

## Quel avenir pour la concertation sociale régionale à Bruxelles ?

Anne GUISET

[anne.guisset@usaintlouis.be](mailto:anne.guisset@usaintlouis.be)

### 1. INTRODUCTION

Messieurs les Ministres,  
Madame la secrétaire d'État,  
Mesdames et messieurs les représentants des Conseils économiques et sociaux,  
Mesdames et messieurs,

Je remercie les membres du Conseil économique et social pour leur invitation, c'est un plaisir d'être parmi vous aujourd'hui. Durant les 45 minutes à venir, je vous propose de passer en revue toute une série d'observations qui, mises bout à bout, nous permettrons – espérons-le – de formuler certains éléments de réponses à la question : Quel avenir pour la concertation sociale régionale à Bruxelles ? Je n'ai aucun talent divinatoire, les éléments que je vais vous présenter sont issus d'une recherche doctorale menée entre 2015 et 2019, qui s'est intéressée aux évolutions de la concertation sociale interprofessionnelle en Belgique. À cette occasion, j'ai eu l'opportunité d'interroger différents acteurs issus des organisations patronales, syndicales, des conseils économiques et sociaux, des cabinets ministériels et des administrations traitant principalement des matières économie et emploi. De ces entretiens ont émergé des observations, parfois convergentes, parfois divergentes, de la part des acteurs de la concertation eux-mêmes. En synthétisant ces dernières, en les analysant et en les présentant côte à côte, en les mettant en perspective avec un accent sur la dimension régionale bruxelloise, gageons que la synthèse de ces observations pourra alimenter les discussions entre les représentants des différents conseils économiques et sociaux lors de la table ronde qui suivra cette présentation et lors des débats à venir sur l'avenir de la concertation sociale en Région bruxelloise. L'*objectif* est de prendre le temps du recul, de lever le nez des dossiers, de sortir pour un temps des échéances de remise d'avis et d'observer ce qui fait la concertation sociale bruxelloise aujourd'hui, et de réfléchir à la manière dont elle peut s'adapter aux défis de demain.

La science politique nous enseigne qu'une institution est davantage qu'un ensemble de règles et de normes. Une institution, ce sont également des pratiques et des idées portées par des acteurs qui y prennent part. Les règles, les pratiques, les idées et les comportements, lorsqu'ils sont congruents, permettent à une institution de fonctionner et de se pérenniser. Le CESRBC en 25 ans d'existence est devenu le centre de gravité de la concertation sociale bruxelloise, offrant à cette dernière un socle institutionnel stable. C'est précisément la stabilité de ce socle institutionnel et des pratiques qu'il engendre qui permet de mettre en évidence les délimitations de la concertation sociale bruxelloise. Est-il possible d'étendre davantage, de renforcer cette dernière ? Dans quelles directions ? Selon quelles modifications du cadre institutionnel et selon quelles justifications pragmatiques, politiques, démocratiques ?

Faire le tour de ces questions requiert d'examiner quelles sont les balises, les fondements de la concertation régionale telle qu'on la connaît actuellement, et d'identifier sur base de cela les points de tension, les nœuds qui constituent peut-être des invitations à procéder à des

ajustements de l'institution concertation sociale. Dans un premier temps, on réalisera un bref retour vers le passé pour mettre en évidence l'évolution des dynamiques de la concertation sociale bruxelloise et le processus de formation du CESRBC tel qu'on le connaît aujourd'hui. On s'intéressera ensuite aux caractéristiques du fonctionnement de la concertation et plus spécifiquement aux compétences de consultation et d'organisation de la concertation. Un troisième point sera consacré au spectre d'intervention, aux matières qui font l'objet de la concertation. Nous nous tournerons ensuite vers la question des acteurs représentés au sein des instances de concertation et terminerons ce tour d'horizon en pointant trois enjeux transversaux qui viennent se greffer aux questionnements autour du futur de la concertation sociale régionale à Bruxelles.

## 2. BREF HISTORIQUE

Avant d'esquisser les directions possibles pour le futur de la concertation sociale bruxelloise, rappelons-nous d'où provient ce mécanisme d'association des forces économiques et sociales à la prise de décision politique.

Des rassemblements entre acteurs économiques, industriels, sociaux et des mandataires politiques ont préexisté aux conseils économiques régionaux bruxellois, flamand et wallon tels qu'ils existent dans leurs formes actuelles. Une partie de ces regroupements a notamment été encouragée dans la seconde moitié du 20<sup>è</sup> siècle qui est caractérisée par des aspirations à la décentralisation économique. Cette période voit éclore tout une série d'associations de fait ou de droit privé, locales, provinciales, régionales, qui réunissent des acteurs essentiellement économiques (industriels), mais également politiques, intellectuels, qui se réunissent afin d'organiser le plaidoyer en faveur du développement économique de leurs circonscriptions respectives. On pense notamment au VEV (*Vlaams economisch Verbond*) ou au Comité Central industriel, deux groupes de pression économiques regroupant des employeurs et des représentants des milieux industriel et entrepreneurial. C'est avec la loi Terwagne portant organisation de la planification et de la décentralisation économique (1970) qu'apparaît la première mouture des conseils économiques régionaux qui préfigure les CES actuels. Les conseils économiques régionaux sont alors des assemblées consultatives qui interviennent sur les questions de planification et de développement économique. Pour Bruxelles, il s'agit en réalité d'un Conseil économique régional pour le Brabant/*Gewestelijke economische raad voor Brabant*. Il est à souligner que ces Conseils, s'ils participent – pour certains très activement - à la dynamique de décentralisation et de fédéralisation de l'État belge, fonctionnent encore dans une Belgique relativement unitaire. C'est-à-dire que les CES sont notamment composés, aux côtés des représentants des partenaires sociaux, de mandataires politiques (issus des assemblées législatives belge et provinciales ET des circonscriptions couvertes par les CES) et sont pensés comme des relais d'intérêts économiques régionaux avec pour interlocuteur l'état belge (unitaire) dans une perspective de planification économique.

Puis, le processus de fédéralisation des institutions politiques entraîne en 1980 la création des entités régionales flamande et wallonne (et réforme leurs CES respectifs : le SERV voit le jour en 1985 et le CESRW en 1983). Selon un processus similaire, les préparatifs autour de la création de la Région de Bruxelles-Capitale qui aboutiront en 1989 mèneront à un fondement légal régional pour le Conseil économique et social de la RBC. La création des organes

politiques (exécutif, législatif) régionaux modifie la composition des CES régionaux, ils deviennent paritaires et réservés aux partenaires sociaux, les mandataires politiques n'ayant plus de raison d'y siéger puisqu'ils disposent d'assemblées régionales dédiées à cet effet. Les CES deviennent des instances paritaires, autonomes du pouvoir politique et rentrent alors en dialogue avec les organes politiques régionaux nouvellement créés. L'invitation formelle par le biais des décrets et ordonnances constitutifs des CES est faite aux acteurs économiques et sociaux de participer à la prise de décision politique. Cette invitation se base sur une logique d'échange politique dont on peut trouver les prémises du raisonnement dans le Projet d'accord de Solidarité sociale de 1944 et dont la logique, dans une certaine mesure, prévaut toujours aujourd'hui. Cette logique d'échange politique, elle prévoit qu'un monopole de représentation continu est octroyé aux acteurs économiques et sociaux considérés comme représentatifs en échange d'un soutien aux décisions arrêtées par les acteurs étatiques concernant les décisions politiques qui ont été prises en concertation. Lors des débuts de l'institutionnalisation de la concertation sociale interprofessionnelle, courant du 20<sup>e</sup> siècle, cette manière de procéder entendait favoriser la relance puis la croissance économique tout en essayant de garantir une certaine paix sociale. Si cette logique prévaut encore à certains égards, on peut ajouter aux effets attendus de la concertation une certaine efficacité dans la prise de décision et une facilité de mise en œuvre.

En ce qui concerne le CESRBC dans sa forme actuelle, sa préparation est entamée fin des années 1980 sous l'égide du socialiste Philippe Moureaux. L'institutionnalisation de la concertation sociale régionale est alors un fait relativement nouveau dans la mosaïque politique de la capitale et un travail de négociation s'avère nécessaire pour finalement faire atterrir le CESRBC dans l'Ordonnance du 8 septembre 1994, avec une mise en place à partir de mai 1995. Le Comité bruxellois de concertation économique et sociale (CBCES) arrive plus tardivement, et s'inscrit dans la dynamique de la difficile installation de la concertation sur le territoire bruxellois dorénavant délimité selon les frontières des 19 communes : d'une part sur le plan purement logistique, il a fallu que le secrétariat qui rassemble les collaborateurs qui appuient les travaux du CES prenne ses marques. Mais surtout, l'enjeu fut de convaincre les interlocuteurs politiques bruxellois que l'existence du conseil ne constituait pas une incursion défavorable dans le système législatif de prise de décision. Si les normes régissant la concertation sociale bruxelloise existent formellement depuis le milieu des années 1990 avec l'adoption de l'ordonnance du 8 septembre 1994, il a fallu attendre quelques années pour que celle-ci prenne son envol et soit appropriée, intégrée, au niveau des pratiques et des idées.

Un dernier élément relatif à la dynamique historique de la concertation régionale, le fait de doter les Régions d'organes politiques a fait évoluer pas uniquement la composition, mais aussi la vocation des CES : on glisse d'une conception purement économique à une conception davantage politique de la Région. La focale, à l'origine, avant la création formelle d'entités politiques régionales, porte sur le développement d'une politique économique bruxelloise. Ensuite, ce sont les intérêts politiques de la Région, et son développement à part entière qui deviennent le centre d'intérêt. L'enjeu est de donner du poids à la Région comme entité politique fédérée, ce qui requiert la coopération des acteurs socio-économiques et politiques.

### 3. ROUAGES ET FONCTIONNEMENT

La mise en place laborieuse du CBCES et du CESRBC témoigne de l'importance de s'accorder au niveau des idées pour faire converger les pratiques et les comportements et ainsi faire fonctionner une institution. Dans le cadre de la concertation sociale régionale, la fonction première des CES relève de la consultation. Le CESRBC possède une compétence d'étude, d'avis et de recommandation concernant les matières relevant de la Région et ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la Région. Ces avis sont formulés de manière autonome par les partenaires sociaux, qui bénéficient du support du secrétariat du CES. Ils sont par ailleurs non contraignants, mais constituent néanmoins un passage souvent obligatoire, aujourd'hui bien ancré dans les pratiques et le processus d'adoption des ordonnances. La remise d'avis porte sur les projets d'ordonnances formulés par le gouvernement. Les partenaires sociaux ont également la possibilité de ne pas attendre d'être saisis d'une demande d'avis par le gouvernement, ils peuvent également remettre des avis d'initiative et tenter ainsi de mettre certains dossiers à l'agenda du gouvernement.

La consultation au sens large fait aujourd'hui partie à part entière des pratiques de prise de décision politique, toutes matières et tous niveaux institutionnels confondus. À côté du CESRBC, il existe en effet un nombre important d'instances consultatives qui coexistent sur le territoire bruxellois. Pour n'en citer que quelques-unes : le Conseil consultatif du Logement, le Conseil de l'Environnement, le Conseil de la politique scientifique, sans oublier que des avis sont également formulés au sein d'OIP tels qu'Iriscare ou Actiris. La consultation se base sur une pléthore d'instances qui peut rendre difficile la lisibilité du paysage consultatif et desservir ou porter préjudice à l'idée même de participation via la consultation en raison du nombre important d'avis rendus, chacun relayant des sensibilités et priorités particulières. Ces considérations nourrissent la réflexion sur ce qui est nommé la rationalisation des instances consultatives (à l'image des fonctions consultatives flamande et wallonne qui ont vécu plusieurs fois ce processus depuis le début des années 2000). Le but de ces réformes consiste à faire le point sur le paysage consultatif, recenser les organes existants, identifier les redondances éventuelles, et réorganiser ce paysage de manière simplifiée, en réduisant le nombre d'instances ou en facilitant la coordination de la consultation, généralement par les CES. Si une réflexion sur la rationalisation est menée et aboutit à Bruxelles, il y a fort à parier que la structure institutionnelle et l'organigramme du CESRBC s'en trouveraient modifiés. À l'image des équivalents flamands et wallons, le CES bruxellois pourrait se distinguer comme organe coupole, voire point d'entrée unique des demandes et des remises d'avis. D'instance consultative, il pourrait devenir une instance organisatrice de la consultation, mais cela, l'avenir nous le dira.

En plus de la consultation, le CESRBC dispose déjà historiquement d'une compétence d'organisation de la concertation – c-à-d qu'il dispose de la prérogative d'organiser la concertation entre les partenaires sociaux et les mandataires politiques bruxellois sur toutes les questions relatives au développement régional. La création d'une instance tripartite, le Comité bruxellois de concertation économique et sociale, composée de ces acteurs, est l'instrument principal de cette organisation de la concertation. Pour la compétence de consultation, le bipartisme du CESRBC fait sens, sans quoi le gouvernement participerait à l'analyse de projets qu'il a lui-même formulés. La mise en place d'une structure distincte, en l'occurrence le CBCES, à la composition tripartite permet de distinguer les mécanismes de consultation de ceux de la concertation. Il est à noter que dans sa forme élargie, le CBCES

intègre dans sa composition des ministres compétents pour les matières communautaires et leurs représentants.

Ces dernières années, les travaux de concertation sont balisés par de nouvelles pratiques : les sommets sociaux et les priorités partagées. Il s'agit d'étendre les pratiques de concertation très en amont de la prise de décision formelle et d'œuvrer à la co-construction (et à l'évaluation annuelle) d'un cadre d'objectifs communs aux partenaires sociaux et aux mandataires politiques. Les chantiers/priorités partagées consistent en l'élaboration de lignes directrices communes au gouvernement régional et aux partenaires sociaux. Cela permet la construction d'un cadre, d'un agenda commun et *in fine* d'un co-engagement politique des parties qui se traduisent dans des stratégies pluriannuelles telles la Stratégie 2025 (rebaptisée Go4Brussels2025, prolongée à l'horizon 2030). On en revient à la logique de l'échange politique : les partenaires sociaux acceptent de s'engager auprès du gouvernement dans l'élaboration de ces stratégies et pour atteindre certains objectifs, car, en échange, les discussions et mesures prises autour de ces derniers sont étroitement concertées.

Pour que les compétences de consultation et de concertation puissent se réaliser, l'adhésion et l'implication de chacun des acteurs sont nécessaires, à commencer par les autorités politiques. La dimension relationnelle de la concertation sociale est un facteur fondamental pour son fonctionnement et l'interdépendance entre les acteurs participants est une condition à sa réalisation. Pour que la concertation puisse dépasser le lobbying et le plaidoyer des acteurs vers les mandataires politiques, chacune des parties doit être convaincue que les résultats de la concertation valent la peine d'y investir les ressources de son organisation.

Un des facteurs qui permet à la concertation d'aboutir est donc l'entente nécessaire, mais non évidente à construire entre les différents partenaires sociaux aux intérêts divergents, voir antagonistes. Le tour de force de la concertation, c'est d'inciter les partenaires sociaux autour de la table à dépasser le conflit structurel qui les oppose et à orienter les discussions vers la recherche de solutions, de compromis, d'accords consensuels. La consensualité des avis est un horizon à atteindre dans les discussions. La force d'avoir un avis consensuel par rapport aux avis divergents permet alors une influence plus forte vis-à-vis du politique et le développement plus serein d'un dialogue tripartite.

#### 4. CHAMP D'INTERVENTION : MATIÈRES/THÉMATIQUES/COMPÉTENCES

Ces discussions, sur quelles matières porte-t-elle ? Quel est le champ d'intervention de la concertation sociale bruxelloise ? Avec la régionalisation progressive des compétences et les transformations de la réalité socio-économique, des thématiques de plus en plus nombreuses sont traitées, même si les thèmes récurrents touchant à l'économie et l'emploi restent. Historiquement, cela a été mentionné, les acteurs socio-économiques sont sollicités autour des décisions qui touchent au développement économique. Pour rappel, depuis sa mise sur pied par l'ordonnance de 1994, le CESRBC est formellement compétent pour se prononcer sur des matières relevant de la compétence de la Région (incidence politique) et qui ont une incidence sur sa vie économique et sociale. Le développement entendu dans le sens de la décentralisation économique d'antan a fait place, lors de l'installation des organes régionaux à une conception politique du développement régional. Dans une circonscription politique

délimitée, ce développement régional va de pair avec le développement de la dimension sociale, et comprend aussi les matières liées au transport, à l'environnement, à l'énergie, à l'aménagement du territoire, au logement, etc.

En ce qui concerne le territoire des 19 communes qui composent la RBC, l'organisation institutionnelle de l'État belge définit les compétences régionales sur lesquels la concertation sociale régionale bruxelloise peut intervenir. Mais par ailleurs, le territoire bruxellois est couvert par différents niveaux de pouvoir : des institutions régionales, communautaires, fédérales, communales, intergouvernementales et internationales s'y entrecroisent. Les incidences de ces différents niveaux de pouvoir sur le territoire de la Région bruxelloise sont donc nombreuses. De plus, le découpage institutionnel des compétences régionales peut à certains égards être ressenti comme porteur de limites pour les acteurs de la concertation dans l'approche transversale des dossiers, particulièrement pour ceux qui mêlent dimensions régionales et communautaires. Quand bien même certains accords existent formellement sur la possibilité de consulter le CESRBC sur les matières communautaires ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la Région (qu'il s'agisse par exemple de questions liées à l'enseignement, à la santé, etc.), il semble que cet arrangement soit peu suivi d'effets, qu'un apprentissage des pratiques de concertation sur ces matières est encore à cultiver, et concrètement, que le dialogue entre les pouvoirs politiques en charge de ces matières et les partenaires sociaux régionaux pourrait se développer davantage. La culture de la concertation sociale semble actuellement moins présente à ce niveau de pouvoir. Il existe néanmoins, dans le chef des partenaires sociaux bruxellois, un intérêt d'apport d'expertise socio-économique sur les matières communautaires. Des formes d'adaptations institutionnelles de la concertation existent, notamment l'existence du CBCES élargi qui est ouvert aux ministres et à leurs représentants en charge des matières communautaires. L'expansion de la concertation sociale régionale peut trouver des arguments dans une approche pragmatique des dossiers traités (par exemple l'articulation entre les questions d'emploi, de formation et d'enseignement). En revanche, cette expansion pragmatique court le risque de remettre en question toute une série d'équilibres institutionnels. Pour revenir à la question de la multiplicité des instances consultatives et à la réflexion autour de la rationalisation de la fonction consultative : il faut être conscient que d'autres types d'organes consultatifs existent à Bruxelles, ont une raison d'être, et sont composés d'acteurs spécifiquement liés à ces matières auxquels se joignent parfois les partenaires sociaux (par exemple Iriscare pour la COCOM, où les partenaires sociaux siègent aux côtés d'autres acteurs comme les prestataires de soins et des organismes assureurs, et qu'ils n'ont pas de voix délibératives sur toutes les matières). Dans le cas où les compétences du CES s'élargiraient, il faudrait veiller à travailler en bonne entente avec ces autres organes, dans la perspective de créer des alliances entre les thématiques plutôt que de revendiquer des compétences supplémentaires à leur détriment.

La motivation des acteurs de la concertation sociale bruxelloise à demander une approche inclusive en termes de compétences s'explique par une volonté de distinguer la force de l'approche interprofessionnelle ou intersectorielle dans les dossiers traités. Il s'agit de renforcer le caractère intersectoriel, transversal des avis remis afin d'aborder une problématique dans l'ensemble des dimensions qui la composent, sans être « bloqués » par le découpage institutionnel. Donc le but de cette revendication est moins de remplacer des instances consultatives existantes que de pouvoir doter le CES d'une vision plus macro par rapport aux dossiers traités. Cette vision macro caractérise le CES et vient compléter l'action

que les partenaires sociaux peuvent avoir dans d'autres types d'organes, par exemple de gestion. Le futur de la concertation, sur le plan régional, semble aller vers une ouverture du champ d'intervention. Celle-ci ne peut cependant pas être mécanique, ou trop pragmatique, puisque la représentativité des interlocuteurs ne comprend alors plus seulement les partenaires sociaux.

## 5. ACTEURS DE LA CONCERTATION SOCIALE BRUXELLOISE

Venons-en justement aux acteurs de la concertation sociale bruxelloise. Les acteurs de la concertation sociale régionale à l'image du champ de compétences du CESRBC sont les partenaires sociaux bruxellois interprofessionnels. Ils se répartissent classiquement en deux bancs et composent de la sorte l'ensemble des instances de concertation dans lesquelles ils siègent. Le caractère paritaire de la composition des instances est profondément ancré dans le fonctionnement de la concertation sociale en Belgique. Il contribue de plus à entretenir le principe de reconnaissance mutuelle entre les représentants des intérêts des travailleurs et les représentants des intérêts des employeurs et des entreprises, et cette reconnaissance mutuelle confère à chacun une couche additionnelle de représentativité, c'est-à-dire que chaque partie reconnaît et accepte de travailler avec ses interlocuteurs de l'autre banc.

On l'a évoqué, les partenaires sociaux participent étroitement aux travaux de toute une série d'instances consultatives, ils ne se limitent d'ailleurs pas à siéger au sein du CESRBC et du CBCES. En conséquence, l'intervention des partenaires sociaux peut être qualifiée de « multi-niveaux ». Le témoignage des acteurs qui se prêtent au jeu semble attester de la plus-value de cette manière de fonctionner, et des canaux de participation multiples qu'elle octroie. Le monopole de représentation requiert pour les organisations qui en bénéficient d'assumer de porter les accords noués par exemple au niveau du CESRBC dans les autres organes où la concertation se passe. La force de cette dynamique permet une certaine cohérence dans la pluralité d'avis remis par les différentes instances, et constitue un mécanisme efficace pour éviter la remise en cause a posteriori des accords conclus au niveau interprofessionnel de la concertation.

Un paysage consultatif riche, complexe et fonctionnel pose cependant la question des ressources des organisations impliquées. Siéger dans une multitude d'organes consultatifs est un défi quotidien pour les organisations moins dotées en ressources, notamment humaines. Au niveau du CESRBC, les partenaires sociaux n'agissent cependant pas seuls, un secrétariat permanent assure le suivi et le soutien aux compétences de remises d'avis et à l'organisation de la concertation. L'existence d'un secrétariat, dont l'utilité et la plus-value sont largement soulignées par les acteurs de la concertation, est conditionnée à l'ancrage formel, légal de l'instance. Par exemple, le groupe des 10 n'étant pas fondé juridiquement, il ne dispose pas d'un secrétariat qui lui est propre. Cette question du secrétariat et du fondement légal est loin d'être anodine ou anecdotique : lorsque la concertation est mise à mal, par exemple dans les situations d'impossibilité d'atteindre un consensus, ou de réticence du politique à l'égard de la concertation, le fondement légal et le secrétariat contribuent à légitimer l'intervention de la concertation sociale dans les processus de prise de décision politique. Lorsque de nouvelles pratiques émergent comme la méthodologie d'élaborer des priorités partagées, une demande

de formalisation entend donc ancrer ses pratiques pour le futur, et ne pas les faire dépendre d'un climat politique qui peut varier d'une législature à l'autre. A nouveau, cela nous démontre la nécessité de la combinaison des normes, des pratiques et des discours pour assurer la pérennité d'une institution.

Évidemment, renforcer l'ancrage légal des pratiques de concertation revient également à renforcer la représentation des partenaires sociaux. Or, il y a une question qui revient plus ou moins régulièrement lorsqu'on observe l'histoire des institutions paritaires – cela ne se limite pas à Bruxelles, mais se pose au niveau des autres CES en Belgique, dans les pays voisins, mais également au niveau d'institutions comme l'organisation internationale du travail -, c'est la question de l'ouverture ou de la fermeture à des acteurs tiers, différents des partenaires sociaux en place : il arrive que certaines organisations – au niveau de l'OIT on pense aux représentants du mouvement coopératif, ou à certaines ONG actives auprès des populations de travailleurs dans les pays en développement - réclament un partage du monopole de représentation traditionnellement attribué aux partenaires sociaux. En Belgique, dans un premier temps les instances de concertation se sont ouvertes aux entreprises non commerciales, du secteur à profit social. À Bruxelles, le tissu des entreprises comprend une proportion non négligeable d'entreprises non commerciales, à profit social, pourvoyeuses d'emplois et contributrices au développement socio-économique de la Région. Les représentants de cette frange socio-économique ont commencé à siéger au CESRBC à partir de 2005, sur le banc des employeurs. À la problématique de la représentation du tissu socio-économique dans sa diversité, s'ajoutent d'éventuelles demandes d'acteurs tiers dont les intérêts sont concernés par les matières traitées au sein des instances de concertation sociale, mais qui ne représentent ni des travailleurs ni des entreprises, à l'image des acteurs environnementaux qui ont intégré depuis quelques mois le Conseil économique et social de Wallonie. Il ne s'agit alors plus seulement de l'éventuel élargissement du banc des employeurs ou des travailleurs à de nouveaux représentants, mais bien de remettre en question la structure paritaire sur laquelle se basent les instances de concertation.

En filigrane, cette problématique vise en réalité la coexistence entre d'une part la participation des corps intermédiaires (partenaires sociaux) via la concertation sociale et d'autre part les canaux de participation des organisations de la société civile vers la sphère politique. La structuration de la société civile organisée est influencée par la structure institutionnelle de l'État. Les différentes organisations de la société civile adaptent leurs structures pour dialoguer avec les différents niveaux de pouvoir et on estime que les organisations nouvellement créées le sont d'abord à l'échelle des entités fédérées. La question des relations des pouvoirs publics avec les organisations de la société civile n'est pas sans conséquence pour l'organisation de la concertation, particulièrement à l'échelle régionale. Pourquoi ? Car la fonction consultative permet aux partenaires sociaux d'intervenir sur l'ensemble des thématiques liées au développement de la Région, les amenant *de facto* à interagir avec des organisations actives dans le secteur de l'environnement, de la mobilité, etc. Est-ce pour autant qu'il faut envisager une intégration plus poussée de certaines organisations de la société civile au sein des instances de concertation ? La question de l'ouverture ou de la fermeture des instances de concertation est une question délicate. La concertation sociale et ses acteurs disposent de nombreux arguments qui permettent de démontrer leur représentativité, qui est par ailleurs protégée légalement. Les partenaires sociaux peuvent toutefois être tiraillés entre les appels aux renouvellements, à l'adaptation à la réalité de



l'époque, et le péril de perturber l'équilibre patiemment construit dans le dialogue paritaire tel qu'il existe. Entre l'ouverture et la fermeture, on peut cependant imaginer toute une série de scénarios qui permettent la collaboration d'acteurs tiers. Cela se déroule déjà maintenant par exemple sous la forme d'appel à l'expertise comme dans le cas du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social qui intègre d'autres représentants aux côtés des représentants des partenaires sociaux. Dans les cas d'ouverture, celle-ci reste donc conditionnée au maintien du monopole de représentation des partenaires sociaux, dans l'idée est de garder un rôle propre à chacun.

La problématique de la participation d'acteurs tiers est loin d'être clôturée, elle constitue même un exercice assez sain en termes de questionnement du fonctionnement démocratique des instances consultatives et de concertation. Il s'agit de se demander : qui intervient sur quoi ? En fonction de quelle source de légitimité ? Ou, autrement dit, comment se justifie la représentativité ?

## 6. ENJEUX POUR LE FUTUR

La question de l'ouverture et de la fermeture de la concertation, des évolutions à la marge pour inclure des acteurs tiers par exemple au titre d'experts, indique que la concertation, même quand les institutions sont stables, est en mouvement, en micromouvements, doit s'adapter aux dynamiques qui animent le tissu socio-économique d'une part, et l'organisation de la société au sens large d'autre part. L'ancrage historique, le fonctionnement, le spectre d'intervention, et les acteurs de la concertation sociale bruxelloise sont des éléments qui permettent de caractériser cette dernière. On l'a vu, ces éléments sont amenés à être questionnés et parfois à se transformer. Pour cette dernière partie, je souhaiterais évoquer trois sources potentielles de changements qui pourraient venir toucher au cadrage institutionnel de la concertation sociale bruxelloise.

Le premier enjeu à pointer concerne la dimension territoriale de la concertation. Au cours de l'histoire de la Belgique, « Bruxelles » a toujours été un territoire à géométrie variable. Si les contours institutionnels de la Région sont aujourd'hui stabilisés en suivant le tracé des 19 communes, les réalités du tissu socio-économique s'y sentent parfois à l'étroit. Il y a un décalage entre le territoire institutionnel bruxellois et le territoire qui correspond au tissu socio-économique de Bruxelles. S'ils se recouvrent à beaucoup d'égards, le second tend à vouloir dépasser les limites du premier en raison par exemple de certaines caractéristiques typiques du marché de l'emploi bruxellois, notamment parce qu'il est composé en partie de navetteurs. À nouveau l'ingénierie institutionnelle permet de réfléchir à des solutions pragmatiques, qui permettent une approche flexible du territoire, comme dans le cadre de la Communauté métropolitaine. Mais, à nouveau également, l'approche pragmatique nécessite une certaine prudence quant aux risques de déstabilisation des équilibres institutionnels et politiques existants.

Le deuxième enjeu vise les conséquences de la régionalisation et l'opportunité de faire émerger des dynamiques interrégionales. La dévolution des compétences du niveau fédéral vers les Régions (par exemple dans le cas de la 6<sup>è</sup> réforme de l'État) génère l'arrivée de nouveaux dossiers sur la table des CES régionaux (la réduction de cotisation sur les groupes-cibles, l'organisation et le financement pour l'accompagnement et la mise à l'emploi, la

gestion des titres-services, etc.). L'accord institutionnel qui régit le transfert de compétences n'organise toutefois pas ou très peu la concertation sociale régionale. La continuité du processus de fédéralisation peut être une menace pour les partenaires sociaux régionaux, car elle pourrait leur faire perdre de l'autonomie au profit des gouvernements. Les compétences dont disposaient le Conseil National du Travail et le Conseil Central de l'économie ne sont pas toujours automatiquement transférées vers les CES régionaux. La clé de compréhension pour appréhender les conséquences du transfert de compétences sur les pratiques de concertation régionales paraît se situer au niveau des prédispositions entretenues par les gouvernements régionaux à l'égard des partenaires sociaux actifs aux mêmes niveaux de pouvoir. La régionalisation de la concertation soulève la question de la représentation exercée par les partenaires sociaux régionaux. Par exemple, la multiplication des niveaux de concertation a pour conséquence un besoin de multiplication des affiliations des entreprises et des organisations sectorielles auprès des différentes organisations patronales. Ces dernières ont besoin de mettre en évidence les enjeux régionaux des intérêts pour attirer et sécuriser leurs bases de membres. Pour certaines organisations qui disposent de représentants à la fois dans les instances fédérales et régionales de concertation sociale, un sentiment mitigé ou variable peut être observé quant à la question du renforcement de la concertation sociale régionale au détriment de la concertation sociale fédérale.

Certains représentants des partenaires sociaux, quant à eux, identifient de nouvelles fonctions à exercer : la coordination de la diversité régionale ou la construction des complémentarités régionales. D'une part, les CES régionaux ne reproduisent pas nécessairement à l'identique les modes de fonctionnement leurs homologues fédéraux du Conseil National du Travail ou du Conseil Central de l'Économie. Les partenaires sociaux bruxellois par exemple préconisent une approche propre à leur Région. D'autre part, la régionalisation entraîne forcément un développement différencié des compétences transférées entre les trois Régions. Les partenaires sociaux sont amenés à se saisir de situations problèmes soulevées par leurs membres, ou encore à anticiper les effets de concurrences entre les Régions tant au niveau des travailleurs que des employeurs. En conséquence, il y aurait un niveau de collaboration, de dialogue à construire et à renforcer entre les acteurs socio-économiques régionaux des différentes Régions (via les CES).

Des considérations telles qu'un déploiement interrégional de la concertation, la demande d'ancrage légal de la participation des partenaires sociaux à travers les priorités partagées, ou encore la question de l'ouverture des instances de concertation à de nouveaux types d'acteurs sont à articuler autour d'une réflexion – et c'est le troisième enjeu que je pointerai – sur le rôle d'une institution comme la concertation sociale et sur le rôle des partenaires sociaux dans l'organisation démocratique de la société – ici, bruxelloise. Le caractère démocratique de la concertation sociale est source de débat. D'une part, la participation de corps intermédiaires à la prise de décision politique vient compléter le travail des organes classiques de la démocratie parlementaire en y amenant un autre type de représentation, fonctionnel – initialement le capital et le travail, on parle plutôt aujourd'hui des possédants et des travailleurs – par le biais duquel les acteurs participants enrichissent et soutiennent la décision par leur expertise et leur lien au tissu socio-économique. D'autre part, le monopole de représentation détenu par des acteurs, non élus au sens du suffrage universel, s'attire les critiques de certains détracteurs. Les organisations de la société civile poursuivent leurs propres stratégies de représentation, ce qui pourrait mener à une lutte pour la

représentativité. Or l'abolissement du monopole de représentation détenu par les partenaires sociaux n'est pas une solution en soi, puisqu'il apparaît que les représentants étatiques belges cherchent à s'adresser à un nombre restreint d'interlocuteurs. En cas de remise en question du monopole de représentation et d'ouverture des instances à des organisations de la société civile, la question de la détermination de la représentation se pose de manière cruciale.

Le questionnement aujourd'hui, à mon sens, se doit d'être plus large. Comment la concertation sociale, processus souvent méconnu des citoyens, notamment dans sa dimension consultative, répond-elle, en l'état, aux faiblesses adressées au système de démocratie représentative ? Comment peut-elle utilement se combiner aux processus d'expérimentation démocratiques qui voient le jour sur le territoire de la Région ?

## 7. Conclusion

Pierre Blaise et Carolie Sägesser concluaient un Courrier du CRISP en 1999 (p. 77) sur les premières années d'existence du CESRBC en se demandant: « dans un domaine où s'interpénètrent les sphères économique, sociale et politique, peut-on s'attendre à ce que la concertation bruxelloise devienne le moteur d'une recomposition du paysage institutionnel ? ». En guise de conclusion et d'aide à la réflexion, plutôt que de réponse, à la question qui nous réunit aujourd'hui : Quel avenir pour la concertation sociale régionale à Bruxelles ? , je rejoindrais le questionnement posé par Pierre Blaise et Caroline Sägesser en disant qu'un point de repère constant pour comprendre les transformations de la concertation sociale régionale se trouve dans les efforts qui ont été pensés pour articuler l'approche pragmatique du champ socio-économique avec l'évolution des structures politiques bruxelloises. L'organisation de la représentation des intérêts économiques et sociaux est un reflet de l'histoire institutionnelle de l'état belge. Après 25 ans d'existence, le bilan de la concertation bruxelloise permet de montrer 1) qu'il y a bien matière à concertation à cette échelle institutionnelle, 2) que la logique de l'échange politique continue de prévaloir et peut préfigurer les formes prises par les instances de concertation. L'observation de la concertation montre qu'elle est en tous les cas un prisme pertinent pour examiner l'ensemble du paysage institutionnel et en pointer les tensions ou les équilibres précaires. Pour revenir au Conseil économique et social bruxellois, anticiper l'évolution en se remettant en question permet de faire bouger les cadres institutionnels de manière progressive. Quand on parle d'institutions, en termes de transformations institutionnelles, la créativité et l'ingénierie institutionnelle cultivent de meilleures chances de réalisation lorsque les circonstances politiques sont stables et que les parties prenantes imaginent des adaptations sans se sentir menacées dans leur existence par les changements qui s'annoncent.

Voilà en quelques mots les éléments issus du survol que j'ai pu réaliser de la concertation sociale régionale bruxelloise et qu'il semble judicieux d'avoir à l'esprit non pas pour prédire de manière déterministe son avenir, mais pour laisser à chacun l'opportunité de prendre part à son évolution.