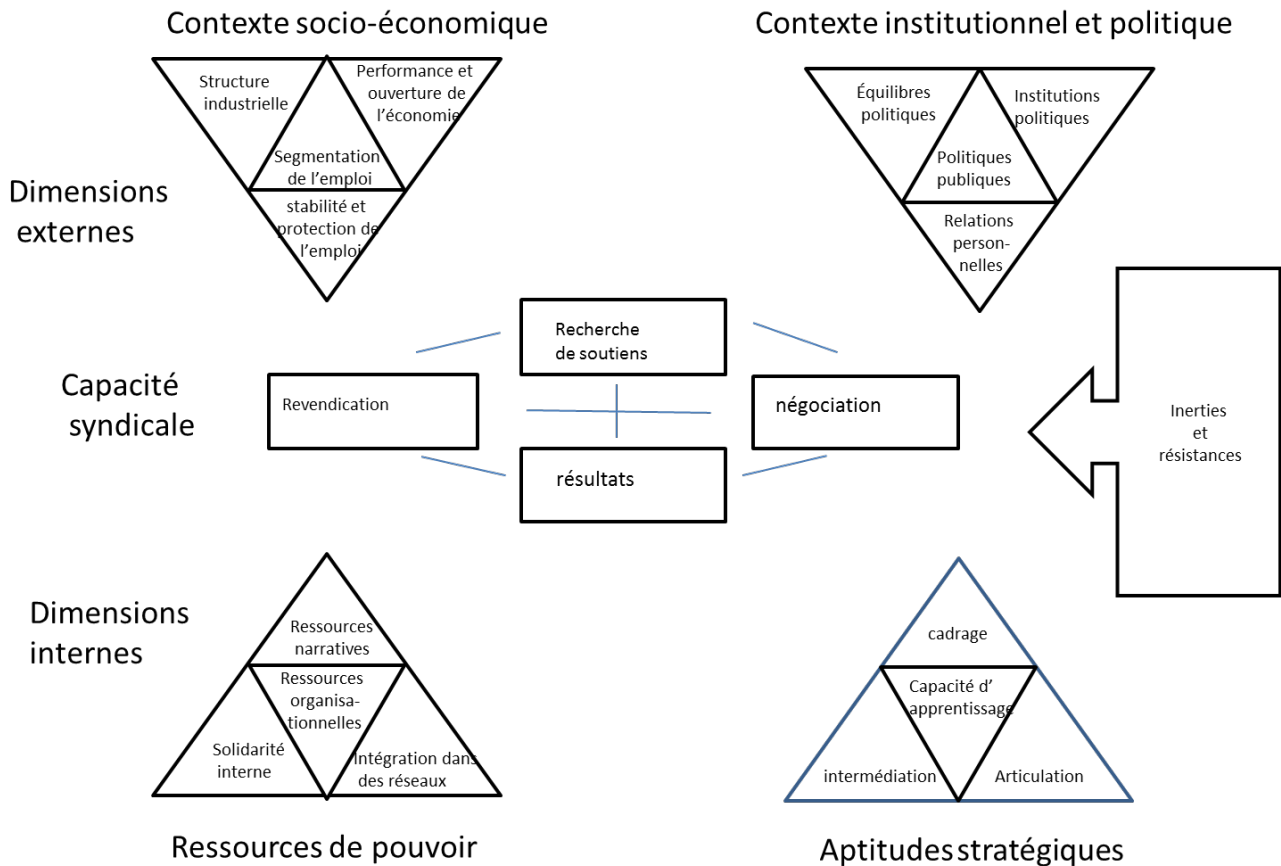
Le second facteur explicatif est l'association systématique des organisations syndicales aux négociations d'entreprise ou interprofessionnelles, évoquée par Pernot. Elle explique, selon Pichault et De Coster (1998 : 177) « *l'amollissement doctrinal* » d'organisations reconnues comme « partenaires » de l'appareil politico-administratif.

On assiste à une concurrence accrue sur le marché du travail qui se traduit par une pression à la décentralisation des négociations collectives et à l'accroissement de la flexibilité. Du fait de ces évolutions, dans un contexte de sous-emploi généralisé, « *on assiste à un repli sur des stratégies syndicales plus défensives qu'offensives (maintien à tout prix d'un cadre de négociation collective qui dépasse les dimensions de l'entreprise, sauvegarde des acquis en termes d'emploi, de rémunération, de statut, etc.)* » (Pichault, De Coster, 1998 : 178).

Ces auteurs citent aussi d'autres facteurs qui résultent de la mutation des systèmes de relations industrielles. Ainsi, la segmentation du salariat, la redéfinition des compétences et le développement des logiques participatives de gestion des collectifs de travail (qui créent des « micro-collectifs dociles qui intériorisent les contraintes de la production » (Pichault, De Coster, 1998 : 179) rendent plus difficiles les mobilisations de masse qui ont fait la force des organisations syndicales.

Ces différents facteurs ne sont pas exhaustifs. Nous essayons dans le schéma ci-dessous de reprendre quelques éléments fréquemment cités dans la littérature. Notons que ce schéma présente les éléments qui influencent la capacité syndicale sans en préciser le sens (limitation ou renforcement).

Tableau 1 : Facteurs d'influence de la capacité syndicale



Source : d'après Pernot (2010) et Levesque et Murray (2010)

Au final, on relève, à la suite de Pichault et De Coster (1998), quelques indicateurs de la perte de pouvoir syndical :

- diminution du taux de syndicalisation ;
- perte d'influence politique ;
- réduction du nombre d'action de grève ;
- faiblesse du dialogue social requérant une intervention publique plus marquée ;
- essor du clientélisme ;
- démobilisation idéologique.

Comme nous le verrons ci-dessous, le cas belge, en particulier dans la période récente, fait figure d'exception au regard de plusieurs critères évoqués. Nous soutenons l'idée que, à côté de facteurs économiques communs à de nombreux pays, les syndicats belges ont conservé et même renforcé de nombreuses ressources de pouvoir (un taux de syndicalisation et une grande capacité de mobilisation, par exemple). Or, malgré cette force en puissance, leur capacité à peser sur le sens des décisions politiques ou à obtenir des compromis qui se matérialisent par d'importants avantages nouveaux au profit des travailleurs à fortement tendance à diminuer. L'actualité toute récente, suite à la formation d'un nouveau gouvernement fédéral en octobre 2014, renforce ce constat.

## ***2. Le syndicalisme en Belgique : éléments contextuels et évolutions récentes***

Pour évaluer la capacité d'action syndicale en Belgique face aux réformes de la protection sociale, nous présentons dans un premier temps les caractéristiques globales et récurrentes des principales organisations syndicales belges au niveau interprofessionnel qui constituent les facteurs clefs de leur capacité d'action – notamment leur poids interne et leur rôle institutionnel dans le système social belge. Dans un deuxième temps, nous commentons l'affaiblissement de la capacité d'action syndicale qui touche tant la négociation salariale que la régulation du travail. Enfin, nous mettons en évidence les difficultés actuelles du syndicalisme belge à transformer la mobilisation en résultats, en analysant le mouvement de contestation sociale de l'automne-hiver 2014.

### ***2.1. Forces internes et rôles institutionnels***

La négociation interprofessionnelle en Belgique repose sur la représentativité des trois principales organisations syndicales, par ordre d'importance la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) et la Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB)<sup>3</sup>. En 2010, les effectifs des trois syndicats se répartissaient comme suit : 1.607.018 membres pour la CSC, suivie par la FGTB avec 1.475.463 membres et, d'une ampleur moindre, la CGSLB, apparue plus tardivement, composée de 274.308 membres<sup>4</sup>. Ces chiffres démontrent une forte implantation des trois syndicats interprofessionnels dont la base militante ne se limite pas aux salariés et inclut les chômeurs, prépensionnés et étudiants. Leur légitimité est fondée sur l'organisation d'élections sociales – excepté dans le cadre spécifique de la fonction publique – et sur leur rôle institutionnel de versement des allocations de chômage.

La Belgique affiche un taux de syndicalisation élevé (au-delà de 50%) et stable au cours de la décennie écoulée : selon la méthode de calcul retenue, celui-ci peut varier en 2009 entre 52,03% et 74,47%. Entre 2000 et 2010, le taux de syndicalisation s'est même encore globalement accru en raison de trois catégories de syndiqués : les employés, les agents des services publics et les chômeurs (seuls les prépensionnés présentent un taux en diminution). Quant aux ouvriers, leur taux de syndicalisation a certes stagné, mais il est vrai que son niveau approchant les 100% l'empêche d'en encore progresser. En taux bruts, la syndicalisation des ouvriers est supérieure à 95%, celle des agents des services publics approche les 60% et celle des employés se situe autour de 51%. Le calcul du taux net de syndicalisation permet de confirmer que cette tendance n'est pas uniquement due à la présence importante d'affiliés qualifiés parfois de passifs mais constitutifs de la force syndicale – étudiants, chômeurs, pensionnés ou prépensionnés essentiellement – dans les rangs syndicaux. Sur le plan international toutefois, le taux net donne une meilleure représentation de la syndicalisation des actifs, il confirme que « la Belgique est désormais le seul Etat de l'UE dans lequel la syndicalisation est à la fois élevée et stable, voire en progression » (Faniel et Vandaele, 2012). La représentativité des syndicats parmi les travailleurs actifs et, par conséquent, le rapport de force qu'ils peuvent en tirer à l'égard de leurs interlocuteurs patronaux ou politiques, n'est dès lors pas négligeable, loin d'une diminution du taux de syndicalisation souvent présentée comme un indicateur de la perte de capacité d'action syndicale.

Leurs ressources internes sont nombreuses, ils disposent de bureaux d'étude et leurs ressources proviennent, principalement, des cotisations individuelles de leurs membres et, notamment, de subsides liés à l'organisation d'activités d'éducation permanente reconnues. Les rentrées de

---

<sup>3</sup> À la différence, par exemple, des principaux partis politiques, les syndicats belges sont restés des organisations unitaires malgré l'évolution fédérale du pays.

<sup>4</sup> Chiffres de Faniel et Vandaele 2012.

cotisations ont cependant baissé en raison notamment du nombre élevé de chômeurs et de prépensionnés qui paient des cotisations réduites<sup>5</sup>.

Les statuts des trois organisations syndicales interprofessionnelles prévoient explicitement leur indépendance vis-à-vis des partis politiques. Il n'en reste pas moins qu'elles appartiennent toutes trois à une famille idéologique (logique de pilariation ; Lijphart, 1977) et participent par là à la structuration caractéristique de la société belge. Les syndicats ont largement utilisé leurs relais politiques pour peser sur la législation et sur les options budgétaires de l'Etat. Ces liens évoluent toutefois de sorte que certaines organisations syndicales n'ont plus un relais politique unique mais disposent de multiples accès partisans.

Considérées en Belgique comme de véritables acteurs de la décision politique, les organisations syndicales participent avec le banc patronal à la concertation sociale institutionnalisée. Elles participent aux organes de consultation et siègent au sein du comité de gestion des organismes de la sécurité sociale. Lors de la mise sur pied d'un système généralisé d'assurances sociales en 1944, les syndicats ont revendiqué et obtenu que les interlocuteurs sociaux soient associés à la gestion des grands organismes assureurs par lesquels transitent les flux financiers en provenance des cotisations à charge des travailleurs et des employeurs. La négociation directe avec les employeurs s'effectue soit au Conseil national du travail au sein duquel les conventions collectives interprofessionnelles peuvent être signées depuis 1968, soit en dehors de toute institution au sein du Groupe des Dix, par exemple lors de pourparlers pour la signature d'accords interprofessionnels (dits AIP). L'institutionnalisation de la concertation sociale contribue à intégrer les organisations syndicales à la production de la norme et à son respect, les engageant dans un processus de « responsabilisation » sur lequel s'appuient les autres acteurs de la concertation pour rappeler à l'ordre les responsables syndicaux lors des mouvements de contestation.

## 2.2. *L'affaiblissement de la capacité syndicale*

Au cours des dernières décennies, plusieurs réformes politiques ou moments particuliers de la concertation témoignent de l'érosion de la capacité des syndicats belges à peser sur la décision.

En ce qui concerne la négociation collective, en principe autonome, portant sur les accords interprofessionnels, on observe, d'une part, une difficulté croissante à conclure des accords et, d'autre part, un résultat d'ampleur décroissante.

Tant en matière de régulation du travail que de négociation salariale, le cahier des charges de la négociation sociale n'est plus établi sur la base d'initiatives des organisations sociales mais est imposé par le pouvoir politique. Les propositions d'initiative de la concertation portent sur des thèmes sociétaux (prévention des assuétudes, par exemple) moins conflictuels que les premiers évoqués.

Commençons par la négociation salariale. Le tableau ci-dessous présente la marge négociée, ou imposée par le gouvernement, et l'inflation attendue au moment de la décision. On peut observer que jusqu'en 2007-2008, les accords salariaux interprofessionnels prévoient une norme indicative supérieure à l'inflation. Les salaires sont automatiquement indexés sur la base de l'indice santé et des

---

<sup>5</sup> Un autre flux financier transite par les services agréés de paiement des allocations de chômage créés par les organisations syndicales. L'office national de l'emploi leur alloue une indemnité pour les frais d'administration occasionnés par le paiement de ces allocations. Elle est calculée en fonction du nombre de dossiers traités. Les services agréés de paiement des indemnités de chômage ont cependant une comptabilité distincte de celles des syndicats. Par ailleurs, le bras financier du mouvement ouvrier chrétien – la société coopérative Arco – a sombré en 2011, emportée par la débâcle de la banque Dexia. Les organisations syndicales restent toutefois discrètes sur leurs revenus et l'état des caisses de grève. L'absence de personnalité juridique leur permet, non seulement de ne pas être poursuivis en justice pour des actes commis par leurs membres (lors de grèves ou manifestations par exemple), mais également de ne pas devoir déclarer à l'Etat leur patrimoine financier. Aucune organisation syndicale n'a à ce jour réduit son personnel (ou mis en vente son patrimoine immobilier) pour faire face à des ennuis financiers. Les syndicats belges ne semblent donc pas affectés par une modification substantielle de leurs ressources organisationnelles.

négociations sectorielles ou de secteur organisent une croissance supplémentaire des salaires ne dépassant en principe par la norme générale.

La crise économique et financière qui débute en 2008, dans un contexte où, en raison d'une inflation plus élevée qu'attendue, la progression des salaires a été supérieure à la norme salariale, rend plus difficile la conclusion d'un AIP. Les syndicats négocient et acceptent un « accord exceptionnel de crise » qui ne prévoit plus une norme fixée en pourcentage de la masse salariale mais un montant net, exonéré de cotisation, qui s'ajoute à l'indexation automatique des salaires.

Les années qui suivent se caractérisent pas un quasi blocage de la concertation. L'accord pré-négocié en 2011 est rejeté par la base des syndicats et fin 2012, le gouvernement « invite » les interlocuteurs sociaux à ne pas négocier de marge supérieure à l'inflation. L'accord relatif à la dernière période prévoit, pour sa part, une progression inférieure à l'inflation (cf. *infra*).

Tableau : norme salariale prévue par les AIP ou la loi depuis 1996

	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
					*			*	*	*
<b>Norme salariale</b>	6.1 %	5.9 %	6.4 à 7 %	5.4 %	4.5 %	5.0 %	Indexation+ 125 €net /an max	Indexation + 0 % en 2011 + 0.3% en 2012	Indexation +0%	0,5 % sans index
<b>Inflation prévue</b>	2.8 %	3.0 %	3.0 %	3.7 %	3.7 %	3.9 %	2.0 %	3.8 %	1,5 %	1,8 %
<b>Indice santé prévu</b>	2.6 %	3.1 %	3.5 %	3.0 %	3.3 %	3.8 %	2.2 %	3.7 %	1,7 %	1,9 %

Source : rapports du Conseil central de l'économie.

\* Absence d'AIP, norme fixée par le gouvernement

Au cours des dernières années, il a été demandé aux interlocuteurs sociaux de proposer des révisions du système ou dispositifs d'indemnisation du chômage, d'aménagement des fins de carrière, de préavis en cas de licenciement, d'accompagnement des restructurations d'entreprises. Les propositions attendues devaient répondre aux objectifs fixés par le gouvernement : renforcer le contrôle de la disponibilité des chômeurs, prolonger les carrières. En matière de négociation salariale, la loi contraint, depuis 1996, les interlocuteurs sociaux à tenir compte de l'évolution attendue des salaires dans les pays frontaliers. Pour faciliter les compromis entre interlocuteurs sociaux, le gouvernement fédéral a pris l'habitude de joindre à ces différentes négociations celle relative à l'utilisation de budgets spécifiques destinés à la revalorisation des allocations sociales d'une part et aux réductions de cotisations sociales, d'autre part.

La perte de capacité se mesure aussi à la difficulté des organisations syndicales à empêcher les réformes gouvernementales. Quelques exemples peuvent être cités. Ils concernent l'indemnisation du chômage, la gestion des fins de carrière, le droit du travail et les salaires.

Depuis 2004, le régime d'indemnisation du chômage a connu plusieurs réformes malgré l'hostilité des syndicats. Un premier plan « d'activation du comportement de recherche d'emploi » est décidé par le gouvernement. Il prévoit, au terme d'une procédure longue, l'exclusion des allocations de chômeurs n'ayant pas réalisé des efforts de recherche d'emploi suffisants. Ce plan, limité dans un premier temps aux moins de 50 ans, est progressivement étendu aux chômeurs plus âgés. Ensuite, la dégressivité des allocations est renforcée et les allocations d'insertion (dont bénéficient les personnes n'ayant pas suffisamment travaillé) sont limitées à trois ans.

Dans le domaine des fins de carrière, une loi sur le pacte de solidarité entre les générations limite l'accès aux préretraites. Deux réformes ultérieures durcissent encore les conditions d'accès et tout récemment, le gouvernement fédéral a porté l'âge de la retraite à 67 ans.

En matière de droit du travail et en particulier de licenciements, les interlocuteurs sociaux ont été contraints par une décision de justice d'harmoniser les statuts employé et ouvrier (les premiers bénéficiaient de délais de préavis plus long). A défaut d'accord entre interlocuteurs sociaux, le



gouvernement a imposé une réforme qui donne davantage de protection aux ouvriers au détriment des employés supérieurs.

Enfin, le système d'indexation automatique des salaires a été affecté soit par une modification de l'outil (composition du panier, lissage de l'indice) soit par une suspension du mécanisme (saut d'index).

Ces différentes réformes ont été contestées par les syndicats par différents moyens. Tantôt les syndicats proclamaient leur opposition à la réforme, tantôt, ils appuyaient leur opposition par des protestations d'ampleur (s'agissant des fins de carrières, des manifestations de masse, appuyées par des grèves générales). L'action syndicale a parfois conduit à amender certaines réformes (développement de possibilités de recours et accompagnement syndical des chômeurs, régimes transitoires pour les fins de carrière, par exemple) mais jamais à empêcher leur mise en œuvre.

### **2.3. *Le tournant de l'automne 2014***

Les élections du 25 mai 2014 ont conduit à la mise en place d'une majorité fédérale inédite, rassemblant les partis libéraux, le parti nationaliste flamand et le parti chrétien-démocrate flamand<sup>6</sup>. Ce gouvernement bénéficie du soutien d'une petite minorité de députés francophones et peut être qualifié de néolibéral du point de vue de son programme socio-économique (Faniel, 2014). Contrairement aux gouvernements précédents, il ne s'appuie pas sur une majorité parlementaire rassemblant la gauche et la droite susceptible de produire un effet de neutralisation réciproque. Les liens organiques ou personnels avec les organisations syndicales sont pratiquement inexistantes (seul les chrétiens-démocrates flamands ont des relations historiques avec l'un des grands syndicats du pays).

Figurent dans le programme gouvernemental : une restriction de l'accès aux allocations d'attente (par une limitation de l'âge et un nouveau critère de diplôme), un service à la collectivité pour les chômeurs de longue durée, une restriction supplémentaire de l'accès aux prépensions (62 ans pour le régime général et durcissement des régimes dérogatoires), l'obligation de disponibilité sur le marché du travail des prépensionnés (actuels et futurs), l'accroissement de la flexibilité du travail (notamment en matière d'heures supplémentaires), la restriction de l'accès au crédit-temps (passage de 55 à 60 ans du crédit-temps de fin de carrière), le recul à 67 ans de l'âge légal de la retraite, la réduction des salaires réels (blocage des salaires et saut d'index) (Gracos, 2015 ; Conter, Demertzis, Faniel, 2015). Malgré des références nombreuses à l'importance de la concertation sociale, le programme gouvernemental comprend aussi des dispositions qui menacent directement le pouvoir syndical. Il s'agit d'une part de la « tripartisation » de la concertation (perçue par les syndicats, dans le contexte actuel, comme un jeu de un contre deux) et, d'autre part, de la restriction du droit de grève par l'instauration d'un service minimum dans certains secteurs, les transports publics notamment. Il est à noter que, contrairement aux craintes des syndicats durant la période de formation du gouvernement, ce dernier ne remet pas en cause le versement des allocations de chômage par les syndicats ni l'absence de personnalité juridique.

L'annonce de ces projets a entraîné une mobilisation syndicale en front commun qualifiée par de nombreux observateurs d'une ampleur inégalée au cours des 30 dernières années. En effet, après un rassemblement d'avertissement, suivi par une manifestation nationale rassemblant 120.000 personnes à Bruxelles, quatre grèves ont été organisées dans différentes provinces du pays (on parle de grève tournantes), avec en point d'orgue une grève générale nationale le 15 décembre. Au cours de cette dernière, les transports en commun, l'aviation civile, le port d'Anvers, l'ensemble des zones industrielles du pays ont été mis à l'arrêt.

---

<sup>6</sup> MR et VLD, NVA, CD&V.

Cette mobilisation a permis de relancer un processus de négociation alors que les employeurs n'étaient guère demandeurs de négocier. Mais malgré l'ampleur exceptionnelle du mouvement de protestation, les syndicats ne sont parvenus à infléchir la politique gouvernementale que de façon symbolique. En effet, la concertation avec les employeurs a permis d'étaler la mise en œuvre de mesures de restriction de l'accès aux préretraites, d'une part, et de programmer une augmentation des salaires nominaux d'environ 0,5 % en deux ans (mais sans remettre en cause le saut d'index).

Plus encore que par le passé, on observe que les syndicats belges conservent d'importantes ressources de pouvoir, comme en témoigne la démonstration de force que constitue la mobilisation de l'automne-hiver 2014. En revanche, la capacité de transformer cette mobilisation en résultat de négociation est, dans le contexte actuel, relativement faible.

Une explication tient dans la convergence d'intérêt et de stratégie entre le gouvernement fédéral et les organisations patronales. Les marges de négociations syndicales dans la concertation étaient limitées car, en cas d'échec de la négociation, il est prévu que ce soit le gouvernement qui décide unilatéralement.

La puissance de mobilisation reste donc importante et le nombre d'actions ne faiblit pas. En raison d'un décalage temporel dans la comptabilisation et le traitement du nombre de jours de grève, les chiffres de la conflictualité de l'automne-hiver 2014 ne sont pas encore disponibles. Il est toutefois certain qu'ils dépasseront les chiffres enregistrés au premier semestre – considéré comme calme en raison d'un contexte pré-électoral – qui s'établissaient à 82 902 jours de grève, soit largement inférieurs à la même période en 2013 (Gracos, 2015).

Il semble donc que ce ne soit pas du côté des facteurs les plus étudiés dans la littérature (évolution du contexte économique, ressources de pouvoir syndical) que l'on peut trouver les seuls facteurs explicatifs de la perte de capacité syndicale récente.

### *3. Élargir les clés de lecture*

La littérature a beaucoup illustré les facteurs socio-économiques qui limitent la capacité syndicale. Le contexte économique et du marché du travail, d'une part, les ressources et aptitudes internes, d'autre part, ont été évoquées dans la première section de cette communication.

Notre propos n'est pas de hiérarchiser les causes d'une moindre efficacité syndicale mais de souligner deux éléments sans doute trop peu traités jusqu'ici.

#### *3.1. Inerties et résistances*

Il s'agit d'abord des résistances à l'action syndicale visant à affaiblir le travail syndical par un travail de différents ordres : politique, cognitif, médiatique, juridique. L'action syndicale est ainsi contestée dans les médias, d'une part, et devant les tribunaux, d'autre part.

L'action syndicale récente a été disqualifiée (par des responsables politiques, des journalistes, des représentants patronaux notamment) et présentée comme politique, c'est-à-dire comme visant à contester la légitimité d'un gouvernement (soutenu par une majorité parlementaire) et visant le retour au pouvoir d'un parti (le PS) électoralement affaibli.

Plus fondamentalement, le droit de grève (et de manifester) a été opposé au droit de travailler. Tout un discours a été construit autour de l'idée que l'action syndicale n'était légitime que si elle n'entravait pas d'autres droits (à la mobilité et de travailler). Le droit de grève est ainsi ramené à un droit individuel alors qu'il est par nature collectif. Les piquets de grèves, les pressions à fermer des enseignes, les barrages routiers sont ainsi délégitimés. Les faits de violence (qu'il s'agisse d'émeutes en fin de manifestation ou d'événements anecdotiques dans un commerce local) sont mis en exergue dans la même perspective.

Des organisations patronales publient également des chiffres sur le coût des actions de grèves (en termes de perte de valeur ajoutée et d'effets estimés sur l'emploi). De même, elles minimisent

souvent l'action syndicale en comparant les effectifs des manifestants ou des grévistes et l'ensemble de la population au travail.

Il est difficile d'estimer, à court terme, les effets cognitifs des actions de résistances. Néanmoins, on observe une certaine retenue de la part des organisations syndicales, qui renoncent par exemple début 2015 de s'engager dans une nouvelle grève malgré la demande de la base.

En revanche, les tentatives de condamnation en justice des actions de blocage n'ont à ce jour, jamais abouti.

### **3.2. Rôle du politique**

Le deuxième facteur qui acquiert un poids déterminant, surtout en période récente, est le rôle du politique. Les relations particulières des syndicats aux partis, d'une part, et l'intervention des pouvoirs publics dans la concertation sociale, d'autre part, sont souvent envisagées dans la littérature comme des ressources de pouvoir pour les syndicats.

Ce constat ne souffre pas de remise en cause pour ce qui concerne le passé en Belgique. C'est en effet le législateur (parfois en tant que constituant) qui a permis la liberté d'association, qui a reconnu la liberté d'action syndicale, qui a créé les institutions de la concertation sociale. Ceci a permis aux syndicats de se développer, d'exercer sous moindre contrainte leur travail de représentation et d'engranger nombre d'acquis sociaux, en matière de sécurité sociale, de régulation du travail et de salaires notamment. Le pouvoir public est en quelque sorte intervenu pour modifier le rapport de force au sein de la concertation, et rééquilibrer la relation inégalitaire entre employeurs et travailleurs.

Mais on doit constater que depuis une période relativement récente, l'intervention publique dans la concertation, voire le tripartisme de fait, ne constitue plus nécessairement un élément facilitateur. Elle peut au contraire modifier les rapports de force, cette fois en faveur du banc patronal, afin de limiter les prétentions syndicales dans la négociation. Cet élément nous semble peu pris en compte jusqu'ici dans la littérature. Il ne s'agit pas d'envisager cet éclairage nouveau en termes de substitution mais de façon complémentaire.

L'affaiblissement progressif de la capacité d'action des syndicats belges trouve son explication dans plusieurs facteurs structurels mais l'échec du mouvement de contestation sociale de l'automne-hiver 2014 met en évidence un facteur-clé de ce processus, le rôle du politique. En l'occurrence, la mise sur pied d'un gouvernement de droite, quasi sans relai politique pour les organisations syndicales représentatives, et appuyant les revendications patronales, a substantiellement vidé la concertation sociale de sa substance et de son statut d'instrument de politique publique. Le passage par la concertation ne devenant qu'un élément du processus de légitimation de la décision politique. Cette stratégie gouvernementale affecte la capacité des syndicats à avoir un impact sur le processus et le contenu des réformes, et cela alors même que l'institutionnalisation historique de la concertation sociale a, de par sa nature, contraint les syndicats à être responsabilisés dans la production de la norme.

## **4. Bibliographie**

- Arcq E., Capron M., Leonard E., Reman P. (dir.), 2010, *Dynamiques de la concertation sociale*, CRISP, Bruxelles.
- Capron M., Conter B. et Faniel J., 2013, « Belgique : la concertation sociale interprofessionnelle grippée », *Chronique internationale de l'IRES*, n°141, pp. 3-11.
- Capron M., Faniel J., Gobin C., Vandewattyne J., 2012, « Mobilisations sociales sur fond de crises multiples », *Chronique internationale de l'IRES*, n°137, pp. 28-36.

- Conter B., Demertzis V., Faniel J., 2015, « Belgique : le projet gouvernemental contesté par la mobilisation et la négociation » *Chronique internationale de l'IREs*, n°149, pp. 60-68.
- Faniel J., Vandaele K., 2012, « Implantation syndicale et taux de syndicalisation (2000-2010), » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2146-2147.
- Faniel J., 2014, « Comment caractériser le gouvernement Michel ? », *Les @nalyses du CRISP en ligne*, 11 novembre, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).
- Gracos I., 2014, « Grèves et conflictualité sociale en 2013 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2208-2209.
- Gracos I., 2015, « Grève et conflictualité sociale en 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n°2246-2247.
- Hyman R., 2007, « How can trade unions act strategically? », *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 13 no. 2, pp. 193-210.
- Hyman R., Gumbell-Mc Cormick R., 2010, « Syndicats, politique et partis: une nouvelle configuration est-elle possible ? », *La Revue de l'IREs*, n°2, pp. 17-40.
- Levesque C., Murray G., 2010, « Comprendre le pouvoir syndical : ressources et aptitudes stratégiques pour renouveler l'action syndicale », *La Revue de l'IREs*, n° 65, pp. 41-65.
- Lijphart A., 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven.
- Muller P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 2, pp. 189-207.
- Pernot J.-M., 2010, *Syndicats : lendemains de crise ?*, Folio, Gallimard, Paris.
- Pichault F., De Coster M., 1998, « Les syndicats face aux défis de la participation », dans De Coster M., Pichault F., *Traité de sociologie du Travail*, De Boeck, Bruxelles, pp. 157-183.
- Visser J., 2012, « The rise and fall of industrial unionism », *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 18, no. 2, pp. 129-141.
- Vleminckx K., 2011, « La réforme de l'Etat-providence belge : chronique », *Revue belge de sécurité sociale*, 3, pp. 407-460.