Belgique

Accord salarial interprofessionnel et élections législatives

Christian DUFOUR

En novembre 1998 les organisations d'employeurs et de salariés belges ont fait part d'un compromis sur un accord interprofessionnel signé le 8 décembre, après aval du gouvernement. Les secteurs doivent depuis lors en décliner les conséquences en fonction de leurs réalités spécifiques.

Six mois après cet accord, la Belgique se prépare à des élections législatives. Elles auront lieu le 13 juin 1999 en même temps que les élections européennes. Formellement les deux événements sont distincts l'un de l'autre. Mais l'intrication des organisations professionnelles de salariés et des partis politiques est suffisamment forte pour que les deux événements soient mis en relation. Certains points de l'accord interprofessionnel, et son existence même, ne peuvent être lus sans tenir compte des enjeux fédéraux belges que l'élection doit orienter.

Un accord attendu mais pour quel enjeu ?

Le « modèle belge de relations professionnelles » suppose que pour chaque période de deux années, un accord interprofessionnel soit signé. Il ouvre la négociation dans les différents secteurs économiques en leur fixant des perspectives : niveaux des augmentations de salaires, programmes d'emplois, formation professionnelle, etc. La confirmation de l'indépendance de la négociation d'une part et d'autre part la place des structures interprofessionnelles dans la vie du pays sont parmi les enjeux centraux de cette négociation.

Depuis plusieurs années ce modèle a été sérieusement mis à mal, si l'on s'en tient aux apparences. Le gouvernement a pris une série de mesures qui ont conduit à limiter la marge de manœuvre des organisations professionnelles sinon à les rendre dépendantes des initiatives gouvernementales [1]. Cette année les négociateurs

1. *Cf.* C. Dufour, « Du pacte pour l'emploi à un accord national avorté », *IRES Chronique Internationale*, 40, mai 1996 ; « Pacte social, nouvel échec », *Chronique Internationale de l'IRES,* 49, novembre 1997.

avaient à cœur de sortir de cette impasse. Une série d'explications sont possibles pour comprendre cette volonté renforcée. L'évolution des positions syndicales dans une situation économique améliorée, la volonté du gouvernement de ne pas assumer trop directement les conséquences des normes sociales ainsi établies, et la perspective des élections législatives se sont finalement coalisées pour aboutir à une remise en vigueur du modèle dans sa forme canonique. L'accord joue en fait subtilement du réel et du virtuel pour se donner une consistance.

Les termes de l'accord

Le volet salarial de l'accord prévoit qu'en 1999-2000 les salaires pourront augmenter de 5,9 %. Cette norme inclut la progression automatique des salaires liée à « l'index », ainsi que les augmentations conventionnelles des salaires de base. Il reste aux secteurs à jongler sur l'évolution de la masse salariale pour dégager des hausses de salaires nouvelles si possible. La question de la répartition des augmentations potentielles est un enjeu important de ces négociations à venir.

Autant qu'au niveau d'augmentation auquel aboutit cette négociation salariale, il faut s'intéresser à l'existence même de cette norme, parce qu'elle constitue une étape importante dans l'histoire des compromis socio-politiques belges. Depuis 1996 une loi dite de compétitivité du pays interdit que les augmentations salariales dépassent celles consenties dans les pays voisins (Allemagne, Pays-Bas, France). Jusqu'à maintenant le gouvernement avait dû intervenir pour fixer lui-même les normes salariales et faire appliquer sa loi. C'est la première fois que les négociateurs signent un accord « libre » à l'intérieur de ce cadre législatif. L'acceptation *de facto* par les syndicalistes de cette contrainte économico-législative, après une longue période d'opposition, recouvre des évolutions au sein des organisations syndicales de salariés. Les syndicats justifient leur évolution, en faisant valoir entre autres que ce compromis comporte la condition que les secteurs professionnels chargés de mettre en œuvre l'accord ont à respecter la norme salariale sans qu'elle s'impose comme une contrainte absolue : la liberté de négociation et les principes syndicaux trouvent leur compte dans cette formulation [1].

Sur la formation professionnelle et la création d'emplois, l'accord demande aux négociateurs des secteurs de prendre en compte les évolutions connues dans « les pays de référence », au même titre que leurs augmentations prévisionnelles de salaires sont utilisées pour déterminer les évolutions de salaires belges. Concernant la formation professionnelle il s'agit d'obtenir des entreprises qu'elles atteignent en fin de période un niveau de coût de 1,4 % de la masse salariale contre 1,2 % en 1998. Concernant l'emploi, l'attention des négociateurs sectoriels est attirée sur le fait que les prévisions de créations d'emploi belges sont plus faibles que celles des pays de référence (2 % contre 2,2 %) dans la période de l'accord, et qu'il s'agit de se rapprocher de la norme retenue. Les termes de ces deux chapitres sont directement liés à la négociation politique européenne sur l'employabilité et la lutte contre le chô-

1. Commentant le projet d'accord, la FGTB nuance ainsi son interprétation : « *Le texte entend privilégier la libre négociation des secteurs, en tenant compte de l'environnement, mais sans norme salariale imposée par la loi*. » *Syndicats*, 20.11.98.

mage. L'un des objectifs du gouvernement était de faire valider par les négociateurs sociaux les plans qu'il soutient au niveau européen.

L'accord comporte une demande conjointe des signataires pour que l'Etat contribue à la baisse des charges des entreprises. Ce thème est particulièrement brûlant en Belgique parce que la Communauté européenne a condamné certaines subventions étatiques, et que les entreprises pourraient être contraintes de les rembourser [1]. Mais en plus il fait partie de la politique du gouvernement d'abaisser les coûts salariaux du pays, pour l'aider à rester compétitif. La réduction des cotisations sociales des entreprises serait cette fois-ci liée à la signature d'accords sectoriels conformes à l'accord interprofessionnel en matière de formation et d'emploi et à l'évaluation de leurs résultats. Ce faisant les négociateurs jouent un rôle de codécisionnaires dans la mise en œuvre d'un programme gouvernemental visant à réduire de 108 milliards de francs belges (18 milliards de FF ; 2,75 milliards d'euros) les charges des entreprises sur la période 1999-2004.

L'accord comprend aussi une série de mesures visant à étudier les effets du stress sur les salariés, à réévaluer à terme le salaire minimum d'embauche en lien avec la politique de rémunération des chômeurs, à poursuivre la politique de prépensions en faveur de salariés ayant travaillé dans des conditions de pénibilité spécifiques, à analyser dans les conventions le statut des travailleurs à temps partiel, et à revoir les classifications qui conduisent à pénaliser les femmes dans leurs carrières, etc. Un chapitre spécifique est aussi réservé aux petites entreprises et à la représentation en leur sein. La réduction du temps de travail ne figure que pour mémoire dans le document, par appel à la réduction des heures supplémentaires. Des mesures incitatives sont évoquées concernant les petites entreprises qui travaillent quarante heures par semaine pour les pousser à s'en tenir à 39 heures.

Quelle efficacité de l'accord ?

Quelques jours après la signature de l'accord, en décembre, les textes gouvernementaux qui le mettent en œuvre reconnaissent à la norme salariale une fonction contraignante. L'ambiguïté des interprétations n'est sans doute pas fortuite. Il ne manque pas d'employeurs, surtout du côté flamand, qui se plaignent depuis longtemps que les carcans salariaux les gênent parce que leurs résultats sont bons et que leurs salariés ne se satisfont plus des objectifs interprofessionnels. L'accord salarial, cœur de l'accord interprofessionnel, souffre ainsi de deux hypothèques majeures : d'une part les contraintes économiques légitimées par la construction européenne ont de fait été internalisées par les négociateurs en lieu et place du gouvernement ; d'autre part la norme interprofessionnelle risque de n'être qu'une chimère voilant des disparités gérées au niveau des entreprises par des accords implicites plus favorables que les accords explicites. La négociation, l'indépendance des acteurs et les termes de l'accord lui-même seraient alors plus virtuels que réels. Les objectifs gouvernementaux ne sont pas moins présents que lorsque l'exécutif politique dé-

1. La Cour de justice européenne demande le remboursement de 25 milliards de FB (4,2 milliards de FF) versés en subventions à 1 200 entreprises exportatrices. C'est le commissaire européen … belge Karel van Miert qui assume cette responsabilité pour la Communauté.

cide des objectifs salariaux, et les employeurs se réservent de contourner les accords sectoriels par des politiques propres aux entreprises, avec l'aval des salariés sinon celui des syndicats. Des observateurs s'étonnent (*Le Soir* du 17 novembre 1998) que la Banque de Belgique soit l'instigatrice rigoureuse de l'alignement salarial sur les pays de référence en même temps qu'elle tait le contenu des bilans sociaux des entreprises qu'elle détient cependant. Or nombre d'entre elles sont soupçonnées d'avoir très largement outrepassé les normes salariales des deux années précédentes sans s'attirer de sanction. Les agents de l'Inspection sociale font part de leur côté des risques d'une « modération salariale à deux vitesses », qui obéirait plus aux lois du marché qu'à la loi sur la compétitivité, les salariés déjà les mieux rémunérés profitant nettement plus que les autres de la moyenne obtenue *in fine*.

Une interprétation plus optimiste voit dans cet accord le signe que « la concertation sociale est en train de trouver de nouvelles marques ». « Les interlocuteurs sociaux ne conditionnent pas leur participation à la décision à la seule responsabilité de partager des gains de productivité. La concertation se pose moins le problème du partage que des conditions de la croissance et de la création d'emplois. [1] »

L'avenir devra dire si cet accord interprofessionnel est plus qu'une vertueuse fiction dans un paysage social en recomposition. Le secrétaire général de l'Emploi et du Travail, Michel Jadot, déclarait publiquement au lendemain de la présentation de l'accord que : « On demande aux monuments de notre histoire sociale de servir à d'autres fins que celles pour lesquelles ils avaient été bâtis. » Le bipartisme des accords sociaux masquerait la réalité nouvelle que constituerait l'initiative étatique insérée dans la politique européenne. Suivant cette interprétation, le modèle belge de relations professionnelles ne servirait plus qu'à faire avaliser les décisions politiques par les négociateurs sociaux.

L'accord interprofessionnel belge devrait amener à des réflexions sur l'avenir de la négociation européenne. Car en dehors de la complexité qu'il peut revêtir pour des observateurs extérieurs, il manifeste au moins une orientation sur laquelle les exégètes sociaux belges semblent unanimes : « Les commentateurs n'hésitent pas à qualifier l'accord d'historique, comme s'il consacrait à la fois la fin d'une époque, celle du partage des fruits de la croissance et le début d'une ère nouvelle, celle de la solidarité entre les interlocuteurs sociaux pour maintenir les performances de l'économie nationale au niveau des autres économies européennes [2] ».

Si cette interprétation est juste, il sera intéressant de comprendre dans quelles conditions cette orientation est compatible avec l'initiative de Doorn [3], qui voudrait éviter que les négociations ne soient l'oc-

1. Pierre Reman « La bonne forme de la concertation sociale » à paraître in *La Revue nouvelle*, Bruxelles, mai-juin 1999.
2. Estelle Krezlo « L'accord interprofessionnel 1999-2000 : entre modèle belge et modèle européen. » à paraître in *L'année sociale 1998*, Bruxelles, Institut de sociologie.
3. Lors d'une rencontre au sommet à Doorn (Pays-Bas) en septembre 1998, les confédérations allemande, belges, néerlandaises et luxembourgeoises ont pris la décision de coordonner leurs politiques salariales en vue de réaliser notamment des augmentations salariales correspondant à la somme du taux d'inflation et des gains de productivité.

casion de provoquer des sous-enchères sociales, et dont les confédérations belges sont des parties prenantes actives.

Une période de vérification de la solidité des piliers

Cet accord survient à un moment où les syndicats connaissent de forts débats internes et où partis et syndicats préparent les élections législatives. Au bout du compte la question est de savoir si les « piliers » sont toujours solides et cohérents.

Retour à l'orthodoxie du modèle de négociations ?

Dans la même période où cette négociation aboutissait, la CSC tenait congrès. Cette centrale est la plus importante de Belgique, avec ses 1,6 million de membres. Elle bénéficie même d'une légère progression de ses effectifs. Elle a cependant tenu à souligner dans ses résolutions qu'elle se devait impérativement de préparer une évolution profonde. Elle compte en particulier se centrer plus fortement sur la coopération entre ses organisations ouvrières et ses organisations d'employés. Mais cela suppose de dépasser des clivages très anciens et profondément inscrits dans les réflexes syndicaux. Les termes des résolutions laissent transparaître la crainte d'une résistance interne plus forte que souhaitée même si elle n'est pas organisée. Lors du vote sur l'acceptation de l'accord, la direction de la CSC a obtenu 88 % des voix. Les oppositions sont venues du côté des francophones, et en particulier des organisations d'employés qui ont décidé dans leur dernier congrès de privilégier la réduction du temps de travail.

A la FGTB le score est moins élevé, puisque 76 % des mandats ont été positifs. Il est vrai que les difficultés de principe étaient plus grandes du côté de la centrale socialiste. Là aussi ce sont surtout les employés (qui ont une plate-forme commune avec leurs collègues de la CSC sur le temps de travail) et les métallos francophones qui ont refusé le quitus aux négociateurs.

Dans le syndicat libéral (85 %) comme chez les employeurs la signature de l'accord a bénéficié d'un large soutien.

Les termes de l'accord, comme les circonstances de sa signature visent, pour les directions centrales des syndicats à manifester la permanence du modèle de négociation, avec la prééminence des négociations interprofessionnelles au niveau fédéral. Des voix s'élèvent au sein des syndicats pour faire valoir que la signature en tant que telle n'est pas une garantie de cette permanence et pour soutenir que les termes de l'accord ne sont pas très positifs.

Pour les autres, qui semblent constituer une large majorité, l'affirmation de l'existence des organisations professionnelles est rappelée avec cet accord. La date de la signature de l'accord n'est pas sans intérêt : elle se situe à une distance suffisante des échéances politiques pour que le soupçon d'une liaison directe soit partiellement écarté, et les compromis contenus dans l'accord manifestent que le front commun syndial reste fort. Les deux principales organisations syndicales manifestent leur compréhension pour une politique qui cherche à maintenir la compétitivité de la Belgique, pourvu qu'elles puissent jouer un rôle important dans les processus de répartition. C'est leur autonomie à l'égard de la sphère politique qui peut être mise en cause. A proximité d' élections législatives les organisations professionnelles rappellent les ressources de compromis social dont elles restent porteuses.

Quelles coalitions politiques à venir ?

Le 13 juin la Belgique devrait connaître une échéance politique redoutable, puisque outre les élections européennes se tiendront aussi les élections pour le parlement fédéral et celles pour les parlements régionaux. A quelques semaines des élections, personne n'est capable de dire quels types de gouvernements sortiront des urnes. Les manœuvres politiques sont particulièrement intenses dans un pays pourtant habitué à des arrangements d'une complexité savante. La difficulté pourrait venir d'une contradiction nouvelle entre les jeux d'appareils et les demandes politiques de la population [1]. Les fondements sociologiques des piliers [2] semblent plus mis à mal que ne le laissent transparaître les constructions organisationnelles. Les bases socialistes et chrétiennes comme les groupements communautaires (Flamands, Wallons, Bruxellois, Germanophones) peuvent réserver des surprises électorales. Les alliances susceptibles de se former à la suite des élections sont très ouvertes du côté des états-majors (un gouvernement socialiste-libéral est envisagé), alors que les électeurs, socialistes et libéraux au premier rang, semblent très réticents à cette idée. La question des alliances et de la relation entre les partis politiques et leur base retentit directement sur des organisations syndicales de salariés dont les appareils s'identifient fortement avec des appartenances partisanes. Et les conflits politiques traversent directement les bases syndicales (surtout les bases militantes). La sagesse voulait qu'avant une pareille épreuve le système de négociation manifeste sa permanence, même si cela devait passer par un certain formalisme.

Parmi une multitude d'autres, deux risques principaux sont décelables avant les élections. Le premier, plus classique, consisterait en ce que le gouvernement soit impossible à former, en particulier si les tendances communautaires et autonomistes flamandes sortaient très renforcées du scrutin, et que les partis dominants actuellement au niveau fédéral, affaiblis dans leurs régions de prédilection et au niveau central, ne puissent trouver un compromis solide entre eux, et perpétuent néanmoins une alliance de circonstance allant de crise en crise. Dans cette hypothèse les employeurs et les syndicalistes restent le noyau solide de la fédération belge, et ils ont intérêt à préserver l'existence d'un Etat fédéral autonome et fort, qui leur garantit leur représentativité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Le deuxième risque est celui d'une progression des écologistes qui fasse d'eux les partenaires nécessaires d'un gouvernement fédéral, ce que les sondages donnent comme très probable. Or les électeurs des différents partis semblent assez sensibles à l'intérêt d'une alliance de leur propre parti avec les écologistes au sein du gouvernement. Les socialistes, comme les libéraux et les sociaux-chrétiens l'envisagent sans grande hostilité, alors que les sociaux-chrétiens refusent la reconduction de l'accord de gouvernement avec les socialistes et que les socialistes repoussent l'hypothèse d'un accord avec les libéraux. L'entrée des écologistes dans le jeu politique

1. Sondage réalisé le 26 mars 1999, auprès de 1044 personnes, publié dans *Le Soir* du 13 avril.
2. *Cf.* Christian Dufour, « Belgique : discussions sur l'avenir politique et rôle des piliers », *Chronique Internationale de l'IRES*, 53, juillet 1998.

gouvernemental serait une nouveauté majeure pour les syndicats, parce que ce courant politique est plus « transsyndical » que les autres partis, ce qui ne manquerait pas de jeter un trouble très sérieux dans les jeux de rôles établis. Le Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC) plaide ouvertement pour une solution de ce type, ce qui ne manque pas d'inquiéter les états-majors de tous les partis.

Last but not least, les organisations syndicales ont accepté que les élections professionnelles soient retardées d'un an afin qu'elles ne coïncident pas avec les élections politiques, comme cela devait être le cas. La campagne électorale sociale a néanmoins commencé. L'enjeu est de savoir si les changements favorables à la CSC s'avèrent durables. Cela n'a pas empêché que le front commun des syndicats soit maintenu durant les négociations interprofessionnelles, et que les négociations sectorielles soient aussi menées dans le cadre du front commun. Le report des élections sociales est un signe que, si le modèle belge n'est plus ce qu'il était, la réalité de la représentation professionnelle demeure.

Sources :
Le Soir, documents syndicaux, Observatoire européen des relations professionnelles (EIRO).