



Siéger à tout prix ?

Institutionnalisation de l'économie sociale et évolutions de la concertation sociale interprofessionnelle en Belgique

Anne GUISET

Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de Docteur en sciences politiques et sociales

Promoteur de thèse :

M. Yannick VANDERBORGHT, Professeur, Université Saint-Louis – Bruxelles

Jury de thèse :

Mme Evelyne LEONARD, Professeure, Université catholique de Louvain

M. Guglielmo MEARDI, Professeur, University of Warwick

M. Olivier PAYE, Professeur, Université Saint-Louis – Bruxelles

Mme Nathalie SCHIFFINO, Professeure, Université catholique de Louvain

Mme Virginie XHAUFLAIR, Professeure, Université de Liège

Février 2019

Année académique 2018-2019



Siéger à tout prix ?

Institutionnalisation de l'économie sociale et évolutions de la concertation sociale interprofessionnelle en Belgique

Anne GUISET

Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de Docteur en sciences politiques et sociales

Promoteur de thèse :

M. Yannick VANDERBORGHT, Professeur, Université Saint-Louis – Bruxelles

Jury de thèse :

Mme Evelyne LEONARD, Professeure, Université catholique de Louvain

M. Guglielmo MEARDI, Professeur, University of Warwick

M. Olivier PAYE, Professeur, Université Saint-Louis – Bruxelles

Mme Nathalie SCHIFFINO, Professeure, Université catholique de Louvain

Mme Virginie XHAUFLAIR, Professeure, Université de Liège

Février 2019

Année académique 2018-2019

Remerciements

J'ai passé pour la première fois le seuil de l'Université Saint-Louis – Bruxelles en septembre 2009, en tant qu'étudiante en première année de bachelier en sciences politiques. J'étais loin de m'imaginer que, 10 ans plus tard, je serais en train de rédiger les remerciements, ô combien essentiels, d'une thèse rédigée entre ses murs. Bien sûr, comme ceux qui s'attelleront à la lecture de cette thèse – ou auront la patience de m'écouter en parler – le comprendront, les lieux ne sont rien sans les acteurs qui les font vivre. C'est pourquoi ces quelques mots sont destinés à remercier chaleureusement les personnes qui m'ont entourée ces dernières années et ont été indispensables à la réalisation, non seulement de ce travail, mais de la chercheuse que je suis aujourd'hui.

Je souhaite avant tout remercier *Yannick Vanderborght*, mon promoteur de thèse, pour son soutien indéfectible, sa qualité d'écoute, ses conseils avisés et pragmatiques tout au long de mon parcours doctoral.

J'adresse également mes remerciements chaleureux aux membres de mon comité d'accompagnement et de mon jury de thèse : à *Évelyne Léonard* qui m'a aidée à trouver mes repères dans le monde de la recherche sur la concertation sociale et les relations collectives de travail, qui m'était encore inconnu il n'y a pas si longtemps ; à *Nathalie Schiffino* d'avoir accepté avec enthousiasme et gentillesse de rejoindre ce comité en cours de route, ainsi que pour son suivi bienveillant et ses suggestions toujours judicieuses ; à *Olivier Paye*, pour la clairvoyance de ses remarques en toutes circonstances, et pour son cours d'introduction à la science politique qui a marqué de nombreux esprits, dont le mien. J'aimerais également remercier *Guglielmo Meardi* pour son accueil à l'université de Warwick et ses enseignements passionnants sur les relations industrielles comparées, ainsi que *Virginie Xhaufclair* pour l'engouement et la curiosité intellectuelle manifestés en acceptant l'invitation à rejoindre ce jury.

Cette recherche a également été enrichie grâce aux discussions et rencontres avec de nombreux chercheurs et chercheuses ces 4 dernières années. Ma gratitude va tout particulièrement à : *Pierre Baudewyns*, *Jacques Defourny*, *Claire Dupuy*, *Abraham Franssen*, *Corinne Gobin*, *Emmanuelle Perin*, *Enzo Pezzini*, *Min Reuchamps* et *Pierre Reman*.

Merci au FNRS de m'avoir permis de réaliser cette recherche dans des conditions matérielles optimales.

Je souhaite sincèrement remercier l'ensemble des « acteurs de terrain » qui se sont prêtés au jeu des entretiens et qui, par leurs passionnants récits, ont nourri à la fois mon travail et ma motivation à le réaliser. Un remerciement particulier à *Sébastien Pereau*, pour avoir soutenu ce projet et l'avoir accompagné depuis les premiers moments de son élaboration.

J'ai eu le plaisir de réaliser cette recherche dans un environnement de travail amical et convivial, le CReSPo, Centre de Recherche en Science Politique de l'Université Saint-Louis – Bruxelles. Je souhaite remercier l'ensemble des membres que j'ai le plaisir d'y côtoyer, avec une pensée particulière pour *Anne-A* (et son goût des bonnes bières), *Christophe* (et ses – bons – plans de dernière minute), *Heidi* (d'être toujours présente même à des kilomètres), *Ludivine* (pour les recherches collectives et les colloques hors normes), *Manu* (la combinaison de l'expérience et la sagesse), *Nicolas* (pour les conversations durant les trajets Bruxelles-Gembloux), *Rocco* (pour ses tuyaux et son aide redoutable).

J'ai la chance énorme d'avoir bénéficié de l'aide d'une *support team* exemplaire pour parvenir au bout de mon travail de thèse.

Merci à *Chloé* pour son aide incommensurable, il n'y a pas assez de mots pour décrire le soutien qu'elle m'a apporté ces derniers mois. Je ne peux que souhaiter de bientôt lui rendre la pareille. Merci à *Claire* pour l'intérêt qu'elle a porté à cette thèse, ses nombreuses relectures attentives et nos discussions qui m'ont poussée à aller voir toujours un peu plus loin.

Merci à *Catherine*, l'autre blonde du 5006, de m'avoir guidée et soutenue en toutes circonstances dans mon apprentissage de chercheuse, et surtout, de m'avoir convertie aux bienfaits des salutations au soleil.

Merci à *Gilles* d'être toujours présent en cas de besoin, qu'il s'agisse de m'aider à définir un concept politologique, à sauver un enregistrement audio perdu dans les méandres de mon ordinateur ou encore de partager ses conseils de chantier.

Merci à *Amandine*, devenue familière du couloir du CReSPo, pour son amitié à toute épreuve (y compris celle de la bibliographie), son pragmatisme et sa clairvoyance qui rendent la vie plus douce et divertissante.

Je suis infiniment reconnaissance aux membres de la *task force* des derniers jours de rédaction, qui m'ont permis d'achever mon travail presque sereinement et, surtout, dans les rires et la bonne humeur : *Catherine, Charlotte, Sophie*.

J'ai la grande chance de compter parmi mes amis de véritables *insiders* de la concertation sociale, toujours prêts à m'aider à en comprendre les rouages et à me faciliter les prises de contact : merci à *Michael, Sophie* et *Lila*.

Merci à tous les amis qui par leurs coups de main et leurs encouragements ont rendu cette thèse plus légère à porter : *Amélie, Augustin, Céleste, Dounia, Élise, Justine, Sophie* et *Ysaline*.

Merci à ma famille et à ma belle-famille pour leur soutien, leurs encouragements, et leur tolérance envers cette thèse qui a parfois été un peu trop envahissante.

Merci tout particulièrement à mes parents d'avoir rendu possible la réalisation de mon parcours universitaire dans les meilleures conditions, de m'avoir épaulée jusqu'à ce dernier diplôme. J'ai eu la chance de souvent pouvoir me réfugier chez eux pour de longues sessions de travail dans un environnement toujours ressourçant et bienveillant.

Enfin, merci à *François* pour son aide et son soutien à toute épreuve, d’avoir patiemment réalisé l’ensemble des schémas qui illustrent cette thèse, mais surtout d’être tout simplement à mes côtés, de toujours croire en mes capacités et de ne pas manquer une occasion de me le rappeler.

Table des matières

Introduction générale	1
Objets de la recherche	1
Cadre d'analyse	6
Principaux résultats	8
Plan de la thèse	9
Partie I	13
Le panorama élargi de la concertation sociale interprofessionnelle	13
Précisions terminologiques	13
Chapitre 1 : cartographier les instances	17
Introduction : Pourquoi et comment une cartographie ?	17
1. La concertation sociale en Belgique	19
1.1 La concertation sociale belge d'hier à aujourd'hui	19
1.2 Les acteurs de la concertation sociale	22
1.3 Les instances de la concertation sociale	25
1.3.1 Niveau fédéral de la concertation sociale	28
1.3.2 Niveau bruxellois de la concertation sociale	34
1.3.3 Niveau flamand de la concertation sociale	38
1.3.4 Niveau wallon de la concertation sociale	42
2. L'économie sociale en Belgique	46
2.1 L'économie sociale belge d'hier à aujourd'hui	46
2.2 Les acteurs de l'économie sociale	48
2.3 Les instances de concertation pour l'économie sociale	51
2.3.1 Niveau fédéral de concertation pour l'économie sociale	51
2.3.2 Niveau bruxellois de concertation pour l'économie sociale	54
2.3.3 Niveau flamand de concertation pour l'économie sociale	56
2.3.4 Niveau wallon de concertation pour l'économie sociale	58
Conclusion : une cartographie institutionnelle arborescente	61
Chapitre 2 : La concertation sociale et la pluralité des modes d'intermédiation	65
Introduction	65
1. Fondements et balises de la concertation sociale	69
1.1 Concertation sociale et néo-corporatisme	71
1.1.1 Les dimensions du néo-corporatisme	74
1.1.2 De la régulation à la gouvernance	76
1.1.3 Dissociation des concepts : la concertation sociale existe sans le néo-corporatisme, et vice-versa	81
1.2 Enjeu 1 : actualiser le mode d'organisation néo-corporatiste de la concertation sociale belge	84
2. Pluralité des modes d'intermédiation et dilution de la concertation sociale ?	86
2.1 Les « organisations de la société civile » : nouveaux acteurs des relations industrielles	88
2.2 Conceptions de la représentation et intermédiation des intérêts	93
2.3 Enjeu 2 : caractériser les aspirations et les positions des acteurs en lien avec les modes d'intermédiation en vigueur	96
3. Comment s'opère le changement ?	99
3.1 Se départir de l'inertie et déceler le changement : évolution des approches	100
3.2 L'institutionnalisme centré sur les acteurs	103
3.3 Enjeu 3 : dépasser l'aspect figé de la cartographie institutionnelle arborescente	107
Conclusion : dépasser l'inertie et observer le changement des instances pour mieux comprendre l'institution	108
Chapitre 3 : Méthodologie	113
Introduction	113
1. Révéler les dynamiques instantielles sur base des jeux d'acteurs : posture, stratégie et démarche pour la recherche	114
2. Quatre niveaux institutionnels : articulation et statut de la comparaison	118

3.	Collecte des données	119
3.1	Entretiens.....	120
3.1.1	Sélection des organisations et de leurs représentants.....	121
3.1.2	Préparation des entretiens	124
3.2	Ressources documentaires	126
4.	Traitement des données	128
Chapitre 4 : Analyser les capacités de transformation de la concertation sociale face aux acteurs de l'économie sociale		135
	Introduction : cadrer l'analyse par des scénarios.....	135
1.	Scénarios et rôles des acteurs.....	137
1.1	Scénario 1 : fermeture des instances	138
1.2	Scénario 2 : ouverture des instances.....	139
1.3	Étudier la capacité d'évolution du modèle néo-corporatiste de concertation sociale à l'aide de trajectoires hybrides.....	141
2.	Hypothèses sur les jeux d'acteurs	143
2.1	Stratégies des acteurs par rapport au changement souhaité	145
2.2	Lutte pour les ressources positionnelles	148
2.3	Rapports à l'État et pratiques de concertation : dialogue social et dialogue civil.....	151
2.4	Définitions et fonctionnement interne de la représentation des intérêts	155
2.5	Quelles conceptions de la représentation prévalent chez les acteurs ?	159
2.6	Récapitulatif des hypothèses – Configurations possibles pour caractériser les trajectoires hybrides et préciser la cartographie institutionnelle arborescente.....	164
Partie II		167
<i>Jeux d'acteurs et variations institutionnelles</i>		<i>167</i>
Analyser les trajectoires hybrides à l'aide de moments-clés		167
Chapitre 5 : Mettre un pied dans la porte ?		171
	Introduction	171
1.	L'institutionnalisation de l'économie sociale : un « second marché du travail » aux marges de la concertation sociale ?	173
1.1	L'émergence de la « nouvelle économie sociale » d'insertion.....	174
1.1.1	L'insertion : un secteur atypique	176
1.1.2	La détermination de l'activité principale et la question de la concurrence déloyale.....	179
1.1.3	Une cohabitation entre acteurs sectoriels et interprofessionnels ? Les structures atypiques de la Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale et de la Commissie Sociale Economie	187
1.2	La représentation interprofessionnelle du non-marchand	192
1.2.1	Le besoin d'interlocuteurs interprofessionnels pour le secteur non marchand	193
1.2.2	Installation difficile sur le banc des employeurs.....	195
1.2.3	Pas encore un partenaire social « à part entière » ?.....	202
1.3	L'économie sociale et le non-marchand au niveau interprofessionnel, même combat ? Débats sur la nature (non-)marchande de l'économie sociale.....	203
1.3.1	Recouvrement et distinctions conceptuelles avec le secteur non marchand.....	205
1.3.2	(Doubles) affiliations ?	207
1.4	Type d'accès 1 : rentrer dans le rang.....	209
2.	Économie sociale et innovations institutionnelles	210
2.1	Le Conseil wallon de l'économie sociale (2008) : l'économie sociale « entre deux chaises ».....	211
2.2	<i>Vlaams Overleg Sociale Economie</i> : retour sur le chemin institutionnel classique	214
2.2.1	Une plateforme pour défendre une vision de l'économie sociale	214
2.2.2	Implosion progressive de VOSEC suite à l'arrivée des Beschutte werkplaatsen	216
2.2.3	Nouvelles orientations politiques pour l'économie sociale et rapatriement vers le SERV.....	217
2.3	Conseil fédéral de l'économie plurielle : un faux départ	219
2.4	Le nouveau conseil consultatif de l'entrepreneuriat social : une mixité des statuts pour les représentants de l'économie sociale.....	222
2.5	Type d'accès 2 : la représentation de l'économie sociale vulnérable face à l'hétérogénéité du secteur	224
3.	Fermer les frontières de la concertation sociale ?.....	226
3.1	« Filtrer » l'arrivée de la société civile	226
3.1.1	Consultations en cascade et sélection des interlocuteurs.....	227

3.1.2	Réformes de la fonction consultative.....	229
3.2	Redéployer la concertation sociale.....	230
3.2.1	Création du Groupe des partenaires sociaux wallons.....	231
3.2.2	Élargir et intégrer de nouveaux thèmes aux cadres existants	232
3.2.3	Le sommet social annuel bruxellois et la stratégie 2025	233
3.3	Dénoncer les menaces qui pèsent sur la concertation	234
3.3.1	Morcellement du banc des employeurs.....	235
3.3.2	Mettre les acteurs en concurrence pour contourner la concertation sociale ?.....	237
3.4	Type d'accès 3 : un rempart autour de la concertation sociale ?	238
4.	Représenter l'économie sociale autrement ?.....	239
4.1	Quand être représenté n'est pas une priorité	239
4.2	Concertation parallèle	242
4.3	Promouvoir l'économie sociale sur le terrain	244
4.3.1	Rediriger ses activités vers le conseil aux entreprises.....	244
4.3.2	Faire mouvement autrement.....	245
4.3.3	Répondre aux appels à projet	245
4.4	Type d'accès 4 : la représentation en option ?	246
5.	Ressources des acteurs et trajectoires hybrides des instances	247
5.1	Ressources liées à la participation dans les instances	248
5.1.1	L'appui du secrétariat des instances	248
5.1.2	Stabilité et autonomie des instances	248
5.1.3	Maîtrise de la temporalité de la prise de décision	249
5.1.4	Les sièges : une ressource à négocier.....	250
5.2	Financement des acteurs représentatifs	251
5.3	Interventions extérieures : Entrepreneurs de causes et personnes-relais.....	252
	Conclusion.....	253

Chapitre 6 : L'important, c'est de participer ? Déclinaisons de la concertation et modalités de participation.....257

	Introduction	257
1.	Un concept à l'application protéiforme ?.....	259
1.1	Les fonctions des instances : mixité et usages stratégiques	260
1.2	Les instances de l'économie sociale : participation restreinte et fonctions ambiguës	265
1.3	Processus de prise de décision et intervention des instances	268
2.	« L'échelle de la concertation » : vers un optimum de la participation ?.....	271
2.1	Actions de terrain.....	274
2.2	Lobbying	276
2.3	Consultation – homologation.....	279
2.4	Consultation – expertise	283
2.4.1	Répondre aux besoins des acteurs étatiques	284
2.4.2	Un découpage problématique	285
2.4.3	Organiser la répartition des thèmes : les « Conseils consultatifs stratégiques » flamands	287
2.5	Consultation – solution.....	289
2.6	Concertation tripartite	293
2.7	Négociation collective.....	299
2.8	Conclusion : un entonnoir plutôt qu'une échelle ?.....	303
3.	La participation sous pression.....	304
3.1	L'architecture institutionnelle	305
3.1.1	Transferts de compétences et perte d'influence.....	305
3.1.2	Économie sociale : l'opportunité d'une meilleure reconnaissance ?.....	311
3.2	La temporalité du processus de décision	312
	Conclusion : ajustements et menaces sur la concertation ?.....	315

Chapitre 7 : De nouvelles instances à construire ? Incarnation et représentation des intérêts.....321

	Introduction	321
1.	Incarnier avant de pouvoir représenter	323
1.1	Incarnation d'intérêts et représentation politique : des notions à différencier.....	324
1.2	Définir ce que les partenaires sociaux incarnent	326
1.2.1	Incarnier les intérêts des travailleurs et des employeurs	326

1.2.2	Incarner les versants du clivage possédants-travailleurs	331
1.3	Définir ce que les acteurs de l'économie sociale incarnent.....	331
1.3.1	Ils incarnent des principes et des idées	333
1.3.2	Ils incarnent des citoyens, entreprises et travailleurs d'un nouveau genre	338
1.3.3	Tentative de clarifier ce qu'ils incarnent : le processus de fédération.....	342
	Conclusion	345
2.	Justification et contestation des instances actuelles au nom de la démocratie	346
2.1	Par les partenaires sociaux : justifier la fermeture au nom de la démocratie représentative ...	349
2.1.1	Des représentants « élus » et des positions mandatées.....	350
2.1.2	Défense des intérêts particulier vs. Recherche de l'intérêt général	354
2.2	Par les acteurs de l'économie sociale : plaider pour l'ouverture au nom de la représentativité	356
2.2.1	La problématique de l'identité commune.....	356
2.2.2	Impliquer le citoyen pour contrer l'inertie	358
2.2.3	Dépasser la démocratie représentative ?	361
2.3	Par l'État : les garanties formelles de représentation et représentativité.....	363
2.3.1	Critères formels et autres modes officiels de désignation	363
2.3.2	Expressions et symboles de la représentativité.....	364
	Conclusion	367
3.	Imaginer de nouvelles instances ? Bâtir la démocratie « délibérative » ou instaurer un vrai dialogue	368
3.1	Une conception « élitiste ouverte » de la représentation ?	370
3.2	Une stratégie : la délibération pour sensibiliser	372
	Conclusion	373
	Conclusion générale	377
1.	Des instances en arborescence ?.....	377
2.	Les instances au prisme des stratégies des acteurs	380
2.1	À quoi ressemblent les trajectoires hybrides observées ?	380
2.2	Caractéristiques et facteurs explicatifs des trajectoires hybrides	381
2.2.1	Il ne s'agit pas uniquement d'une question d'accès.....	381
2.2.2	Une échelle de la concertation sous pression	383
2.2.3	Quel mode de représentation ?	384
3.	Retour à la théorie : changement institutionnel et mode d'intermédiation.....	386
3.1	Quels signes de changement institutionnel ?	386
3.2	Quel mode d'intermédiation est observé ?.....	389
4.	Réflexions prospectives sur le futur des instances	392
4.1	Actualiser le dialogue social pour garantir l'égalité	392
4.2	Construire la démocratie économique pour assurer la représentativité ?	394
5.	Limites et prolongements	398
6.	Siéger à tout prix ?	401
	Bibliographie	406
	Annexe 1 : Entretiens et événements observés	437
	Annexe 2 : Schéma d'entrevue.....	441
	Annexe 3 : Ministres compétents.....	443
	Annexe 4 : Citations originales en Néerlandais.....	451

Table des figures

Figure 1: Conseil Central de l'Économie	29
Figure 2 : Conseil National du Travail – Bureau exécutif.....	31
Figure 3 : Conseil National du Travail – Conseil plénier	31
Figure 4 : Groupe des 10.....	33
Figure 5 : Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale – Conseil d'administration.....	35
Figure 6 : Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale – Assemblée plénière.....	35
Figure 7 : Conseil Bruxellois de Concertation Économique et Sociale.....	37
Figure 8 : Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – Conseil	39
Figure 9 : Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – Bureau journalier	39
Figure 10 : Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomite	41
Figure 11 : Conseil économique et social de Wallonie – Assemblée générale	43
Figure 12 : Conseil économique et social de Wallonie – Bureau	43
Figure 13 : Groupe des Partenaires Sociaux Wallons.....	45
Figure 14 : Conseil National de la Coopération	53
Figure 15 : Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale	55
Figure 16 : Commissie Sociale Economie.....	57
Figure 17 : Conseil Wallon de l'Économie Sociale	59
Figure 18 : Cartographie Institutionnelle Arborescente (CIA).....	63
Figure 19 : Les trois questionnements relatifs à l'objet de recherche.....	69
Figure 20 : Le néo-corporatisme et ses déclinaisons – caractéristiques principales	81
Figure 21 : Étapes du raisonnement par abduction (Coman et al. 2016, p. 26)	116
Figure 22 : Nœud « Représentation » et ses sous-nœuds	133
Figure 23 : Organisation des nœuds pour la rédaction des chapitres analytiques.....	134
Figure 24 : Résumé de la méthodologie de la recherche	134
Figure 25 : Les scénarios idéaux-typiques.....	141
Figure 26 : Hypothèse 1	147
Figure 27 : Hypothèse 2.....	150
Figure 28 : Hypothèse 3.....	154
Figure 29 : Hypothèse 4.....	158
Figure 30 : Hypothèse 5.....	162
Figure 31 : Récapitulatif des hypothèses	165
Figure 32 : Les scénarios idéaux-typiques et l'accès aux instances.....	172
Figure 33 : WISE en Belgique (Huybrechts et al. 2016, p. 13).....	176
Figure 34 : Représentation mixte 1 – la PFES	188
Figure 35 : Représentation mixte 2 – la CSE	189
Figure 36 : Les scénarios idéaux-typiques et les pratiques.....	258
Figure 37 : Intervention des instances dans les processus de prise de décision	269
Figure 38 : Les scénarios idéaux-typiques et la représentation	322
Figure 39 : Schéma de ConcertES, inspiré de Mertens (2001)	339
Figure 40 : Les scénarios idéaux-typiques et caractéristiques des trajectoires hybrides	381

Table des abréviations

ABVV	Voir FGVB - ABVV
ACVLB	Voir CGSLB - ACVLB
ACV	Voir CSC - ACV
AIP	Accord interprofessionnel
ASBL	Association Sans But Lucratif
Atout EI	Fédération Wallonne des Entreprises d'Insertion et des IDESS
BECI	<i>Brussels Enterprises Commerce & Industry</i>
CBCES	Comité bruxellois de concertation économique et sociale
CBENM	Confédération Bruxelloise des Entreprises Non Marchandes
CCE	Conseil Central de l'Économie
CCES	Conseil Consultatif de l'Entrepreneuriat Social
CCT	Convention collective de travail
CDH	Centre Démocrate Humaniste
CD&V	<i>Christen-Democratisch en Vlaams</i>
CES	Conseil économique et social
CESRBC	Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale
CESW	Conseil économique et social de Wallonie
CGSLB	Voir CGSLB - AVLVB
CGSLB - ACVLB	Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique - <i>Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België</i>
CIA	Cartographie Institutionnelle Arborescente
CNC	Conseil national de la coopération
CNE	Centrale nationale des employés
CNT	Conseil National du Travail
COCOF	Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale
COMES	Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale

ConcertES	Plateforme de concertation des organisations représentatives de l'économie sociale
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CSC	Voir CSC - ACV
CSC - ACV	Confédération des syndicats chrétiens - <i>Algemeen Christelijk Vakverbond</i>
CSE	<i>Commissie Sociale Economie</i>
CVP	<i>Christelijke Volkspartij</i>
CWES	Conseil Wallon de l'Économie Sociale
CWESMa	Conseil Wallon de l'Économie Sociale Marchande
DéFI	Démocrate Fédéraliste Indépendant
EWCM	Entente Wallonne des Classes moyennes
EWETA	Fédération Wallonne des Entreprises de Travail Adapté
FEB	Fédération des Entreprises de Belgique
FEBECOOP	Fédération Belge des Coopératives
FEBIO	<i>Federatie van Brusselse Inschakelingsondernemingen</i>
FeBISP	Fédération Bruxelloise des organismes d'Insertion Socioprofessionnelle
FGTB	Voir FGTB - ABVV
FGTB - ABVV	Fédération générale du travail de Belgique - <i>Algemeen Belgisch Vakverbond</i>
FWA	Fédération Wallonne de l'Agriculture
G10	Groupe des 10
GPSW	Groupe des Partenaires Sociaux Wallons
GRACQ	Groupe de Recherche et d'Action des Cyclistes Quotidiens
IDESS	Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale
LVZ	<i>Liberaal Verbond voor Zelfstandigen</i>
MOC	Mouvement Ouvrier Chrétien
MR	Mouvement Réformateur
N-VA	<i>Nieuw-Vlaamse Alliantie</i>
PFES	Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale

PME	Petites et Moyennes Entreprises
PS	Parti Socialiste
PSC	Parti Social-Chrétien
SAW-B	Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises
SCOP	Sociétés coopératives et participatives
SERV	<i>Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen</i>
SETCa	Syndicat des employés, techniciens et cadres de la FGTB
SOCIARE	<i>Socioculturele werkgeverfederatie</i>
SOWECSOM	Société Wallonne d'Économie Sociale Marchande
SP.A	<i>Socialistische Partij Anders</i>
SPF	Service Public Fédéral
SPW	Service Public de Wallonie
SRIW	Société Régionale d'Investissement de Wallonie
SST	<i>Samen Sociaal Tewerkstellen</i>
SYNECO	Centre d'expertise en économie sociale et solidaire
UCM	Union des Classes Moyennes
UEAPME	Union européenne de l'artisanat et des PME
UEB - VOB	Union des Entreprises de Bruxelles - <i>Verbond van Ondernemingen te Brussel</i>
UNIPSO	Union d'Entreprises à Profit Social
UNISOC	<i>Unie van socialprofitondernemingen vzw</i>
UNIZO	<i>Unie van Zelfstandige Ondernemers</i>
USCOP	Union des SCOP Wallonie-Bruxelles
UWE	Union Wallonne des Entreprises
VERSO	<i>Vereniging voor Social Profit Ondernemingen</i>
VESOC	<i>Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomite</i>
VEV	<i>Vlaams Economisch Verbond</i>
VIP	<i>Vlaams Invoeg Platform</i>
VLAB	<i>Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen</i>

VOKA	<i>Vlaams netwerk van ondernemingen</i>
VOSEC	<i>Vlaams Overleg Sociale Economie</i>

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La Fédération Belge des Coursiers à Vélo¹ a officialisé sa création en décembre 2018. Cette association vise à représenter le secteur du transport de marchandises à vélo et compte pour membres des entreprises – principalement coopératives – respectant les principes de l'économie sociale. Quelques mois auparavant, une délégation d'entreprises conviée à participer à une mission économique royale à l'étranger comptait pour la première fois des entreprises sociales parmi ses membres². Ces entreprises atypiques, qui puisent leurs racines dans des logiques de solidarité anciennes (Moulaert et Ailenei 2005), suscitent de l'attention et de l'engouement dans la société belge³. Elles font également l'objet de questionnements, peu explorés à ce jour, sur le plan de leur représentation professionnelle dans le système traditionnel des relations collectives de travail – la concertation sociale – et, plus largement, dans la sphère politique. La question se pose de savoir si elles sont l'expression d'un groupe social en formation (Boltanski 1982). Dans la suite de ces questionnements, la présente recherche s'attache à repérer l'existence et à étudier l'incarnation et la représentation de l'économie sociale par des groupes professionnels spécifiques (Offerlé 2012), désignés ici par l'appellation suivante : acteurs de l'économie sociale.

Objets de la recherche

L'économie sociale se distancie des logiques marchandes et caractérise des activités dont la finalité est de contribuer au bien-être et à la cohésion de la société (Defourny et Nyssens 2017). Cette finalité distingue fondamentalement les entreprises dites de l'économie sociale dans le paysage socio-économique tel qu'il est classiquement régulé. Il convient de se pencher sur l'organisation de la concertation sociale pour comprendre la structuration de ce paysage (Arcq 2008). La concertation sociale symbolise le consensus autour d'une vision socio-économique commune pour la société belge (Luyten 1995; Arnoldus et al. 2004). Elle se structure autour de l'institutionnalisation du clivage « possédants-travailleurs », avec l'incarnation des versants de ce clivage par les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs (les partenaires

¹ Voir le site de la Fédération Belge des Coursiers à Vélo accessible à l'adresse suivante : www.bclf.be (page consultée le 24 février 2019).

² Le Soir, « L'économie sociale, le nouveau combat du roi Philippe », 24 octobre 2018.

³ Comité économique et social européen, « *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union* », Bruxelles, 2017, 122p.

sociaux) qui, ensemble, composent la concertation sociale (Lipset et Rokkan 1967). En Belgique, la concertation sociale est un mode de prise de décision incontournable pour les matières socio-économiques, et plus particulièrement celles qui touchent à l'emploi, au droit du travail, et à la gestion de la sécurité sociale (Arcq et al. 2010). Cela signifie que les partenaires sociaux sont formellement impliqués dans la prise de décision politique sur ces matières. Cette association à la prise de décision se concrétise par leur représentation au sein d'instances de concertation où ils se partagent les sièges.

Au départ de cette recherche, nous poursuivons l'intuition selon laquelle les acteurs de l'économie sociale chercheraient à représenter leurs intérêts au sein de la concertation sociale. Cette dernière constitue l'environnement institutionnel au sein duquel se déploient les rapports entre les acteurs socio-économiques en Belgique (Luyten 1995). En tant que groupes d'intérêt, les acteurs de l'économie sociale chercheraient dès lors à s'y positionner favorablement compte tenu de la nature du système de prise de décision qui les entoure (Greenwood 2003).

L'organigramme de la concertation sociale est dense et complexe (Braeckmans 2014). Il se compose d'instances qui interviennent à la fois dans les processus de décision politique et dans la régulation des relations collectives de travail. La concertation sociale se décline aux niveaux de l'entreprise, des secteurs d'activités économiques et finalement interprofessionnel, niveau sur lequel porte la présente recherche. Le niveau interprofessionnel de la concertation sociale combine officiellement des fonctions de négociation, de consultation et de concertation tripartite avec les autorités publiques (Arcq 2008).

Le développement de l'économie sociale est intrinsèquement lié à l'histoire socio-économique de la Belgique, depuis les premières coopératives apparues au XIX^e jusqu'aux entreprises sociales actuelles (Defourny, Simon et Adam 2002). Outre le développement des coopératives de consommateurs et de producteurs pendant la période industrielle, l'économie sociale a également retrouvé sa place à la suite du déclin de l'État keynésien et de la hausse du chômage dans les années 1980 (Grégoire 2003). Ces circonstances ont suscité le développement d'initiatives ayant vocation à résorber le nombre de personnes sans emploi en les réinsérant sur le marché du travail (Davister et al. 2012). Les décennies suivantes ont vu se multiplier les alternatives s'inspirant des principes de l'économie sociale. Sur le terrain, les activités qui se revendiquent de l'économie sociale s'avèrent diversifiées, intégrant différentes dimensions sociales telles que l'insertion professionnelle, la durabilité des produits de consommation, des

processus de production, ou encore la prise en considération de l'impact environnemental de l'activité économique (Huybrechts et al. 2016). L'histoire de l'économie sociale la divise en différents courants, dont les principaux sont représentés par des groupes d'intérêt disposant des ressources nécessaires pour assurer les missions propres à la défense d'intérêt en interne (services aux membres) et en externe (influence sur la sphère politique) (Beyers, Eising et Maloney 2008). La mobilisation et l'organisation des groupes d'intérêts représentant l'économie sociale bénéficient, encore à l'heure actuelle, de son développement croissant sur le terrain (Develtere 2018).

L'ensemble de ces activités économiques fonctionne selon des principes démocratiques de telle sorte à faire primer, dans leur mode de gestion, le travail et la dimension humaine sur l'accumulation de profit (Defourny 1992). Cette volonté d'instaurer des relations économiques alternatives à la classique division entre employeurs et travailleurs, parmi d'autres principes, distingue l'économie sociale des intérêts représentés par les partenaires sociaux historiques de la concertation sociale (syndicats de travailleurs et fédérations d'employeurs). Son appartenance au secteur privé et la nature de ses activités pourraient justifier sa participation à la régulation de la sphère socio-économique à travers une représentation au sein de la concertation sociale.

Les entreprises fonctionnant selon les principes de l'économie sociale cherchent dès lors une place dans la réalité socio-économique compartimentée par l'organisation de la concertation sociale (Dart 2004). En ce sens, elles constituent un tiers secteur aux côtés du secteur public et du secteur privé capitaliste (Mertens 2007). Ce positionnement particulier est, nous semble-t-il, à inscrire dans un questionnement général sur les limites de l'organisation dichotomique du champ socio-économique, entre secteur public et secteur privé.

Les syndicats et les organisations patronales incarnent les principaux intérêts en présence dans les relations collectives de travail. Ces acteurs ont des sensibilités différentes qu'ils expriment face aux problèmes à régler. Traditionnellement, les syndicats des travailleurs représentent des individus dans leur identité de travailleur et défendent leur position dans la relation face à l'employeur ou par rapport au marché du travail (en ce qui concerne les sans-emploi et les pensionnés, par exemple) (Traxler 1993). Les organisations d'employeurs représentent soit des entreprises, soit des chefs d'entreprises, ou encore des individus exerçant leur profession de manière indépendante (Ebbinghaus 2010).

La concertation sociale s'est établie dans un contexte particulier à la fin de la Seconde Guerre mondiale (Cassiers et Denayer 2010). Depuis lors, les enjeux socio-économiques ont évolué et le système de concertation sociale belge est sous pression, suscitant de nombreux questionnements tant de la part du monde scientifique (Devos, Mus et Humblet 2011 ; Capron, Conter et Faniel 2013) que de la part des acteurs des relations collectives de travail eux-mêmes (de Harlez 2017). Comment la concertation sociale s'adapte-t-elle aux dynamiques du monde du travail ayant émergé après son institutionnalisation ? Dans le cadre de cette recherche, nous postulons que la continuité de la concertation sociale dépend de la capacité d'adaptation et de changement des acteurs qui y sont investis. Nous explorons ce postulat à travers l'examen des processus de reconnaissance des acteurs de l'économie sociale dans ce milieu institutionnel singulier. L'organisation de la concertation sociale est-elle à même de tenir compte des spécificités liées aux particularismes portés par ce type d'acteurs ? Il apparaît qu'aujourd'hui, plus d'un emploi sur dix⁴ se rattache à des activités liées à l'économie sociale. Étant donné les spécificités de ces activités, il importe que ces acteurs se fassent reconnaître aux niveaux de la concertation sociale débattant des thématiques qui la concernent. Le contexte belge présente en effet des incitants de telle sorte qu'un groupe d'intérêt socio-économique a tout intérêt à rejoindre la concertation sociale. Néanmoins, la culture néo-corporatiste et consociative semble toujours fortement ancrée dans les esprits et pratiques des citoyens et des élus politiques belges (Jones 2002 ; Jacquet et al. 2015). Cela signifie que les relations entre État et groupes d'intérêt sont considérées comme un vecteur de participation à part entière, qui se limite à certains acteurs. Cette culture se manifeste par l'institutionnalisation des relations entre l'État et un petit nombre de groupes d'intérêt, à l'image des instances de concertation sociale qui rassemblent les partenaires sociaux autour de questions socio-économiques (Schmitter et Lehmbruch 1979).

Toutefois, la venue de nouveaux acteurs au sein de la concertation pourrait contribuer à menacer directement l'influence de chaque partenaire social pris individuellement. Sans considérer l'influence comme un jeu à somme nulle, ajouter un ou plusieurs intérêts rendrait plus difficile l'adoption de compromis, et risquerait de mettre à mal l'efficacité de la concertation, basée sur une prise de décision par consensus (Lijphart et Crepaz 1991). Les ambiguïtés autour de l'opportunité de l'ouverture de la concertation sociale à des intérêts autres que ceux des

⁴ En équivalent temps plein (Académie des entrepreneurs sociaux, « Baromètre des entreprises sociales », HEC-ULg, 2015, p. 31).

partenaires sociaux traditionnels constituent dès lors une problématique pertinente à investiguer, et qui est au cœur de la présente thèse de doctorat. Dans ce cadre, il s'agit, pour les partenaires sociaux qui participent activement à la concertation de maintenir, voire de renouveler, leur légitimité en tant qu'interlocuteurs privilégiés aux yeux des pouvoirs publics. En effet, la participation aux instances de concertation représente la part la plus importante de leur répertoire d'action et leur vecteur d'influence principal (Tilly 1984). Ils ont donc tout intérêt à préserver la concertation en tant que mode de participation à la prise de décision. Ils sont aidés dans ce sens par le mode d'intermédiation néo-corporatiste supposé limiter le nombre d'acteurs en présence (Schmitter 1974).

La Belgique est traditionnellement considérée comme un État empreint de caractéristiques néo-corporatistes (Detlef 2014). Cependant, le panorama des groupes d'intérêt se présente de manière dense et fragmentée. Ce « *diverse interest group system* » compte en effet de nombreux groupes d'intérêt actifs aux différents niveaux de pouvoir (Fraussen et al. 2017, p. 198). Le mode d'intermédiation néo-corporatiste accorde cependant aux partenaires sociaux des ressources positionnelles suffisantes pour rester les interlocuteurs principaux des acteurs étatiques – via la concertation sociale – pour les matières socio-économiques (Beyers et Fraussen 2015).

Cet accès privilégié à la sphère politique par rapport aux autres groupes d'intérêt conduit les partenaires sociaux à justifier leur position. De telles justifications trouvent écho au sein d'autres lieux et dans d'autres circonstances où le format des instances classiques de concertation sociale est révisé de manière à prendre en considération des groupes d'intérêt autres que les partenaires sociaux. Le « dialogue social élargi » est une réalité dans de nombreux pays malgré la tendance des partenaires sociaux à y résister, par crainte de déstabilisation des institutions de la concertation sociale (Louis 2016, p. 202).

Au vu de ces problématiques, la recherche concerne donc à la fois l'enjeu de la représentation du monde du travail véhiculée par la concertation sociale et la participation des acteurs aux différentes instances qui la composent. Compte tenu de ces éléments, la question au départ de la thèse peut être formulée de la sorte : *Quelle(s) sont les possibilité(s) d'ouverture de la concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale ?*

Cadre d'analyse

Afin d'examiner dans quelle mesure les acteurs de l'économie sociale s'introduisent dans les arènes de la concertation sociale, nous adoptons un cadre théorique néo-institutionnaliste. Nous suivons le raisonnement de Crouch (2005) concernant les possibilités de changement des institutions issues de l'organisation capitaliste de l'économie (telles que la concertation sociale) suggérant qu'une évolution des institutions est envisageable lorsque le mode de gouvernement qui s'y rapporte se transforme. Le mode d'intermédiation néo-corporatiste, entendu comme le mode de gouvernement de la concertation sociale, donne du pouvoir aux partenaires sociaux qui sont établis dans le système de concertation et en tirent leur légitimité en tant qu'acteurs. Dans ces circonstances, l'approche néo-corporatiste fournit une grille de lecture aidant à comprendre la présence et le maintien des partenaires sociaux dans les instances de concertation. La littérature considère traditionnellement le néo-corporatisme et la concertation comme deux faces d'une même pièce, avec d'un côté le néo-corporatisme qui explique l'organisation des intérêts et de l'autre, la concertation sociale qui est un mode spécifique de prise de décision politique (Berger et Compston 2002). Dans les deux cas, il s'agit d'une interaction entre l'État et un petit nombre de groupes d'intérêt formellement reconnus comme représentatifs, qui détiennent un monopole de la représentativité. L'évolution de ce modèle dans le temps ne fait pas toujours consensus. Certains auteurs attirent l'attention sur le fait que les groupes qui détiennent le monopole de la représentation risquent d'acquérir des pouvoirs trop importants, suscitant des critiques quant au caractère démocratique du mode d'intermédiation néo-corporatiste (Streeck et Schmitter 1985 ; Armingeon 2002).

Nous adoptons une perspective historique par rapport à notre objet de recherche afin d'inscrire les institutions étudiées dans le contexte de développements économiques, politiques et sociaux qu'elles régulent et qui les façonnent en retour (Tolliday et Zeitlin 1991). Cette approche par le néo-institutionnalisme historique prend en compte les phénomènes d'inertie et d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell 1983) ainsi que de changement institutionnel graduel (Streeck et Thelen 2005) comme outils pour observer et qualifier la nature du changement ou la résistance à celui-ci dans les institutions.

Ce cadre institutionnel, étudié dans une perspective historique, est combiné avec une approche issue de la sociologie des groupes d'intérêt (Grossman et Saurugger 2006). Celle-ci indique que le maintien des instances de concertation dans leurs formes d'origine n'est pas uniquement dû à un phénomène d'inertie institutionnelle. Les acteurs disposant de positions privilégiées

peuvent en effet user stratégiquement des ressources positionnelles qui en découlent pour maintenir les instances fermées à des acteurs tels que ceux de l'économie sociale, susceptibles de les déstabiliser. Différentes options s'offrent alors aux acteurs de l'économie sociale : se conformer à la représentation institutionnalisée ou tenter de se faire reconnaître autrement, en dehors du système de concertation sociale.

La présente recherche entend mobiliser ces considérations dans une étude institutionnelle de la représentation des intérêts de l'économie sociale dans les instances de concertation sociale interprofessionnelle existantes aux niveaux régional et fédéral. L'objectif est de déterminer les formes prises concrètement par le mode d'intermédiation néo-corporatiste à l'aune des changements institutionnels potentiels, en lien avec la question de l'élargissement de la concertation.

Concrètement, nous nous intéressons à la reconnaissance institutionnelle de l'économie sociale au sein de la concertation sociale interprofessionnelle. Pour ce faire, nous adoptons une approche à double niveau avec une analyse des institutions de la concertation sociale interprofessionnelle et une analyse des acteurs qui interagissent en leur sein. Le croisement de ces deux approches nous porte à identifier un périmètre de recherche dans lequel il est possible d'observer à la fois les évolutions touchant à la concertation sociale – et particulièrement celles qui ont trait à la prise en considération des pratiques de l'économie sociale – et aux acteurs, à savoir les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale.

Cette thèse se concentre dès lors sur l'aspect que nous désignons comme « instantiel » de la concertation sociale. L'adjectif « instantiel » sert à désigner ce qui a trait aux instances : il désigne les lieux où se rassemblent et interagissent les acteurs dans le cadre de la concertation sociale interprofessionnelle, d'une part, et de la concertation relative à l'économie sociale (lorsqu'elle existe), d'autre part. Aborder la question au départ de la recherche par le prisme des instances permet de considérer ces dernières comme autant de microcosmes au sein desquels observer la manière dont les acteurs évoluent, se rencontrent, entrent en tension, mettent en œuvre certaines stratégies, etc. Le passage à l'institutionnalisation (via la représentation au sein d'une instance) constitue dès lors le seuil à franchir pour un groupe d'intérêt afin de bénéficier d'une relation privilégiée avec les pouvoirs publics qu'il souhaite influencer. Investir ces « lieux », permet également de donner une assise concrète à la question des transformations de la concertation sociale. En effet, les instances sont davantage que des

lieux de rassemblement pour les acteurs puisqu'ils y exercent des fonctions qui leur sont assignées par l'État (cf. *supra*).

L'approche par les instances permet d'étudier les mondes – enchevêtrés, mais distincts lorsqu'il s'agit de la représentation – de la concertation sociale et de l'économie sociale sur le même plan. Il s'agit de rapprocher les conditions d'observation des deux types d'acteurs qui y sont associés et de montrer qu'ils s'entrecroisent à bien des égards, dans leurs buts et leurs pratiques.

Principaux résultats

Une condition *sine qua non* au maintien et au bon fonctionnement de la concertation semble être la capacité de participation et la représentativité des acteurs qui y sont actifs, à savoir, en première ligne, les partenaires sociaux. Ils perçoivent dès lors les transformations touchant à la composition des instances de concertation et à l'institutionnalisation de nouveaux acteurs comme des facteurs d'affaiblissement potentiels. En effet, ils perdent en centralité, que ce soit au niveau de leur autonomie qui décroît sous les contraintes gouvernementales, au niveau des échelles territoriales qui démultiplient les niveaux de pouvoir et dispersent les lieux d'action, et finalement dans le cadre de l'émergence d'autres formes de prise de décision qui entrent en concurrence avec le principe de concertation (Hassel 2006).

Les acteurs de l'économie sociale cherchent à être reconnus, notamment en étant représentés au sein des instances de concertation sociale. Mais comment s'asseoir à la table des négociations sans se dénaturer ? Comment participer à la vie des instances sans aussi participer à la reproduction d'un système estimé obsolète ? Les acteurs de l'économie sociale ont développé divers mécanismes de participation, mais ils restent divisés sur les questions cruciales susceptibles de faciliter leur entrée dans les discussions (définition de leur identité commune, des intérêts qu'ils défendent, des personnes qu'ils représentent, etc.). Ils ne s'accordent notamment pas sur la meilleure manière de trouver un équilibre entre la diffusion des idées et la mise en place d'alternatives économiques sur le terrain, d'une part, et la participation aux instances, d'autre part. Cette division, qui est rarement explicitement relevée par les acteurs, affaiblit leur voix à l'intérieur et à l'extérieur des instances.

Par ailleurs, cette tension facilite la tâche des partenaires sociaux qui cherchent à maintenir les instances fermées. Ils considèrent qu'ils sont aptes à représenter l'ensemble des franges de la

sphère socio-économique. Les partenaires sociaux ont peu de raisons de reconnaître la nécessité de réformer des instances qui ont historiquement un rôle prépondérant dans le champ socio-économique belge. Au-delà de leur réticence à partager le pouvoir, ces acteurs estiment qu'une remise en cause des instances pourrait diluer leur portée politique et les lierait plus étroitement aux représentants gouvernementaux et, par là, endommagerait la démocratie en rognant sur leur autonomie. Ces arguments, populaires parmi les partenaires sociaux, sont bien sûr questionnables, mais ils témoignent clairement de la difficulté à imaginer d'autres formes de relations et de représentation des acteurs socio-économiques.

Face à cette inertie institutionnelle, les acteurs de l'économie sociale ne peuvent se permettre de badiner avec leurs ambitions de participation. S'ils souhaitent un jour être consultés, voire participer aux négociations collectives, au même titre que les partenaires sociaux classiques, ils devront sans doute trouver un moyen de réconcilier leur quête éclectique d'alternatives socio-économiques et la nécessité d'une certaine homogénéisation pour mieux participer.

Plan de la thèse

Cette thèse se divise en deux parties. La première partie s'attache à lier la question de la reconnaissance de l'économie sociale avec celle des évolutions de la concertation sociale.

Le **premier chapitre** consiste en une cartographie de l'ensemble des instances étudiées : d'une part les instances de concertation sociale interprofessionnelle et, d'autre part, les instances relatives à l'économie sociale – lorsqu'elles existent – à ce même niveau d'organisation. Le recensement des instances permet de tracer les premières lignes de l'histoire institutionnelle de l'économie sociale aux marges de la concertation sociale. Une première instance apparaît en effet en 1989 au niveau wallon. Depuis, la question de la reconnaissance de l'économie sociale se pose à intervalles réguliers et se manifeste par des réformes ou la création de nouvelles instances, dont la plus récente fait l'objet d'une ordonnance votée en 2018⁵ au niveau bruxellois. Au total, 13 instances sont prises en considération et réparties entre les niveaux de pouvoir fédéral, bruxellois, flamand et wallon. Une sélection des principaux acteurs, de manière

⁵ Ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *Moniteur belge*, 18 septembre 2018.

à équilibrer la collecte d'information, a également été effectuée suivant leur degré de professionnalisation, ainsi que leur caractère interprofessionnel.

Le **deuxième chapitre** propose un cadrage de la problématique de la représentation d'acteurs non traditionnels dans les instances en examinant les différents modes d'intermédiation répertoriés dans la littérature, et spécialement le modèle néo-corporatiste et ses déclinaisons. Ce cadrage est complété par la prise en considération de l'approche néo-institutionnaliste – particulièrement les courants du néo-institutionnalisme historique et du néo-institutionnalisme centré sur les acteurs – et des outils nécessaires à l'appréhension du changement institutionnel. Le **troisième chapitre** présente le caractère abductif de la démarche de recherche qui se traduit par un raisonnement itératif entre l'empirie et la théorie. Ce chapitre présente la collecte des données, en particulier le matériau empirique principal composé d'un corpus de 44 entretiens semi-directifs. Ces derniers constituent des récits et des témoignages récoltés auprès d'individus exerçant des fonctions de représentation dans les instances. Ils sont analysés au moyen d'une méthode d'analyse thématique.

Un cadrage de l'analyse est élaboré et présenté dans le **quatrième chapitre**. Il consiste en l'énonciation de deux scénarios idéaux typiques (« ouverture » et « fermeture » des instances) dotés de différentes caractéristiques par rapport auxquelles sont situés les éléments empiriques analysés. À la fin de l'analyse empirique, les éléments observés à l'aune des scénarios idéaux-typiques sont utilisés pour construire des « trajectoires hybrides » incarnant le mode de fonctionnement des instances.

La seconde partie porte sur l'analyse empirique et ses résultats. L'analyse empirique est présentée à travers trois dimensions thématiques (« ressources », « pratiques » et « représentation »), chacune étant approfondie dans les cinquième, sixième et septième chapitres.

Le **cinquième chapitre** classe différents types d'accès octroyés aux acteurs de l'économie sociale dans les instances de concertation sociale. Il résulte de cette catégorisation qu'aucun type d'accès observé ne permet aux acteurs de l'économie sociale de disposer de prérogatives équivalentes à celles des partenaires sociaux traditionnels.

Le **sixième chapitre** identifie les degrés de participation des acteurs à la prise de décision politique selon les fonctions assignées aux instances dans lesquelles ils siègent. Les possibilités de participation s'avèrent de plus en plus contraintes, notamment en raison de la fédéralisation de l'État belge et des transferts de compétences qui affectent la concertation sociale aux différents niveaux de pouvoir.

Enfin, le **septième chapitre** examine les fondements des normes de représentativité en vigueur selon les instances, et les met en lien avec les groupes sociaux et intérêts que les acteurs – partenaires sociaux et acteurs de l'économie sociale – déclarent incarner. Il résulte de cette partie de l'analyse que les acteurs de l'économie sociale ne parviennent pas à incarner un groupe social à l'identité claire, et que cette faiblesse se reporte sur leurs capacités à représenter. Un chapitre conclusif synthétise les résultats de l'analyse empirique, précise la nature des trajectoires hybrides prises par les instances de manière à caractériser le mode d'intermédiation auquel elles renvoient. Si les caractéristiques particulières du mode d'intermédiation néo-corporatiste continuent d'être observées, le rôle joué par les acteurs au sein de celui-ci évolue. Les partenaires sociaux, afin de maintenir leur monopole de représentation, endossent un rôle organisationnel par lequel ils filtrent, organisent la venue et les *inputs* d'autres organisations de la société civile de manière à ce qu'elles ne viennent pas perturber le fonctionnement de la concertation sociale. Enfin, ce chapitre conclusif propose également un décentrement du propos qui durant l'ensemble de l'analyse empirique, prend appui sur les vues subjectives des acteurs pour développer quelques réflexions prospectives destinées à nourrir le débat sur le futur des instances.

PARTIE I

LE PANORAMA ÉLARGI DE LA CONCERTATION SOCIALE INTERPROFESSIONNELLE

Précisions terminologiques

Cette partie introductive est destinée à stabiliser certains termes fréquemment mobilisés dans la thèse. Il s'agit ici de proposer des définitions inspirées des concepts de science politique, mais selon l'usage précis et opérationnel qu'il est fait des termes dans la thèse.

Acteurs : Le terme fait référence à la fois aux partenaires sociaux, aux organisations de représentation de l'économie sociale et aux organisations de représentation d'entreprises sectorielles qui adoptent les principes de l'économie sociale (par exemple, des entreprises de recyclage ou d'insertion socioprofessionnelle). Il s'agit chaque fois d'acteurs collectifs, et non individuels. Sont utilisés comme synonymes les termes « organisations », « fédérations » ou « fédérations coupoles ». Nous ne cherchons donc pas ici à discuter l'agentivité ou la capacité d'agir (Grossman 2014, p. 31) de ces acteurs, mais soulignons simplement leur participation comme parties prenantes dans le cadre des instances étudiées (cf. *infra*).

Clivage capital-travail/possédants-travailleurs : Dans la théorie des clivages de Lipset et Rokkan (1967), développée pour caractériser les partis politiques, le clivage possédants-travailleurs renvoie à la division sociale créée par la société industrielle (voy. aussi de Coorebyter 2008). Nous l'appliquons ici aux partenaires sociaux (cf. *infra*), c'est-à-dire aux syndicats de travailleurs et aux représentants des employeurs qui, ensemble, incarnent ce clivage institutionnalisé à travers les instances de concertation sociale.

État : Ce terme fait principalement référence aux représentants du pouvoir exécutif, c'est-à-dire les ministres membres des gouvernements (fédéral ou régionaux) ainsi que leurs collaborateurs au sein des cabinets ministériels. L'appareil administratif (les services publics) est également compris dans le terme (qui se décline, dans ce cas en « pouvoirs publics ») (Balzacq et al. 2014, p. 300-301). Bien que cela ne fasse pas l'objet d'une précision systématique, nous ne nions pas

le caractère pluriel de l'État qu'il ne s'agit donc pas d'essentialiser (Leca 2012). Sont utilisés comme synonymes les termes « gouvernement », « acteurs étatiques ».

Fonctions : Procédures et pratiques exercées au sein des instances dans le cadre de la concertation sociale. Trois fonctions sont assimilées à la concertation sociale : la négociation, la consultation et la concertation tripartite (Arcq 2008). Ces fonctions générales se précisent dans les compétences formellement assignées à chaque instance.

Insiders/outsideurs : Tirée de la sociologie des groupes d'intérêt, et forgée plus particulièrement dans le contexte du mode d'intermédiation pluraliste, la distinction entre *insiders* et *outsiders* repose sur l'accès ou non à des instances (Maloney, Grant, et McLaughlin 1994 ; Beyers et Fraussen 2015). Dans la thèse, les *insiders* désignent ainsi les partenaires sociaux, acteurs historiques de la concertation sociale présents dès la constitution des instances. Les *outsiders* renvoient aux acteurs de l'économie sociale qui représentent des intérêts socio-économiques, mais qui ne sont pas inclus dans les instances traditionnelles de concertation.

Instances : Ce terme vise les lieux où se rassemblent et interagissent les acteurs (cf. *supra*) dans le cadre de la concertation sociale interprofessionnelle, d'une part, et de la concertation relative à l'économie sociale, d'autre part. Dans ce cadre, ils occupent une fonction (négociation, la consultation et la concertation tripartite) qui leur est assignée par le biais de l'instance.

Intérêt : Les intérêts sont à la fois « infinis et bornés » (Offerlé 1998, p. 45). Les acteurs défendent tous des intérêts qui sont caractéristiques du corps social qu'ils représentent. Dans le cas des acteurs étudiés, les intérêts concernent la défense des membres représentés par les acteurs dans les instances. Nous pouvons distinguer trois types d'intérêts différents dans la thèse : ceux des syndicats de travailleurs qui négocient en vue de meilleures conditions de travail, ceux des syndicats d'employeurs classiques qui visent la diminution des coûts de production et de travail en vue d'augmenter les marges bénéficiaires et enfin ceux des acteurs de l'économie sociale qui défend les spécificités inhérentes au mode de gestion adopté par les entreprises sociales.

Identité : Appréhendée directement en lien avec le terme « intérêt », la notion d'identité est ici définie comme l'incarnation des intérêts par les acteurs. L'identité permet la cohésion d'un

groupe social. Une identité stable suscite et facilite le travail de représentation des acteurs (qui sont des porte-paroles de ces groupes sociaux) (Offerlé 1998).

Mode d'intermédiation : Il est ici fait référence aux principes et modalités organisationnelles qui caractérisent les relations entre les représentants étatiques et les acteurs non étatiques porteurs d'intérêts particuliers. Le mode d'intermédiation principal auquel il est fait référence dans la thèse est le néo-corporatisme dont les caractéristiques sont analysées à la lumière du matériau empirique récolté.

Partenaires sociaux : Les partenaires sociaux désignent, ensemble, les organisations d'employeurs et les syndicats de travailleurs qui siègent dans les instances de concertation sociale. Nous privilégions l'expression « partenaires sociaux » à celle d'« interlocuteurs sociaux » afin d'insister sur l'unicité des acteurs de la concertation sociale face aux acteurs, non traditionnels dans ce cadre, de l'économie sociale. Ce choix terminologique tend par contre à relativiser le rapport conflictuel entre les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs (Faniel 2018).

Position/Positionnement : La position (ou positionnement) vise la place des acteurs dans les instances. Dans notre cadre théorique, un acteur peut soit être un *insider* de la concertation sociale, soit un *outsider*. Dans la thèse, les objectifs en termes de positionnement vis-à-vis de la concertation sociale (central, aux marges, subordonné) sont déterminants dans l'élaboration des stratégies d'action des acteurs.

Pratiques : Les pratiques des acteurs réfèrent aux actions de participation que mènent ces derniers dans le cadre de l'exercice des compétences assignées aux instances (par exemple, la consultation ou la formulation d'avis) et par conséquent, les actions entreprises par chaque acteur en interne pour arrêter sa propre position avant de formuler une position collective au sein des instances de concertation.

Stratégie : les stratégies sont élaborées par les acteurs – dans un contexte de rationalité limitée (Crozier et Friedberg 1977) – dans le but d'obtenir la reconnaissance de l'État et un pouvoir d'influence sur les décisions politiques qui importent aux acteurs. Dans le cadre de notre recherche, sont examinées les stratégies en lien avec le positionnement des acteurs dans les instances.

CHAPITRE 1 : CARTOGRAPHIER LES INSTANCES

Introduction : Pourquoi et comment une cartographie ?

La réalisation de la cartographie institutionnelle sert à « planter un décor ». Celui-ci se décline suivant quatre niveaux de pouvoir : le niveau fédéral – anciennement appelé national jusqu’en 1993⁶, tant que la Belgique était un État unitaire (Reuchamps 2009) –, et les niveaux régionaux bruxellois, flamand et wallon. Il s’agit, pour chacun de ces niveaux, de présenter les instances étudiées, à savoir les instances de concertation sociale interprofessionnelle et les instances relatives à l’économie sociale. L’enjeu est de pouvoir offrir une description (y compris visuelle) qui reflète la réalité des instances telles qu’elles se présentent à l’heure d’écrire ces lignes⁷, tout en mentionnant les évolutions qui ont contribué à modifier leur structure d’origine le cas échéant.

Ainsi, ce passage par la description vise à donner une idée aussi précise que possible du cadre dit « instantiel » dans lequel évoluent les acteurs de la concertation sociale afin de comprendre d’où ils parlent – et d’où ils partent – en termes de représentation institutionnelle. L’adjectif « instantiel », que nous avons déjà défini dans l’introduction générale et qui s’est forgé dans le contexte de cette recherche, désigne « ce qui se rapporte aux instances » qu’il s’agisse de leur composition, fonction, forme, etc. L’utilisation de ce terme évite l’usage de l’adjectif « institutionnel » dont la portée dépasse les lieux physiques incarnés par les instances. En mobilisant la notion de « cadre instantiel », ce travail entend donc ne pas uniquement se référer aux différences de ressources et d’accès des acteurs, mais bien à la compréhension des lieux dans lesquels ils pensent et agissent. De cette manière, le périmètre de la recherche s’imprime dans un cadre instantiel qui fait la part belle à des lieux – les instances – où se déroulent les « *coordinated interaction between organized interests and policy-makers* » (Fraussen, Beyers et Donas 2015, p. 569)

Ces lieux sont à situer dans l’espace et dans le temps. Les premières instances de concertation sociale interprofessionnelles apparaissent quelques années après la Seconde Guerre mondiale.

⁶ Dans le cadre de cette recherche, nous optons pour le terme « fédéral », y compris dans le cadre d’instances fondées avant 1993.

⁷ Voir, pour chacune des instances, « l’acte fixant la composition » qui désigne l’acte légal le plus récent arrêtant la composition de chaque instance.

Néanmoins, dans le cadre de la présente recherche qui vise à analyser les liens entre celles-ci et les instances relatives à l'économie sociale, leur étude prend pour point de départ la date de constitution du Conseil Wallon de l'Économie sociale (CWES) – première instance relative à l'économie sociale à être mise sur pied – sous la forme d'un groupe de travail auprès du ministre wallon de l'Économie en mars 1989. L'analyse se déroule sur des événements qui prennent place jusqu'en juillet 2018⁸, date de la création du Conseil Consultatif de l'Entrepreneuriat Social à Bruxelles, qui constitue l'instance la plus récemment créée en matière d'économie sociale. Bien qu'encore non active au moment de terminer notre recherche, nous la mobilisons dans l'analyse, car elle présente certains éléments neufs témoignant de l'évolution de la reconnaissance de l'économie sociale dans la Région de Bruxelles-Capitale. C'est dès lors la temporalité instantielle de l'économie sociale qui donne le cadrage temporel de la recherche, car c'est à partir de celui-ci qu'apparaissent davantage d'interactions entre acteurs de l'économie sociale et partenaires sociaux. La concertation sociale interprofessionnelle, ses instances et ses acteurs – les partenaires sociaux –, y sont examinés durant cette période. Ce cadre temporel permet dès lors d'étudier la concertation sociale autrement que via la temporalité des conflits sociaux qui sont principalement examinés dans la littérature à ce sujet⁹.

Aux débuts de la mise en place des instances de concertation, la Belgique était encore un État unitaire et les instances de concertation interprofessionnelle se trouvaient au niveau fédéral. Les réformes institutionnelles successives ont donné peu à peu lieu à la constitution d'instances de concertation interprofessionnelle dans les trois Régions (Flandre, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne), sous la forme des conseils économiques et sociaux (CES). Ces instances de concertation régionales deviennent généralement compétentes pour l'ensemble des matières régionales. Elles ont donc *a priori* un champ d'intervention formellement plus large que les instances de concertation fédérales, plutôt axées sur l'économie et le social, et non sur l'ensemble des compétences restées dans l'escarcelle fédérale. Le cadre spatial de la recherche se concentre dès lors sur deux niveaux de pouvoir : l'État fédéral et les entités fédérées (régionales). Le niveau des Communautés n'est pas inclus dans la recherche. D'une part, la concertation sociale y est peu développée, et d'autre part, les

⁸ Ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *Moniteur belge*, 18 septembre 2018.

⁹ Voir par exemple les publications annuelles du Gracos (depuis 2012) « Grèves et conflictualité sociale », dont la plus récente Gracos (2018).

acteurs de la concertation sociale et de l'économie sociale sont essentiellement structurés selon une base régionale ou fédérale.

La cartographie procède de la manière suivante : les première et deuxième sections donnent une présentation générale respectivement de la concertation sociale interprofessionnelle et de l'économie sociale. Chacune des sections est composée d'une partie fixant les informations contextuelles à leur sujet, d'un aperçu des acteurs qui prennent part aux instances étudiées, ainsi que d'une série de synthèses – qui s'apparentent à des cartes d'identité – reprenant, pour chaque instance, les données formelles qui s'y rapportent¹⁰. Ces informations générales sont reprises de supports issus des instances elles-mêmes (site internet, rapports, etc.), et complétées par certaines sources spécialisées (Arcq et Blaise 2007 ; Arcq 2008 ; Braeckmans 2014).

1. La concertation sociale en Belgique

Les quelques éléments historiques présentés ci-dessous (1.1.) contribuent à forger le « modèle historique de concertation sociale interprofessionnelle » qui sera questionné tout au long de cette recherche. Les acteurs centraux des instances qui en découlent, les partenaires sociaux, sont également brièvement présentés (1.2.).

1.1 La concertation sociale belge d'hier à aujourd'hui

Les premiers rassemblements intersectoriels réunissant des représentants des employeurs et des travailleurs se déroulent à l'initiative de l'État¹¹, en 1936, dans le cadre d'une Conférence Nationale du Travail faisant suite à un mois de grève générale en juin de la même année (Witte, Myenen, et Luyten 2016). Sont énoncées à cette occasion les premières bribes du système de régulation collective des relations de travail incarnées par la suite par les instances de concertation sociale interprofessionnelle. Ensuite, pendant la Deuxième Guerre mondiale, un comité (clandestin) des travailleurs et des employeurs, incluant plusieurs hauts fonctionnaires est également mis sur pied dans le but d'assurer une forme de communication entre ces parties pendant la période politique difficile et de préparer la reconstruction de la Belgique d'après-guerre. C'est ce comité qui sera à l'origine du *Pacte de Solidarité* de 1944 qui scelle les principes de la concertation sociale entre les partenaires sociaux, en collaboration avec plusieurs

¹⁰ Voir 1.3 pour les instances de concertation sociale et 2.3 pour les instances relatives à l'économie sociale.

¹¹ Le Gouvernement van Zeeland II (13 juin 1936 – 24 novembre 1937).

hauts fonctionnaires et hommes politiques (Luyten et Vanthemsche 1995). C'est après la Deuxième Guerre mondiale que sont créées les instances de concertation que nous connaissons toujours aujourd'hui. Des Conférences Nationales du Travail se succèdent de 1944 à 1948 sur des sujets divers, prenant la forme de rencontres non institutionnalisées, impliquant gouvernement, patronat et syndicats (Mabille 2011). Cette dynamique donne lieu à l'institution du Conseil Central de l'Économie (loi du 20 septembre 1948)¹² et le Conseil National du Travail (loi du 29 mai 1952)¹³. À l'époque, le contexte politique est en effet à la relance économique qui nécessite la collaboration des partenaires sociaux (fédérations d'employeurs et syndicats de travailleurs) (Wijnens 2007). C'est ainsi qu'est institutionnalisé le conflit social entre travailleurs et employeurs via la mise en place d'instances de négociation sur les matières économiques (CCE) et sociales (CNT). Ces deux catégories d'acteurs se trouvent représentées de part et d'autre du clivage possédants-travailleurs (Lipset et Rokkan 1967) par des organisations représentant respectivement les travailleurs et les employeurs et ayant vocation à négocier la paix sociale. Ces organisations ont dorénavant la possibilité de participer formellement au système politique de prise de décision. Les tensions entre ces deux catégories d'acteurs ainsi que les aléas du contexte socio-économique peuvent néanmoins rendre difficile la réalisation de compromis, et contribuer à affaiblir la concertation en tant que processus de participation des partenaires sociaux à la décision politique. C'est pourquoi le caractère stable (figé) des instances de concertation étudiées ne doit pas faire « oublier l'origine conflictuelle des relations travailleurs-employeurs » (Arcq 2008). Le *Projet d'accord de solidarité* ne fut d'ailleurs jamais ratifié en tant que tel. L'instauration du compromis social-démocrate symbolisé par ce document avait entre autres motifs celui de rallier les travailleurs au mode de fonctionnement capitaliste et, par ce biais, d'empêcher le communisme de s'installer en Europe occidentale (Alaluf 1999). Si à l'origine, le CCE et le CNT¹⁴ sont des instances consultatives, leur cadre de compétences sera toutefois fréquemment « débordé » (Mabille 2011, p. 265) au gré des rencontres informelles entre les partenaires sociaux et le gouvernement débouchant sur des déclarations communes, comme la « déclaration commune sur l'accroissement de la productivité » le 5 mai 1954. Sur le plan social, l'implication des partenaires sociaux prend un nouveau tournant à partir de 1960 et de la conclusion du premier « accord de solidarité sociale » (ces accords seront ensuite désignés sous le nom d'accords interprofessionnels (AIP)). Le cadre

¹² Loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *Moniteur belge*, 27 septembre 1948.

¹³ Loi organique du Conseil national du Travail du 29 mai 1952, *Moniteur belge*, 31 mai 1952.

¹⁴ Le CNT sera habilité à conclure des conventions collectives de travail à partir de 1968, voir la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, *Moniteur belge*, 15 janvier 1969.

de négociation de ce type d'accords se crée à ce moment-là sous la forme d'une instance informelle : le Groupe des 10 (Cassiers et Denayer 2010 ; Faniel 2018).

D'autres instances, régionales cette fois, ont vu le jour sous la forme de conseils économiques et sociaux (CES) régionaux. Ils ont été formellement reconnus comme interlocuteurs (consultatifs) des pouvoirs régionaux par la Loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique¹⁵. Ils regroupaient les principaux acteurs socio-économiques (représentants des syndicats et des employeurs), ainsi que des mandataires politiques (CRISP 1972, 1973). Les CES régionaux ont par la suite vu leurs compétences se modifier dans le cadre du processus de fédéralisation de l'État : les lois institutionnelles des 8 et 9 août 1980¹⁶ mettent sur pied un organe exécutif et une assemblée parlementaire pour les Régions flamande et wallonne ; tandis que les organes politiques bruxellois sont mis sur pied suite à la Loi du 12 janvier 1989 sur les institutions bruxelloises¹⁷.

La concertation sociale interprofessionnelle est ainsi sujette à des modifications liées à différentes échelles territoriales. Initialement centralisée au niveau national, elle s'est déployée par la suite au niveau des Régions (leurs gouvernements et les partenaires sociaux qui y sont présents ont ainsi gagné en autonomie). La concertation se transforme dès lors sous l'effet de la multiplication des niveaux de pouvoirs. Les matières économiques et liées à l'emploi n'échappent en effet pas aux transferts de compétences de l'État fédéral vers les entités régionales. Lors de la sixième réforme de l'État, mise en œuvre à partir de 2014, la plupart des matières liées à l'emploi ont d'ailleurs été transférées (Dumont 2015). Si les fonctions centrales de la concertation sociale interprofessionnelle touchant à l'élaboration du droit du travail et de la sécurité sociale sont toujours maintenues au niveau fédéral, la question de la pertinence du niveau régional pour gérer des aspects centraux telle la négociation salariale se pose (Plasman, Rusinek et Tojerow 2010 ; Bouteica, Devos et Mus 2013). En outre, les transferts de compétences ont permis aux CES régionaux, en tant qu'instances de concertation interprofessionnelle régionales, de gagner en importance. Ils remplissent formellement un rôle consultatif, sur un nombre grandissant de thématiques socio-économiques (telles que l'innovation, la cohésion sociale, les marchés publics, etc.). À côté de cela, ces conseils

¹⁵ Loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, *Moniteur belge*, 21 juillet 1970.

¹⁶ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980 ; loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

¹⁷ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Moniteur belge*, 14 janvier 1989.

organisent la concertation sociale au niveau régional. De plus, ces CES, comme leur nom l'indique, s'occupent à la fois des matières économiques et des matières sociales (sans distinction comme au niveau fédéral, où le CNT et le CCE traitent de matières théoriquement distinctes). Les CES sont des instances bipartites consultatives qui sont complétées, au niveau régional, par des instances tripartites (pour la Flandre et Bruxelles), permettant une collaboration plus rapprochée avec les exécutifs régionaux. Ce type d'instance était absent du paysage wallon jusqu'en 2013, avec la création du Groupe des Partenaires sociaux wallons (GPSW). À la différence de ses « homologues bruxellois et flamand », le GPSW est une instance informelle et bipartite.

1.2 Les acteurs de la concertation sociale

Que les instances soient bi- ou tripartites, les partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales) y sont toujours présents sur base paritaire. Les représentants des employeurs et des travailleurs impliqués dans la concertation sociale se sont désignés sous l'appellation « partenaires sociaux » dès le début des années 1960 (Arnoldus et al. 2004). Cette marque supplémentaire de reconnaissance mutuelle entre les représentants des deux bancs est apparue alors que la concertation sociale connaissait un âge d'or, avec la conclusion du premier accord interprofessionnel en 1960. Au niveau de leur organisation interne, les partenaires sociaux ont adopté des « formes asymétriques d'organisation multi-niveaux » (Fraussen et al. 2017). Là où les organisations syndicales présentent une structure organisationnelle centralisée au niveau fédéral avec des branches régionales, différentes organisations d'employeurs sont actives suivant les niveaux institutionnels.

Dans le texte du Projet d'accord de solidarité sociale de 1944, sont mentionnés certains critères de représentativité pour les organisations d'employeurs et de travailleurs : l'organisation à un niveau national, un poids certain au niveau de la représentativité (pour les représentants des travailleurs, avoir au moins 200 000 membres cotisants) et le caractère intersectoriel de l'intérêt représenté. Ce critère des 200 000 membres excluait la CGSLB, mais celle-ci était associée automatiquement (pour raisons historiques) aux travaux du CNT et CCE. La loi du 5 décembre 1968¹⁸ a toutefois abaissé ce critère du nombre de membres à 125 000 pour que les trois syndicats principaux (CSC, FGTB, CGSLB) puissent être considérés comme représentatifs. Les

¹⁸ Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, *Moniteur Belge*, 15 janvier 1969.

organisations membres de ces trois syndicats sont également considérées comme représentatives et peuvent dès lors participer à la concertation sectorielle. En ce qui concerne la représentation des employeurs, les critères de représentativité issus du Projet d'accord de solidarité sociale de 1944 exigent que leurs membres (c'est-à-dire les fédérations sectorielles affiliées aux fédérations patronales intersectorielles) emploient au moins 200 000 salariés, et que la diversité des secteurs soit assurée. Au niveau régional, la participation des partenaires sociaux aux instances de concertation sociale semble être conditionnée au caractère régional de l'organisation ainsi qu'à sa représentativité intersectorielle, sans que des critères légaux interviennent.

Finalement, la nomination des personnes membres des instances (les individus qui représentent chaque organisation) découle d'une décision politique du ministre compétent. Celui-ci, au-delà des critères légaux, détient le dernier mot pour confirmer la représentativité des organisations (syndicats, fédérations d'employeurs, ou acteurs de l'économie sociale). Des échéances pour le renouvellement de la composition des instances sont régulièrement prévues, mais pas forcément respectées. Les raisons évoquées par les acteurs (en Wallonie et à Bruxelles) sont liées aux échéances électorales (régionales/fédérales), ou encore aux dynamiques législatives qui les concernent (s'il est question d'adopter un nouveau texte législatif qui réformerait l'instance dans l'année à venir, on ne la renouvelle pas). Ces renouvellements concernent tant les personnes physiques représentant les organisations membres dans les différents organes des instances de concertation, que potentiellement, de nouvelles organisations qui souhaiteraient intégrer certains organes (par exemple, arrivée du syndicat CGSLB dans l'assemblée générale du CESW). Elles ne concernent par contre pas le personnel qui compose le secrétariat des instances de concertations sociales. Sans avoir approfondi la question pour chacune des instances, le personnel composant le secrétariat des instances de concertation est sujet à un recrutement particulier, tantôt lié au processus de recrutement de la fonction publique, tantôt organisé en interne, c'est-à-dire par le Bureau de l'instance, composé des partenaires sociaux et d'autres membres du secrétariat.

Les éléments caractéristiques des différents acteurs de la concertation sociale sont synthétisés dans le tableau ci-dessous¹⁹, à partir des informations disponibles auprès des acteurs (principalement, leur site internet). S'ils ont une visée informative dans le cadre de la

¹⁹ Selon le nom le plus récent et toujours en vigueur des organisations. Les organisations patronales ont connu de nombreux changements dans leur composition et organisation. Les informations telles que communiquées correspondent à la forme actuelle des organisations d'employeurs étudiées dans la recherche.

cartographie, ils ne sont pas neutres pour autant. Notamment, en ce qui concerne la manière dont les différents acteurs définissent leurs bases de membres en mobilisant des métriques différentes.

Employeurs	Nom	Année de création	Membres
	Fédéral		
	VBO-FEB (Verbond van Belgische Ondernemingen - Fédération des Entreprises de Belgique)	1895	50.000 entreprises ²⁰
	UNIZO (Unie van Zelfstandige Ondernemers)	1948	85.000 membres individuels ²¹
	UCM (Union des Classes Moyennes)	1964	Non communiqué
	Boerenbond	1890	Non communiqué
	UNISOC (Union des entreprises à profit social)	1995	17,69 % de l'emploi en Belgique ²²
	Bruxelles-Capitale		
	BECI (Brussels Enterprises Commerce and Industry)	1956	35.000 entreprises ²³
	UCM	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
	UNIZO	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
	BRUXEO (Confédération des entreprises à profit social bruxelloises)	2005	28 % de l'emploi bruxellois ²⁴
	Flandre		
	VOKA (Vlaams Netwerk van Ondernemingen)	2004	18 000 entreprises ²⁵
	UNIZO	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
	VERSO (Vereniging voor social profit ondernemingen)	1997	400.000 emplois en Flandre ²⁶
	Boerenbond	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
Wallonie			

²⁰ www.feb.be (page consultée le 24 février 2019).

²¹ www.unizo.be (page consultée le 24 février 2019).

²² www.unisoc.be (page consultée le 24 février 2019).

²³ www.beci.be (page consultée le 24 février 2019).

²⁴ www.bruxeo.be (page consultée le 24 février 2019).

²⁵ www.voka.be/voka (page consultée le 24 février 2019).

²⁶ www.verso-net.be (page consultée le 24 février 2019).

	UWE (Union Wallonne des Entreprises)	1968	6000 entreprises ²⁷
	UCM (Union des Classes Moyennes)	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
	FWA (Fédération Wallonne de l'Agriculture)	2001	Non communiqué
	UNISPO (Union des entreprises à profit social en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles)	1998	12.000 entreprises ²⁸

Syndicats	Nom	Année de création	Membres
	FGTB-ABVV (Fédération générale du travail en Belgique - Algemeen Belgisch Vakverbond)	1853	1,5 million d'affiliés ²⁹
	CSC-ACV (Confédération des Syndicats Chrétiens - Algemeen Christelijk Vakverbond)	1886	1,6 million de membres ³⁰
	CGSLB-ACLVB (Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique – Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België)	1891	295 000 membres ³¹

1.3 Les instances de la concertation sociale

Cette partie contextuelle vise à présenter la concertation sociale interprofessionnelle à travers les instances qui y sont consacrées. Elle a également pour vocation de mettre en lumière la sélection des instances de concertation sociale considérées dans la recherche.

Celles-ci sont présentées au travers de différentes dimensions :

Formalisme – les instances « formelles » sont consacrées par un texte législatif et disposent d'un secrétariat composé de fonctionnaires (plus ou moins autonomes de la fonction publique selon les instances). À la tête de ces instances se trouvent un président et/ou un secrétaire général et/ou un directeur qui proviennent d'une organisation syndicale ou patronale. La désignation de ces personnes fait l'objet d'un compromis entre les partenaires sociaux, et s'effectue selon le principe d'une tournante (processus informel). Les organes principaux des instances formelles consistent généralement en une assemblée générale et un bureau. Le travail plus régulier s'organise via des commissions ou des groupes de travail. La participation des

²⁷ www.uwe.be (page consultée le 24 février 2019).

²⁸ www.unipso.be (page consultée le 24 février 2019).

²⁹ www.abvv.be (page consultée le 24 février 2019).

³⁰ www.csc-en-ligne.be (page consultée le 24 février 2019).

³¹ www.cgslb.be (page consultée le 24 février 2019).

partenaires sociaux y est stable et équilibrée par la structure paritaire des organes. Certaines instances sont informelles, c'est-à-dire qu'elles ne disposent pas de base légale. Les informations des instances informelles proviennent essentiellement d'une base empirique (entretiens exploratoires) ou de sources primaires et secondaires.

Bi-/Tripartisme – Le caractère paritaire d'une instance peut se décliner selon deux modalités différentes : bipartite ou tripartite (asymétrique si l'État et ses représentants ont seuls un droit de veto). Si les instances sont tripartites, le gouvernement dispose de sièges officiels autour de la table. Par ailleurs, même dans les cas de bipartisme, le gouvernement peut généralement envoyer des représentants assister aux réunions, afin de donner un éclairage particulier aux partenaires sociaux. Dans ces cas-là, ces représentants des pouvoirs publics n'ont pas de voix délibérative.

Composition – Le caractère représentatif des partenaires sociaux est reconnu via leur participation à des instances historiques (CNT). Cependant, en ce qui concerne les instances impliquant d'autres acteurs, les pouvoirs publics, représentés par le cabinet du ministre compétent, déterminent quels groupes sont « les plus représentatifs » pour chacune des thématiques concernées. Les critères relatifs à cette sélection sont généralement peu formels et assez vagues (par exemple, représenter le secteur dans sa diversité, avoir une certaine expérience, etc. sans critères d'objectivation plus précis). Les pouvoirs publics semblent dès lors avoir une marge de manœuvre importante dans ces sélections.

Fonctions et compétences – Les compétences attribuées aux instances sont reprises dans le texte législatif qui les fonde (dans le cas des instances formelles). Les discussions dans les instances de concertation sociale ont pour objet des thématiques liées à l'économie, au social, et aux relations de travail au sens large. Dans le cas des instances de concertation régionales, l'étendue des compétences est encore plus large puisqu'elles sont compétentes pour rendre des avis sur toute matière ayant trait aux compétences régionales. La plupart des instances ont la liberté de pratiquer l'autosaisine, c'est-à-dire remettre des avis sur tout sujet qu'il leur semble opportun d'aborder, principalement adressés au pouvoir exécutif, mais également au pouvoir législatif. Les pouvoirs publics ont également un pouvoir de saisine sur les instances et peuvent solliciter un avis sur un sujet qu'ils leur soumettent.

Contraintes de l'output – Selon les compétences de l'instance, différents outputs peuvent être produits. Par exemple, des conventions collectives de travail qui, une fois adoptées, sont étendues à certaines parties ou à l'ensemble du secteur privé (le secteur public est régi par un autre système de concertation) dont le nombre total d'individus concernés dépasse le nombre d'affiliés (Schulten 2016). Dans la hiérarchie des normes, les conventions collectives de travail se situent entre la catégorie « lois, décrets, ordonnances » et la catégorie « règlements ». Un autre type d'output est la remise d'avis par les instances de concertation aux pouvoirs publics. Ces derniers peuvent être contraints de demander l'avis aux instances de concertation sur certaines matières, mais ne sont pas pour autant obligés de le suivre (auquel cas ils doivent parfois motiver cette décision). S'il est difficile de déterminer le degré d'influence d'un avis sur une décision politique, les partenaires sociaux sont en revanche unanimes pour dire que l'avis remis doit être consensuel pour avoir un minimum d'impact. Parallèlement à cela, les pouvoirs publics souhaitent également que les partenaires sociaux émettent des avis consensuels via les instances lorsqu'ils cherchent à obtenir leur appui sur les politiques du gouvernement (Capron 2010, p. 253).

1.3.1 Niveau fédéral de la concertation sociale

- Conseil Central de l'économie

Formalisme : Le CCE est une instance formelle consacrée par la loi du 20 septembre 1948.

Bi-/tripartisme : Le CCE est bipartite. Il dispose en outre d'un secrétariat, à disposition des partenaires sociaux.

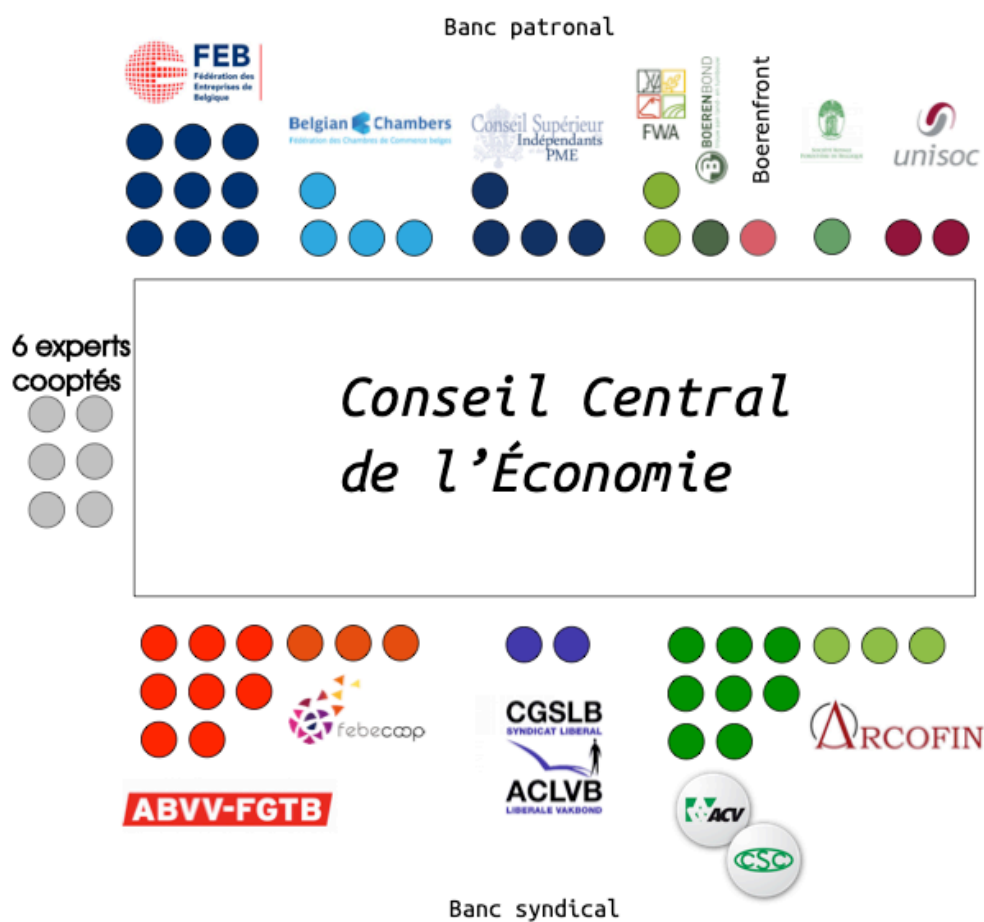
Composition : Le CCE est composé de 56 membres comprenant des partenaires sociaux (répartis sur base paritaire) et d'experts cooptés, élus pour un mandat de 4 ans renouvelable. Sa composition présente une originalité sur le banc syndical : la présence de FEBECOOP et d'Arcofin représentant les coopératives (cf. *infra*). En outre, il s'est élargi au niveau du banc patronal (à l'instar du CNT) pour accueillir le secteur non marchand en 2009. L'organe décisionnel du CCE est son assemblée générale, où les membres votent en leur nom propre et non au nom de l'organisation qui les mandate. La préparation s'effectue au sein des commissions et des groupes de travail.

Fonctions et compétences : La loi de 1948 rend le CCE compétent pour émettre des avis et des propositions au Gouvernement et au Parlement sur « les problèmes relatifs à l'économie nationale ». Les avis sont parfois légalement requis pour certaines matières telles que les taxes environnementales, ou le coût salarial (voir la liste in Braeckmans 2014, p. 81). Dans ce cas, le Gouvernement et/ou le Parlement sont légalement contraints de solliciter l'opinion du CCE. Hors des cadres légaux existant sur ces matières précises, le CCE peut être sollicité de manière non obligatoire pour donner son avis sur les sujets présents dans l'actualité (le marché européen, la réduction du temps de travail, etc.).

Contrainte de l'output : Le CCE délivre deux types d'outputs, des avis et des rapports. Dans un premier temps, il était attendu du CCE qu'il remette uniquement des avis. Cependant, ceux-ci n'étaient pas toujours suivis. Les acteurs siégeant au sein du CCE ont en outre exprimé leur frustration quant à la forme concise des avis, qui ne permettait pas de délivrer leur message avec la profondeur et les détails voulus. Depuis lors, le CCE remet également des rapports plus élaborés au Gouvernement et au Parlement.

Dénomination	Conseil Central de l'Économie (CCE)	
Création	1948	
Acte fondateur	Formel	Loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, <i>Moniteur belge</i> , 27 septembre 1948.
Acte fixant la composition	Composition fixée par l'Arrêté royal du 23 février 2018 portant nomination des membres du Conseil central de l'Économie, M.B., 6 mars 2018	

Figure 1: Conseil Central de l'Économie



- Conseil National du Travail

Bi-/tripartisme : le CNT est bipartite.

Composition : le CNT est composé des partenaires sociaux, répartis sur base paritaire. À la tête du CNT se trouvent un président et quatre vice-présidents désignés parmi ses membres. UCM et UNIZO se partagent les sièges des classes moyennes au CNT. La répartition des sièges alloués aux classes moyennes dans les différentes instances se fait au sein du Conseil supérieur des classes moyennes.

Fonctions et compétences : Le CNT se concentre sur le social (fonction complémentaire à celle du CCE, qui se concentre sur l'économie). Dès lors, les compétences du CNT sont assez vastes, mais concernent essentiellement « les problèmes généraux d'ordre social intéressant les employeurs et les travailleurs »³². Le CNT est également l'instance qui assure la liaison de la concertation belge avec les instances homologues au niveau européen (transposition du droit du travail) et international (Organisation internationale du travail). Le CNT est l'organe consultatif compétent pour la mise en œuvre de la Convention n° 144 et de la Recommandation n° 152 de l'OIT.

Contrainte de l'output : Le CNT a deux fonctions, une fonction consultative (depuis sa création, en 1952) et une fonction conventionnelle (c'est-à-dire l'élaboration de conventions collectives de travail, depuis la loi du 5 décembre 1968³³). Dans le cadre de sa fonction consultative, il peut remettre des avis d'ordre général ou sur des matières spécifiques pour lesquelles il doit être obligatoirement consulté (par exemple, les contrats de travail, la protection de la rémunération, *etc.*). Le CNT est en charge de transposer les AIP (conclus au sein du Groupe des 10) en conventions collectives, afin qu'ils soient formellement étendus à l'ensemble du secteur privé.

³² Loi organique du Conseil national du Travail du 29 mai 1952, *Moniteur belge*, 31 mai 1952, article 1.

³³ Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, *Moniteur Belge*, 15 janvier 1969.

Dénomination	Conseil National du Travail (CNT)	
Création	1952	
Élément fondateur	Formel	Loi organique du Conseil national du Travail du 29 mai 1952, <i>Moniteur belge</i> , 31 mai 1952.
Élément fixant la composition	Arrêté royal du 18 novembre 2018 nommant les membres du Conseil national du Travail, <i>Moniteur belge</i> , 10 décembre 2018.	

Figure 2 : Conseil National du Travail – Bureau exécutif

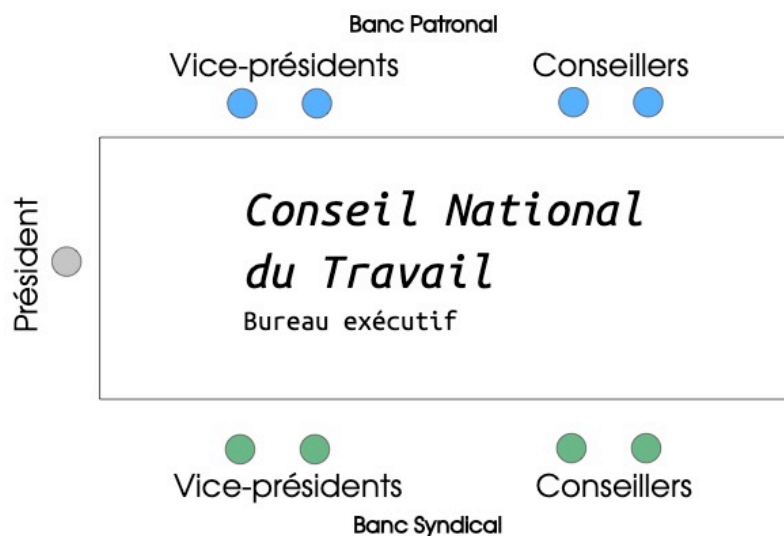


Figure 3 : Conseil National du Travail – Conseil plénier



- Groupe des 10

Bipartisme : le Groupe des 10 est organisé sur base paritaire entre bancs syndical et patronal. L'État n'y siège pas et n'intervient normalement pas dans les décisions. Cependant, le Gouvernement peut mettre à l'agenda du G10 certaines questions sur lesquelles il désire avoir son avis.

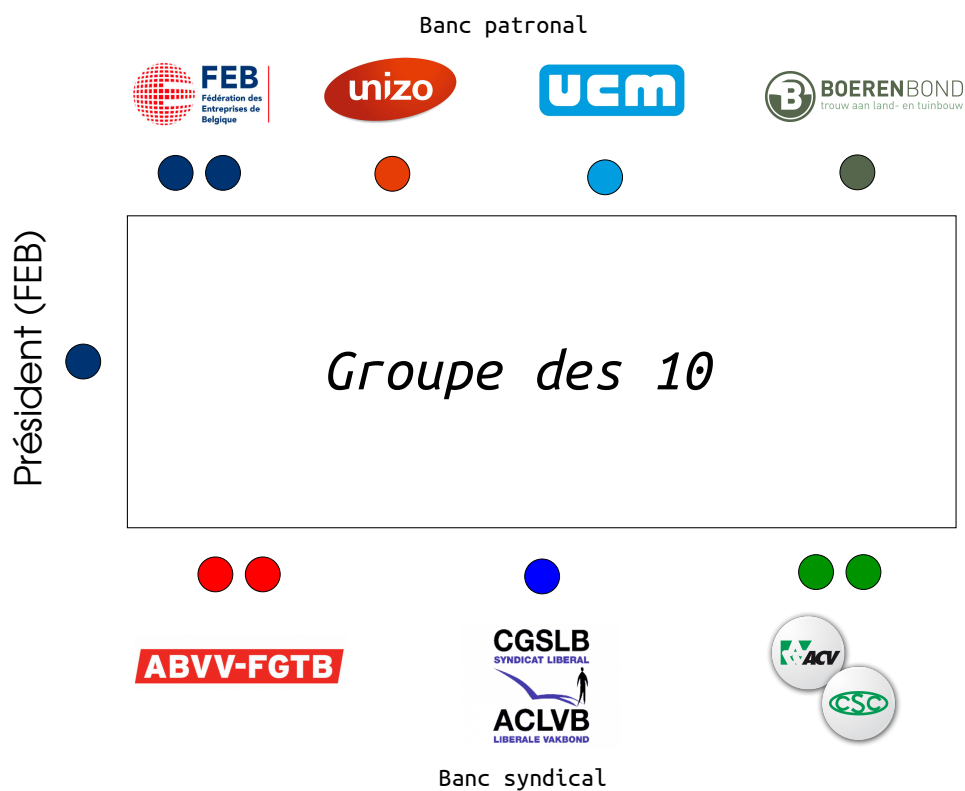
Composition : Le G10, à son plus haut niveau, est composé exclusivement des (plus hauts représentants des) partenaires sociaux. D'autres organisations, telles que l'UNISOC (la fédération belge du secteur non marchand ayant accédé au statut de partenaire social en 2010), participent aux travaux préparatoires. Le Groupe des 10 est traditionnellement présidé par le/la président(e) de la FEB, et son secrétariat est également assuré par la FEB.

Fonctions et compétences : Le Groupe des 10 a pour fonction principale de négocier tous les deux ans un Accord interprofessionnel (AIP) relatif aux questions de salaire, de temps de travail, etc. Ceux-ci constituent véritablement « la clé de voûte de la concertation sociale » (Arcq 2008, p.24), car y sont repris les socles minimaux de droits pour l'ensemble des travailleurs du secteur privé. L'instance a été initiée en mai 1960, lorsque les partenaires sociaux ont conclu le premier accord de programmation sociale. Cet accord est négocié par les partenaires sociaux régulièrement (dans un premier temps tous les trois ans, puis les négociations ont été bloquées durant la période de crise 1976-1986, et maintenant ont lieu tous les deux ans), « en toute autonomie » (Capron 2010, p. 228). Il doit être ratifié par tous les partenaires sociaux qui s'engagent moralement à le respecter pour les 2 ans à venir.

Contrainte de l'output : Tel que négocié au sein du Groupe des 10, l'accord n'a pas de valeur juridiquement contraignante, c'est pourquoi il passe par le CNT qui le transforme en convention collective de travail. En ce qui concerne les questions sur lesquelles le G10 remet des avis (d'initiative ou à la demande du gouvernement), la contrainte de ceux-ci dépend des circonstances. Par exemple, lorsqu'il demande un avis, un ministre peut s'engager à le suivre s'il fait l'objet d'un compromis au sein du G10. À l'inverse, en l'absence de compromis, le Gouvernement peut faire savoir qu'il prendra la décision en toute autonomie des discussions ayant eu lieu au G10.

Dénomination	Groupe des 10 (G10)	
Création	1960	
Élément fondateur	Informel	Suite au premier accord interprofessionnel dans la foulée de l'Accord de programmation sociale du 11 mai 1960
Élément fixant la composition	/	

Figure 4 : Groupe des 10



1.3.2 Niveau bruxellois de la concertation sociale

- Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale

Bi-/tripartisme : Le CESRBC est bipartite.

Composition : À l'origine, avant que la Région bruxelloise ne dispose d'une assemblée parlementaire et d'un gouvernement, le CESRBC existait sous une autre forme (Blaise 1998). Il rassemblait, aux côtés des partenaires sociaux, les membres bruxellois siégeant à la chambre des représentants. Lorsque la Région bruxelloise est devenue autonome et dotée d'organes politiques, les fonctions et la composition du CESRBC ont été réformées (en 1994). La composition du CESRBC a en outre connu une modification en 2006, lors de l'octroi de 2 sièges du banc patronal au secteur non marchand.

Fonctions et compétences : Le CESRBC est formellement investi de deux missions par l'ordonnance de 2004. La première est une mission d'avis sur toute matière relevant des compétences de la Région et qui ont un impact en matière socio-économique, ou sur des matières spécifiques (qui font l'objet d'une ordonnance ou d'un arrêté, par exemple, les autorisations d'exercer accordées aux agences d'emploi privées). La seconde mission du CESRBC concerne l'organisation de la concertation. Il met cela en œuvre via le Comité bruxellois de concertation économique et sociale (cf. *infra*).

Contrainte de l'output : Tous les projets d'ordonnances qui portent sur une matière socio-économique doivent être soumis au CESRBC pour avis. En outre, le CESRBC est aussi mandaté (par des ordonnances ou des arrêtés) pour des missions spécifiques d'avis auprès du Gouvernement bruxellois. Enfin, la Cocof, via un accord de coopération, peut saisir le CESRBC pour avis, de même que la Fédération Wallonie-Bruxelles (dans ce cas, cette dernière consulte généralement également le CESW).

Dénomination	Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale (CERSBC)	
Création	1994	
Élément fondateur	Formel	Ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, <i>Moniteur belge</i> , 6 décembre 1994.
Élément fixant la composition	Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 avril 2018 modifiant l'arrêté du 2 juillet 2015 portant nomination des membres du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, <i>Moniteur belge</i> , 30 octobre 2018.	

Figure 5 : Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale – Conseil d'administration



Figure 6 : Conseil Économique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale – Assemblée plénière



- Comité Bruxellois de Concertation Économique et Sociale

Bi-/tripartisme : Le CBCES est tripartite.

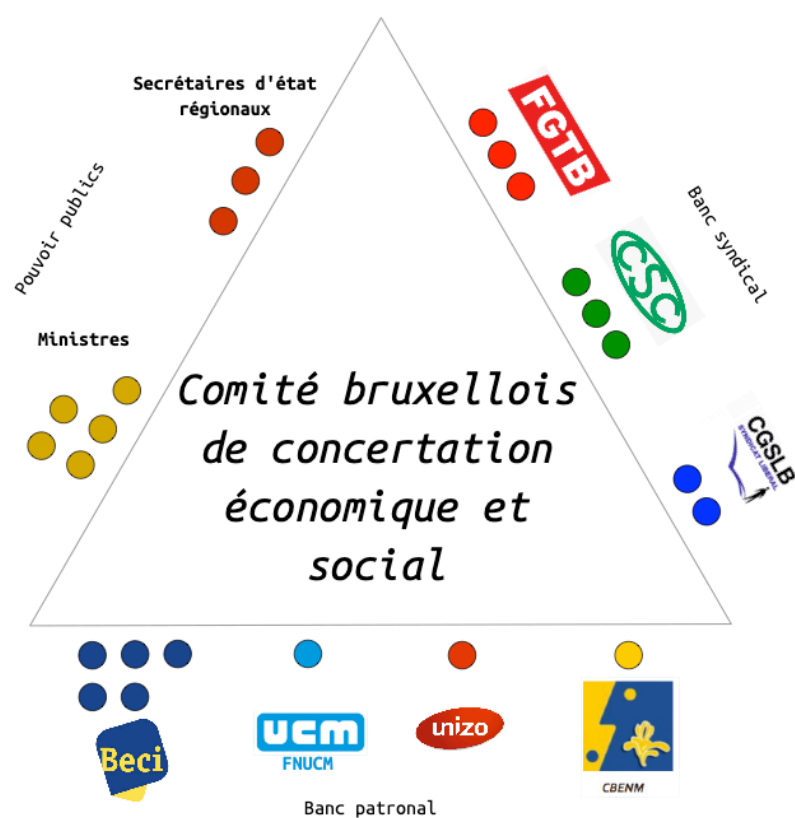
Composition : toutes les organisations membres du CBCES doivent également siéger au CESRBC.

Fonctions et compétences : La concertation entre les partenaires sociaux et le Gouvernement bruxellois est attendue sur les questions relatives au développement régional et à la planification, de même que sur toutes les questions politiques à dimension socio-économique et relevant de la compétence de la Région ou requérant l'avis ou l'engagement de la Région.

Contrainte de l'output : Le CBCES souhaite s'inspirer du VESOC, au sein duquel les accords consensuels lient le Gouvernement. En pratique, la concertation réalisée au sein du CBCES donne lieu à des accords larges sur les projets politiques à mener au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. Les sommets sociaux annuels de la Région de Bruxelles-Capitale sont l'occasion de faire exister la concertation tripartite telle qu'elle est imaginée dans le cadre du CBCES.

Dénomination	Comité Bruxellois de Concertation Économique et Sociale (CBCES)	
Création	1997	
Élément fondateur	Formel	Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 janvier 1997 portant création d'un comité bruxellois de Concertation économique et sociale, <i>Moniteur belge</i> , 11 avril 1997.
Élément fixant la composition	Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 2016 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2010 portant désignation de certains membres du Comité bruxellois de concertation économique et sociale, <i>Moniteur belge</i> , 9 février 2016.	

Figure 7 : Conseil Bruxellois de Concertation Économique et Sociale



1.3.3 Niveau flamand de la concertation sociale

- *Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen*

Bi-/tripartisme : Le SERV est bipartite.

Type de participants : Le SERV est composé de 20 sièges paritairement répartis entre le banc patronal et le banc syndical. Le secteur non marchand siège sur le banc patronal, aux côtés des représentants de l'industrie, des classes moyennes et de l'agriculture. Jusqu'en 1996, le SERV comprenait également sept membres du Parlement flamand dans sa composition.

Fonctions et compétences : Le SERV traite de questions « en lien étroit avec la concertation socio-économique »³⁴. Depuis 2004, il est formellement désigné pour assurer une mission de concertation bipartite (en plus de la concertation tripartite au sein du VESOC). En outre, le SERV prend annuellement position sur le budget de la Région. Le SERV est également compétent pour formuler des avis dans les domaines qui lui sont confiés depuis le décret-cadre de 2003 instaurant les *strategische adviesraden* (chaque domaine d'intervention (*beleidsdomein*) de l'autorité flamande a depuis un conseil d'avis stratégique). Le SERV est devenu le SAR pour les matières touchant à l'économie, la science et l'innovation, ainsi que sur les questions de travail et d'économie sociale. Il peut cependant formuler des avis au-delà de ces domaines. Le SERV fait également office de secrétariat pour le VESOC.

Contrainte de l'output : Le SERV a une compétence d'avis sur les matières qui lui sont confiées en tant que SAR, mais aussi sur un large spectre de matières à propos desquelles il peut être consulté ou remettre des avis de sa propre initiative. En outre, il doit obligatoirement être consulté par le Gouvernement flamand lorsque celui-ci élabore des politiques en matières socio-économiques. Les accords conclus par les partenaires sociaux au sein du SERV peuvent être rendus juridiquement contraignants par le Gouvernement.

³⁴ Notre traduction. Voir présentation sur le site du SERV : <http://serv.be> (page consultée le 24 février 2019).

Dénomination	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)	
Création	1985	
Élément fondateur	Formel	Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, <i>Moniteur belge</i> , 25 août 2004.
Élément fixant la composition	Besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2018 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 tot benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, <i>Moniteur belge</i> , 28 novembre 2018.	

Figure 8 : Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – Conseil



Figure 9 : Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen – Bureau journalier



- *Vlaams Economisch-Sociaal Overlegcomité*

Formalisme : Le VESOC est formellement consacré par la décision de l'exécutif flamand datant du 17 juillet 1985.

Bi-/tripartisme : Le VESOC est formellement tripartite.

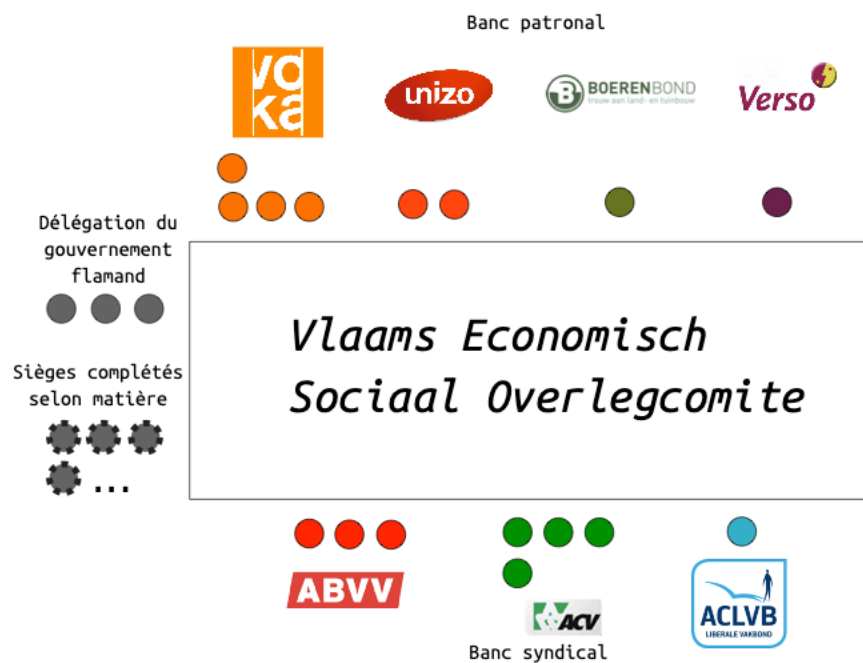
Type de participants : Une vaste délégation gouvernementale y est présente aux côtés des partenaires sociaux (les membres de cette délégation sont présents au VESOC lorsque les thématiques discutées touchent à leurs compétences). Il est présidé par le Ministre-Président du Gouvernement flamand (Geert Bourgeois pour la période 2014-2019). C'est le SERV qui assure le secrétariat du VESOC. Une fois par an minimum, les ministres concernés rencontrent le président du SERV en présence des hauts fonctionnaires. Cette rencontre a pour but de discuter des modalités d'échange d'informations et de la coopération entre le gouvernement flamand et le SERV.

Fonctions et compétences : Le VESOC peut intervenir et formuler des accords (ou des avis) sur tous les sujets à dimension socio-économique qui dépendent des compétences régionales ou communautaires flamandes. Il a en outre la possibilité de mettre à son agenda n'importe quel autre point de discussion en dehors de ce cadre.

Contrainte de l'output : Si un accord consensuel est trouvé au sein du VESOC, le Gouvernement est lié par cet accord et est obligé de l'appliquer.

Dénomination	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomite (VESOC)	
Création	1985 (réformé en 2004)	
Élément fondateur	Formel	Decreet van 7 mei 2004 betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités, <i>Moniteur belge</i> , 25 août 2004.
Élément fixant la composition	Besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2018 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 tot benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, <i>Moniteur belge</i> , 28 novembre 2018.	

Figure 10 : Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomite



1.3.4 Niveau wallon de la concertation sociale

- Conseil Économique et Social de Wallonie³⁵

Formalisme : Le Conseil économique et social de la Région wallonne est formalisé dans le décret wallon du 25 mai 1983. Le décret du 27 octobre 2011 consacre un nouveau changement d'appellation, l'instance s'appelle désormais Conseil économique et social de Wallonie.

Bi-/tripartisme : Formellement bipartite, le CESW semble néanmoins beaucoup travailler avec les autorités publiques. Les fonctions de « consultation » et de « concertation »³⁶ du CESW nécessitent donc d'être clarifiées en termes de participation des acteurs publics.

Composition : Les groupes participant aux activités du CESW sont issus, pour le côté syndical, des branches régionales des trois syndicats reconnus représentatifs au niveau fédéral (FGTB, CSC, CGSLB). Les fédérations d'employeurs siégeant au CESW sont quant à elles organisées sur base régionale et doivent se targuer de représenter l'ensemble des secteurs économiques. Trois membres individuels du CESW sont issus de la Communauté germanophone. Le CESW s'est par ailleurs engagé à respecter le décret de mai 2003, promouvant la parité hommes-femmes au sein des instances de consultation.

Fonctions et compétences : Le CESW est compétent pour rendre des avis et des recommandations sur toutes les matières qui relèvent des compétences régionales. Ses compétences s'accroissent donc au fur et à mesure des transferts de compétences du niveau fédéral vers les Régions. Il est aussi responsable de l'organisation de la concertation entre les interlocuteurs sociaux et le Gouvernement wallon (sans plus de précisions), et assure le secrétariat des commissions et des conseils consultatifs. Au sein de cette dernière catégorie se trouve le Conseil wallon de l'économie sociale, l'instance consacrée à l'économie sociale en Région wallonne.

Contrainte de l'output : Formellement, le CESW est compétent pour remettre des avis d'initiative, ou à la demande du Gouvernement wallon (en la personne d'un ou plusieurs ministres).

³⁵ Les données récoltées dans le cadre de la recherche sont d'actualité jusqu'en décembre 2018. Le 7 janvier 2019 rentre en application le décret modifiant la composition et la dénomination du CESW (adopté le 18 octobre 2018), qui s'intitule désormais Conseil économique, social et environnemental de Wallonie. Cette modification porte désormais à 56 le nombre de membres de l'AG, qui compte désormais des représentants d'organisations environnementales (Inter-Environnement Wallonie et le Réseau Information et Diffusion en Éducation à l'Environnement).

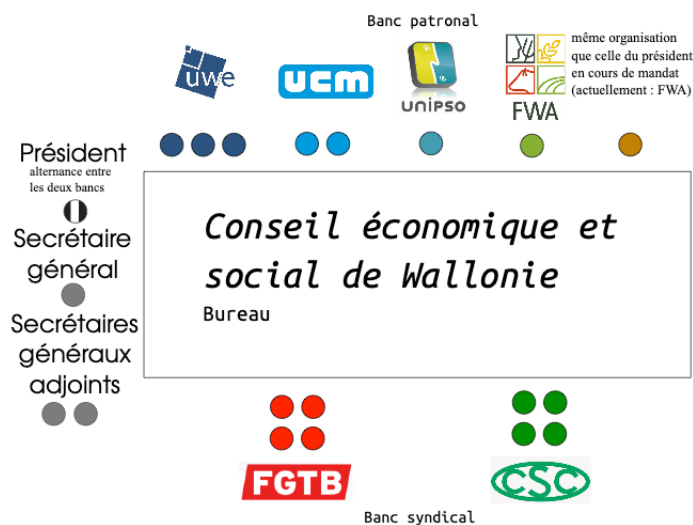
³⁶ Il s'agit de leurs propres termes pour désigner leurs compétences, voir en ligne sur: <http://www.cesw.be> (page consultée le 24 février 2019).

Dénomination	Conseil Économique et Social de Wallonie (CESW)	
Création	1983	
Élément fondateur	Formel	Décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil Économique Régional pour la Wallonie, la Loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne, <i>Moniteur belge</i> , 20 mars 1984.
Élément fixant la composition	Arrêté Gouvernement wallon du 24 mai 2018 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 2017 portant renouvellement de la composition de l'assemblée générale du Conseil économique et social de Wallonie, <i>Moniteur belge</i> , 4 juin 2018.	

Figure 11 : Conseil économique et social de Wallonie – Assemblée générale



Figure 12 : Conseil économique et social de Wallonie – Bureau



- Groupe des Partenaires Sociaux Wallons

Le GPSW est une instance constituée plus récemment (2013) et en est encore à ses débuts en termes d'activités (sa première réalisation notoire est la participation à l'élaboration du Pacte pour l'Emploi³⁷, publié en juin 2016). Tenter d'opérationnaliser le GPSW à travers les axes mobilisés pour la présentation des autres instances semble prématuré à ce stade. Certains éléments peuvent toutefois être soulignés. Le but poursuivi par la création du GPSW est d'octroyer aux partenaires sociaux wallons la capacité de négocier des accords « à part entière ». Cette expression signifie que les accords négociés devraient être respectés par le Gouvernement wallon³⁸. Les matières négociées au sein du GPSW ne semblent pas encore clairement définies, mais le Gouvernement wallon a posé des balises, excluant certaines thématiques des sujets abordés au sein du GPSW. Parmi elles, une thématique concernant l'économie sociale est visée : la politique d'emploi des CPAS wallons³⁹. La Wallonie est ainsi la dernière Région à se doter d'une instance de concertation allant au-delà de la seule fonction de négociation des CES et permettant dès lors des échanges plus informels avec le gouvernement wallon.

Formalisme : Le degré de formalisme du GPSW est encore à établir, mais pour le moment, les discours évoquent plutôt le G10 comme modèle que le VESOC ou le CBCES.

Bi-/tripartisme : Le GPSW est une instance de concertation bipartite.

Composition : Il rassemble les partenaires sociaux régionaux, à savoir 4 sièges du côté syndical (2 CSC, 2 FGTB⁴⁰) et 4 sièges du côté patronal (1 UWE, 1 UCM, 1 UNIPSO, 1 FWA).

³⁷ Disponible en ligne sur : <http://tillieux.wallonie.be> (page consultée le 24 février 2019).

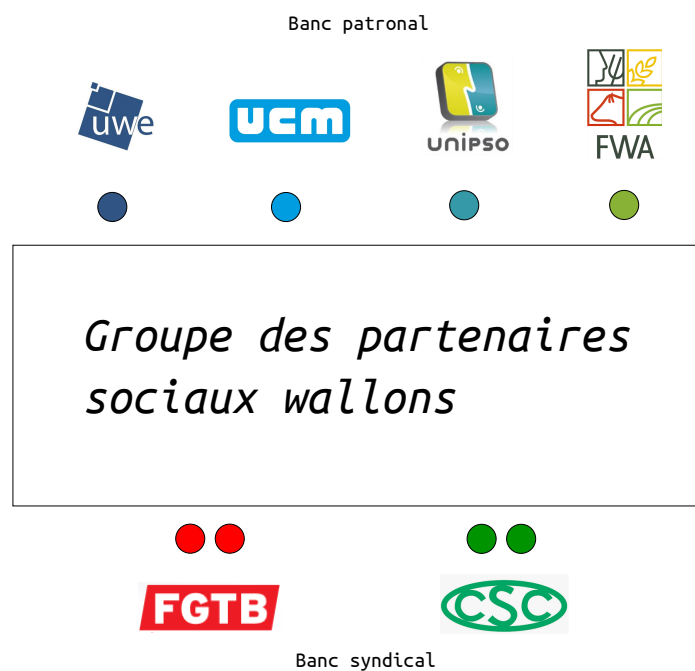
³⁸ Les documents de reconnaissance du Gouvernement wallon à l'égard du GPSW ne sont pas encore publics.

³⁹ Antoine, B., « De la question du chômage à un Pacte social wallon », *Démocratie*, 7, Janvier 2016, p. 6-9.

⁴⁰ À noter : l'absence de la CGSLB, à l'image du bureau du CESW.

Dénomination	Groupe des Partenaires Sociaux Wallons (GPSW)	
Création	2013	
Élément fondateur	Informel	/
Élément fixant la composition	/	

Figure 13 : Groupe des Partenaires Sociaux Wallons



2. L'économie sociale en Belgique

Cette partie est destinée à la restitution d'un contexte plus particulier : le recensement des instances consacrées à l'économie sociale.

L'économie sociale est d'abord un concept servant à désigner une série d'activités qui ne relèvent ni entièrement des logiques mercantiles, ni entièrement des logiques publiques. La définition de l'économie sociale qui fait office de référence⁴¹ figure dans un rapport remis à l'exécutif wallon en décembre 1990 par le Conseil Wallon de l'Économie Sociale (CWES) :

« L'économie sociale se compose d'activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants :

- 1) Finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit*
- 2) Autonomie de gestion*
- 3) Processus de décision démocratique*
- 4) Primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. »*

À partir de cette définition, il est difficile de mettre en place un cadastre précis de l'économie sociale. Il n'y a pas de consensus entre les acteurs – politiciens, administrations, praticiens, chercheurs – en Belgique sur ce qui constitue l'économie sociale, et ce qui la circonscrit (Huybrechts 2016). Des statuts légaux existent, mais ne peuvent pas être pris comme marqueurs fiables. En effet, certaines entreprises mettent en place les principes de l'économie sociale, mais sans en adopter spécifiquement les statuts, ou à l'inverse, la flexibilité présentée par certains statuts (par exemple, le statut de coopérative en droit belge) ne garantit pas que l'entreprise fonctionne selon les principes de l'économie sociale.

2.1 L'économie sociale belge d'hier à aujourd'hui

L'économie sociale est une compétence entièrement régionalisée depuis la sixième réforme de l'État (2014), bien que certains acteurs de terrain, présentant l'économie sociale comme une alternative économique à part entière, soutiennent que cette dernière est également affectée par certaines prérogatives encore fédérales telles que le droit des sociétés et la fiscalité. Certaines parties de l'économie sociale, en l'occurrence des instruments particuliers, dépendaient déjà auparavant des compétences régionales (publics cibles). Des instances consacrées à l'économie sociale ont donc été créées dans chacune des Régions. Certaines formes d'économie sociale sont

⁴¹ Cette définition est considérée comme un idéal-type. Elle est dès lors sujette à des adaptations lorsque les acteurs s'en saisissent ou lorsqu'elle est mobilisée au sein des instances.

également représentées par des instances fédérales, datant d'avant la régionalisation de l'économie sociale.

Avant l'émergence du terme ensemblier « économie sociale », certaines de ses composantes se sont développées en lien étroit avec l'histoire de l'industrialisation et de l'économie capitaliste en Europe occidentale. Bien qu'aujourd'hui les associations constituent la majorité des organisations labellisées « économie sociale »⁴², ce sont historiquement les coopératives qui donnent le ton au XIX^e siècle. Il s'agit de projets dont le point commun est de développer des mécanismes de protection sociale et de réduction la pauvreté : associations ouvrières, sociétés de secours mutuels, coopératives de travailleurs, de consommateurs, d'épargne et de crédit, ou encore agricoles (Defourny et Nyssens 2017). Bien souvent, ces initiatives précèdent l'organisation des travailleurs en syndicats (Dreyfus 2017). Si les coopératives et les mutuelles représentent les modèles historiques de l'économie sociale, la consécration de la liberté d'association en 1921⁴³ permet aux initiatives d'économie sociale de se développer également sous la forme associative. La construction et l'extension progressives de la sécurité sociale au cours du XX^e siècle ont peu à peu diminué ces initiatives, la couverture sociale étant désormais prise en charge par le *welfare state* (Vanthemsche 1994 ; Dohet 2018), réduisant le besoin et l'éclosion d'initiatives d'économie sociale. Ces dernières connaissent néanmoins un premier regain de vitalité et d'attention depuis les années 1970 et 1980. L'affaiblissement du *welfare state* et la mondialisation croissante des échanges économiques mettant à jour de nouveaux besoins sociaux tels qu'une plus grande cohésion sociale via des mécanismes d'inclusion, une diminution du nombre de chômeurs grâce à de la réinsertion socioprofessionnelle, une transition écologique via la mise sur pied de modes alternatifs de fourniture et de consommation d'énergie... (Defourny et Nyssens 2017). Cela a donné lieu à un « renouveau coopératif » labellisé ensuite « nouvelle économie sociale », notamment en raison de la diversité de statuts des initiatives mises en place (Defourny, Simon, et Adam 2002). Celles-ci ont essentiellement pour point commun de mettre sur pied des projets d'insertion socioprofessionnelle (cf. Chapitre 5, 1.1). Ce faisant, l'économie sociale entre dans le champ des questions de travail et d'emploi.

⁴² Observatoire de l'économie sociale, « État des lieux de l'économie sociale en 2016 », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°14, 2016, p. 12.

⁴³ Loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, *Moniteur belge*, 28 mai 1921.

Ensuite, le contexte de crise économique et financière que connaît la Belgique en 2008 amène au moins deux conséquences qui conduisent à un regain de l'économie sociale. La première est le désenchantement des citoyens dans le système économique capitaliste classique, et l'intérêt croissant pour des alternatives économiques au sens large ; et deuxièmement, les politiques d'austérité qui produisent des coupes budgétaires dans toute une série de services publics contribuent au développement d'initiatives de solidarité dans le secteur privé. Cette fois, c'est essentiellement le milieu entrepreneurial qui se développe (approche *business oriented*, Chabanet 2016). Toutefois, le fait de parler d'entreprises de l'économie sociale tend potentiellement à assimiler l'économie sociale de cette vague au banc des employeurs. Alors qu'à l'origine, l'économie sociale vient du monde ouvrier.

Malgré l'ancrage de l'économie sociale dans le tissu socio-économique belge, l'attitude actuelle des pouvoirs publics (à tous les niveaux : régional, fédéral, européen) à son égard est pour le moins ambivalente et paraît traduire une volonté de promouvoir certains principes de l'économie sociale sans pour autant la reconnaître dans sa totalité. Les déclarations positives à l'égard de l'économie sociale sont présentes dans de nombreux discours et plans de développement (par exemple, le Plan Marshall 2022⁴⁴ ou la Stratégie 2025 pour Bruxelles⁴⁵), mais l'absence de définition et de statut consacrés légalement ainsi que la représentation marginale de l'économie sociale dans les instances de concertation bloquent l'accès des fédérations d'économie sociale au statut d'acteur socio-économique équivalent à celui des partenaires sociaux traditionnels.

2.2 Les acteurs de l'économie sociale

Les premiers éléments présentés au sujet de l'incarnation des principes de l'économie sociale indiquent la difficulté de saisir empiriquement le concept et d'identifier les acteurs qui s'y rapportent. Partant des instances, nous avons relevé quels étaient les acteurs représentant l'économie sociale qui y siégeaient. De cette manière, nous avons pu identifier une série d'acteurs spécifiques dont les principales caractéristiques sont exposées ci-dessous. Il faut d'emblée préciser que cette sélection à travers le cadre instantiel exclut *de facto* certains types d'acteurs repris dans la définition de l'économie sociale : les mutuelles et les fondations ne sont pas représentées dans les instances relatives à l'économie sociale étudiées.

⁴⁴ Région Wallonne et Fédération Wallonie-Bruxelles, Plan Marshall 2022, « De l'audace pour doper l'économie et l'emploi », décembre 2013.

⁴⁵ <https://strategie2025.brussels> (page consultée le 24 février 2019).

Des acteurs issus des trois « périodes » de l'économie sociale (le mouvement coopératif ; l'insertion socioprofessionnelle ; et les nouvelles entreprises de l'économie sociale) se retrouvent dans les instances de concertation, via des fédérations représentatives : 1) FEBECOOP siège au CCE, au CWES et dans la Plateforme de concertation de l'économie sociale (Bruxelles) ; 2) les acteurs représentant les entreprises d'insertion socioprofessionnelles sont les acteurs majoritaires dans les instances régionales dédiées à l'économie sociale ; 3) certaines fédérations coupoles (SAW-B, par exemple) décuplent leurs actions au-delà des instances de concertation et s'associent aux pouvoirs publics pour promouvoir l'entrepreneuriat social (en organisant par exemple des « prix de l'économie sociale »⁴⁶).

Les dimensions mobilisées pour présenter les instances sont identiques à celles utilisées dans la première partie. Les instances relatives à l'économie sociale sont, d'une part, constituées des partenaires sociaux actifs selon les niveaux de pouvoir (cf. *supra*) et, d'autre part, des acteurs représentants l'économie sociale. Ceux-ci sont très hétéroclites au niveau de leur professionnalisation. Certains acteurs n'ont pas pu être pris en considération, malgré qu'ils fassent formellement partie des instances, faute de structure réellement organisée (par exemple, la *vlaams invoegplatform*). Par ailleurs, de nombreux acteurs présents sont organisés dans une logique sectorielle, et non interprofessionnelle. Si leur présence est révélatrice de dynamiques particulières au sein des instances, nous avons opéré à une sélection parmi eux dans le cas wallon où ils s'avéraient être nombreux. De cette manière, nous pouvons garder la focale sur les acteurs couvrant plusieurs secteurs et équilibrer la quantité d'acteurs sélectionnés par cas. Leurs caractéristiques sont synthétisées dans les tableaux ci-dessous.

⁴⁶ <http://prixdeleconomiesociale.be> (page consultée le 24 février 2019).

Fédéral		
Nom	Année de création	Membres
FEBECCOOP (Fédération belge des coopératives)	1970	Non communiqué
SYNECO (Centre d'expertise en économie sociale et solidaire)	1989	Non communiqué
Bruxelles-Capitale		
FEBECCOOP (Fédération belge des coopératives)	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
FeBISP (Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle)	1996	79 structures ⁴⁷
FEBIO (Federatie van Brusselse Inschakelingsondernemingen)	2007	23 membres ⁴⁸
SOCIARE (Federatie van werkgevers van social-cultureel werk)	1991	Plus de 800 membres ⁴⁹
TRACÉ Brussel	2005	Non communiqué
Ressources	1999	63 entreprises membres ⁵⁰
Flandre		
FEBECCOOP (Fédération belge des coopératives)	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
Groep Maatwerk (auparavant VLAB, Vlaamse Federatie van Beschutte Werkplaatsen)	1980	49 voormalige beschutte werkplaatsen – “bijna 80 procent van de doelgroepwerknemers in de maatwerksector tewerk” ⁵¹
SST (Samenwerkingsverband Sociale Teverkstellen)	1988	83 sociale werkplaatsen en een 10-tal arbeidszorgcentra ⁵²
Koepel LDE (Koepel Lokale Diensteneconomie)	Non communiqué	Non communiqué

⁴⁷ www.febisp.be (page consultée le 23 février 2019).

⁴⁸ <https://febiovzw.org> (page consultée le 23 février 2019).

⁴⁹ www.sociare.be (page consultée le 23 février 2019).

⁵⁰ www.ressources.be (page consultée le 23 février 2019).

⁵¹ www.groepmaatwerk.be (page consultée le 23 février 2019).

⁵² www.samensociaaltewerkstellen.be (page consultée le 23 février 2019).

Wallonie		
FEBECOOP (Fédération belge des coopératives)	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
SYNECO (Centre d'expertise en économie sociale et solidaire)	<i>Voir fédéral</i>	<i>Voir fédéral</i>
ConcertES	2008	17 membres ⁵³
SAW-B (Société des alternatives wallonnes et bruxelloises)	1981	133 membres ⁵⁴
USCOP (Union des Sociétés à gestion Coopérative et Participative)	2013	14 membres ⁵⁵
Ressources	<i>Voir Bruxelles-Capitale</i>	<i>Voir Bruxelles-Capitale</i>

2.3 Les instances de concertation pour l'économie sociale

2.3.1 Niveau fédéral de concertation pour l'économie sociale

Les coopératives constituent une branche de l'économie sociale, et sont représentées dans la concertation interprofessionnelle fédérale. Néanmoins, la présence de FEBECOOP (pilier socialiste) et ARCO (pilier chrétien) semble moins témoigner d'une volonté de consacrer une place à l'économie sociale au sein du CCE qu'être le fruit d'un compromis relatif à la diversité du CCE :

La question de la structure paritaire du Conseil central a été longuement discutée au Parlement, et c'est finalement un compromis qui a été adopté. Outre les organisations syndicales et patronales sont présents d'autres groupes ou fonctions économiques : les consommateurs, d'une part, les chambres de commerce, d'autre part, représentent des intérêts différents de ceux qui sont défendus par les organisations de travailleurs et d'employeurs. La dispersion de l'expansion des intérêts a été toutefois atténuée par le fait que les représentants des consommateurs sont désignés parmi les coopératives de consommation liées aux organisations syndicales et siègent à leur côté. (CRISP 1998, p. 40)

Cette modalité de représentation des coopératives au sein du banc syndical du CCE est interpellante au vu du contexte actuel dans lequel est discuté l'enjeu de l'intégration des intérêts de l'économie sociale dans les instances de concertation.

⁵³ www.concertes.be (page consultée le 23 février 2019).

⁵⁴ www.saw-b.be (page consultée le 23 février 2019).

⁵⁵ www.les-scop.be (page consultée le 23 février 2019).

- Conseil National de la Coopération

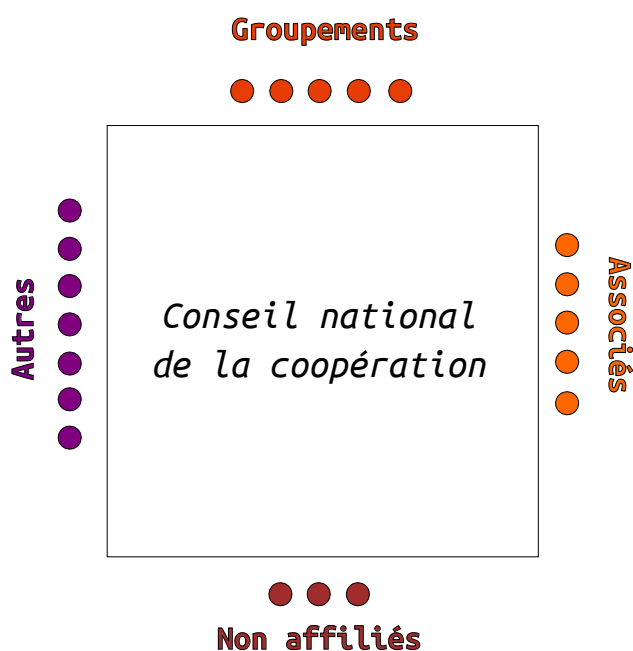
Composition : Le CNC ne se réclame pas acteur de la concertation, et c'est sans doute la raison pour laquelle il est composé de groupes d'intérêt représentant le mouvement coopératif dans sa diversité (Vanhove 2012). La loi du 12 juillet 2013, mise en application par l'arrêté royal du 24 avril 2014 a réformé le fonctionnement du CNC. Aujourd'hui, il est composé d'une Assemblée générale et d'un Bureau, dont les membres sont des représentants de sociétés coopératives (ou de fédérations auxquelles sont affiliées des sociétés coopératives) agréées ou non. Parmi ceux-ci, on retrouve FEBECOOP (Fédération Belge de l'économie sociale et coopérative, issue du pilier socialiste), qui siège également au CCE ainsi qu'au Conseil wallon de l'économie sociale et à la Plateforme de concertation de l'économie sociale (Bruxelles), ainsi que la FWA (Fédération Wallonne de l'agriculture) qui siège au Conseil économique et social de Wallonie⁵⁶.

Fonctions et compétences : L'origine de la fonction du CNC provient de l'historique du statut coopératif en Belgique. Le statut juridique a en effet été reconnu en 1873, mais celui-ci se limitait à reconnaître dans la forme coopérative une société au capital et à l'affiliation flexibles (Huybrechts 2016), sans adopter les principes promus par l'Alliance coopérative internationale. En conséquence, les organisations qui décidaient d'opter pour ce statut ne représentaient pas nécessairement les idéaux coopératifs. C'est pourquoi le CNC a vu le jour en 1955, avec pour mission de reconnaître (au moyen d'un agrément) les entreprises qui répondaient de facto aux principes et pratiques coopératifs reconnus internationalement. Le CNC a une double fonction : (1) c'est un organe consultatif qui formule des avis relatifs à l'activité coopérative (à destination du ministre compétent, du CCE, *etc.*) ; (2) le CNC remet des agréments à des sociétés coopératives. Il s'agit d'agréer les sociétés qui répondent « réellement » aux valeurs et principes coopératifs tels que véhiculés par l'Alliance coopérative internationale. La nécessité de cet agrément s'est en effet fait sentir, car l'adoption du statut juridique « société coopérative » par les entreprises ne garantissait pas que celles-ci fonctionnent réellement selon les principes coopératifs (Vanhove 2012).

⁵⁶ Conseil national de la coopération, Rapport d'activités 2014.

Dénomination	Conseil National de la Coopération (CNC)	
Création	2013	
Élément fondateur	Formel	Loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, <i>Moniteur belge</i> , 10 août 1955.
Élément fixant la composition	Arrêté royal du 24 avril 2014 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil national de la Coopération, <i>Moniteur belge</i> , 11 juin 2014.	
Lien avec les instances de concertation sociale ?	/	

Figure 14 : Conseil National de la Coopération



2.3.2 Niveau bruxellois de concertation pour l'économie sociale

- Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale

Formalisme : L'ordonnance toujours en vigueur à ce jour date de 2004 et cible des dispositifs précis d'économie sociale (les entreprises d'insertion et les initiatives locales de développement de l'emploi) ; ainsi qu'une finalité sociale particulière : l'insertion socioprofessionnelle. Des travaux ont eu lieu afin de remplacer l'ordonnance de 2004 par une nouvelle ordonnance, qui prendrait en compte plus fidèlement certaines réalités liées à l'économie sociale bruxelloise. Ils ont débouché sur l'adoption d'une nouvelle ordonnance, en juillet 2018⁵⁷.

Bi-/tripartisme : La Plateforme de concertation de l'économie sociale est tripartite.

Composition : Composée de façon paritaire entre les partenaires sociaux et les groupes représentant l'économie sociale, la Plateforme de concertation de l'économie sociale présente l'intérêt de porter à l'avant-plan certaines fédérations d'économie sociale qui structurent le secteur au niveau bruxellois : deux fédérations sont spécifiquement bruxelloises (la FeBISP et son pendant néerlandophone, la FEBIO), tandis que les autres fédérations étendent leurs champs d'action en Région wallonne et/ou en Flandre. Leur désignation est décidée par le ministre compétent pour l'économie sociale (pour la période 2014-2019, Didier Gosuin (DéFI)) et est sujette à des renouvellements plus ou moins réguliers (selon l'actualité politique – élections – et les révisions de l'ordonnance).

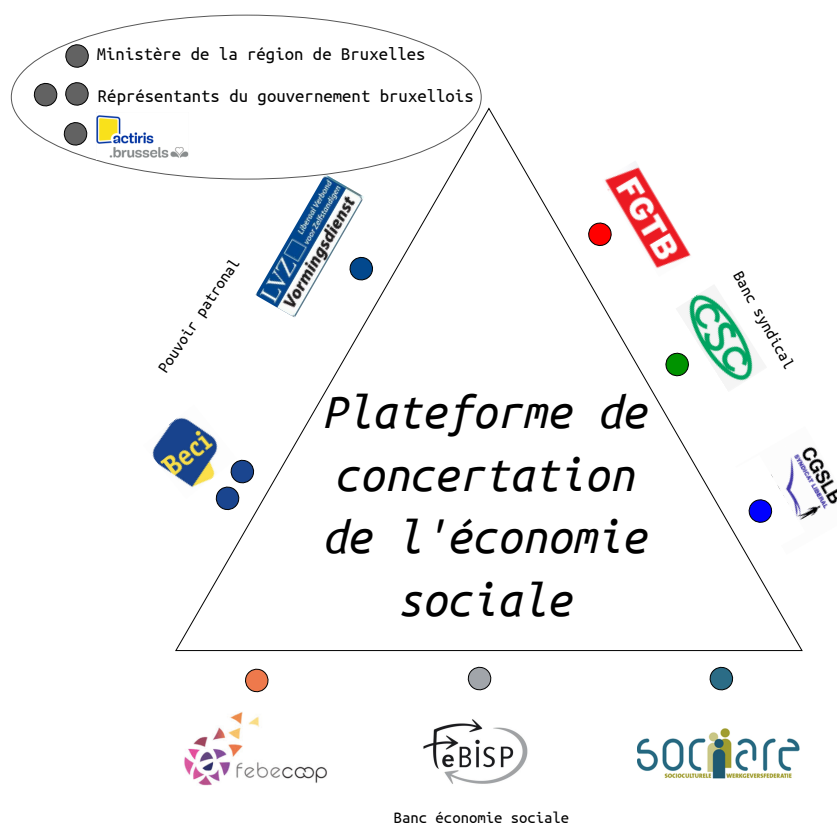
Fonctions et compétences : En accord avec le cadre législatif de 2004, l'économie sociale d'insertion a prévalu dans la mise à l'agenda et les activités de la Plateforme. L'ordonnance en préparation est notamment destinée à élargir formellement le spectre de l'économie sociale afin que sa diversité soit plus fidèlement représentée.

Contrainte de l'output : Bien que figurant dans l'organigramme du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, la plateforme d'économie sociale ne se voit accorder par l'ordonnance de 2004 que des compétences assez limitées en matière consultative. Les uniques opportunités d'agir en tant que véritable organe consultatif (et de remettre des avis sur demande ou d'initiative à propos de la thématique économie sociale au sens large) sont les discussions visant à remplacer l'ordonnance de 2004.

⁵⁷ Ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *Moniteur belge*, 18 septembre 2018.

Dénomination	Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale (PFES)	
Création	2004	
Élément fondateur	Formel	Ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, <i>Moniteur belge</i> , 30 mars 2004.
Élément fixant la composition	Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 avril 2016 portant désignation des membres de la plate-forme de concertation de l'économie sociale, <i>Moniteur belge</i> , 2 mai 2016.	
Lien avec les instances de concertation sociale ?	La PFES est logée au sein du CESRBC qui en assure le secrétariat	

Figure 15 : Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale



2.3.3 Niveau flamand de concertation pour l'économie sociale

- Commissie Sociale Economie

Formalisme : La Commission économie sociale, qui dépend du SERV, a été créée par le décret de la Région flamande du 8 septembre 2000, qui la décrit comme une instance de concertation entre les différentes parties prenantes autour des politiques liées à l'économie sociale.

Bi-/tripartisme : Tripartite, l'autorité publique occupe 2 sièges sur 22. En outre, un membre supplémentaire du *Departement Werk en Social Economie* est présent avec le statut d'observateur.

Composition : La répartition des sièges est équilibrée entre le côté syndical, le côté patronal, et les représentants de l'économie sociale (6 sièges chacun). Considérés ensemble, les partenaires sociaux ont un poids deux fois plus élevé (12 sièges) que les représentants de l'économie sociale (6 sièges). Les représentants de l'économie sociale reflètent l'importance de l'économie sociale d'insertion en Flandre.

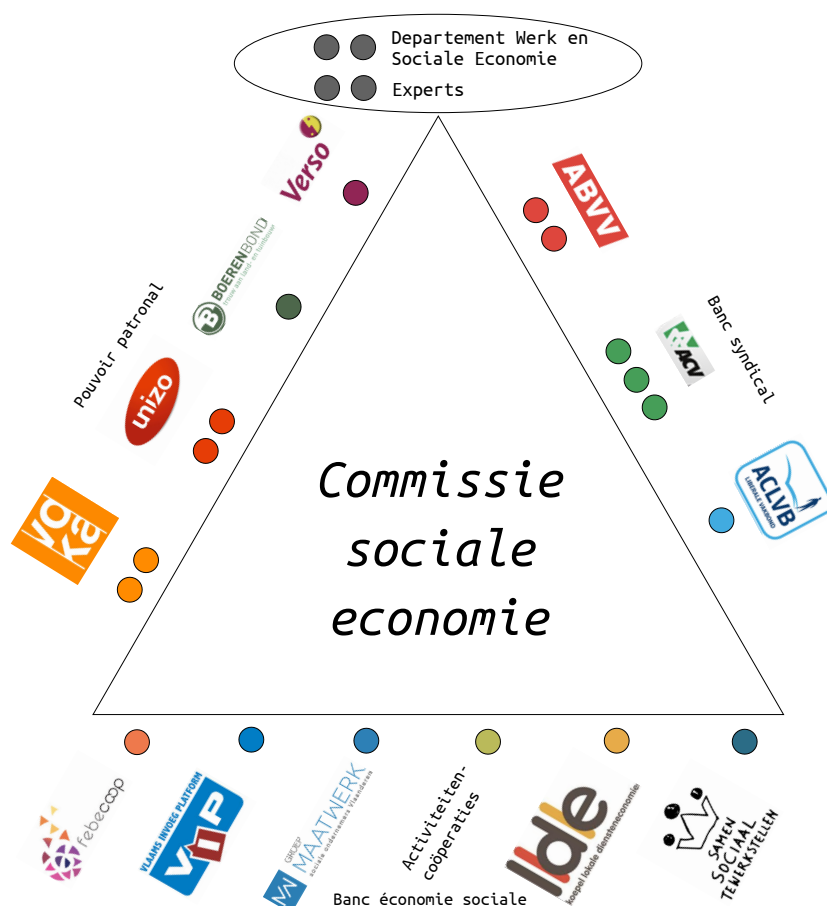
Fonctions et compétences : La Commission économie sociale se réunit au moins une fois par trimestre pour discuter des politiques relatives à l'économie sociale et de leur développement (en discutant ces matières à travers l'analyse de changements sociétaux). La Commission assure également un travail de suivi sur la façon dont ces sujets sont traités au niveau européen et international⁵⁸. Le décret du 8 septembre 2000 lui confie également la mission d'étudier et de formuler des avis sur toute question liée au soutien de l'entrepreneuriat dans le champ de l'économie sociale, et à la stimulation des démarches entrepreneuriales socialement responsables.

Contrainte de l'output : La Commission économie sociale remet des avis (*adviezen*), ainsi que des informations au ministre compétent pour l'économie sociale (Liesbeth Homans pour la période 2014-2019).

⁵⁸ SERV, *Jaarverslag* 2015, p. 135-141.

Dénomination	Commissie Sociale Economie (CSE)	
Création	2000	
Élément fondateur	Formel	Decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, <i>Moniteur belge</i> , 26 mars 2012.
Élément fixant la composition	Besluit van de Vlaamse Regering van 8 Juni 2018 tot aanwijzing van de leden en hun plaatsvervangers van de Commissie Sociale Economie, <i>Moniteur belge</i> , 28 juin 2018.	
Lien avec les instances de concertation sociale ?	La CSE est une commission spéciale du SERV qui en assure le secrétariat	

Figure 16 : Commissie Sociale Economie



2.3.4 Niveau wallon de concertation pour l'économie sociale

- Conseil Wallon de l'Économie Sociale

Formalisme : Le CWES est un conseil spécialisé dont le secrétariat est assuré par le CESW. Le CWES a connu des évolutions depuis sa création en 1990. En sa forme actuelle, il est consacré par le décret wallon du 20 novembre 2008.

Bi-/tripartisme : Le Gouvernement est présent au sein du CWES avec 2 membres effectifs (sur un total de 20).

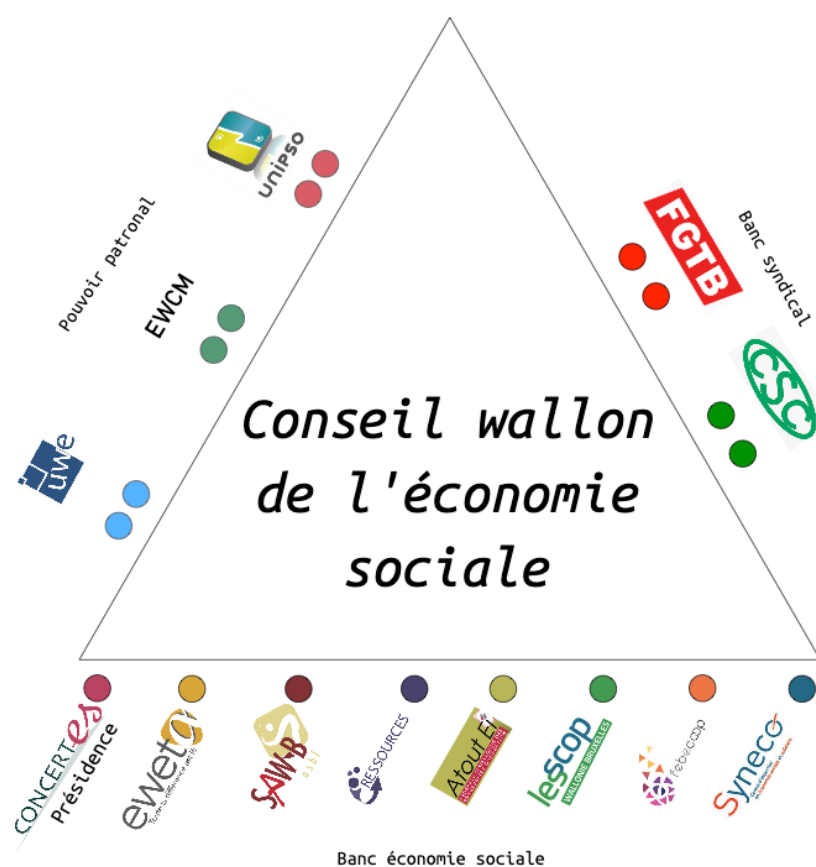
Composition : Au niveau du CWES, les partenaires sociaux wallons, côté patronal et côté syndical, ont un poids équivalent aux représentants de l'économie sociale (8 sièges pour les partenaires sociaux, 8 sièges pour l'économie sociale). Le CWES, dans sa première version (1990-1995), était dominé par des organisations « traditionnelles » et structurées, par l'influence des piliers : fédérations coopératives socialiste et chrétienne, organisations syndicales, MOC, Action commune socialiste, *etc.* Depuis le décret de 2008, la composition du CWES a été modifiée. L'article 3 du décret désigne une fédération pour représenter « l'économie sociale en Wallonie ». Cette désignation fait suite à un appel d'offre mentionnant des critères à remplir pour pouvoir prétendre à cette nomination : la représentativité de l'économie sociale via d'une part le nombre de membres, la diversité de ceux-ci, l'expérience de travail, *etc.* Cette fédération (ConcertES), ses membres fondateurs et d'autres organisations représentatives de secteurs particuliers liés à l'économie sociale (par exemple, les entreprises de travail adapté) siègent au CWES, aux côtés des partenaires sociaux.

Fonctions et compétences : Le CWES remet des avis sur des questions liées à l'économie sociale, et plus particulièrement les dispositifs d'économie sociale visés par le décret du 20 novembre 2008.

Contrainte de l'output : Les avis rendus par le CWES ne requièrent pas l'aval du bureau et de l'assemblée générale du CESW (en dehors du secrétariat et de la gestion logistique, le CWES est indépendant du CESW). La mission du CWES est uniquement une mission d'avis.

Dénomination	Conseil Wallon de l'Économie Sociale (CWES)	
Création	1990	
Élément fondateur	Formel	Décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, <i>Moniteur belge</i> , 31 décembre 2008.
Élément fixant la composition	Arrêté du Gouvernement wallon du 26 avril 2018 portant désignation de membres effectifs et suppléants du Conseil wallon de l'économie sociale, <i>Moniteur belge</i> , 26 avril 2018.	
Lien avec les instances de concertation sociale ?	Le CWES est un conseil spécialisé qui fait partie du CESW, qui en assure le secrétariat.	

Figure 17 : Conseil Wallon de l'Économie Sociale



Conclusion : une cartographie institutionnelle arborescente

Les instances de concertation sociale et les instances relatives à l'économie sociale présentées dans les deux premières sections entretiennent des liens organisationnels. En effet, chacune des instances relatives à l'économie sociale (à l'exception du CNC⁵⁹) constitue une partie des organigrammes au centre desquels se trouvent les instances de concertation sociale. Toutes les instances de concertation sociale présentées comportent par exemple des organes internes spécialisés, qui prennent la forme de commissions, groupes de travail, etc. Ces organes traitent de thématiques particulières au sein du champ socio-économique : marché du travail (SERV) ; Emploi-Formation-Éducation (CESW) ; simplification administrative (CERSBC) ; Sécurité sociale (CNT), etc. Tous ces organes sont exclusivement composés des partenaires sociaux présents à chacun de ces niveaux de pouvoir. Les instances de l'économie sociale font certes partie de l'organigramme des instances de concertation interprofessionnelle,⁶⁰ mais revêtent une dimension originale par rapport aux autres organes. Elles ont une composition différente en ce qu'elles se composent des partenaires sociaux et des acteurs de l'économie sociale. Par cela, elles tranchent avec la logique bi-/tripartite qui prévaut lorsqu'il s'agit d'établir la composition d'instances de concertation sociale. De plus, elles bénéficient d'une autonomie dont les autres organes rattachés aux instances de concertation sociale ne disposent pas. En effet, elles ne servent pas à préparer les travaux qui sont discutés dans les organes principaux et peuvent, la plupart du temps, délivrer leurs avis sans passer par les instances principales de la concertation sociale (c'est-à-dire les instances présentées au point 1.3.). Cette composition et cette position atypique dans l'organigramme des instances de concertation sociale offrent un premier cadrage à la question de départ de la thèse :

– *quelle(s) possibilité(s) d'ouverture de la concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale ?* –

Le postulat de départ de la recherche, suite à la réalisation de cette cartographie, est de considérer les instances de concertation sociale comme un tronc commun pour l'ensemble des fonctions de concertation, y compris celles qui se sont développées plus tard et impliquent d'autres acteurs que les partenaires sociaux. Le caractère incontournable des instances de concertation sociale dans la gouvernance socio-économique belge implique que lorsque de nouvelles instances se forment, elles viennent se greffer aux instances historiques de

⁵⁹ Il se rapporte à l'administration, le SPF Économie, P.M.E., Classes Moyennes et Énergie.

⁶⁰ C'est-à-dire qu'elles sont présentées comme telles par les acteurs et dans les supports de présentation des instances. Concrètement, cela signifie qu'elles partagent les mêmes lieux de réunion, les mêmes secrétariats, etc.

concertation. Nous désignons cet agencement particulier des instances, qui constitue le cœur de l'analyse à mener par l'expression « Cartographie Institutionnelle Arborescente » (CIA). Elle sert à désigner l'ensemble des instances sélectionnées et la manière dont elles sont agencées. Cela signifie qu'il y a, d'une part, les instances de la concertation sociale (qui constituent le « tronc » dans cette métaphore), puis, chronologiquement, il y a d'autres instances, spécialisées ou circonscrites à des sujets particuliers (dans le cas qui nous occupe, l'économie sociale) qui se greffent à ce tronc.

Chaque terme recouvre une signification particulière :

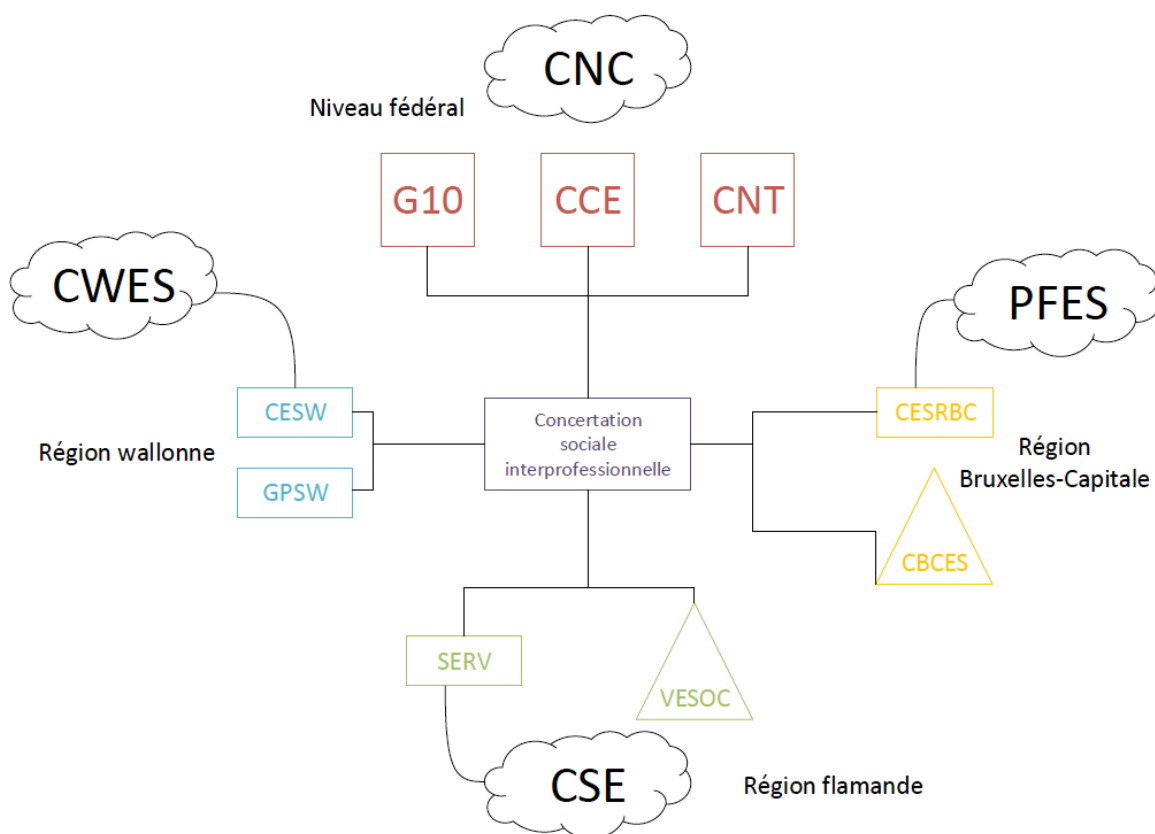
- **Cartographie** : représentation spatiale des instances pour visualiser le « plateau de jeu » sur lequel agissent les acteurs.
- **Institutionnelle** : et pas « instantielle », car la cartographie représente plus que les instances, elle contient également les relations entre elles et réfléchit, de cette manière, la concertation sociale comme une institution porteuse de cadres, de normes et de valeurs particulières.
- **Arborescente** : il s'agit du terme à investiguer et à approfondir dans la suite de notre recherche. À ce stade de cartographie, il évoque l'idée que les instances relatives à l'économie sociale (point 2.3.) viennent se greffer au « tronc commun de la concertation » incarné par les instances de la concertation sociale (point 1.3.). La nature de ce lien est précisée dans les chapitres d'analyse empirique. Il peut en effet renvoyer à différentes significations. Par exemple, référer, comme dans les sciences informatiques, à un classement hiérarchique. En botanique, en revanche, l'adjectif arborescent est attribué à une plante qui prend la forme d'un arbre et en atteint la taille. Il s'agit dès lors d'étudier dans quelle mesure les instances relatives à l'économie sociale peuvent se développer aux côtés des instances de concertation sociale. Enfin, l'arborescence est une référence à la dépendance au sentier dite « par embranchement » (Ebbinghaus 2009) (cf. Chapitre 2, 3.1).

La place des instances relatives à l'économie sociale par rapport à celles de concertation sociale indique également que les acteurs de l'économie sociale restent cantonnés aux marges des instances de concertation sociale, qui restent, pour l'essentiel, réservées aux partenaires sociaux.

La CIA témoigne dès lors d'une forme d'ouverture limitée de la concertation : de nouveaux acteurs et de nouvelles thématiques font leur apparition, via la création de nouvelles instances.

Les instances d'origine changent cependant très peu, dans leurs caractéristiques d'origine (les « dimensions » présentées pour chaque instance). Notre recherche s'attache dès lors à expliquer les raisons de ce positionnement.

Figure 18 : Cartographie Institutionnelle Arborescente (CIA)



CHAPITRE 2 : LA CONCERTATION SOCIALE ET LA PLURALITE DES MODES D'INTERMEDIATION

Introduction

L'ambition de ce chapitre est de connecter la question de départ de la thèse – *quelle(s) possibilité(s) d'ouverture de la concertation sociale aux intérêts de l'économie sociale ?* – à une sélection d'approches théoriques et de concepts spécifiques permettant de saisir les enjeux du terrain, désormais compris comme une configuration institutionnelle arborescente (CIA). La CIA révèle que les instances étudiées, et présentées dans le chapitre précédent prennent racine dans le modèle original de la concertation sociale interprofessionnelle, se déclinent selon les niveaux de pouvoir et incluent d'autres acteurs que les partenaires sociaux. Ces phénomènes nécessitent d'être appréhendés théoriquement : quels outils permettent, dès lors, de traiter de la question de l'ouverture (partielle) des instances de concertation sociale à de nouveaux acteurs, ainsi que d'étudier les formes prises par les instances et les enjeux qu'elles recouvrent ?

L'objet de recherche touche à plusieurs questionnements qu'il est nécessaire de distinguer, dans un premier temps, pour aider à la sélection et à la mobilisation des concepts et approches utiles pour les appréhender. L'objectif de ce chapitre est de démontrer la pertinence de la combinaison de trois cadres théoriques – le néo-corporatisme, la sociologie des groupes d'intérêt et le changement institutionnel graduel – pour comprendre les dynamiques institutionnelles entre acteurs de l'économie sociale et acteurs de la concertation sociale. Ces trois cadres théoriques et leurs concepts afférents seront exposés à travers trois questionnements.

Le premier questionnement cherche à mettre de l'ordre dans la réalité complexe couverte par la concertation sociale. Afin de pouvoir étudier ses transformations, il convient de s'accorder sur ce qu'est la concertation sociale en tant que telle. Cette recherche fait le choix d'aborder cet objet de recherche par les instances qui s'y rapportent, c'est-à-dire les lieux au sein desquels les acteurs se réunissent et les pratiques s'exercent. Ce parti pris délimité entend utiliser les instances comme prisme pour observer les interactions entre acteurs prenant part à la concertation sociale. Il s'agit d'examiner leurs pratiques, les intérêts qu'ils défendent, leur spectre d'intervention, la nature des décisions obtenues, etc. Ces aspects de la concertation sociale varient dans les comparaisons internationales (Crouch 1993 ; Berger et Compston 2002)

et contribuent à l'usage instable du terme, d'autant plus qu'ils ont été amenés à évoluer, y compris au niveau interprofessionnel étudié dans cette recherche. Après la présentation du cas belge sur le mode cartographique, il s'agit ici de synthétiser ce qui constitue l'essence de la concertation sociale et de synthétiser certains éléments définitionnels présents dans la littérature, afin de pouvoir la caractériser de manière transversale. Quels sont les principes structurant l'ensemble des instances de concertation sociale interprofessionnelle ? Ce premier questionnement mobilise essentiellement l'approche néo-corporatiste et ses développements. En mettant en lumière les traits constitutifs de la concertation sociale comme style de décision politique, ce questionnement permet par la suite d'observer ce qui distingue la concertation d'autres institutions, instances, acteurs, pratiques, etc., qui ne relèvent historiquement pas de cette sphère, et dont il est question dans le deuxième volet de ce chapitre.

Le deuxième questionnement concerne ces éléments externes, dont nous interrogeons la portée sur l'équilibre de la concertation sociale, qui l'amènent à potentiellement s'ajuster au contexte politico-institutionnel dans lequel elle s'inscrit. Quels sont les facteurs qui conduisent la concertation sociale à se redéfinir ? Ce questionnement se centre sur un type d'acteurs particulier : les fédérations d'entreprises de l'économie sociale. La littérature utilisée dans cette seconde partie a pour but de situer ces acteurs et de les inscrire dans le contexte d'intermédiation qui existe entre la société civile organisée et l'État. En effet, au niveau du paysage institutionnel, il s'agit plus précisément de s'intéresser à l'existence d'instances, consultatives pour la plupart, réunissant des organisations de la société civile – parfois aux côtés des partenaires sociaux, parfois aux côtés de représentants des pouvoirs publics – pour échanger autour de politiques (sectorielles) définies. Dans le cadre de cette recherche, elles sont libellées « instances relatives à l'économie sociale »⁶¹ et traitent de thématiques spécifiques sans pour autant pouvoir intervenir au niveau de l'ensemble du spectre d'intervention socio-économique dédié à la concertation sociale. Ces instances entretiennent cependant des liens organisationnels avec celles de la concertation sociale et permettent aux intérêts de l'économie sociale d'être représentés. Ces instances – qui sont assimilées dans certains discours, notamment au niveau de l'Union européenne, au « dialogue civil » – sont-elles à considérer comme de nouvelles branches se greffant sur les instances de concertation sociale comme le suggère la CIA ? Elles

⁶¹ Ceci est dû au fait que, dans le cadre de cette recherche, l'économie sociale est le sujet choisi pour interroger les fondements de la concertation sociale interprofessionnelle. La CIA ne se limite cependant pas à la présence d'instances relatives à l'économie sociale en plus des instances de concertation traditionnelle, d'autres instances spécialisées sur des sujets aussi variés que la mobilité ou l'environnement sont également constituées et composées d'acteurs relatifs à ces sujets, en plus des partenaires sociaux.

s'en différencient visiblement en amenant de nouveaux registres d'interactions entre les acteurs traditionnels et les autres (ici les fédérations d'entreprises de l'économie sociale). Elles contribuent également à l'avènement du paradigme de gouvernance, puisque celui-ci vise précisément à rendre compte de ce maillage d'acteurs hétérogènes gravitant autour et au sein des institutions politiques. De quels registres les organisations de la société civile, telles que celles représentant l'économie sociale, tirent-elles leur légitimité pour s'impliquer dans la gestion politique ainsi que leur représentativité pour être reconnues comme interlocutrices par les pouvoirs publics ? Quels échanges politiques peuvent se mettre en place entre l'État et les acteurs représentatifs de l'un ou l'autre intérêt, particulièrement dans le champ socio-économique ? Quels enseignements ces pratiques peuvent-elles apporter sur le sujet des évolutions touchant à la concertation sociale ? L'état de la littérature sur les groupes d'intérêt et le dialogue civil contribue à différencier la concertation sociale d'autres types d'échanges qui prennent place dans le quotidien de la vie politique entre des acteurs de la société civile organisée et les représentants des pouvoirs publics. Ceci permet par la suite de déterminer dans quelle mesure les instances relatives à l'économie sociale se rapprochent ou se dissocient des caractéristiques de la concertation sociale, mais aussi des modes d'intermédiation⁶² apparentés au dialogue civil, et sont amenées à occuper une position parfois ambiguë entre des systèmes différents de représentation.

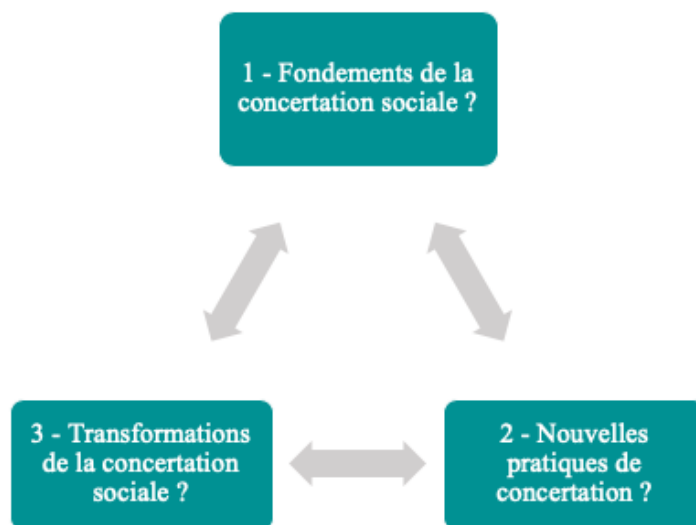
Le troisième questionnement concerne le devenir des instances de concertation face aux facteurs de changement précédemment évoqués. Il articule les questionnements précédents afin d'entrevoir leur horizon instantiel commun. La cartographie institutionnelle arborescente semble montrer que, en ce qui concerne les instances de concertation sociale, l'inertie est de mise. Les transformations institutionnelles se borneraient donc à la création d'instances particulières, coexistant avec les instances de la concertation sociale, et empreintes d'isomorphisme institutionnel en regard de ces dernières. Néanmoins, au-delà de la coexistence, se pose également la question des possibilités et des conditions d'ouverture des instances de la concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale. Sur le plan théorique, la littérature néo-institutionnaliste, et particulièrement le néo-institutionnalisme historique et le néo-institutionnalisme centré sur les acteurs, offre des pistes d'explication à la coexistence ainsi qu'aux changements (dans ce cas, l'ouverture) des instances : dans le premier cas sur la

⁶² Un mode d'intermédiation est défini, dans le cadre de cette recherche, comme les principes et modalités organisationnelles qui caractérisent les relations entre les représentants étatiques et les acteurs non-étatiques porteurs d'intérêts particuliers.

question de leur maintien, dans le second sur la question de leur transformation. *A priori* contradictoires, ces deux démarches se combinent dans une approche endogène du changement et dans l'adoption d'une posture étudiant l'évolution institutionnelle de manière incrémentale et graduelle. Celles-ci permettent de rétablir un certain équilibre quant à la manière de se saisir de la problématique de recherche. En effet, comme cela sera démontré au cours de ce chapitre, les approches néo-corporatiste, par la sociologie des groupes d'intérêt, et néo-institutionnalistes réussissent *a priori* à expliquer les tendances à l'inertie des instances de concertation sociale. Cependant, l'intérêt d'intégrer des acteurs et des instances extérieurs à la concertation sociale dans la problématique de recherche est précisément d'aller au-delà de l'immobilisme apparent des instances de concertation sociale, comme pourrait le laisser penser la CIA. Cette démarche met également en évidence l'existence d'adaptations institutionnelles à l'intérieur des instances de concertation sociale qui doivent être étudiées à l'aide d'outils théoriques. En s'intéressant prioritairement aux instances, il s'agit de montrer comment les modifications et les changements qu'elles connaissent reflètent les tensions traversées par la concertation sociale belge, comprise comme « mode de prise de décision » au sens large.

Ces trois questionnements, portant respectivement sur la concertation sociale comme situation de départ (1), l'arrivée de nouveaux acteurs comme innovation potentielle (2), et sur le changement institutionnel comme témoin de l'interaction entre les deux premiers aspects (3), soulèvent chacun des enjeux pour la recherche (voir schéma), qui sont explicités dans les trois sections suivantes. La conclusion du chapitre propose un exercice de synthèse et de croisement des éléments conceptuels mobilisés, arguant que leur combinaison constitue une approche relativement complète reprenant les différentes dimensions analytiques nécessaires à l'étude de la problématique.

Figure 19 : Les trois questionnements relatifs à l'objet de recherche



1. Fondements et balises de la concertation sociale

La concertation sociale est un mode de prise de décision présent sur le terrain (au niveau de l'entreprise, des secteurs, et du niveau interprofessionnel) et étudié dans la littérature sur les relations collectives de travail (également appelées « relations industrielles »). Pour le circonscrire largement, ce champ de recherche traite de ce qui se rapporte à la gouvernance collective et individuelle du travail et de l'emploi (Eurofund 2017). L'expression « concertation sociale » domine par son emploi en Belgique francophone (et néerlandophone avec la traduction *sociaal overleg*), tandis que la langue française hors Belgique, par exemple en France ou au niveau de l'Union européenne, utilise plutôt « dialogue social ». La littérature anglophone emploie le concept de *social dialogue*, et dans certains cas, dont le cas belge, de *social partnership* (Visser 2009). Outre les traductions d'une langue à l'autre qui peuvent entraîner des pertes de signification, chaque terme recouvre des significations légèrement différentes et leur ancrage dans des contextes nationaux divers complique l'émergence d'une définition internationale univoque du terme « concertation sociale ».

La définition liminaire suivante permet cependant d'identifier certaines bases communes : « *in Western Europe, public policy is often made by means of agreements struck between government officials and representatives of employer associations and trade unions. This practice, [...] can be termed 'policy concertation' [...]* » (Compston 2003, p.787). Outre l'indication d'un ancrage territorial en Europe occidentale, la définition présente la concertation

comme un mode de fabrique de politiques publiques impliquant des acteurs spécifiques : des représentants du gouvernement, des employeurs, et des travailleurs. Il s'agit donc d'une « fabrique » particulière des politiques publiques (Zittoun 2017) qui puise ses racines historiques dans les rapports de force de la période industrielle qui s'institutionnalisent durant le XX^e siècle (Cassiers et Denayer 2009). La révolution industrielle amène à l'émergence puis la structuration de la solidarité ouvrière, sous la forme de syndicats de travailleurs d'une part et d'alliances économiques (souvent sectorielles) sous la forme de groupements patronaux d'autre part. L'État intervient en institutionnalisant un mode de prise de décision conjoint et menant à une forme de pacification entre les parties antagonistes du clivage social, les travailleurs et les employeurs (Arcq et al. 2010). La concertation sociale se développe sur un fond de « coopération conflictuelle » (Visser 1996, p.14). En faisant participer ces acteurs à la détermination de politiques économiques et sociales, et en leur octroyant par conséquent un pouvoir politique, l'acteur étatique acquiert en retour la possibilité d'intervenir dans l'économie privée, de manière concertée avec les acteurs qui s'y trouvent, pour la réguler (Detlef 2014 ; Vanderstraeten 1986). Ces prémisses constituent l'échange politique au cœur de la concertation sociale et peuvent se décliner en de nombreuses formes et pratiques. Suivant la théorie de la régulation, Reynaud (2012, p.631) écrit à ce sujet :

[c]e qui caractérise les relations entre les acteurs sociaux, ce ne sont pas des règles bien établies, c'est une activité constante de modification ou de transformation des règles qui leur permette de poursuivre leur action collective, c'est l'ajustement incessant, à travers ces règles, de leurs conflits d'intérêts et de rationalités.

La concertation sociale n'est donc pas stable et peut être amenée à changer de formes et de processus, transformant perpétuellement le fond de « coopération conflictuelle » en de nouveaux signes d'existence.

En substance, les prises de décision dans lesquelles sont impliqués les partenaires sociaux concernent un large spectre de politiques économiques et sociales. Cette palette est d'autant plus large au niveau interprofessionnel, sur lequel se concentre la recherche, car la portée des décisions touche une grande partie de la population⁶³. Participer à la concertation sociale interprofessionnelle, c'est l'occasion pour les partenaires sociaux de prendre part à toutes les politiques comportant une dimension socio-économique telles que « *fiscal policy, monetary policy, industrial policy, trade policy, labour market policy, employment law, social welfare and regional policy* » (Berger et Compston 2002, p.4). Les modes d'intervention des

⁶³ Il est par exemple possible de déterminer le taux de couverture des conventions collectives de travail conclues au niveau intersectoriel (Visser 2016) qui s'élève à 96% de la population composant la force de travail en Belgique.

partenaires sociaux sur les domaines politiques varient entre les pays, les niveaux de pouvoir et les instances, et recouvrent différentes modalités, telles que : la codétermination de politiques publiques avec le gouvernement au sein d'instances tripartites, la négociation d'accords adoptés de manière bipartite dont la mise en œuvre est assurée par le gouvernement, la consultation systématique par l'exécutif sur une grande variété de matières touchant aux questions économiques et sociales, la gestion des institutions de la sécurité sociale, etc. (Arcq 2008). Selon les instances, l'étendue du champ d'intervention de la concertation sociale, ainsi que les modalités de la prise de décision qui en résultent, varient énormément et demandent à être précisées au cas par cas, dans le contexte des instances étudiées.

Face à la variation des modes d'intervention de la concertation sociale, il convient d'en circonscrire et d'en stabiliser les caractéristiques en creusant le socle de la « coopération conflictuelle » sur lequel elle se base. C'est-à-dire de s'intéresser aux acteurs de la concertation sociale et à la manière dont ils y prennent part. Traditionnellement, la littérature associe la concertation sociale au mode d'intermédiation néo-corporatiste.

1.1 Concertation sociale et néo-corporatisme⁶⁴

La concertation sociale permet, dans les systèmes politiques démocratiques, à des acteurs représentant des intérêts particuliers – ceux des employeurs et ceux des travailleurs – de participer à des prises de décision politique concernant l'intérêt général tel que défini par les gouvernements en place. Le développement et l'institutionnalisation de la concertation sociale interprofessionnelle la conduisent à devenir, après la Seconde Guerre mondiale, « un nouveau centre de pouvoir, aux côtés des organes traditionnels de l'État libéral (le parlement et le gouvernement) »⁶⁵ (Luyten 1995, p.9). Dans la même veine, pour Offe (1981, p.141) :

a second circuit is added to the machinery of the representative polity. The institutional order of which periodic elections, political parties, and parliamentary governments are the main

⁶⁴ Sur l'emploi du « néo- », nous adoptons la position d'Hassenteufel (1990, p.75) pour qui « néo-corporatisme est un terme préférable à celui de corporatisme qui évoque trop nettement les États fascistes ou autoritaires. A notre sens, même si les auteurs utilisant ce paradigme ne s'accordent pas sur ce point, la différence fondamentale entre le corporatisme et le néo-corporatisme réside dans le fait que dans le premier cas, la représentation monopolistique des intérêts est créée par l'État ; alors que dans le second, même si l'État favorise la monopolisation de la représentation, les groupes représentatifs possèdent une autonomie relative par rapport à celui-ci ».

⁶⁵ Citation originale : « een nieuw machtscentrum naast de traditionele organen van de liberale staat (parlement, regering) ».

elements is supplemented by a political arrangement consisting of major organized interest groups, their relative procedural status, and bodies of consultation and reconciliation.

Dans les propos de Luyten et Offe, la concertation sociale ne se résume pas à un mode de prise de décision déterminé, mais correspond à un système politique à part entière, doté de ses institutions et acteurs propres. S'inspirant de l'existence de ces instances, la théorie néo-corporatiste s'est développée dans la littérature en science politique. Si la concertation sociale porte plutôt sur la formule originale de prise de décision (par rapport à la formule parlementaire classique), le néo-corporatisme se concentre plutôt sur le système d'intermédiation (entre l'État et certains acteurs particuliers) qui ordonne ce mode de prise de décision. Sur le plan empirique, ces deux réalités sont fortement imbriquées, ce qui amène souvent de la confusion entre les termes de concertation sociale et de néo-corporatisme dans la littérature, quand ils ne sont pas confondus (Baccaro 2003), intentionnellement ou non.

Cet imbroglio avait pourtant été décelé dès les écrits pionniers de la littérature néo-corporatiste. La définition canonique du néo-corporatisme a été pensée par Schmitter. Elle se concentre essentiellement sur le néo-corporatisme comme mode d'organisation des intérêts et le définit comme :

a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support. (Schmitter 1974, p. 93)

La définition présente deux aspects éclairants pour comprendre l'organisation néo-corporatiste. Premièrement, l'auteur mentionne les critères qui caractérisent les groupes d'intérêt présents dans ce type d'intermédiation. Ensuite, il décrit les incitants amenant chacune des parties à s'engager dans cet « échange politique » : pour l'État, il s'agit de réguler les demandes de la part de la société civile organisée ainsi que les processus de démocratie interne aux groupes d'intérêt (élection des leaders, cohésion du groupe), et de s'assurer de leur support, tandis que ces derniers se voient en échange accorder une position privilégiée dans la sphère politique sous la forme d'un monopole de représentation. Ces deux aspects de la définition sont importants pour comprendre qui sont les acteurs du système politique néo-corporatiste et pourquoi leur interaction au sein des instances de concertation sociale, tout en étant basée sur la conflictualité, amène de l'harmonie entre les parties en équilibrant leur rapport de force. La confusion avec le

concept de concertation sociale est arrivée suite à la définition produite peu de temps après par Lehmbruch, pour qui le néo-corporatisme représentait à ce moment-là :

A institutionalized pattern of policy formation in which large interest groups cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation [...] of interests but [...] in the 'authoritative allocation of values' and in the implementation of such policies. (Lehmbruch 1979, p.150).

Les propos de Lehmbruch se concentrent moins sur les caractéristiques des acteurs que sur les débouchés issus de l'organisation néo-corporatiste des échanges entre ces derniers, à savoir la prise de décision politique et l'implémentation qui s'ensuit. Les différences entre ces deux définitions ont amené Schmitter à préciser par la suite que celle de Lehmbruch désignait en réalité la « concertation ». Cette rectification dans le chef des chercheurs illustre la proximité voire le recouvrement entre ces deux concepts qui peuvent désigner différentes facettes d'une même réalité sur le plan empirique.

Cet épisode permet de garder en mémoire, comme balise, que le néo-corporatisme se réfère à un mode d'organisation entre acteurs tandis que la concertation sociale est un processus de prise de décision particulier. La distinction est importante pour la question qui nous intéresse : l'ouverture de la concertation sociale à de nouveaux acteurs venus de l'économie sociale. Il s'agit de se pencher autant sur le néo-corporatisme comme mode d'organisation de la concertation sociale que sur les pratiques de concertation sociale une fois les acteurs en place. En effet, si la concertation sociale est considérée comme un mode de prise de décision ne pouvant exister qu'à la condition d'un mode d'organisation néo-corporatiste, les chances pour les acteurs de l'économie sociale d'y participer semblent extrêmement minimes. L'existence d'un monopole de la représentation accordé à certains groupes – les partenaires sociaux, répondants aux caractéristiques mentionnées par Schmitter – empêcherait toute forme de pluralisme des acteurs et d'ouverture des instances de concertation. Cette conclusion mérite néanmoins d'être repensée à la lumière de deux constats tendant à conforter la pertinence de la problématique de recherche axée sur les transformations de la concertation sociale. Premièrement, le néo-corporatisme est à considérer comme un idéal-type plutôt que comme une description empirique fidèle. Deuxièmement, des recherches plus récentes (à partir des

années 2000) tendent à montrer que concertation sociale et néo-corporatisme ne forment plus un binôme indissociable.

1.1.1 Les dimensions du néo-corporatisme

La définition idéale typique du néo-corporatisme donnée par Schmitter met en évidence plusieurs critères permettant de déterminer dans quelle mesure un mode d'intermédiation est proche du modèle néo-corporatiste. L'idée centrale de ce modèle consiste en l'octroi d'un monopole de la représentation à un petit nombre de groupes d'intérêt (*limited number*). Idéalement, il s'agit d'un seul groupe (*singular*) représentant chaque côté du monde de l'industrie (*functionally differentiated categories*), possédants et travailleurs, de manière à éviter la compétition entre groupes représentant un même intérêt (*non competitive*) et favoriser ainsi la régulation des domaines qui échoient à ce mode de prise de décision. Les acteurs monopolistiques sont en outre hiérarchiquement organisés en interne, sur base verticale et de manière démocratique (*controls on their selections of leaders*), de sorte que les leaders des organisations peuvent s'engager au nom de leur base (*hierarchically ordered*). Celle-ci est réputée large, car le caractère monopolistique des groupes rend l'adhésion à ceux-ci quasi obligatoire (*compulsory*). Dès lors que les groupes satisfont à ces caractéristiques, ils se voient formellement reconnus par l'État (*recognized or licensed (if not created) by the state*), et en deviennent les interlocuteurs officiels : les partenaires sociaux. Cette reconnaissance par l'État, qui va de pair avec l'octroi de pouvoir politique et la délégation de certaines de ses compétences (par exemple la participation à la gestion des institutions de la sécurité sociale) fait partie d'un échange politique. Puisque la concertation sociale néo-corporatiste centralise les différentes demandes des travailleurs et des employeurs, celles-ci peuvent s'articuler et s'équilibrer à travers l'ensemble des réalisations issues de ce mode de décision. Du côté de l'État, il est attendu qu'un large soutien pour les politiques mises en place soit de mise puisqu'elles tirent leur légitimité de l'association des partenaires sociaux, représentant la population concernée, à leur élaboration (*articulation of demands and support*) (Schmitter 1974, p. 93).

Pour qu'un tel échange se mette en place, certaines prémisses doivent être assurées. D'abord, tous les participants doivent être d'accord de participer (Berger et Compston 2002) – sans quoi l'échange ne peut se faire –, ce qui octroie à chacun un droit de veto :

« Although one dimension might be more important than the others which gives some top groups the opportunity to obtain more than their fair share of power, no single group will be able to

maintain the functioning of the system without the cooperation and/or at least the minimal consent of the other important functional categories » (Van den Brande 1987, p. 102)

Cet échange de procédés en vue d'équilibrer le rapport de force témoigne néanmoins d'une asymétrie de pouvoir, traduite par Traxler de la manière suivante :

BIAs [Business associations] are less able to govern their members' income rather than are LUs [labour unions]. There are very few BIAs controlling their members' pricing or investment, which would be the equivalent to LUs' wage restraint. Therefore, income 'discipline' has almost always been imposed on wages only. (Traxler 1993, p.789)

Il ajoute que la conséquence de cette asymétrie de pouvoir enjoint le côté « travail » à être beaucoup plus concerné par le bien-être du côté « business » que l'inverse. Cela implique également que les participants doivent mutuellement se reconnaître comme interlocuteurs. Cette dimension de reconnaissance mutuelle est considérée par les partenaires sociaux comme une source importante de légitimité et de représentativité (Eurofund 2016). Une seconde condition concerne l'acceptation, par l'ensemble des acteurs, du capitalisme et des forces de marché comme sources de fonctionnement des échanges économiques. Cet axiome est particulièrement important à considérer, car elle signifie que les acteurs en présence, particulièrement les représentants des travailleurs, acceptent de ne pas remettre fondamentalement en cause cette logique d'échange économique, au sein de laquelle ils mènent leur combat de défense des droits des travailleurs. L'acceptation des forces de marché par les représentants des travailleurs est historiquement le fruit d'un échange politique avec les représentants des employeurs : le compromis social-démocrate. Celui-ci « se caractérise par la coexistence de deux logiques : le marché et la justice distributive » (Arcq et Marques-Pereira 1991, p.171). Cet échange politique est symbolisé en Belgique par le *Projet d'accord de solidarité sociale de 1944* (Luyten 2015). Il indique que les représentants des travailleurs reconnaissent les forces de marché et contribuent à la production sous l'autorité des employeurs. En échange ces derniers reconnaissent la représentativité syndicale et consentent à des améliorations sociales ainsi qu'à un accroissement des conditions salariales, sur base de la redistribution des fruits de la croissance économique, elle-même engendrée par la production à laquelle les travailleurs prennent part.

Dans la littérature, cette prémisse de l'acceptation du capitalisme et des forces de marché retient l'attention pour le dilemme qu'elle renvoie, ou a pu renvoyer lors de certains épisodes de leur histoire, aux syndicats de travailleurs. Dans le contexte plus actuel d'aspiration à la reconnaissance institutionnelle d'autres types d'acteurs, elle est également importante à (re)considérer. En effet, les représentants de l'économie sociale tendent à remettre en cause

cette affirmation, partiellement ou fondamentalement. L'économie sociale prône, comme principe, la rétribution limitée et mesurée de l'investissement en capital. Au profit, elle privilégie l'investissement dans l'activité économique (et *de facto*, de ses objectifs sociaux) ainsi que dans le développement et la finalité du travail à l'aide de la mise en place d'outils de gestion démocratique.

1.1.2 De la régulation à la gouvernance

L'évolution du contexte économique et politique européen va progressivement modifier les termes du compromis social-démocrate, car la compétitivité nationale va remplacer la redistribution des fruits de la croissance comme fondement de l'échange. Afin de contextualiser cette évolution, il faut d'abord considérer que l'approche néo-corporatiste a été développée dans un contexte où les États nationaux, comme la Belgique, assuraient la centralisation de la gestion économique via de la programmation et de la planification (CRISP 1962 ; CRISP 1963). Dans les années 1970, il était courant d'assurer que la performance économique était liée à la centralisation des structures de gestion économique (telles que les instances de concertation sociale) au niveau national. Or, d'une part, le processus de globalisation des échanges économiques, et, d'autre part, la décentralisation des dispositifs de concertation et de régulation des relations de travail (en faveur d'une plus grande flexibilité vers le niveau de l'entreprise) ont vu le jour progressivement durant la décennie 1980. Ce changement d'environnement a été, pour certains, annonciateur d'un déclin des instances néo-corporatistes (Schmitter et Streeck 1991). Cet affaiblissement ne s'est finalement pas vérifié dans la pratique (Hassel 2006). En effet, les années 1990 sont une période à partir de laquelle des « pactes sociaux », impliquant les partenaires sociaux et les gouvernements, sont conclus à plusieurs reprises dans différents pays d'Europe occidentale (Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, etc.) amenant à considérer un renouveau de la concertation sociale (Avdagic, Rhodes, et Visser 2011). Deux nuances doivent être apportées pour situer cette résurgence. Premièrement, les pratiques de concertation via le « *social pacting* » sont surtout observées dans des pays avec une histoire de concertation néo-corporatiste peu développée (Avdagic, Rhodes, et Visser 2011 ; Menz 2011). Ce n'est donc pas directement la persistance du néo-corporatisme qui explique le regain (plutôt, ici, la diffusion) des pratiques de concertation. Deuxièmement, il est apparu que, les pactes sociaux, et les accords issus de la concertation tripartite dans les pays qui l'exercent, portent désormais davantage sur des réformes structurelles des marchés de l'emploi nationaux plutôt que sur la redistribution. Ceci afin de favoriser la compétitivité du pays sur le plan international et de lutter contre le *dumping* social. Ce changement dans la nature des accords a été qualifié par

Rhodes (Rhodes 2000) de « corporatisme compétitif » et est décrit dans différents cas d'étude, comme le font Teague et Donaghey (2009, p. 56-57) pour l'Irlande :

Irish social partnership can be seen as a form of 'competitive corporatism'. On this account, Irish social partnership is regarded as creating corporatist-type structures to regulate pay levels without building a significant social dimension that places institutional constraints on employers, which was such a feature of these arrangements in 1950s and 1960s in Europe. It is recognized that some new public policies and institutional relationships and networks have been created, but the main thrust of social partnership has been to develop the conditions to improve the performance of organizations and the domestic economy.

La Belgique connaît également ce passage vers le corporatisme compétitif. En 1989, la *Loi de sauvegarde de la compétitivité*⁶⁶ est adoptée, dans le but est de permettre au gouvernement de prendre des mesures en faveur de la compétitivité des entreprises belges si les partenaires sociaux ne parviennent pas à élaborer d'accords sur la question (Capron 2010).

Les pactes sociaux et le corporatisme compétitif permettent de constater que si l'organisation néo-corporatiste n'a pas périclité lorsque les échanges économiques se sont globalisés, c'est au prix de l'abandon des logiques d'échange du compromis social-démocrate : face aux risques de délocalisation des entreprises, les travailleurs acceptent de négocier des modérations salariales. Si le corporatisme compétitif semble laisser la structure néo-corporatiste de la concertation sociale inchangée, à défaut de son contenu, cette tendance à privilégier les questions de compétitivité aux avancées sociales peut contribuer à expliquer l'émergence d'acteurs comme les entreprises de l'économie sociale. En effet, celles-ci ont connu un fort développement dans les années 1980, lorsque la crise des finances publiques et le taux de chômage élevé leur ont permis d'accroître leur visibilité en mettant en place de nouvelles formes d'emploi et en créant de la sorte un « *second market program* » (Defourny et Nyssens 2010). Les entreprises sociales ont notamment instauré des « missions de réinsertion » afin de former des demandeurs d'emploi à des métiers en pénurie dans le but de faciliter leur réinsertion sur le marché du travail. Ceci invite à réfléchir à comment l'économie sociale s'est structurée en réaction aux évolutions économiques et sociales affectant le marché du travail (cf. Chapitre 5, 1.1). D'autant plus que les marges de discussion et de négociation, ainsi que la mise à l'agenda de la concertation sociale au niveau national, continuent d'être restreintes sous l'effet de normes et de prescrits supranationaux – par exemple, les règles issues du Pacte de stabilité et croissance (Hancké 2014 ; Verschraegen 2015). En conséquence, la capacité des partenaires sociaux à gérer

⁶⁶ Loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité, *Moniteur Belge*, 31 janvier 1989, modifiée par la loi du 26 juillet 1996, *Moniteur belge*, 1 août 1996 et loi du 19 mars 2017, *Moniteur belge*, 29 mars 2017.

pleinement les enjeux économiques au niveau de la concertation sociale nationale s'en trouve amoindrie (Meardi 2012 ; Marginson 2016).

À côté du corporatisme compétitif, certains observateurs repèrent un phénomène *a priori* plus discret et marginal pour les relations collectives de travail : le post-corporatisme. Ce concept entend décrire certaines situations qui remettent en cause le faible nombre d'acteurs fonctionnels présents traditionnellement dans les moments de concertation sociale. À nouveau, l'Irlande fait figure d'exemple dans la littérature, bien que des expériences similaires se soient également déroulées ailleurs comme en Italie, en Pologne, ou encore en France.

One argument is that Irish social partnership departs from traditional corporatism, as it does not simply involve trade union and employer organizations bargaining hard to reach wage agreements, but also includes a wide number of civic associations engaging in deliberative problem solving that leads to new social and economic policies. (Teague & Donaghey 2009 : 56).

En pratique, ce partenariat social élargi à certaines organisations de la société civile (telles que des organisations de lutte contre la pauvreté ou des organisations représentant des catégories de travailleurs précarisés) a pris la forme de « forums sociaux » ayant pour objectif d'élaborer des politiques macroéconomiques dans le but de gouverner l'Irlande de manière efficace et juste. Un argument justifiant la mise sur pied de ces forums porte aussi sur la construction de visions partagées entre les différentes parties prenantes et le gouvernement. La faiblesse du post-corporatisme, identifiée dans la foulée des « forums » irlandais consiste en un petit nombre (voire en l'absence) de politiques réellement mises en place. Cette absence de résultats concrets a peu à peu mené à l'abandon de ce type de dispositif. Selon Teague et Donaghey (2009), la thèse post-corporatiste accorde trop d'importance au design institutionnel innovant du post-corporatisme et néglige le fonctionnement central du partenariat social autour de la négociation salariale. Selon le concept de démocratie associative (*associational democracy*, Baccaro 2006) qui se rapproche fortement, à notre sens, de celui de post-corporatisme, le rôle de l'État consiste, face à la diversité des acteurs en présence, à rééquilibrer la représentation en offrant l'opportunité à ceux qui ont moins de ressources et qui sont habituellement moins présents d'être représentés.

La concertation sociale se trouve transformée par la multiplication des niveaux de la gouvernance économique. En conséquence, les acteurs négociant dans les instances historiques disposent désormais d'un cadre discussion restreint sur le plan national ; et les problématiques sociales, toujours gérées au niveau des États amènent à la création – souvent

éphémères – de nouvelles instances. Les acteurs présents dans ce nouveau type d'arènes répondent alors de moins en moins aux critères néo-corporatistes de Schmitter. Entre autres, ils ne sont plus seulement organisés sur un mode fonctionnaliste, mais relèvent de catégories variées d'organisations de la société civile, dont les ressources d'échange sont basées sur l'information et l'expertise dont elles disposent. Dans ce modèle, la négociation entre les travailleurs et les employeurs est remplacée par un mode d'interaction délibératif entre les différentes parties prenantes (O'Donnell 2001, p.314). Ces caractéristiques post-corporatistes affectant les dynamiques de la concertation sociale font poser à Baccaro (2003, p.700) le constat suivant :

Concertation can co-exist perfectly with a non-corporatist structure of the interest representation system. Monopolistic, centralized and internally non-democratic associations are not necessary for concertation to emerge and reproduce itself, even over considerable periods of time. Even relatively fragmented union structures can find alternative, and more democratic, ways of co-ordinating support of concerted policy-making.

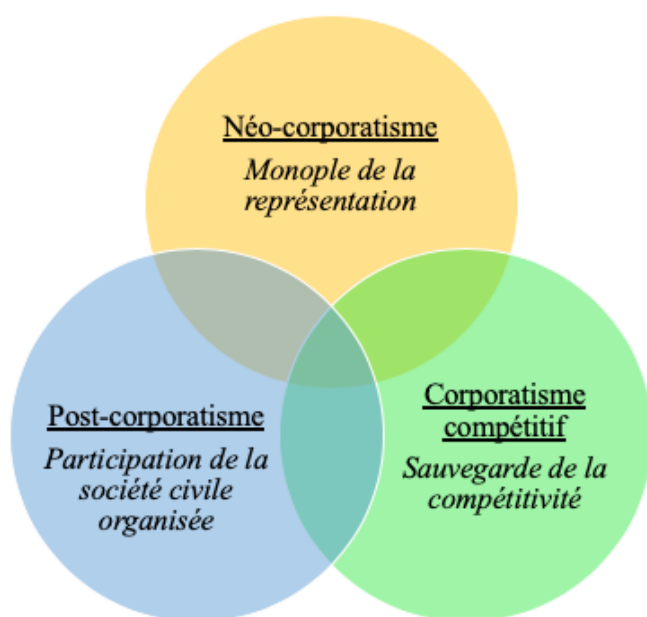
Ces expériences « post-corporatistes » attestent-elles d'une refonte des principes fondamentaux du néo-corporatisme, ou décrivent-elles une situation qui tend vers un mode d'intermédiation pluraliste (cf. *infra*) ? Il semble que la similarité avec le pluralisme s'arrête à l'accroissement du nombre d'acteurs. Car le post-corporatisme reste empreint des mécanismes néo-corporatistes, il maintient une reconnaissance institutionnelle d'un nombre – certes plus élevé - d'acteurs et se repose toujours sur l'idée qu'une délégation du pouvoir politique de la part des autorités publiques à leur profit, ce qui n'a pas lieu dans les systèmes pluralistes.

Tant l'expérience du corporatisme compétitif et des pactes sociaux, que la formation plus ponctuelle d'instances post-corporatives démontre l'étendue des possibilités de décliner en pratique les principes idéaux typiques de la théorie néo-corporatiste. Les nouvelles formes de néo-corporatisme, qu'elles affectent la nature de l'échange original ou les caractéristiques des acteurs impliqués, maintiennent cependant l'existence d'instances de concertation (qu'il s'agisse d'instances formelles ou de « forums sociaux » éphémères). Ces dernières, en revanche, semblent servir des objectifs de compétitivité à la place du compromis social-démocrate initialement instauré entre les travailleurs et les employeurs. Ceci amène certains chercheurs à attester d'un glissement du système néo-corporatiste (et donc des instances de concertation sociale), comme système de décision politique parallèle aux instances gouvernementales et parlementaires classiques, à un instrument au service de la gouvernance à niveaux et acteurs multiples (Hartmann et Kjaer 2015). L'observation, dans les chapitres d'analyse empirique (chapitres 5 à 7), des instances à la lumière des différents types de

corporatisme, tâche de préciser cette affirmation sur le plan institutionnel. Le questionnement qui y est lié porte sur l'évolution de l'organisation des intérêts, dans un pays historiquement néo-corporatiste, au sein des pratiques de concertation sociale. En ce qui concerne les aspects de participation de certains groupes d'intérêt, le post-corporatisme s'avère être le type de néo-corporatisme le plus disruptif, car il fait exploser le monopole de représentation des partenaires sociaux. Le corporatisme compétitif, en portant davantage l'attention sur les enjeux de compétitivité que sur la négociation du partage des fruits de la croissance, amène cependant également à une modification des rapports entre acteurs. En l'occurrence, le périmètre des discussions étant plus limité, les acteurs n'ont d'autre choix que de souscrire au cadre imposé s'ils veulent continuer à participer et à négocier. Ce faisant, ceci limite le nombre d'acteurs ayant vocation à faire partie de ce type de discussion (« de gré ou de force » en ce qui concerne les organisations d'employeurs et de travailleurs), ce qui semble se situer aux antipodes de l'ouverture post-corporatiste à une variété d'acteurs véhiculant des cadres de pensées hétéroclites.

Comment ces déclinaisons de l'idéal-type du néo-corporatisme – qui remettent profondément en cause certains de ses critères distinctifs – transforment-elles les instances symbolisant ce mode d'intermédiation ? Pour répondre à cette question, il semble que la meilleure stratégie à adopter consiste à observer simultanément le mode opératoire des instances historiquement néo-corporatistes afin de savoir ce qu'il advient du mode d'intermédiation sur lequel elles se basent. C'est-à-dire prendre en considération également les changements affectant le.s mode.s d'intermédiation en présence, y compris en dehors des instances formelles, dans le contexte politico-institutionnel belge entre 1989 et 2018.

Figure 20 : Le néo-corporatisme et ses déclinaisons – caractéristiques principales



1.1.3 Dissociation des concepts : la concertation sociale existe sans le néo-corporatisme, et vice-versa

Le changement de positionnement et de rôle des instances de la concertation sociale incite à appréhender son fonctionnement hors de la seule organisation néo-corporatiste ou, à tout le moins, dans une version différente du néo-corporatisme idéal-typique. Cela constitue un saut conceptuel et qualitatif important. En effet, la situation de départ, tant sur le terrain que dans la littérature scientifique présente la concertation sociale comme quasi systématiquement organisée selon les principes du néo-corporatisme. Néanmoins, l'organisation néo-corporatiste des intérêts ne suffit pas toujours à expliquer le recours à la concertation sociale comme mode de prise de décision. Il est en effet possible d'observer des pratiques de concertation sociale dans des pays où l'organisation néo-corporatiste des intérêts n'est pas une réalité (Royaume-Uni, France, *etc.*). Face à ce constat, Compston (2003) élabore une « théorie configurationnelle » visant à expliquer la création, la persistance, la fin, ou la non-existence de pratiques de concertation sociale. Il s'éloigne en cela du néo-corporatisme comme variable expliquant la présence de la concertation sociale. S'inspirant de la démarche de Kingdon (2014) qui postule que les décisions politiques émergent lorsque se rencontrent à un moment donné plusieurs paramètres et conditions, Compston indique qu'une configuration de facteurs peut mener à la persistance de la concertation sociale. Ils sont au nombre de trois : la solution ou la disparition d'un problème que la concertation est amenée à traiter (et la crainte que sans concertation ce problème puisse réapparaître) ; l'existence de postulats communs sur la

politique économique (*a minima* accepter le mode de fonctionnement capitaliste, l'existence des syndicats et de la négociation collective) ; la conviction que les participants mettront en œuvre les parties de la décision qui les concernent. Compston teste et confirme l'application de sa théorie configurationnelle à travers une étude de cas comparative de neuf pays européens, indépendamment des caractéristiques néo-corporatistes de ces derniers. Les résultats sont à nouveau testés, actualisés et confirmés par Menz (2011) pour une période plus récente (1990-2011, alors que Compston étudiait les années 1945 à 1997). Ces deux recherches confirment la dissociation partielle entre pratiques de concertation (comprises ici comme les arrangements tripartites entre représentants des travailleurs, des employeurs et de l'État) et néo-corporatisme, dans un sens particulier : la concertation peut apparaître dans des contextes qui ne sont traditionnellement pas considérés comme néo-corporatistes. Cette distinction est de plus en plus observée, de même que le détachement entre modes d'intermédiation et instances :

Tripartism and corporatism do not coincide, though: many tripartite arrangements (e.g. the National Economic Development Council set up in the UK in 1962) fail to perform corporatist governance functions, while some countries (e.g. Germany) have achieved a degree of corporatist governance, in terms of coordinated political exchange between government and associations, without creating formal tripartite institutions. (Meardi, Gardawski, et Molina 2015, p.399).

Ces exemples constituent autant d'incitants à trouver ce qui explique le recours à des modes d'intermédiation particuliers pour gouverner, tout comme le recours à ceux-ci comme fondement de la création d'instances formelles tripartites ou bipartites. Avant de s'intéresser à certains événements particulièrement éclairants concernant le cas belge (cf. Partie II), il s'agit de considérer la culture politique au sein de laquelle se développent les relations entre État et partenaires sociaux.

En plus d'être empreinte de caractéristiques néo-corporatistes, la prise de décision politique en Belgique se marie aussi avec les principes de la « démocratie consociative » (Lijphart 1969), également appelée « démocratie de consensus » (Lijphart 1999). L'idée fondamentale derrière ce concept est de requérir la présence d'acteurs issus des « groupes sociaux importants » qui composent la société pour participer à la prise de décision (Sinardet 2011). Différents dispositifs découlent de cette idée fondamentale afin d'en assurer la réalisation. Selon Lijphart, les arrangements consociatifs prennent leur ancrage sur les divisions internes et assumées de la société et les intègrent dans un système de prise de décision afin de transformer une culture politique fragmentée en une démocratie stable (Lijphart 1969). La manifestation par excellence des logiques consociatives s'observe dans la constitution de gouvernements de coalition. En ce

sens, la démocratie consociative est l'antithèse de la démocratie majoritaire : « la base de ce système est que les décisions sont prises par consensus et que les représentants d'un groupe ne peuvent pas prendre des décisions sur des sujets importants sans ceux qui représentent les autres groupes » (Sinardet 2011, p.22). Les intérêts de chacun de ces groupes sont donc préservés. Parmi les différents groupes structurant la société belge se trouvent les piliers philosophiques ou idéologiques : socialiste, chrétien et libéral (Mabille 2011b). Les partis politiques ne sont qu'une de leurs composantes, ceux-ci sont également le socle d'une multitude d'organismes : mutuelles, banques, assurances, associations variées (culturelles, sportives, de jeunesse, etc.), syndicats de travailleurs et d'agriculteurs, etc. Ces différentes composantes sont engagées à des degrés divers dans la vie politique et grâce à leur appartenance aux piliers, elles peuvent disposer d'une autonomie substantielle par rapport à l'État (Steiner et Ertman 2002). La pilarisation permet d'identifier les groupes considérés comme importants dans la société, en enracinant la fragmentation sur laquelle s'appuient les arrangements consociatifs. Cela rend la pilarisation de la société belge et la démocratie consociative étroitement liés, comme le spécifie van den Bulk (1992, p. 37) : « *The fundamental basis of pillarisation theory is that of mutually antagonistic ideological, religious, social or ethnic groups, and consociationalism is the agreement between these groups to enable their collective participation in government* ». Les arrangements consociatifs entre acteurs pilarisés, qu'ils s'agissent de partis politiques ou d'autres groupes sociaux constitués auxquels la même logique s'applique (Jacquet et al. 2015), favorisent l'obtention de consensus. En effet, les arrangements consociatifs entraînent la présence, dans chacun des piliers, d'élites politiques capables de représenter et défendre les intérêts de leur pilier dans les arènes politiques. Ces différentes élites politiques sont dès lors socialisées à la fois au conflit et à la recherche de consensus (Berger et Compston 2002). La tendance néo-corporatiste à limiter le nombre d'acteurs en présence s'articule utilement avec la pilarisation (Detlef 2014). La pilarisation induit paradoxalement un certain pluralisme entre les acteurs (par exemple en ce qui concerne les syndicats de travailleurs) ; cette caractéristique s'éloigne *a priori* de l'idéal-type néo-corporatiste qui prône la présence d'un seul acteur par catégorie fonctionnelle déterminée (par excellence, le capital et le travail). En revanche, il semble que cet écart contribue à rapprocher la Belgique de l'idéal-type sur les autres critères (Detlef 2014) : les États corporatistes ont tendance à se référer à des organismes unifiés et monopolistiques et non compétitifs, ce que permet la pilarisation.

Ces caractéristiques de la culture politique belge influencent l'organisation des relations formelles avec les partenaires sociaux et la société civile organisées, lorsque sont instituées des

instances ayant pour vocation d'appuyer les politiques publiques en remettant, par exemple, des avis au gouvernement. En effet, les systèmes basés sur une logique de consensus s'adosent davantage sur des processus de légitimation que les systèmes de tradition majoritaire dans lesquels les politiques sont défendues sous couvert de faits et de « preuves objectives » (Fobe et al. 2017). Ceci influence dès lors la reconnaissance des acteurs ayant vocation à entrer en relation avec l'État, renforçant les traits néo-corporatistes du système. Les différentes dimensions de la culture politique belge se renforceraient-elles respectivement, rendant le système de concertation peu perméable aux évolutions du mode d'intermédiation néo-corporatiste précédemment évoquées ? La réponse à cette question demande une indispensable actualisation du ou des modes d'intermédiation en vigueur, singulièrement en ce qui concerne la concertation sociale.

1.2 Enjeu 1 : actualiser le mode d'organisation néo-corporatiste de la concertation sociale belge

Le néo-corporatisme peut être dissocié de la concertation sociale, permettant de faciliter la distinction conceptuelle entre les deux termes. L'évolution de la concertation sociale, en dehors du néo-corporatisme classique, pouvant théoriquement s'ouvrir à une plus grande pluralité d'acteurs, est à cet égard un scénario tangible à investiguer. La concertation et ses instances peuvent fonctionner selon d'autres modalités que les principes du néo-corporatisme ou bien ces principes peuvent se manifester dans d'autres types d'échanges. Il y existe de ce fait une invitation à vérifier, lors de l'étude des instances de la CIA, dans quelle mesure les principes néo-corporatistes (acteurs monopolistiques, nature de l'échange politique, etc.) sont présents. En cas d'absence, il s'agit d'observer quelles sont les caractéristiques des acteurs et de leurs échanges dans les instances de concertation, mais également de déterminer si des échanges néo-corporatistes se déploient dans d'autres contextes que la concertation sociale, et en particulier dans les branches plus récentes de la CIA.

La littérature s'accorde sur la revitalisation des pratiques de concertation sociale à partir des années 1990, ainsi que sur l'absence de lien entre ce phénomène et le terreau néo-corporatiste préalable. Il manque encore à l'équation des informations sur le devenir du mode d'intermédiation néo-corporatiste en contexte historiquement néo-corporatiste (à l'image du cas belge). Certains assurent que « *[n]ot all of the hallmarks of consociationalism and corporatism disappeared in Belgium. Behaviour changed, but institutions remained* » (Jones 2002). De plus, le cas de la Belgique reste considéré par plusieurs études comparatives

internationales, réalisées à des périodes différentes, y compris récentes, comme plutôt empreint du mode de fonctionnement néo-corporatiste classique (Lijphart et Crepaz 1991 ; Siaroff 1999 ; Detlef 2014). La concertation sociale, à travers ses différentes instances formelles et informelles, continuerait donc à fonctionner selon le principe du monopole de la représentation d'intérêts entre les différents acteurs en place. Elle serait en outre renforcée par l'incidence positive de ce mode de prise de décision pour empêcher l'accroissement des inégalités économiques et sociales. Marx et Van Cant (2018) attribuent en effet les bonnes performances relatives de la Belgique sur ce plan (résilience suite à la crise économique et financière de 2008, absence d'augmentation des inégalités, limitation de la baisse de croissance, un des plus faibles écarts salariaux parmi les membres de l'OCDE, etc.) au système de concertation sociale. Ces résultats relativisent les remises en cause de la concertation sociale et les blocages dans différentes négociations, entre partenaires sociaux et avec le gouvernement, qui sont régulièrement décriés par les acteurs et les observateurs, notamment dans la presse francophone et néerlandophone du pays⁶⁷.

L'analyse empirique des chapitres 5 à 7 a pour objectif de faire le point sur ce qui constitue le mode d'intermédiation en vigueur aujourd'hui en Belgique, dans le contexte de mise sous pressions des instances de concertation sociale à adapter leur design institutionnel afin de prendre en compte une plus grande pluralité d'intérêts qu'à l'origine. Les recherches mobilisées ci-dessus se basent systématiquement sur des études de cas (qui comprennent rarement la Belgique) pour rendre compte des variations et évolutions de l'organisation néo-corporatiste. Ces approches, très ancrées dans chacun des contextes empiriques nationaux, peinent à être généralisées et appliquées à d'autres cas. Il est dès lors nécessaire d'observer empiriquement ce qu'il en est pour le cas belge. L'analyse des instances de concertation sociale belges au regard des principes originaux du néo-corporatisme, mais aussi du consociativisme et de la pilatisation, reste une étape indispensable pour pouvoir investiguer la question de leur ouverture aux acteurs de l'économie sociale. Ces instances, bien que semblant à première vue continuer à fonctionner sur le mode néo-corporatiste, ne sont en effet pas isolées des contraintes

⁶⁷ Par exemple : « La concertation sociale menacée d'implosion, selon le CRISP », *La Libre*, 2 mai 2014; « Groep van Tien speelt verlengingen : Nog steeds geen akkoord bereikt bij sociaal overleg », *De Morgen*, 31 janvier 2015; « Luc Cortebeeck [ACV]: 'Er wordt steeds minder rekening gehouden met sociaal overleg », *Knack.be*, 10 août 2015 ; « La concertation sociale a des ratés, un nouveau modèle social arrive », *Le Soir*, 24 octobre 2017 ; « Réforme des pensions : les conciliateurs chargés de consulter les partenaires sociaux après l'échec de la conciliation », *rtbf.be*, 4 décembre 2018.

économiques internationales ou des transformations du système politique vers le modèle de la gouvernance. Il est dès lors important de savoir si certaines dimensions de l'organisation néo-corporatiste ont été modifiées, et le cas échéant, dans quelle direction.

La résilience apparente des caractéristiques néo-corporatistes dans la concertation sociale belge, couplée aux relativement bonnes performances sur le plan économique et social attribuées à ce système, couperait l'herbe sous le pied de groupes d'intérêt, tels que ceux représentant l'économie sociale, qui de par leur venue menaceraient l'équilibre d'instances au mode de fonctionnement très institué. Prise isolément, la concertation sociale belge semble fonctionner en inertie, loin de la question de son ouverture à de nouveaux acteurs. Ces derniers sont néanmoins présents dans la CIA et cherchent à mobiliser des leviers de représentation institutionnelle qui peuvent contrarier l'inertie supposée de la concertation sociale. La section suivante s'intéresse à certains facteurs « externes » à la concertation sociale, qui sont susceptibles d'influencer son fonctionnement.

2. Pluralité des modes d'intermédiation et dilution de la concertation sociale ?

Il s'agit dans cette partie d'affiner le questionnement touchant à la concertation sociale et ses transformations en interrogeant la présence d'autres que ceux traditionnels de la concertation sociale dans la CIA. Cette deuxième section se base sur les apports récents de la recherche en relations industrielles ainsi que de la sociologie des groupes d'intérêt. Les partenaires sociaux, bien que bénéficiant d'un monopole de la représentation dans le champ de la concertation sociale, doivent parfois partager leur champ d'intervention avec d'autres acteurs qui sont susceptibles de remettre en question leur légitimité et leur mode d'interaction avec l'État et de mobiliser des canaux de représentation alternatifs. Cette coexistence se manifeste par une pluralité de modes d'intermédiation et d'acteurs au sein des mêmes niveaux de pouvoir. Par exemple, en Belgique et surtout au niveau régional, les instances de concertation sociale s'encastrent dans un maillage d'instances dédiées à « la fonction consultative » rassemblant divers acteurs. Traditionnellement, les relations entre l'État et les groupes de la société civile organisée (parfois désignés sous le terme « corps intermédiaires ») sont envisagées sur un continuum entre deux idéaux types : le pluralisme et le néo-corporatisme. Dans la littérature, ce sont initialement les travaux des auteurs pluralistes (Dahl 1961 ; Truman 1951) dans les années 1950 qui ont dominé l'analyse des relations d'intermédiation entre État et société civile

(Offerlé 1998). La vision pluraliste de ces relations est celle d'une lutte entre des groupes d'intérêt multiples, dont les résultats s'imposent à l'État. Le risque de monopole d'un intérêt sur les autres est contrôlé par les *checks and balances*, via lesquels la montée en puissance d'un groupe se heurte à la résistance que lui opposerait les groupes rivaux (Grossman et Saurugger 2006). La conception néo-corporatiste des relations État-société a été théorisée dans les années 1970 (cf. la définition de Schmitter, *supra*) en réaction aux faiblesses du modèle pluraliste (notamment, les phénomènes d'institutionnalisation des groupes qui étaient peu pris en considération). Le pluralisme et le néo-corporatisme représentent tous deux des idéaux types, ils constituent les extrémités d'un axe sur lequel peuvent être positionnés des degrés d'intermédiation, tendant plus vers l'une ou l'autre extrémité, pour différents pays ou différentes politiques sectorielles. Dans le cadre de cette recherche, nous proposons de rendre compte conceptuellement de la multiplication des acteurs dans les contextes néo-corporatistes, à l'aide d'un outil initialement forgé en contexte pluraliste : la dichotomie « *insiders-outsiders* » (Maloney, *et al.* 1994).

L'organisation néo-corporatiste, de par sa grande stabilité institutionnelle, semble, à certains égards, caractérisée par une forte inertie (Grossman et Saurugger 2006). Cette inertie, également liée à l'hypothèse de l'appropriation de formes de pouvoir par les groupes impliqués dans l'échange politique, se trouve nuancée lorsqu'elle est mobilisée par la dichotomie *insider-outsiders*. Par déduction, l'organisation néo-corporatiste de la concertation crée deux catégories de groupes d'intérêt : ceux qui sont reconnus comme par l'État, les *insiders*, et ceux qui évoluent en dehors des instances, les *outsiders*. Ces groupes « du dehors » sont compris ici comme des acteurs dont les intérêts sont affectés par des thématiques traitées au sein de la concertation sociale. La dichotomie *insiders-outsiders* adopte une perspective plus large que la conception néo-corporatiste des acteurs affectés par les échanges institutionnels avec l'État, en adjoignant aux groupes formellement reconnus, ceux qui ne le sont pas, ou du moins, qui ne bénéficient pas d'un niveau de reconnaissance semblable à celui des partenaires sociaux. Dans cette perspective, la tendance des groupes impliqués dans l'échange politique visant à verrouiller les institutions, afin de garantir leur position, est une hypothèse pertinente à considérer dans le cadre d'une lutte entre acteurs aux intérêts divergents. Les études sur le néo-corporatisme mettent classiquement la focale sur les groupes qui participent à la prise de décision. Cette perspective s'explique logiquement, car le néo-corporatisme concerne en premier lieu l'échange politique et celui-ci peut être observé dans le contenu des accords engendrés entre les acteurs. Or, dans le cas où est inclus, dans le contexte d'intermédiation néo-

corporatiste, un nouveau type d'acteurs *outsiders*, il devient possible d'étudier l'évolution des instances néo-corporatistes et des acteurs *insiders* en interaction avec un environnement plus large, c'est-à-dire avec des acteurs *outsiders* représentant des intérêts tiers.

Notre recherche permet dès lors également d'affiner le modèle « *insiders-outsiders* » en le considérant dans une situation de néo-corporatisme. En effet, la distinction « *insiders-outsiders* » est traditionnellement utilisée dans les contextes d'intermédiation pluraliste (par exemple au Royaume-Uni ou aux États-Unis), afin de catégoriser les groupes d'intérêt qui parviennent à influencer, à un moment donné, un processus de décision politique dans le sens de leurs intérêts (*insiders*) et ceux qui restent en dehors de cette sphère d'influence (*outsiders*). Le principe de *checks and balances* caractérisant le mode d'intermédiation pluraliste entrave l'émergence d'un monopole de représentation, car la compétition entre les groupes empêche théoriquement une minorité d'occuper durablement des positions influentes. La pertinence de la dichotomie *insiders-outsiders* pour décrire les dynamiques d'influence dans les contextes pluralistes est donc plus avérée que dans les contextes néo-corporatistes, qui voient peu de changements de positions entre les groupes *insiders* détenant le monopole de représentation, et les groupes *outsider* qui n'y sont pas inclus. Jusqu'à présent, si cette terminologie est parfois utilisée dans le cadre néo-corporatiste de la concertation sociale (spécialement dans son versant *outsider*), c'est dans la littérature sur le syndicalisme afin d'indiquer quelles parties de la population (individus, au sens large) ne sont pas représentées par les organisations syndicales et patronales dans les instances de concertation sociale (par exemple les travailleurs *freelances*)⁶⁸. Néanmoins, utilisée au niveau de la sélection et de la reconnaissance des groupes d'intérêt, la dichotomie telle qu'utilisée dans les contextes pluralistes pourrait s'avérer révélatrice de nouvelles interactions entre acteurs estampillés « néo-corporatistes » et d'autres acteurs qui ne le sont pas. La présence d'acteurs en périphérie des instances de concertation fait, en effet, clairement apparaître les limites de l'approche néo-corporatiste qui n'anticipe théoriquement pas cette contestation du monopole de représentation.

2.1 Les « organisations de la société civile » : nouveaux acteurs des relations industrielles

L'essor de la « société civile organisée » se marque à partir de l'ère post-industrielle et des mouvements sociaux qui l'accompagnent dès la fin des années 1960 (De Munck et al. 2012). Il

⁶⁸ Les termes « *insiders-outsiders* » ne sont donc pas utilisés au sens classique de la littérature sur le syndicalisme, à savoir d'une part la population (de travailleurs ou d'employeurs) que les acteurs présents représentent, et, d'autre part, les autres qui échappent à la représentation. Voir par exemple (Lindback et Snower 1989).

n'est donc chronologiquement pas tellement éloigné de la mise sur pied des instances de concertation interprofessionnelle belges (cf. Chapitre 1). Si l'arrivée de ce type d'instances peut être située de manière assez précise dans le temps, le développement du dialogue civil entre les organisations de la société civile organisée et l'État s'est élaboré de manière plus diffuse. Il suit une logique plutôt sectorielle et va de pair la construction de la notion de société civile forgée au niveau des institutions de l'Union européenne dans les années 1990 (Salgado 2011). La Commission européenne consacre et précise ses relations avec les organisations de la société civile en 2001 dans son « Livre blanc sur la gouvernance européenne »⁶⁹. Le dialogue civil ne constitue par ailleurs pas un système de prise de décision parallèle à la prise de décision classique (parlementaire), comme la concertation sociale, mais en devient une étape. Son développement sous l'impulsion de l'Union européenne est un élément pouvant contribuer à expliquer l'avènement de la société civile, y compris au niveau national (Michel 2009). L'instauration d'un dialogue « social » particulier entre la Commission et les ONG a eu pour conséquence de réduire le poids des syndicats européens. Ce faisant, le spectre de « l'eurocorporatisme » des années Delors s'est éloigné et une tendance au pluralisme s'est affirmée (Schmitter et Streeck 1991). Au niveau de l'UE, le « dialogue social » traditionnel (c'est-à-dire réunissant les représentants des travailleurs, des employeurs, et des pouvoirs publics) et le « dialogue (avec la société) civil(e) » coexistent, voire s'hybrident dans certains cas (par exemple, au Conseil Économique et Social Européen au sein duquel trois catégories d'acteurs coexistent : un groupe d'employeurs, un groupe de travailleurs et un groupe d'intérêts divers). La société civile européenne s'étoffe et les groupes d'intérêt se multiplient (Greenwood 2003). Cela entraîne des avantages pour la Commission qui peut obtenir des informations à moindre coût et augmenter sa légitimité (Smismans 2002). La Commission use ainsi stratégiquement du développement de la société civile organisée et contribue indubitablement à sa professionnalisation (Chatriot 2007). En effet, l'organisation des relations entre les groupes d'intérêt et les institutions européennes constituent, entre autres, une tentative de réponse participative aux critiques relatives au manque de représentativité et de légitimité démocratique de ces dernières (Koutroubas et Lits 2011). L'existence du Comité économique et social européen ne suffit pas relativiser cette posture pluraliste, car il ne peut se targuer de fonctionner selon un monopole de la représentation fonctionnelle des intérêts en présence au niveau européen (Smismans 2002). En conséquence, on assiste à l'instauration de deux dialogues parallèles. Selon Grossman et Saurugger (2006), cela conduit à une coexistence des modes

⁶⁹ Commission européenne, *Gouvernance européenne - Un livre blanc*, COM(2001)0428 final, JO C 287, 12 décembre 2001.

néo-corporatiste et pluraliste d'intermédiation au sein d'un même espace institutionnel. Au niveau des États membres, un accroissement de la participation de la société civile se fait également sentir. Grossman et Saurugger (2006, p. 113) indiquent que :

La montée de l'État régulateur et la transformation des clivages socioculturels semblent toutes deux favoriser la multiplication des mobilisations et des groupes d'intérêt. Ce faisant, elles affaiblissent des arrangements de type néo-corporatiste, structurés essentiellement autour du clivage social.

La prédominance du clivage social (capital vs travail, ou encore possédants vs travailleurs) sous l'ère néo-corporatiste s'estompe. La société civile, qui était cantonnée à certains points d'accès particuliers et indirects (par exemple, via les syndicats), se développe et réclame une reconnaissance institutionnelle. Ce phénomène semble entre autres lié à l'influence de l'Union européenne sur les rapports entre acteurs nationaux. L'eupéanisation des sociétés civiles nationales et l'adaptation des groupes d'intérêts nationaux aux voies d'influence que permet le cadre institutionnel européen sont des questions régulièrement traitées par les politologues (entre autres Beyers et Kerremans 2012 ; Dür et Mateo 2014). Ce qui est en revanche moins investigué, c'est l'effet de l'Union européenne sur les relations entre groupes d'intérêt nationaux/régionaux et autorités publiques nationales/régionales. L'influence européenne pourrait constituer un facteur d'explication à propos de l'émergence de certaines formes de compétition au niveau national entre des groupes de la société civile se professionnalisant entre autres sous l'impulsion pluraliste européenne, et les groupes impliqués dans des relations néo-corporatistes (Grossman et Saurugger 2006, p.69-70). Il s'agira d'interroger cette influence dans le cas de l'action des acteurs de l'économie sociale en Belgique. Les acteurs mobilisent-ils des leviers européens (tels que leur appartenance à certains eurogroupes, ou l'appel à certains experts belges siégeant dans le Groupe d'experts pour l'économie sociale mis en place par la Commission européenne) pour tenter d'influer favorablement sur leur reconnaissance dans le système d'intermédiation belge ?

Les relations collectives de travail doivent désormais composer avec d'autres acteurs que ceux représentant traditionnellement les versants travailleurs et employeurs du clivage social. C'est particulièrement le cas dans les pays dont le développement industriel a démarré plus tardivement et où la défense collective des travailleurs et la lutte contre certaines externalités négatives du développement industriel (tels que les dommages sanitaires ou environnementaux) sont assurées par des organisations non gouvernementales (ONG). Celles-ci viennent souvent en appui aux syndicats dans la lutte pour les droits des travailleurs, par exemple en Chine (Pringle 2018). Dans certains cas, les ONG sont davantage reconnues que les syndicats de

travailleurs, car le contexte des institutions nationales est défaillant à ce niveau et n'assure pas de support légal à ce type de représentation (Donaghey et Reinecke 2018).

En Europe, si les organisations professionnelles « fonctionnelles » de par leur position d'un côté ou de l'autre du clivage social continuent à se développer et à être actives au niveau des relations collectives de travail, elles doivent désormais compter de plus en plus souvent avec la participation d'autres organisations de la société civile. Celles-ci représentent des causes qui dépassent une circonscription précise de membres affiliés (défenses de l'égalité des genres, de certaines minorités, de publics précaires ou avec un handicap, etc.) et deviennent aussi actives sur les questions de formation, de travail et d'emploi. Ce positionnement et ces activités constituent simultanément une cause et une réaction au déclin du taux de syndicalisation (Heery, Abbott, et Williams 2012) qui affecte la majorité des pays d'Europe occidentale. La Belgique est jusqu'à présent préservée d'une baisse générale du taux de syndicalisation avec un taux d'affiliation de plus de 50 % depuis les 20 dernières années (Visser 2016)⁷⁰, même s'il s'avère que les tranches plus jeunes de la population s'affilient moins que les autres à une organisation syndicale et privilégient d'autres formes d'engagement. Ce phénomène d'identification à d'autres organisations est formulé par Lallement (2008, p. 49) en ces termes :

L'absence de politique revendicative unitaire dans les pays à pluralisme syndical (Belgique, Espagne, France, Italie, Portugal) et la bureaucratisation des organisations syndicales ont suscité par ailleurs l'apparition de formes alternatives d'organisation de l'action collective (comités de base, coordination, nouveaux syndicats, mouvements altermondialistes...). Plus soucieux de démocratie directe, attentifs à la diversité des statuts qui composent le monde du travail, ces acteurs qui, en France, font leur entrée sur la scène publique renouent avec des thèmes chers, hier, à certaines confédérations syndicales (anticapitalisme, féminisme, etc.).

Le constat est confirmé pour la Belgique par Mabilie qui mentionne explicitement la position de l'économie sociale dans cette acceptation élargie des relations collectives de travail :

Alors que la revendication de démocratie économique est portée par des organisations de masses dans les années d'après-guerre, sa réémergence actuelle met en avant des acteurs non dominants : sociétés de personnes, entrepreneuriat social, coopératives citoyennes, cherchant à s'affirmer entre l'État et le capital. (Mabilie 2011a, p. 5)

Ce phénomène de changement d'affiliation ou d'affiliations multiples des individus, couplé à la multiplication des enjeux qui touchent au monde du travail stimule l'apparition de nouveaux acteurs collectifs : « la liste des acteurs, bien loin d'être définie une fois pour toutes, peut sans cesse se renouveler. Dans une société qui se différencie, cette liste s'allonge ; dans une société

⁷⁰ La base de données ICTWSS créée et régulièrement actualisée par Jelle Visser constitue par ailleurs la source directe des statistiques dont l'OCDE dispose en matière de taux de syndicalisation.

qui se veut démocratique, la reconnaissance de nouveaux acteurs est même de principe. » (Reynaud 2012, p.633). Si la reconnaissance évoquée par Reynaud va de soi selon les principes de liberté d'association et d'expression en contexte démocratique, elle est moins évidente lorsqu'il s'agit d'y associer une dimension institutionnelle, prévalant dans les systèmes d'intermédiation néo-corporatistes : « *Corporatism makes it a point to reduce, not expand, the number of groups* » (Baccaro 2006, p. 194). Dès les premières heures du néo-corporatisme, certains auteurs (aussi centraux que Streeck et Schmitter 1985) ont mis en garde contre « les risques en termes de confiscation des pouvoirs dont ces modes de représentation sont porteurs, du fait de leur faible dimension démocratique » (Halpern 2014, p. 158). Selon Arcq (2014), ce risque d'appropriation du pouvoir avait été soulevé lors de la création des instances de concertation en Belgique. Afin d'éviter que « l'égoïsme professionnel [ne] l'emporte sur l'intérêt général », il a dans un premier temps été estimé « dangereux [de leur] accorder un pouvoir réglementaire » (Arcq 2014, p. 16) aux instances de concertation. La force législative des conventions collectives de travail date de 1968⁷¹, soit 16 ans après la mise sur pied du Conseil national du travail.

Les fonctions exercées par les partenaires sociaux rendent cependant les intérêts qu'ils défendent généralement plus larges que les causes traditionnellement revendiquées par d'autres organisations de la société civile. Pour Manin (1996), le dispositif de la concertation assure d'une part un monopole de représentation à ces intérêts organisés (les « partenaires sociaux ») et d'autre part, une incorporation formelle au processus de décision gouvernementale. Ce statut particulier couplé au monopole de représentation des partenaires sociaux pose des questions sur leur identité en tant que groupe d'intérêt. Théoriquement, un tel groupe a pour but d'influencer la sphère politique sans l'occuper, sans être investi d'un mandat politique (Offerlé 1998 ; Beyers, Eising, et Maloney 2008). Il est en effet généralement entendu que les groupes d'intérêt, qui ensemble forment la société civile organisée, cumulent au moins les trois caractéristiques suivantes : ils sont structurés et organisés (en distinction avec les mouvements sociaux plus larges) ; ils défendent un intérêt à dimension politique (le but est d'influencer les politiques publiques) ; et ils ne cherchent pas à siéger dans des organes publics ni à participer à des élections (Beyers, Eising, et Maloney 2008, p.1106-1107). Les partenaires sociaux ne correspondent, à certains égards, pas entièrement à cette définition standardisée. D'abord, ils se présentent, à tout le moins les syndicats, de manière distincte de la société civile (Paye 2003,

⁷¹ Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, *Moniteur Belge*, 15 janvier 1969.

p. 11). Cette distinction semble faire partie de l'identité revendiquée des partenaires sociaux et peut être expliquée par l'identification au clivage social du néo-corporatisme duquel ils sont issus. Le clivage social – ou « biais social » pour marquer les caractéristiques exclusives des acteurs – se concentre sur la lutte des classes, à travers des acteurs structurés en organisations professionnelles (Grossman et Saurugger 2006, p.71). L'Organisation Internationale du Travail définit également les partenaires sociaux selon ce biais : « [L]es organisations d'employeurs et de travailleurs sont à distinguer des autres groupes de la société civile, dans la mesure où elles représentent les acteurs de « l'économie réelle » et qu'elles tirent leur légitimité de l'adhésion de leurs membres » (Organisation Internationale du Travail 2013, p.16).

En Belgique, les partenaires sociaux constituent immanquablement une catégorie d'acteurs à part des autres organisations de la société civile, en raison de la nature des intérêts qu'ils défendent et de leur position ambivalente par rapport à la sphère politique décisionnelle. Ce serait d'ailleurs cela qui les distinguerait, au regard de leurs qualités néo-corporatistes. Selon Visser (1998, p. 13) : « *the most interesting property of social concertation lies in the possibility that interest groups redefine the content of their self-interested strategies in a 'public-regarding way'* ». Ce dépassement de l'intérêt particulier s'explique notamment par les responsabilités déléguées aux partenaires sociaux par les pouvoirs publics et la place privilégiée qui leur est octroyée dans le processus de décision politique, ainsi que – comme c'est le cas en Belgique – leur proximité avec des acteurs politiques traditionnels comme les partis politiques. Les partenaires sociaux accroissent en conséquence leur présence et leurs fonctions dans la sphère politique, bien au-delà de ce qui est classiquement attendu de la part des groupes d'intérêt.

2.2 Conceptions de la représentation et intermédiation des intérêts

L'arrivée d'acteurs collectifs représentant des intérêts spécifiques dans les questions liées aux relations collectives de travail, ou aux politiques économiques et sociales, dont la concertation sociale traite, amène à considérer les fondements de la légitimité démocratique des acteurs en présence (traditionnels et « nouveaux » ; *insiders* et *outsiders*). Luyten écrit au sujet du système néo-corporatiste traditionnel, c'est-à-dire composé des partenaires sociaux comme acteurs principaux : « Par corporatisme politique, nous entendons un système basé sur une représentation du peuple qui est incarnée par les groupes d'intérêt »⁷² (Luyten 1992, p. 494).

⁷² Notre traduction. Citation originale : « Met politiek corporatisme bedoelen we een politiek systeem dat gebaseerd is op een volksvertegenwoordiging die wordt aangeduid door de belangengroepen ».

Les instances de concertation belge, dont on sait qu'elles fonctionnent sur le mode néo-corporatiste, puisent donc leur légitimité dans les principes de la démocratie représentative. L'arrivée et la prise en considération de nouveaux acteurs, couplées à la gestion politique sur le modèle de gouvernance amènent Dutoya et Hayat (2016, p.7) à faire observer la nécessité d'identifier de nouvelles formes de légitimité démocratique :

La montée du cadre de pensée et d'action de la gouvernance, entre autres, met l'accent sur la pluralité des acteurs en jeu dans le gouvernement d'une société (élus, mais aussi représentants de groupes d'intérêts, organisations non gouvernementales, autorités régionales et internationales...). Loin d'amener à l'épuisement du rôle politique de la représentation, cette pluralisation le diffuse : la légitimité démocratique emprunte de nouvelles formes, mais la question de savoir au nom de qui les acteurs politiques parlent et agissent est toujours au cœur de la distribution des rôles et des pouvoirs.

Le concept de représentativité est en effet central dans le système d'intermédiation néo-corporatiste tel qu'il existe en Belgique via la concertation sociale. Si les groupes outsiders souhaitent intégrer les instances de concertation sociale et en adopter les codes, nous pouvons supposer qu'ils doivent présenter leurs intérêts de manière « exclusive ». Ceci signifie qu'ils doivent délimiter la population qu'ils représentent et démontrer qu'ils sont représentatifs de ce segment de la population. Ce type de représentation s'apparente à un mode « quantitatif » de représentation (Halpern 2014) et constitue le mode de représentation en vigueur dans le modèle néo-corporatiste puisque les « larges groupes » y sont privilégiés. Néanmoins, dans le cas où les groupes d'intérêt *outsider* veulent faire évoluer la structure des instances de concertation sociale au-delà des deux bancs travailleurs-employeurs, elles présentent alors leur intérêt comme un modèle économique alternatif. Ce type de représentation se veut plus inclusif (tout qui se réclame du modèle peut le rejoindre) et s'appuie surtout sur une représentativité qui est plutôt d'ordre « qualitatif ». Dans cette conception, les différents courants traversant une société doivent être représentés. Ces deux conceptions de la représentation polarisent le débat sur l'organisation des relations entre l'État et la société civile organisée (Boy et al. 2012). Dans une certaine mesure, cela renvoie au consociativisme qui trouve déjà des échos dans la concertation sociale belge, notamment car les syndicats – et d'autres organisations de la société civile, y compris représentant l'économie sociale – sont issus des différents piliers.

La légitimité démocratique des instances étudiées est donc à reconsidérer à la lumière de la représentativité des acteurs. Qui prétendent-ils représenter ? Concomitamment la question de la légitimité démocratique se pose aussi en ce qui concerne les processus de prise de décision. Les systèmes démocratiques assistent en effet à la montée de « l'impératif délibératif » (Blondiaux et Sintomer 2009) et à la demande de davantage de dispositifs participatifs dans les institutions,

impliquant une participation plus large d'acteurs, concentrant moins la décision entre les mains d'une poignée de mandataires. En Belgique, comme dans d'autres États européens, l'ascension des demandes participatives (accroître la participation du citoyen dans la prise de décision) et délibératives (la mise en place de cadres permettant la prise de décision sur base de la délibération et non plus uniquement sur base de la délégation) est alimentée par les crises et critiques affectant le système de la démocratie représentative. Ces modèles alternatifs entendent réduire le déficit démocratique entre responsables politiques et citoyens. Une série d'initiatives s'en réclamant fleurissent d'ailleurs un peu partout. En Belgique, les dispositifs participatifs se développent depuis plusieurs années (budgets participatifs communaux, G1000, etc.). Les instances mises en place pour accueillir ces initiatives prennent la forme de « forums hybrides », des instances non permanentes, sectorielles et souvent décentralisées (Callon, Lascoumes, et Barthe 2001), qui rappellent les expériences post-corporatistes pour les matières socio-économiques. À côté de ces initiatives participatives, la concertation sociale ne risque-t-elle pas d'apparaître comme un modèle dépassé ? La multiplication des accès aux autorités publiques pour influencer la prise de décision ne menace-t-elle pas le monopole de représentation détenu jusqu'alors par les partenaires sociaux qui basent leur légitimité sur des principes de représentativité ? Les acteurs des instances traditionnelles sont-ils les symboles d'une optique représentative des corps intermédiaires ? Les acteurs siégeant dans les instances relatives à l'économie sociale sont-ils dans une optique plus participative et/ou délibérative ? Quels registres de justifications utilisent ces différents acteurs pour légitimer leur position par rapport à la réclamation ou au rejet de nouvelles formes de représentation (Jacquet et al. 2015) ?

Les différents registres de légitimité démocratique réclament un travail sur la conceptualisation de modèles hybrides de représentation. Hayat (2013, p. 134) s'essaie à l'exercice en proposant un modèle de « représentation inclusive » :

Du point de vue de la représentation inclusive, un système est représentatif dans la mesure où les représentants institués font l'objet d'un jugement public constant, se voient concurrencés par des formes externes de représentation mises en œuvre par les représentés eux-mêmes et par des porte-paroles de groupes s'estimant mal ou pas représentés - porte-paroles eux-mêmes contestés par ceux au nom de qui ils parlent.

Ce modèle est particulièrement intéressant à considérer eu égard à la question de l'ouverture des instances de concertation sociale aux intérêts de l'économie sociale. Il préconise que les acteurs en place, les partenaires sociaux, tirent leur légitimité non pas d'un point de vue interne (par exemple, une élection), mais d'un point de vue externe, par la présence d'acteurs moins bien représentés, les acteurs *outsiders*. L'opportunité formellement offerte à ceux-ci de critiquer

le système central en place et les décisions qui y sont prises, ainsi que la possibilité d'offrir des alternatives, contribueraient à asseoir la légitimité démocratique du système. L'utilité du modèle de la démocratie inclusive, pour appréhender la CIA, consiste à considérer comme parties d'un même système démocratique des acteurs et des instances s'appuyant sur des sources de légitimité distinctes. Il permet en revanche moins de prendre en compte la question d'une « meilleure » représentation des acteurs s'estimant « mal ou pas représentés », et donc de leur rôle dans la transformation des instances. Ce dernier aspect peut néanmoins constituer un prolongement du modèle de démocratie inclusive : quelle est sa portée transformatrice au niveau des institutions, au-delà de l'octroi de garanties démocratiques ? En examinant les positions défendues par les acteurs de l'économie sociale en quête de davantage de reconnaissance, notre recherche lie les griefs des acteurs s'estimant mal représentés avec leurs stratégies de reconnaissance institutionnelle, et particulièrement celles visant l'accès aux instances.

2.3 Enjeu 2 : caractériser les aspirations et les positions des acteurs en lien avec les modes d'intermédiation en vigueur

Dans la thèse, la question de l'ouverture des institutions à de nouveaux acteurs s'applique à la concertation sociale interprofessionnelle et à l'économie sociale. Nous posons le constat que les groupes représentant l'économie sociale sont actuellement représentés de manière marginale au sein de la CIA. Pourtant, les acteurs de l'économie sociale s'intéressent et se positionnent sur thématiques semblables à celles débattues dans les instances de concertation sociale : la régulation du marché du travail, l'instauration d'aides à l'emploi par les pouvoirs publics, l'employabilité de certains publics précarisés, le statut des travailleurs, *etc.* Le positionnement ambivalent des acteurs de l'économie sociale est donc dû à leur proximité avec la concertation sociale. Autrement dit, ce constat de représentation marginale, qui distingue en particulier les acteurs de l'économie sociale, ne peut pas être posé pour l'ensemble des organisations de la société civile dont les intérêts sont moins concernés (dans l'ensemble) par les thématiques prises en charge par la concertation sociale. Un enjeu important de la recherche consiste à observer de quels débats thématiques se saisissent les acteurs de l'économie sociale pour demander une place dans les débats classiquement tenus entre partenaires sociaux. Une fois ces circonstances – appelées « moments charnières » dans les chapitres d'analyse

empirique – identifiées, la suite de la démarche consiste à caractériser ces acteurs au niveau de leur profil d'agents transformateurs des instances de concertation sociale.

Différents concepts issus de la littérature offrent des outils qui permettent d'appréhender les acteurs dans leurs intentions de transformation. D'abord, la « nébuleuse réformatrice » (Topalov 1999), qui est définie, dans une recension de l'ouvrage par Dumons (2001), comme une métaphore utilisée pour désigner « aussi bien des personnalités que des lieux de rencontres, des réseaux de sociabilité que des institutions officielles ». Cette métaphore est particulièrement saillante en ce qui concerne l'économie sociale belge, apparue historiquement en dehors de la sphère politique classique (cf. Chapitre 5). Les initiatives d'économie sociale, d'abord locales et privées, ont peu à peu été relayées et mises en avant par des acteurs individuels et collectifs dans les institutions politiques, économiques et académiques. La prise en compte de cette diversité positionnelle des acteurs et de leur mise en réseau permet d'envisager la force de déploiement potentielle de l'économie sociale (de par la multiplicité de ses relais), mais également sa représentation contrastée entre les régions et les époques. Une deuxième catégorie conceptuelle utile pour saisir les capacités transformatrices des acteurs est forgée par Genieys et Hassenteufel (2012) : les acteurs programmatiques. Ils se différencient de la nébuleuse réformatrice, car la focale est ici resserrée : les acteurs programmatiques sont des « acteurs collectifs structurés autour d'un programme de changement d'ensemble d'une politique publique et qui détiennent des positions de pouvoir leur permettant de participer directement à la décision » (Genieys et Hassenteufel 2012, p. 95). Ces acteurs programmatiques peuvent directement désigner les représentants de l'économie sociale ayant contribué à la création et siégeant dans les instances qui y sont relatives. Ils peuvent également, d'un autre côté, désigner les partenaires sociaux ou les ministres en charge de l'économie sociale ayant contribué à façonner le concept en fonction de leurs compétences à un moment donné. Un troisième concept présente les « entrepreneurs politiques » – « *policy entrepreneurs* » (Kingdon 2014) [1984], ou « entrepreneurs de cause » (Cobb et Elder 1972 ; Neveu 1999) – comme les acteurs du changement. Le concept ne qualifie pas tant leur position que leurs manières d'agir et d'inscrire leur cause à l'agenda politique : « ils investissent leur temps, leur énergie et leurs ressources pour promouvoir une alternative, en échange du bénéfice qu'ils anticipent » (Ravinet 2014, p. 278). Deux limites de l'applicabilité de ce concept d'entrepreneur de cause sont à pointer dans le cadre de notre recherche. La première est la conception individuelle des entrepreneurs politiques. Néanmoins, le concept d'entrepreneur de cause a ensuite été mobilisé dans différentes recherches pour désigner des acteurs collectifs, comme des groupes d'intérêt ou des

institutions particulières (Ridde 2005 ; Guinaudeau & Saurugger 2018). La seconde limite est également applicable à la nébuleuse réformatrice et aux acteurs programmatiques. Ils sont, avec les entrepreneurs de cause, généralement considérés par la littérature comme agissant au nom d'un changement souhaité en matière de politiques publiques déterminées. Notre problématique de recherche concernant l'ouverture des instances de concertation sociale, si elle n'est pas déconnectée des politiques publiques, n'en constitue cependant pas l'aspect central qui s'intéresse plutôt au *polity*. Le concept d'entrepreneur institutionnel (DiMaggio 1988) permet de dépasser cette limite : il peut à la fois désigner des individus et des groupes, et se concentre spécifiquement sur les démarches entreprises par ces acteurs en vue de « *creating, maintaining and disrupting institutions* » (Lawrence et Suddaby 2006, p. 215). Ce concept est issu de l'approche néo-institutionnelle, qui est l'une des perspectives influentes dans la théorie des organisations (Ben Slimane et Leca 2010). La théorie des organisations postule une grande homogénéité entre les organisations due à une tendance à l'isomorphisme institutionnel (cf. *infra*), ce qui crée un environnement institutionnel stable avec une dimension cognitive forte. Pour que des acteurs portants des intérêts et positions alternatifs au modèle institutionnel en place, DiMaggio souligne par ailleurs la nécessité d'être dotés de ressources suffisantes et de s'organiser collectivement.

Ces différentes conceptualisations d'acteurs-entrepreneurs sont extrêmement utiles pour comprendre comment l'économie sociale se structure et construit sa représentation. En outre, des entrepreneurs de cause, individuels cette fois, peuvent constituer des ressources déterminantes dans les démarches de reconnaissance des acteurs de l'économie sociale.

Les différents concepts relatifs à l'activité transformatrice des acteurs présentés ci-dessus ont chacun leurs spécificités propres. La nébuleuse transformatrice et les entrepreneurs politiques de cause sont une invitation à prendre en considération le contexte dans lequel les acteurs agissent, qu'il soit question des lieux et circonstances qui les mettent en relation ou des facteurs contextuels liés à la reconnaissance de certains problèmes (*problem stream*), l'apparition de certains événements politiques contingents (*political stream*), l'existence de solutions ou d'alternatives dont il est possible de se saisir (*policy stream*) (Kingdon 2014). La mobilisation du concept d'acteurs programmatiques permet d'appréhender les acteurs également à travers les positions institutionnelles qu'ils occupent déjà. Finalement, le concept d'entrepreneur institutionnel (DiMaggio) offre la possibilité de cibler précisément les actions entreprises par les acteurs en vue de transformer leur environnement institutionnel (cf. *infra*). Ensemble, ces

différents concepts permettent de considérer les différentes casquettes que peuvent éventuellement revêtir les acteurs tout au long de la période étudiée.

Un dernier élément concernant la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale dans le système institutionnel de concertation sociale touche au rôle de l'État. Celui-ci est en effet un

acteur à part entière des systèmes de relations professionnelles [à qui il] revient de reconnaître la légitimité des autres acteurs collectifs ainsi que l'organisation de leurs relations et la validation des règles issues de la négociation collective. [...] En tant que spectateur engagé, l'État joue un rôle déterminant dans la construction des systèmes de relations professionnelles (Lallement 2008, p. 18-19).

Cette affirmation se vérifie à certains égards en Belgique et constitue potentiellement un obstacle pour les intérêts de l'économie sociale, notamment de par la proximité historique des partenaires sociaux avec certains partis politiques. Le cas belge offre en outre un terrain d'observation intéressant en raison du processus de fédéralisation qui caractérise l'histoire de l'État belge depuis les années 1970 et qui démultiplie les niveaux de pouvoirs et les autorités publiques, amenant en conséquence une démultiplication des *gate-keepers* étatiques. La concertation sociale initiale, organisée au niveau national subit dans la foulée de plus en plus de pression à la régionalisation (Bouteca, Devos, et Mus 2013). En conséquence, les instances fédérales et régionales sont régulièrement amenées à redéfinir leurs rôles et fonctions, ainsi qu'à considérer les enjeux évoqués ci-dessus tels que l'élargissement à de nouveaux acteurs, mais aussi l'efficacité des processus de décision.

3. Comment s'opère le changement ?

Les instances de concertation constituent le prisme à travers lequel les fondements et les évolutions de la concertation sociale sont observés et questionnés dans cette recherche. Si les principes néo-corporatistes ne sont plus toujours automatiquement assimilés à la concertation sociale (cf. *supra*), les instances n'en constituent pas moins un point de départ à partir duquel les différents acteurs (*insiders* et *outsiders*) peuvent être étudiés et les modes d'intermédiation dévoilés. L'objectif est de questionner le maintien de la distinction entre les instances dans lesquelles siègent exclusivement les partenaires sociaux traditionnels et les instances dans lesquelles siègent les acteurs représentant l'économie sociale. La CIA révèle à la fois des éléments de persistance de l'organisation historique de la concertation, mais aussi des éléments d'innovation liés à certaines formes de reconnaissance des *outsiders*. Ne traduisant ni une inertie

profonde ni un changement radical, cette constellation institutionnelle s'apparente plutôt à une « hybridation complexe » (Fontaine et Hassenteufel 2002).

De précédentes recherches ont démontré que les instances ne constituaient pas un décor passif. Premièrement parce qu'elles jouent sur la structuration des groupes d'intérêt qui les composent (Brizio 2014 ; Milet 2017) avec un effet d'exclusion de certains acteurs. Deuxièmement, car la structuration créée par les instances est la source de mobilisation et d'interaction entre acteurs porteurs d'intérêt, et que ces interactions sont en retour amenées à caractériser la concertation au gré de son évolution. Cela signifie que les instances sont davantage que de simples relais, mais constituent « des lieux de fixation où se consolident des interdépendances entre acteurs publics et acteurs privés, où se négocient des règles ou des instruments de l'action collective, où se forment des équilibres durables entre différents intérêts organisés » (Nay et Smith 2002, p. 3).

Les instances de la CIA constituent donc la focale privilégiée dans cette recherche pour étudier les transformations de la concertation sociale particulièrement dans la perspective de la prise en compte de nouveaux acteurs. Explorer les fondements et l'évolution de la concertation à travers les lieux où elle s'exerce revient à considérer les instances comme témoins du changement et, de manière plus exacte, comme cristallisation des dynamiques entre acteurs. L'approche développée ici, sur base de la littérature traitant du changement institutionnel, permet d'examiner les enjeux des luttes entre acteurs au sujet de la CIA (*polity*) plutôt qu'au contenu des politiques publiques (*policy*).

3.1 Se départir de l'inertie et déceler le changement : évolution des approches

La question de la forme des institutions et de leur transformation est centrale en science politique, car elle aide à comprendre l'évolution de l'organisation institutionnelle de la société. À première vue, la création d'instances relatives à l'économie sociale via des branches de la CIA semble ancrée dans le modèle précédemment adopté par les instances de concertation sociale, à l'exception notable, et centrale pour notre problématique, qu'elles intègrent des acteurs *outsiders*. Cette forme prise par les instances relatives à l'économie sociale peut sembler surprenante, car elle ne semble pas refléter les principes auxquels les entreprises, qui se réclament de ce modèle d'entreprendre, aspirent. Il n'y a, par exemple, pas de remise en question du paritarisme, qui reflète le clivage possédants-travailleurs. Les traits similaires entre les instances de concertation sociale et les instances relatives à l'économie sociale peuvent en

revanche être compris à l'aune de l'isomorphisme institutionnel. Ce concept traduit la tendance qu'ont les différentes entités d'un « champ organisationnel » à adopter des formes et des comportements homogènes. Ce cadre de pensée wébérien postule que les acteurs tendent à reproduire le système dans lequel ils se trouvent (le capitalisme moderne dans le cas de Weber) en cherchant à adopter des comportements efficaces et rationnels, qui les rendraient finalement similaires. L'idée d'homogénéité entre les acteurs et de perpétuation des institutions, qui nous intéresse ici, a par la suite été investiguée par DiMaggio et Powell (1983) et traduite sous le concept d'isomorphisme institutionnel. C'est en cherchant des alternatives à l'explication de la rationalité et de l'efficacité conditionnées par le marché pour expliquer l'homogénéité entre les acteurs et les organisations que DiMaggio et Powell ont élaboré une typologie de l'isomorphisme institutionnel. Ce phénomène résulte, selon eux, de choix dictés par la contrainte, en raison de l'attractivité de certaines normes, ou par mimétisme (DiMaggio et Powell 1983). Il s'agirait donc d'observer quels sont les paramètres dictant le comportement des acteurs afin de déterminer selon quel type de logique ils décident de se comporter. Dans le cas des acteurs *outsiders*, la question de l'accessibilité aux instances pourrait par exemple les conduire à essayer d'adopter des caractéristiques et des formes similaires à celles prises par les partenaires sociaux. Cependant, au-delà de l'isomorphisme caractérisant les instances de la CIA, ce sont les tentatives d'instaurer du changement qui nous intéressent ici. L'isomorphisme institutionnel n'est pas inéluctable et les facteurs identifiés par DiMaggio et Powell parviennent également à expliquer des phénomènes de divergences institutionnelles (Beckert 2010). Au sein de mêmes « champs organisationnels », il serait possible d'observer la coexistence de comportements et de formes institutionnelles hétérogènes. Par exemple, dans le cas des sociétés capitalistes, différentes « variétés de capitalisme » peuvent être observées, donnant lieu à des institutions différentes (Hall et Soskice 2001). Ces travaux d'envergure adoptent une perspective d'analyse beaucoup plus « macro » que la nôtre, qui s'intéresse à la reproduction de modes d'intermédiation à un niveau plus « méso » (Grossetti 2006). L'enjeu est de connecter les choix des acteurs, les dynamiques dans lesquelles ils les prennent, et leur impact sur la forme prise par les institutions. Dans le cas de la CIA, il s'agit de déterminer si les instances relatives à l'économie sociale constituent une variation du modèle de la concertation sociale ou bien matérialisent une tendance au changement.

Aux côtés de l'isomorphisme institutionnel, l'approche incrémentale du changement est, d'abord, présentée comme une méthode d'analyse des politiques publiques. Elle sera ensuite plus précisément développée sur le plan des transformations institutionnelles. C'est Charles

Lindblom (1959) qui rédige l'article pionnier prônant l'incrémentalisme comme méthode d'analyse de l'adoption des politiques publiques, en opposition au modèle du choix rationnel selon lequel l'adoption des politiques publiques suivrait la décision la plus efficace et la mieux adaptée. Face aux faiblesses de l'applicabilité de cette grille de lecture, il propose plutôt d'arrêter de chercher les étapes et les ruptures dans la prise de décision autour des politiques publiques pour, à la place, « penser petit ». Wijnens (2007) applique l'approche incrémentale à son analyse de la concertation sociale en Belgique entre 1945 et 1961 et démontre que l'action des acteurs est dictée par des logiques contextuelles à court ou moyen terme, ce qui a un impact sur les logiques de transformation institutionnelle. À la différence de l'isomorphisme institutionnel, l'incrémentalisme invite à chercher les traces de changement en se penchant de très près sur les dynamiques institutionnelles et les comportements des acteurs. C'est dans cette perspective que sont analysées les différentes transformations, notamment de composition, des instances de la CIA dans les chapitres d'analyse empirique.

L'approche incrémentale ne peut cependant pas se concevoir sans prendre en considération le phénomène de dépendance au sentier. Ce dernier a particulièrement été développé dans les travaux sur l'institutionnalisme historique, qui traite de deux questions centrales. Premièrement, il met en évidence le poids du passé et explique la persistance des institutions dans le temps à l'aide du concept de dépendance au sentier (Pierson 2000). Ce dernier exprime les difficultés de mettre en place de l'innovation au sein des institutions existantes :

Avec le temps, il devient de plus en plus coûteux, voire impossible, de ne pas respecter les règles et les normes posées par les choix politiques précédents, de chercher à revenir sur les options institutionnelles passées. Créer de nouvelles institutions alternatives générerait des coûts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. (Palier 2014, p.414)

Dès lors qu'il est difficile de déroger aux choix du passé, les institutions tendent à expérimenter un phénomène d'inertie institutionnelle. Si cette approche par l'institutionnalisme historique se révèle extrêmement fructueuse pour interpréter la persistance des instances de concertation belge, elle n'empêche pas d'être également utilisée pour observer des tendances au changement (Ebbinghaus 2009). Ebbinghaus identifie deux types de conséquences au phénomène de la dépendance au sentier : l'autorenforcement (*lock-in*) des institutions et des pratiques institutionnelles, tendant dans ce cas vers l'isomorphisme institutionnel ; et l'embranchement de nouvelles voies (*branching pathways*) sur base duquel des alternatives peuvent émerger. Dans ce dernier cas, le phénomène de dépendance au sentier s'exprime par la détermination du point de départ de ces alternatives potentielles. Ce second type de dépendance au sentier peut

s'avérer fructueux pour comprendre l'apparition d'instances relatives à l'économie sociale dans le cadre de la CIA.

En plus de la dépendance au sentier, l'institutionnalisme historique étudie les impacts des institutions sur les comportements et reconnaît les effets structurants qu'elles opèrent sur les acteurs. Il soutient que les institutions créent des inégalités d'accès entre les acteurs, comme nous pouvons le constater dans les instances de concertation. Il va au-delà de l'idée que les institutions publiques servent l'intérêt de tous et ont en ligne de mire l'intérêt commun. Dès lors, il est admis que tous les groupes et individus n'ont pas une capacité égale à influencer le développement et les changements institutionnels, les accès aux processus de décision étant disproportionnés.

Les travaux adoptant l'approche de l'institutionnalisme historique puisent leurs fondements et leur force dans une compréhension fine, incrémentale, et contextualisée de la politique, reconstituée à l'aide de matériau empirique (Steinmo 2014). En ce qui concerne les instances de concertation sociale, si l'institutionnalisme historique dispose d'arguments très convaincants pour interpréter le maintien des instances de concertation centrale, il est plus compliqué d'y trouver les outils qui viseraient à expliquer l'apparition des instances relatives à l'économie sociale, composées d'acteurs non traditionnels. C'est pourquoi la démarche de l'institutionnalisme historique est combinée avec celle de l'institutionnalisme centré sur les acteurs, afin d'étudier le rôle joué par ces derniers, *insiders* et *outsiders*, dans les processus de changement ou de renforcement des institutions existantes.

3.2 L'institutionnalisme centré sur les acteurs

L'institutionnalisme centré sur les acteurs est considéré par ses penseurs comme une « heuristique de recherche » permettant une « double perspective sur les acteurs et les institutions » (Mayntz et Scharpf 2001, p. 102). Cette posture admet, dans la lignée de l'institutionnalisme historique, que les institutions ont un effet structurant et exercent des contraintes (ou, à l'inverse, sont sources d'opportunité) pour les acteurs via les règles qui :

définissent les normes (matérielles) de comportement et de procédure (formelles) dans des situations données ; autorisent ou au contraire refusent l'accès de certains groupes à des ressources financières, juridiques, personnelles, techniques ou naturelles ; déterminent les relations (notamment de dominance et de dépendance) entre des acteurs donnés. (Mayntz et Scharpf 2001, p. 102).

L'institutionnalisme centré sur les acteurs vise cependant à dépasser cette conception déterministe, sans la dénier, en arguant que le contexte institutionnel, s'il a une influence sur l'action, ne la contraint pas totalement et ne constitue pas un obstacle infranchissable. Ce modèle admet que tous les types d'actions ne sont pas prévus par le cadre institutionnel et que les acteurs peuvent également volontairement enfreindre les normes imposées par ce cadre, ou préférer évoluer en dehors, de manière informelle. En outre, les acteurs peuvent également disposer ou chercher à acquérir des ressources en dehors des institutions.

Ces caractéristiques rendent l'institutionnalisme centré sur les acteurs hautement compatible avec l'analyse sociologique des groupes d'intérêt, dans la foulée de l'actualisation de la dichotomie *insiders-outsiders* évoquée précédemment. La dimension institutionnelle est dans ce cas déterminante, mais nécessite d'être complétée afin d'analyser le comportement dans la manière dont ils influencent (ou prévoient d'influencer) les dynamiques institutionnelles pour améliorer ou sécuriser leurs positions. Cela permet de considérer les facteurs explicatifs au sujet de la CIA avec différentes assises théoriques. Hassenteufel (2011) préconise cette double posture, car « la focalisation sur les dimensions institutionnelles des interactions, dans une perspective néo-institutionnaliste, présente le risque de survaloriser leur cohérence, leur homogénéité et de négliger l'autonomie d'action stratégique des acteurs à l'intérieur même des institutions » (Hassenteufel 2011, p. 149). C'est pourquoi combiner l'approche institutionnelle à l'analyse sociologique des acteurs permettra de révéler les relations conflictuelles (institutionnalisées ou non) qu'ils entretiennent, ainsi que d'expliquer certains phénomènes tels que la difficulté de coordination et d'agrégation des intérêts de l'économie sociale.

En s'intéressant à la perception des acteurs quant à l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent, l'institutionnalisme centré sur les acteurs questionne également leurs motivations relatives à leur position. Considérant la concertation comme un système politique ou un mode de gouvernance, l'enjeu pour les acteurs est d'y participer afin de bénéficier de ressources positionnelles avantageuses. Il faudra cependant vérifier au niveau empirique si leur participation aux instances ne conscientise pas les acteurs aux limites de ce type de représentation. Cette considération est importante sachant que l'institutionnalisation et la reconnaissance des acteurs par les critères néo-corporatistes impliquent que ceux-ci, en rentrant dans le « système », laissent de côté leur logique contestataire. Ils doivent alors se focaliser sur

les outils allant de pair avec de mode de participation pour atteindre leur but et abandonner toute une série d'autres stratégies au risque de se décrédibiliser.

Les acteurs de l'économie sociale étant présents dans les instances spécifiques à cette matière, ils ne sont pas « complètement *outsiders* » (bien que la distinction analytique *insiders-outsiders* présentée *supra* reste valide pour montrer que le système néo-corporatiste ne peut pas échapper à une certaine pression pluraliste). Ils se situent plutôt aux marges du système et il faut qualifier cette marge, à savoir la comparer aux instances traditionnelles pour identifier ses caractéristiques propres, en déterminant quelles contraintes et opportunités elle offre aux acteurs qui s'y trouvent. Les instances relatives à l'économie sociale semblent à première vue constituer une opportunité puisqu'elles sont constitutives de la représentation d'intérêts auparavant exclus du spectre de représentation politique. Néanmoins, il est possible que bénéficier d'une reconnaissance institutionnelle relativement marginale constitue une double source de frustration qui puisse influencer les stratégies des acteurs vers plus de reconnaissance et d'institutionnalisation. D'abord parce qu'ils ne sont pas suffisamment centraux pour influencer sur la prise de décision dans son ensemble. Ensuite, parce qu'étant tout de même institutionnalisés, ils doivent mobiliser leurs ressources (matérielles, d'expertise, etc.) en faveur de ce rôle institutionnalisé, afin d'exercer les compétences assignées aux instances dans lesquelles ils siègent. Si on peut présumer des inconvénients de se retrouver dans une instance périphérique, la question des raisons et des motivations à investir des ressources dans ce type de position est également à poser. Quels sont les objectifs de reconnaissance poursuivis par les acteurs de l'économie sociale ? S'agit-il de rejoindre les instances de concertation sociale ? Ou d'accéder aux mêmes privilèges et ressources positionnelles que les partenaires sociaux traditionnels ? Dans ce cas, les instances de concertation sociale sont des tremplins pour les acteurs qui les composent : ils intègrent la prise de décision politique à différents niveaux (décision, gestion, mise en œuvre, évaluation, etc.) et non uniquement au niveau de la consultation en amont.

Au niveau des dynamiques en présence, il semble crucial d'adopter une approche endogène du changement institutionnel (Genieys et Hassenteufel 2012) et d'investiguer l'hypothèse du rôle actif des partenaires sociaux dans le maintien des instances. L'inertie institutionnelle et la dépendance au sentier ne peuvent expliquer à elles seules le maintien des instances de concertation sociale, au regard des changements importants dans le contexte des relations collectives de travail (arrivée de nouveaux acteurs non étatiques, émergence de la compétitivité

comme norme dans la négociation). Les instances de concertation ont dès lors nécessairement fait l'objet d'ajustements. Il s'agit de retracer les forces préservant l'aspect formel des instances, en relation avec le statut privilégié dont disposent les partenaires sociaux :

Une élite du pouvoir peut donc être soit caractérisée par sa capacité à maintenir un ordre politique qui lui est favorable, soit par sa capacité à impulser des changements dans des domaines de politiques publiques et au-delà dans les structures mêmes de l'État. (Genieys et Hassenteufel 2012, p. 91).

La protection de leur position privilégiée ne peut, dans un contexte démocratique amenant de nouveaux acteurs à se mobiliser et participer, se cantonner à leur reconnaissance étatique : « *Social partnership will not retain its relevance if it relies on the state to underwrite the partners' monopoly of representation of groups of citizens. That legitimacy must be created and recreated in action* » (O'Donnell 2001, p. 12).

Cette capacité à maintenir les institutions qui les privilégient nécessite d'être investiguée empiriquement. En ce qui concerne par contre les adaptations institutionnelles plus structurelles (le développement de la CIA), la balle semble être dans le camp des « acteurs marginaux ».

Radical change is unlikely to emerge from central actors in the field (typically trade unions and employers associations), as it would require a deep modification of their roles and potentially threaten their very existence. Radical institutional change is therefore more likely to be undertaken by marginal actors [...]. (Xhauflair, Huybrechts, et Pichault 2017)

Avant de laisser l'empirie et les discours des acteurs se prononcer sur le caractère radical de l'état de représentation de l'économie sociale dans les instances de concertation, il convient de s'intéresser encore, dans cette partie théorique, aux formes de changement institutionnel auxquelles s'apparente la CIA. Parmi les types de changements graduels identifiés par Mahoney et Thelen (2010), à la suite de Streeck et Thelen (2005), le changement par empilement (*layering*) envisage le cas d'acteurs disposant de ressources positionnelles importantes qui se mobilisent pour le maintien des institutions dans lesquelles ils évoluent. Le changement se construit donc à la marge, aux frontières de ces institutions avec des acteurs « subversifs » (ici, périphériques, marginaux) à la manœuvre : « *With layering, institutional change grows out of the attachment of new institutions or rules onto or alongside existing ones. While powerful veto players can protect the old institutions, they cannot necessarily prevent the addition of new elements* » (Mahoney et Thelen 2010, p.20). L'hypothèse avancée par Mahoney et Thelen soutient que l'addition des changements aux abords des institutions d'origine les contraint tôt ou tard à se transformer. Cette approche peut correspondre à ce qui est, jusqu'à présent, observé dans le cas de la CIA, du moins en partie. Il est clair que des instances s'ajoutent. La question

de savoir si cet empilement, caractérisé ici par la création d'instances relatives à l'économie sociale, mène à un changement instantiel et institutionnel plus global.

3.3 Enjeu 3 : dépasser l'aspect figé de la cartographie institutionnelle arborescente

Le scénario par empilement permet de continuer à s'intéresser simultanément aux dynamiques se jouant dans (et entre) les acteurs de la CIA. D'une part en étudiant les stratégies des partenaires sociaux à jouer leur veto. Comment justifient-ils leur position eu égard aux impératifs démocratiques ? Quels arguments avancent-ils et quelles ressources mobilisent-ils pour maintenir les instances en place ? Utilisent-ils le registre caractéristique du néo-corporatisme (efficacité des processus grâce au petit nombre d'acteurs, acteurs formellement reconnus comme représentatifs, etc.) ? L'approche endogène du changement préconisée par Genieys et Hassenteufel (2012) invite à sortir de la confrontation entre acteurs (par exemple entre acteurs programmatiques, cf. *supra*, et acteurs veto) et à considérer la concurrence qui peut survenir au sein des différentes catégories d'acteurs collectifs. Par exemple, sur la question de savoir si les acteurs de l'économie sociale souhaitent davantage d'institutionnalisation et de participation aux instances de concertation sociale.

Cela suppose aussi que les acteurs marginaux essaient d'y rentrer ou du moins de les modifier, ce qui reste à vérifier. L'économie sociale est en effet traversée par différents courants de pensée et d'action qui ne garantissent aucunement une représentation politique homogène (Defourny et Nyssens 2017). Ses intérêts sont en outre partagés entre des dilemmes liés aux rôles assignés par les autorités publiques à l'économie sociale (Chabanet 2016 ; Hély 2017) : la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale pour assurer certaines missions déléguées de l'État (du type réinsertion professionnelle) cantonne en effet l'économie sociale à un rôle de béquille du système socio-économique capitaliste qu'elle entend transformer. Cette critique rejoint celle de Marx au sujet des coopératives de travailleurs – une des premières formes d'organisations fonctionnant suivant les principes de l'économie sociale – et de leur incapacité à renverser le système de domination capitaliste (Defalvard 2013). Ce dilemme entre préservation de l'idéologie et potentiel de l'institutionnalisation est une question qui anime concrètement certains acteurs importants de l'économie sociale en Belgique qui travaillent à anticiper ce qu'ils nomment les dérives de l'institutionnalisation (Garbarczyk et Mortier 2017). Pour Reynaud, cependant, l'institutionnalisation est un passage obligé pour ce type d'acteurs, même si le but recherché est d'abord une transformation des normes avant une transformation des institutions. Sans institution, les mouvements comme l'économie sociale

seraient amenés à s'épuiser (Reynaud 2012). Il s'agit dès lors de caractériser la portée des stratégies des acteurs de l'économie sociale en accord avec leurs objectifs.

Conclusion : dépasser l'inertie et observer le changement des instances pour mieux comprendre l'institution

Les approches théoriques mobilisées tout au long de ce chapitre offrent une palette de perspectives et d'outils qu'il s'agit de prendre en compte pour analyser la CIA et les acteurs qui s'y trouvent. La conclusion présentée ici se veut donc être davantage un point de départ à l'analyse opérée dans les chapitres qui suivent. Elle se compose dès lors d'un résumé de l'approche préconisée dans l'étude du changement et appliquée aux instances de concertation sociale, ainsi que d'une synthèse croisée des avantages des différentes approches théoriques mobilisées pour la conduite de cette recherche.

Les instances de concertation sociale belges, sous couvert de leurs caractéristiques néo-corporatistes, semblent témoigner d'une grande stabilité voire d'une inertie institutionnelle. Les transformations du marché du travail au sens large et l'apparition de nouveaux acteurs sont cependant, inévitablement, une source de pression sur le système de concertation traditionnel et ses acteurs – les partenaires sociaux – qui doivent justifier de plus en plus régulièrement leur adéquation à traiter de nouvelles thématiques en maintenant les instances traditionnelles. Néanmoins, ces contraintes ne semblent pas jusqu'à présent avoir conduit à une réforme profonde de l'organisation institutionnelle de la concertation, la composition et le mode de fonctionnement des instances historiques de concertation restent préservés.

La recherche se concentre sur l'étude du *polity*, c'est-à-dire l'agencement institutionnel dans lequel interagissent les acteurs. La plupart des approches théoriques mobilisées dans ce chapitre tendent habituellement à expliquer des situations relatives à des politiques sectorielles – *policies* – déterminées, l'idée est de se servir des outils qu'elles offrent pour étudier les positions des acteurs à l'égard de l'environnement instantiel dans lequel ils s'inscrivent. À cela s'ajoute une possibilité de contribuer à une actualisation de la littérature néo-corporatiste, en observant les ajustements permettant aux instances de concertation néo-corporatistes de subsister pendant plusieurs décennies, malgré les changements importants ayant affecté le contexte économique et social dans lequel elles s'inscrivent. Cette posture

implique de considérer que, sous une inertie apparente, les arrangements néo-corporatistes ont pu développer des capacités d'adaptation permettant aux instances de conserver leurs caractéristiques d'origine. Les lieux de la concertation sociale sont, dans cette perspective, considérés comme le miroir des arrangements néo-corporatistes. S'il s'est avéré difficile d'appréhender théoriquement les changements affectant le néo-corporatisme (Hassel 2006), l'observation des transformations des lieux dans lesquels il s'applique peut amener certains éclaircissements quant à la manière dont ce mode d'intermédiation des intérêts évolue (ou non), ainsi que sur les effets de cette (non) évolution institutionnelle sur les caractéristiques des groupes d'intérêt.

Le changement, concrétisé par la présence d'instances relatives à l'économie sociale, provient d'acteurs situés à la marge du système. Les acteurs de l'économie sociale, bien qu'*outsiders* de l'échange néo-corporatiste historique entre l'État et les partenaires sociaux, ne sont pas pour autant complètement en dehors du système d'intermédiation puisqu'ils sont présents dans les instances relatives à l'économie sociale. Ces dernières entretiennent plusieurs connexions avec les instances de concertation sociale au sein de la CIA : par exemple les recouvrements entre sujets traités ou encore la présence des partenaires sociaux traditionnels dans les instances relatives à l'économie sociale. Elles constituent en ce sens un terrain d'observation privilégié pour étudier les principes de fonctionnement de cette concertation élargie (qui ne bénéficie cependant pas des mêmes compétences ni du pouvoir que celui des instances de concertation sociale classiques).

Afin d'observer les dynamiques qui animent ces différentes instances et les acteurs qui y évoluent, une posture combinant plusieurs approches est adoptée. Premièrement, nous croisons l'institutionnalisme historique avec l'approche néo-corporatiste. Le néo-corporatisme permet de décrire les caractéristiques des instances de concertation sociale. L'institutionnalisme historique, par le biais de la dépendance au sentier, permet de concevoir que ces instances persistent dans le temps, malgré les pressions qui affaiblissent l'organisation néo-corporatiste au niveau national. La stabilité engendrée par l'organisation néo-corporatiste des intérêts et le monopole de la représentation contribue en outre au phénomène de dépendance au sentier que semblent connaître les instances de concertation sociale. Ce premier croisement permet de donner une assise théorique au constat du maintien de ces instances. Ensuite, le croisement entre le néo-corporatisme et la sociologie des groupes d'intérêt, compris comme les acteurs de la société civile organisée pouvant être impliqués dans des espaces de dialogue civil, permet de

mettre en lumière le contexte d'inégalité de positions et de ressources des groupes d'intérêt dans les instances de concertation sociale. Le « biais social » du néo-corporatisme empêche de considérer l'ensemble de la population des groupes d'intérêt puisque cette approche se consacre essentiellement aux groupes *insiders*. La sociologie des groupes d'intérêt et l'approche pluraliste complètent dès lors le paysage délimité jusqu'alors par la conception néo-corporatiste en élargissant le spectre de groupes d'intérêt considérés pour y introduire les groupes *outsiders* et attester de la pertinence de la question de l'ouverture des instances néo-corporatistes à ce type d'acteur. Finalement, nous croisons les potentiels explicatifs de l'institutionnalisme historique et de la sociologie des groupes d'intérêt, pour aboutir à l'institutionnalisme centré sur les acteurs. L'institutionnalisme historique fournit des clés d'explication à la persistance des instances de concertation sociale dans le temps, ainsi qu'à la formation et aux actions (contraintes) des groupes d'intérêt. La sociologie des groupes d'intérêt quant à elle est nécessaire pour considérer l'ensemble des ressources dont disposent les acteurs dans la perspective de transformer les institutions afin de gagner ou de préserver une position privilégiée. L'institutionnalisme par les acteurs permet de comprendre les actions conduites par les acteurs en dedans et au dehors du contexte institutionnel.

Ensemble, les approches théoriques néo-corporatiste, du néo-institutionnalisme historique et de la sociologie des groupes d'intérêt devraient permettre d'expliquer en partie l'évolution des instances de concertation sociale vers la CIA, mais ne permettent pas encore d'appréhender plus précisément les effets produits par l'émergence de nouveaux acteurs sur celles-ci ni les formes de changement institutionnel subtiles qui peuvent en découler. Elles alimenteront cependant les hypothèses développées dans le chapitre suivant et éclaireront de la sorte l'empirie amenée dans la suite de ce travail de recherche. L'élaboration de ce cadre théorique permet surtout d'envisager la cartographie institutionnelle arborescente comme étant à la croisée des chemins de l'inertie et du changement. Il a également permis d'élargir le spectre des acteurs traditionnellement considérés par le néo-corporatisme et de leur adjoindre un rôle plus actif et prépondérant, via la sociologie des groupes d'intérêt. L'approche endogène du changement considère quant à elle les *insiders* comme des groupes veto agissant pour préserver leur statut privilégié. Enfin, la combinaison des approches théoriques offre des pistes pour caractériser et aider à cerner les actions des acteurs potentiellement perturbateurs de l'équilibre institutionnel de la concertation sociale. Actuellement situés aux marges de celle-ci, les représentants des intérêts de l'économie sociale amènent des transformations instantielles de par leur reconnaissance progressive via les instances qui leur sont consacrées. Les concepts présentés

dans ce chapitre permettent de mieux comprendre ces acteurs afin de pouvoir étudier plus finement le(s) processus et le(s) types de changement à l'œuvre, dans le but de répondre à la question de recherche : pourquoi les intérêts de l'économie sociale sont-ils représentés de manière marginale au sein de la concertation sociale ?

CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE

Introduction

Les objectifs de cette partie de la recherche consistent à présenter la « cuisine interne » de la thèse, c'est-à-dire l'approche méthodologique, la démarche et les techniques utilisées pour l'analyse qui est menée dans les chapitres suivants.

La recherche a pour but de comprendre les formes prises par les instances de concertation en fonction des positionnements et des stratégies des acteurs qui y sont impliqués. Il s'agit de caractériser les « trajectoires hybrides » qui incarnent les transformations des instances de concertation sociale suite à l'émergence institutionnelle des acteurs de l'économie sociale. Il est attendu que ces trajectoires oscillent entre deux scénarios, celui de l'ouverture et celui de la fermeture des instances. Les scénarios et les « trajectoires hybrides » sont présentés dans le chapitre suivant. L'analyse empirique vise à nourrir l'objectif central de la recherche en interprétant les actions et positionnements des différents acteurs en présence afin d'identifier plus précisément la manière dont ils co-construisent ces « trajectoires hybrides » prises par les instances autour desquelles ils gravitent. Les acteurs constituent donc la source essentielle du matériau empirique récolté et analysé. Cette partie méthodologique entend dès lors détailler la posture de recherche adoptée pour aborder ce matériau en lien avec la problématique, partant d'une perspective générale, jusqu'aux opérations réalisées directement sur les données empiriques.

L'analyse comporte une double dimension. La première porte sur les instances, dont il s'agit de discerner les évolutions et les mouvements. L'objectif est de qualifier de manière plus fine que dans la cartographie la présence ou l'absence d'acteurs, leur statut au sein de l'instance (surtout si les acteurs bénéficient de statuts différents, créés de manière *ad hoc*, etc.). Une fois que chaque partie de la cartographie institutionnelle arborescente est nuancée, l'analyse se reporte vers les acteurs afin de voir comment ils se situent par rapport à cette situation, au départ des hypothèses. Ceci constitue la deuxième dimension de l'analyse, basée sur un jeu d'hypothèses traitant du comportement et des stratégies des acteurs au regard de la cartographie institutionnelle arborescente. La présentation de l'analyse n'étant ni chronologique ni comparative entre les cas, ces deux étapes s'entrecroisent au gré des restitutions thématiques.

La première section présente l'approche qualitative et explique le choix d'une posture épistémologique interprétative, ainsi que l'adoption d'un raisonnement par abduction et d'une pratique de recherche itérative basée sur des allers-retours entre théorie et empirie. Une deuxième partie précise le statut des « cas » d'étude, à savoir les différents niveaux institutionnels étudiés. Une troisième partie décrit la collecte des données, via les entretiens, l'analyse documentaire, et, dans une moindre mesure, l'observation. Enfin, une quatrième partie présente le traitement des données par la méthode de l'analyse thématique, inspirée de la théorie ancrée.

1. Révéler les dynamiques instantielles sur base des jeux d'acteurs : posture, stratégie et démarche pour la recherche

La perception des acteurs de l'économie sociale face à leur positionnement marginal dans le système de concertation sociale présente certaines ambiguïtés. De même, les différents partenaires sociaux nourrissent vraisemblablement des intérêts divers quant au devenir des instances de concertation sociale. Il est attendu que les acteurs présentent les faits selon leur perception de la réalité. L'analyse empirique prend pied dans ces perceptions subjectives et adopte dès lors une posture épistémologique interprétative, c'est-à-dire qu'elle s'appuie sur la subjectivité des acteurs pour rendre compte de la réalité étudiée (Savoie-Zajc 2009). Selon cette posture, les actions entreprises par les acteurs ne peuvent être découplées de la manière dont ils perçoivent leur environnement. Il s'agit dès lors de comprendre leurs actions en contexte plutôt que d'expliquer le comportement des acteurs en fonction de facteurs extérieurs (Bryman 2012). Les dimensions explicatives contenues dans les hypothèses émanent toutes des acteurs eux-mêmes (leurs positions et arguments sur une thématique donnée, leur vision du rôle de la concertation, etc.).

L'ambition descriptive du système de concertation sociale, sous l'angle de la cartographie institutionnelle arborescente, est donc en partie empreinte des représentations que s'en font les acteurs. La présentation des différentes instances, de leur fonctionnement, et de leurs transformations, n'est ni lisse ni univoque. Les informations obtenues via les acteurs, suivant l'heuristique de recherche de l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Mayntz et Scharpf 2001), construisent de manière permanente ce qui définit la concertation sociale sans plus parvenir à la réduire à une cartographie d'instances et d'acteurs. En ce sens, l'objet d'étude est sujet d'un « constructivisme social [qui] tente, dans une constante tension, la synthèse entre le

monde vu par l'acteur et l'acteur vu par le monde, sous l'œil attentif et critique de l'analyste-dans-le-monde » (Paillé et Mucchielli 2012, p. 356).

Une telle construction de l'objet de recherche ainsi que la compréhension des comportements des acteurs qui y est liée requièrent une stratégie de recherche qualitative. Les approches qualitative et quantitative indiquent la manière dont sont perçues, récoltées et analysées les données dans la recherche. Les deux approches peuvent se définir négativement l'une par rapport à l'autre et une distinction rudimentaire entre ces deux stratégies de recherche pourrait se résumer à la formule suivante : « *Numbers versus words* » (Bryman 2012, p. 621). S'il est correct que l'approche quantitative ait tendance à se baser sur des données quantitativement mesurables alors que l'approche qualitative recherche plutôt le sens des données collectées, la distinction ne peut cependant se réduire à cet aspect⁷³. Il importe plutôt que la finalité de chaque stratégie convienne aux objectifs de la recherche. En l'occurrence, le propre d'une recherche quantitative est de tendre vers une description objective et objectivable de la réalité étudiée en utilisant des données quantitativement mesurables, dans une visée de généralisation de la recherche. À l'inverse, la démarche qualitative vise à produire de la connaissance sur base du sens contenu dans les données, permettant une connaissance en profondeur des cas étudiés (Rossman et Rallis 2016). Nous pensons que c'est cette recherche de profondeur dans l'étude du cas belge qui permettra de comprendre au mieux la nature des jeux d'acteurs et leur impact sur les instances de concertation.

Le rapport à la théorie diffère également entre stratégies quantitative et qualitative : là où la stratégie quantitative cherche à tester des relations causales entre un modèle théorique et les données sur base d'un raisonnement déductif, la stratégie qualitative vise à mettre au jour de nouvelles strates théoriques au départ des données empiriques à l'aide d'un raisonnement inductif. Cette démarche inductive n'exclut néanmoins pas d'emblée toute assise théorique au départ de la recherche, « sans quoi, on partirait dans le vide, sans même savoir ce qu'il y a lieu d'observer » (Quivy et Van Campenhoudt 2006, p. 20). Selon Paillé & Mucchielli (2012, p. 124), l'activité d'analyse qualitative rejette la notion de cadre théorique conçue dans une optique déductive et de « correspondance ciblée entre un ensemble théorique bien délimité et un matériau empirique ». Elle constitue « un acte aux multiples dimensions s'insérant à

⁷³ Certains auteurs plaident d'ailleurs pour un dialogue accru entre ces deux traditions de recherche, qui permettrait d'éviter les malentendus et réconcilier les finalités traditionnellement associées à chacune des approches (Mahoney et Goertz 2012).

l'intérieur d'un univers interprétatif dont plusieurs éléments relèvent du théorique au sens large [...] ce que rend très maladroitement la notion de cadre théorique » (Paillé et Mucchielli 2012, p. 124).

Ce rapport à la théorie ne satisfait néanmoins pas entièrement notre conduite de la recherche. En effet, si nous souscrivons entièrement au caractère flexible et réflexif du raisonnement inductif, nécessaire à l'émergence de nouveaux concepts (Elliott et Timulak 2005), notre visée théorique est déjà partiellement cadrée : il s'agit d'actualiser le modèle néo-corporatiste d'organisation des intérêts qui ne traite traditionnellement pas de cas de figure impliquant des acteurs *outsiders* au monopole de représentation, et d'en expliquer les implications en termes de changement institutionnel pour le système de concertation sociale (cf. Chapitre 2, 1.2). De ces ambitions théoriques découle la mobilisation d'autres courants tels que la sociologie des groupes d'intérêt ou encore la dépendance au sentier et le changement institutionnel graduel utilisés pour canaliser l'observation et accompagner la collecte et le traitement des données. De par notre volonté de contribuer à l'actualisation du cadre théorique néo-corporatiste sur certains aspects précis (tels que la remise en question du monopole de représentation de certains acteurs), il nous semble que le raisonnement par induction présente un caractère trop large pour être exercé lors de notre analyse des données. C'est pourquoi nous optons plutôt pour un raisonnement par « abduction »⁷⁴. Selon Coman et ses collègues, « [l]'abduction est une logique de raisonnement qui suppose un va-et-vient permanent entre la théorie et l'observation de la réalité empirique. Les attentes théoriques sont ainsi constamment révisées à partir de l'observation. Cette observation s'affine de manière permanente avec la théorie [...] » (Coman et al. 2016, p.26). Les qualités du raisonnement par abduction permettent en outre d'allier la rigueur présente dans la démarche déductive, sans étouffer la créativité rendue possible par la démarche inductive (Reichert 2009).

Figure 21 : Étapes du raisonnement par abduction (Coman et al. 2016, p. 26)

<i>Observation d'un cas singulier → Lien entre le cas et la théorie générale → Formulation d'une hypothèse → Vérification de l'hypothèse sur la base de la réalité empirique.</i>

Le travail d'analyse effectué s'apparente aux étapes indiquées dans la Figure 21 ci-dessus : le caractère arborescent de la cartographie institutionnelle est une observation singulière issue de

⁷⁴ Rossman & Rallis (2016) suggèrent cependant que le choix d'une approche de raisonnement analytique n'est pas exclusif. Certains moments de la recherche nécessiteront certainement de faire appel aux autres logiques de raisonnement que sont l'induction et la déduction.

l'analyse institutionnelle réalisée dans le Chapitre 1. Elle a été mise en lien avec un corpus théorique à dominante néo-corporatiste sur base duquel sont formulées des hypothèses que l'analyse empirique des chapitres suivants s'attache à présenter. L'objectif ultime est de se servir de l'analyse pour dégager certaines propriétés innovantes au départ de l'organisation néo-corporatiste des intérêts. Les conceptualisations théoriques qui en résultent consistent dès lors en un « amalgame » d'éléments existants et d'éléments neufs (Timmermans et Tavory 2012).

Selon Timmermans et Tavory (2012), l'abduction constitue la meilleure stratégie pour innover au niveau théorique tout en se prémunissant contre le risque de découvrir quelque chose de déjà connu, ou de se laisser entrainer par ses propres préconceptions de l'objet de recherche. Étant donné le caractère large et exploratoire de notre recherche, ces précautions ne sont pas superflues et contribuent à la validité de ses résultats. Deux principes se trouvent au centre du raisonnement par abduction : l'observation d'éléments empiriques surprenants ou anormaux ; et le processus d'allers-retours entre la théorie et l'empirie (*iterative process*).

L'observation d'éléments empiriques surprenants ou anormaux est un procédé méthodologique qui requiert une étude détaillée du matériau empirique afin de relever les données qui semblent sortir du cadre posé par les théories mobilisées pour la recherche. C'est la différence fondamentale avec le raisonnement déductif : si les théories mobilisées suffisent à rendre compte du phénomène empirique étudié, la visée de la recherche porte sur la vérification de ces théories et pas sur l'émergence de nouveaux concepts. C'est ce procédé de découvertes d'inadéquations entre la théorie et l'empirie qui, toujours selon Timmermans et Tavory, permet de générer de nouvelles connaissances théoriques sur base des données empiriques. Pour que cela puisse avoir lieu, les opérations d'analyse doivent se dérouler de manière doublement itérative, c'est-à-dire, par des allers-retours entre la théorie et l'empirie d'une part, et d'autre part entre l'analyse et la collecte de données. Ce dernier point signifie que le *design* de la recherche s'affine au gré de l'analyse, et que les premières étapes de l'analyse vont influencer sur les directions prises dans la suite du travail de collecte et de traitement des données (Bryman 2012). Les données sont dès lors récoltées de manière continue. Dans cette recherche, elles l'ont été entre janvier 2016 et novembre 2018, et organisées selon les différents niveaux de pouvoir étudiés, afin de tendre vers un équilibre quantitatif du matériau entre les cas.

2. Quatre niveaux institutionnels : articulation et statut de la comparaison

La cartographie institutionnelle arborescente se décline en quatre variantes géographiques et institutionnelles. Les instances de concertation sociale et relatives à l'économie sociale étudiées se répartissent entre différents niveaux de pouvoir⁷⁵ : les niveaux fédéral, bruxellois, flamand et wallon. Bien que ces différents niveaux se distinguent sur plusieurs plans, il ne s'agit pas pour autant d'organiser le design de recherche autour d'une comparaison. Ces quatre cas de figure se sont révélés de manière évidente lors de la réalisation de la cartographie, ils apparaissent en raison de la répartition des instances relatives à la concertation sociale et à l'économie sociale. Il s'agit davantage d'une précision dans la délimitation spatiale de la recherche que d'une sélection de cas. Cette délimitation tend dès lors à s'imposer à la recherche, car elle permet de couvrir l'entièreté du territoire belge. Les niveaux de pouvoir étudiés ne résultent donc pas d'un choix méthodologique, mais proviennent directement de l'objet de recherche.

Les instances de concertation sociale régionales et fédérales ont été amenées à accroître et diversifier leurs activités et champs d'expertise depuis leurs créations respectives. Dans cette veine, la compétence « économie sociale » a entièrement été transférée aux Régions lors de la Sixième réforme de l'État en 2014 (Dumont 2015). Les Régions, chacune avec leurs caractéristiques propres, constituent dès lors un niveau de pouvoir et d'analyse incontournable, de même que le niveau fédéral qui détenait encore des compétences liées à l'économie sociale avant 2014 et qui centralise, historiquement et encore aujourd'hui, une des fonctions principales de la concertation sociale, à savoir la négociation collective. La pertinence des différents niveaux quant à l'objet de recherche étant clarifiée, il s'agit, pour chacun d'entre eux, de mettre en lumière les éléments explicatifs, tant spécifiques à chacun que communs, qui peuvent intervenir dans l'orientation de la trajectoire hybride prise par les instances qui y sont liées.

Chaque niveau de pouvoir est donc étudié pour lui-même (car les instances y sont distinctes par rapport à celles présentes dans les autres niveaux de pouvoir) et lié aux autres par l'appartenance à un même système politique. Les quatre niveaux de pouvoir belge, bruxellois, flamand et wallon ne sont donc pas considérés comme des cas d'étude à visée comparative dans le sens où

⁷⁵ Le terme « niveau » est entendu à la fois dans une perspective verticale (du niveau fédéral vers les Régions) qu'horizontale (les trois Régions).

il n'y a pas d'ambition d'utiliser les enseignements qui résultent de leur étude pour en faire des principes à appliquer à d'autres cas similaires ou dissimilaires (Evans, Gruba, et Zobel 2014 ; Rossman et Rallis 2016). Le but est plutôt d'aboutir à une connaissance en profondeur de ce nombre de cas restreints (Della Porta et Keating 2008) et de pouvoir considérer l'ensemble du contexte belge comme toile de fond au matériau empirique.

Le choix de ne pas opter pour une démarche comparative dans le *design* de la recherche n'empêche pas pour autant de recourir constamment à des techniques comparatives lorsque sont abordées les méthodes d'analyses issues de la théorie ancrée (cf. Point 4). Charmaz (2014) conseille à cet égard :

to establish analytic distinctions - and thus make comparisons at each level of analytic work. At first, you compare data with data to find similarities and differences. For example, compare interview statements and incidents within the same interview and compare statements and incidents in different interviews. Making sequential comparisons helps. Compare data in earlier and later interviews of the same individual(s) or compare observations of events at different times and places. (Charmaz 2014, 132)

La théorie ancrée de laquelle s'inspire la méthode de l'analyse thématique qui est utilisée dans cette recherche préconise en effet cette comparaison permanente des données entre elles, depuis un angle thématique (inspiré de la théorie), afin de documenter les positions convergentes ou discordantes des acteurs étudiés (Paillé et Mucchielli 2012, p. 232). À défaut de se baser sur un *design* de recherche comparatif entre cas, la théorie ancrée recèle une exigence de comparaison permanente des données issues de ces cas.

Les différents niveaux de pouvoir permettent de délimiter la recherche au niveau de l'espace. En ce qui concerne sa temporalité, l'analyse adopte une perspective longitudinale. C'est-à-dire qu'on cherche à montrer sur le temps moyen à long – presque trente ans – l'évolution des instances de concertation sociale vis-à-vis des intérêts de l'économie sociale. L'analyse concerne des événements s'étant déroulés à partir de la création de la première instance relative à l'économie sociale (le Conseil wallon de l'économie sociale institué en mars 1989) et se termine mi-2018 (fin de la collecte de données en novembre 2018). Par ailleurs, l'étude de la problématique sur le temps long est requise pour tenir compte de la temporalité différente de chaque niveau de pouvoir.

3. Collecte des données

Les quatre niveaux de pouvoir impliquent aussi un certain équilibre dans la collecte des données. Autant que possible, les données ont été récoltées de manière groupée pour chacun

d'entre eux. Des entretiens semi-directifs constituent le matériau principal de la récolte, et sont combinés avec la consultation de sources écrites, et l'observation de certains événements. Le croisement des sources permet en effet « une meilleure valorisation des informations obtenues par entretiens » (Coman et al. 2016, p. 125). La collecte des données rassemble donc des matériaux variés, ce qui est symptomatique de l'analyse qualitative : la variété des données est privilégiée à leur quantité (Sabourin 2009). De plus, l'analyse suivant un mode de raisonnement par abduction, la récolte des données a lieu selon un processus continu d'allers-retours avec l'analyse qui, dans le cadre de cette recherche, s'est étendue sur plus de deux ans.

Les sources desquelles proviennent les données sont les acteurs étudiés dans le cadre de la recherche : les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale. D'autres sources d'informations sont également utilisées de manière complémentaire et proviennent directement des instances étudiées par le biais de personnes qui y travaillent ou par la consultation de leurs publications officielles. Il s'agit de rapports, comptes rendus, avis officiels, ou encore de leurs supports de communication officielle. Le matériau revêt un niveau micro (les personnes interrogées pour le compte de leurs organisations) et un niveau méso (les organisations – les acteurs de la recherche – desquelles elles font partie).

Les deux sections suivantes détaillent l'organisation de la collecte de données, d'une part via les entretiens, d'autre part via la mobilisation de sources écrites.

3.1 Entretiens

Les entretiens (semi-directifs) sont considérés comme une méthode de collecte de données adéquate pour les stratégies de recherche qualitative (Bryman 2012; Coman et al. 2016). En permettant de saisir les représentations des acteurs, ils s'inscrivent de manière centrale dans la perspective interprétative et constructiviste de la recherche (Savoie-Zajc 2009). Ce choix est en outre privilégié face à d'autres méthodes (par exemple l'observation participante au sein des instances de concertation) en raison du fait que les procédures institutionnelles, ainsi que la culture du consensus peuvent occulter l'observation des dynamiques en jeu sur le plan des interactions entre acteurs. Enfin, les entretiens permettent également de récolter des informations à la fois sur le travail de positionnement interne aux différentes organisations, leurs activités en lien avec le système de concertation sociale, mais offrent également une vue

plus large sur leurs activités de représentation, qui peut s'avérer cruciale dans la compréhension de certaines « trajectoires hybrides ».

44 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de personnes amenées, de par leur fonction professionnelle, à représenter leurs organisations dans les instances de la cartographie institutionnelle arborescente. Suivant la logique de l'enquête qualitative, les entretiens sont empreints d'« interprétativisme descriptif » (Rossman et Rallis 2016). C'est-à-dire qu'il est entendu que les acteurs construisent leur propre vision du monde en fonction de l'environnement dans lequel ils se trouvent et du moment auquel ils parlent (Kaufmann 1996). Le matériau collecté est donc empreint de la subjectivité de l'acteur, même lorsqu'il s'agit de descriptions « neutres », comme par exemple l'explication d'une procédure au sein d'une instance. Selon Kaufmann (1996), il convient en outre de se départir de l'homogénéité apparente des données fournies par les entretiens.

L'informateur varie fortement dans son degré d'engagement, pouvant passer en quelques secondes d'une réponse de pure convention à des éléments essentiels [...]. Le statut de ce qui est dit est également très hétéroclite et changeant : il y a des opinions bien sûr, personnelles ou puisées dans le fonds social, uniquement pour soi ou prenant la forme de jugements critiques à visée interventionniste. Mais il y a aussi des sentiments, des bribes d'histoire de vie, des auto-analyses, des réflexions et des tentatives d'analyse sociale, des observations. (Kaufmann 1996, p.72)

L'enjeu pour le chercheur est alors de reconstituer un « monde collectif dont chacun des acteurs n'a qu'un tout petit bout bien qu'il participe à la construction totale collective » (Paillé et Mucchielli 2012, p. 141). C'est l'accumulation et l'articulation entre les différentes données issues des entretiens (ainsi que le croisement avec les autres types de données) qui permettent de comprendre les dynamiques, normes et pratiques qui animent les acteurs – collectifs, les organisations – au sein des instances. Les entretiens visent à recueillir les témoignages des acteurs sur la question – hypothétique – de l'ouverture des instances de concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale. Ces témoignages contribuent à saisir les fondements de la cartographie institutionnelle arborescente, ainsi qu'à mettre à jour les synergies et les divergences entre les acteurs.

3.1.1 Sélection des organisations et de leurs représentants⁷⁶

Les entretiens se répartissent entre chaque niveau de pouvoir. Il arrive que certains acteurs couvrent plusieurs niveaux institutionnels. Selon les circonstances et leur expertise, les

⁷⁶ Cf. Annexe 1.

personnes rencontrées sont soit questionnées sur plusieurs contextes, soit sont invitées à se concentrer sur un niveau. Dans ce dernier cas, il se peut que différentes personnes de la même organisation soient interrogées. L'échantillon d'individus interrogés a été construit après la phase exploratoire de la recherche durant laquelle il a été permis de repérer les personnes les plus pertinentes. « La recherche appartenant au paradigme interprétatif privilégie les échantillons de type intentionnel, non probabiliste. Les personnes sont choisies en fonction de leur expertise pertinente par rapport à l'objet d'étude et parce qu'elles acceptent de verbaliser celle-ci » (Savoie-Zajc 2009, p. 348). Celles-ci sont principalement les personnes dirigeant et/ou représentant les organisations (exception faite pour les acteurs politico-administratifs choisis pour leur connaissance de l'objet de recherche), qui influencent de manière déterminante les positions de leurs organisations respectives. De par cette position dans l'organisation, la sélection s'appuie sur le postulat que les personnes interrogées pourront reproduire, transmettre et expliquer les arguments construits de manière collective au sein de l'organisation.

Les personnes interrogées sont réparties entre trois catégories : les acteurs de l'économie sociale (*outsiders*), les partenaires sociaux (*insiders*), et les acteurs politico-administratifs. Les différentes personnes pouvant être interrogées sont issues (membres, travailleurs, ou ayant travaillé dans) des fédérations d'entreprises d'économie sociale pour les *outsiders* ; des syndicats de travailleurs et des organisations d'employeurs pour les *insiders* ; de fonctionnaires et collaborateurs ministériels pour le côté politico-administratif. La réalisation d'entretiens auprès d'une dizaine de personnes par niveau institutionnel (le niveau fédéral et chacune des trois Régions) permet d'obtenir une quantité suffisante d'informations ainsi qu'une diversité dans les propos.

D'abord, en ce qui concerne *les représentants outsiders de l'économie sociale*, la participation aux instances relatives à l'économie sociale constitue un premier critère de sélection. Puisque c'est le lien entre ces acteurs et les instances du système de concertation sociale qui se trouve au cœur de notre recherche, nous avons sélectionné les acteurs de l'économie sociale présents dans la cartographie institutionnelle arborescente. Au sein de celle-ci, la composition des instances relatives à l'économie sociale rassemble différents acteurs représentatifs du secteur. Tous les acteurs rattachés au banc « économie sociale » de ces instances ont dans un premier temps été pris en considération. L'étude plus détaillée des instances lors de la réalisation de la cartographie et quelques entretiens exploratoires ont permis d'éliminer de la sélection les

acteurs qui, bien qu'étant toujours formellement repris dans la composition de l'instance, n'y sont plus actifs. Parmi les acteurs restants (la majorité), ont été prioritairement et systématiquement repris dans la sélection des *outsiders* à interviewer ceux qui présentent un caractère intersectoriel dans leur représentation : FEBECOOP, SYNECO, ConcertES, USCOP Wallonie-Bruxelles, SAW-B. Certaines instances relatives à l'économie sociale ne comptant pas d'acteurs intersectoriels (la *Commissie Sociale Economie* et la Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale), ce sont les acteurs sectoriels qui ont alors été pris en considération : FEBIO, FEBISP, GroepMaatwerk, Koepel LDE, Trace, Sociare, SST (pour le secteur de l'insertion) et RessourcES pour le secteur du recyclage. Un cas particulier, VOSEC (le regroupement d'acteurs de l'économie sociale en Flandre entre 1997 et 2013 – cf. Chapitre 5, 2.2), a également été repris dans la sélection, car porteur d'explications sur le paysage institutionnel actuel de l'économie sociale flamande.

Ensuite, *les représentants des partenaires sociaux, insiders*, sont sélectionnés, côté syndical, auprès des trois syndicats formellement reconnus et actifs au niveau interprofessionnel – CSC, FGTB et CGSLB – aux différents niveaux de pouvoir (plusieurs représentants de ces organisations sont donc interrogés en fonction de leur affectation institutionnelle). Les syndicats les plus importants en termes de membres (FGTB, CSC) sont considérés prioritairement, d'autant qu'ils siègent dans toutes les instances relatives à l'économie sociale, contrairement à la CGSLB. Pour les employeurs représentant les entreprises marchandes, sont prises en compte les organisations suivantes : FEB, UWE, VOKA, UNIZO, BECI, UCM. Parmi les employeurs, une attention particulière sera portée aux fédérations d'employeurs du secteur non marchand : UNISOC au niveau fédéral, et UNIPSO (Wallonie), BRUXEO (Bruxelles) et VERSO (Flandre), pour les branches régionales. Il est essentiel d'inclure ces acteurs dans la sélection des entretiens, car ils sont formellement passés du statut d'*outsiders* à celui d'*insiders* (pas encore complètement, cf. Chapitre 5, 1.2) suite à leur demande d'intégrer le banc patronal des instances de concertation. Intégrer ces acteurs permet de mettre en lumière des arguments et obstacles qui leur ont été opposés à l'époque où ils tentaient d'investir les instances de concertation sociale. Ces arguments et obstacles sont mis en parallèle avec ceux rencontrés par les acteurs de l'économie sociale. Ils contribuent aussi à l'approfondissement du travail définitionnel autour de l'économie sociale en illustrant les différences et les liens entre les composantes du paysage de l'économie sociale et les acteurs qui les représentent.

Enfin, parmi les 44 interviews, huit *acteurs politico-administratifs* sont également interrogés, essentiellement dans un but informatif, afin de mettre en perspective les témoignages des acteurs relevant des deux catégories précédemment évoquées. Ces acteurs ont été sélectionnés au sein de trois environnements institutionnels différents. *Premièrement, les cabinets des ministres*⁷⁷ *en charge de l'économie sociale* ont généralement des collaborateurs chargés de suivre les matières relatives à l'économie sociale (et qui sont connues par les autres acteurs, de sorte que la sélection de cette partie des personnes interviewées se fait par effet boule de neige). Les entretiens avec ces personnes permettent de déterminer la conception de l'économie sociale par les pouvoirs politiques. Ces entretiens donnent également des indices sur l'éventuelle influence de la composition gouvernementale, de la majorité parlementaire, du calendrier électoral, de l'actualité européenne, etc. sur la manière de considérer l'économie sociale, et la concertation sociale en général. *Deuxièmement*, des personnes exerçant principalement des fonctions de coordination et de secrétariat sont employées au sein des *instances de concertation*. Par exemple, les secrétaires de commissions/conseils dédiés à l'économie sociale, ou encore les secrétaires de commissions strictement paritaires (dont les membres sont exclusivement les partenaires sociaux), ainsi que les personnes à la tête des instances de concertation (directeur, secrétaire général). La sociologie des membres du personnel des secrétariats des instances de concertation n'est pas l'objet de la recherche, mais n'est pas à totalement négliger non plus : ce sont de précieuses ressources pour la récolte d'éléments relatifs au fonctionnement effectif des instances (dynamiques de participation, d'investissement des organisations, logiques d'alliances, etc.). *Troisièmement, les fonctionnaires* travaillant au sein des administrations régionales et fédérales, dans les départements en charge de l'administration des politiques d'économie sociale offrent un regard de spécialistes sur les politiques publiques liées à l'économie sociale.

Dans son ensemble, cet échantillon vise à rendre compte de la diversité des acteurs en présence et de leurs points de vue à l'égard de la concertation sociale interprofessionnelle, et de l'éventuelle ouverture de celle-ci aux acteurs représentant l'économie sociale. Étant donné leurs origines, intérêts et activités respectives, les entretiens ont été conçus de manière flexible, afin de capturer la subjectivité et la spécificité des témoignages.

3.1.2 Préparation des entretiens

Plusieurs entretiens exploratoires ont été effectués afin de baliser le terrain dans l'objectif de

⁷⁷ Cf. Annexe 3.

préparer la sélection des organisations et d'effectuer une première reconnaissance des enjeux liés à la problématique de recherche⁷⁸. Ces entretiens ont été menés auprès d'acteurs de terrain, mais également auprès d'experts académiques ayant une expérience de la concertation sociale et/ou une bonne connaissance des problématiques liées à la reconnaissance de l'économie sociale.

Cette phase exploratoire a été utile tant au niveau des connaissances acquises que de la préparation des entretiens. Par exemple, la sollicitation des personnes à interroger et la préparation des grilles d'entretien (ou schémas d'entrevue cf. *infra*) ont été adaptées en fonction des types d'acteurs approchés. Il apparaît qu'il est préférable de modifier l'angle de présentation de la recherche selon la catégorie d'acteur. La récolte de données dépend en effet largement de l'adhésion des acteurs à la demande d'entretien et aux questions posées. Rossman et Rallis font d'ailleurs observer que l'adhésion des participants doit se « négocier » (Rossman et Rallis 2016, p. 128). En l'occurrence, l'approche des *insiders* passe par une emphase du questionnement sur les « évolutions de la concertation sociale », tandis que pour les *outsiders* l'importance est mise sur la « représentation de l'économie sociale dans les instances de concertation ». Outre ces précautions, il faut constater que le fait que la problématique de recherche ne touche pas à un sujet brûlant d'actualité semble favoriser positivement l'attitude des personnes contactées face à la demande d'entretien. Ce trait caractéristique de la problématique justifie d'ailleurs d'autant plus le recours aux entretiens, car la question de l'ouverture des instances ne fait que rarement l'objet de positionnements et de publications officielles de la part des acteurs.

Lors du déroulement des entretiens, deux outils sont utilisés : un « schéma d'entrevue »⁷⁹, ainsi que, la plupart du temps, un support écrit/visuel sur lequel l'acteur est invité à s'exprimer. Il s'agit généralement d'un document reprenant la composition de l'instance de concertation par rapport à laquelle l'acteur est interrogé. Le but est d'accélérer le cadrage de l'entretien pour arriver rapidement « au vif du sujet » et de stimuler plus directement les commentaires au sujet des autres acteurs membres de l'instance, ainsi que de confronter les souvenirs de l'interviewé (Laurens 2007). Cette technique semble également utile pour faciliter l'obtention d'autres documents écrits de la part de la personne interrogée et pour compléter ainsi la collecte de

⁷⁸ Cf. Annexe 1.

⁷⁹ Cf. Annexe 2. Nous distinguons le schéma d'entrevue d'une grille d'entretien centrée sur des questions, en suivant la définition de Lorraine Savoie-Zajc (2009, p. 347) « Un schéma d'entrevue est un guide qui permet au chercheur de structurer l'entrevue autour des thèmes et des sous-thèmes centraux de sa recherche ; ceux-ci se traduisent en questions. La mise à plat des thèmes et des sous-thèmes découle de la structure théorique de la recherche ».

données de type documentaire. Chaque entretien dure un peu plus d'une heure en moyenne. Un schéma d'entrevue est utilisé afin d'en faciliter la conduite et de vérifier que les thématiques visées par la collecte de données ont été abordées. Cela facilite également la comparaison des données entre les acteurs et les niveaux de pouvoir. La démarche qualitative et interprétative permet d'opter pour des schémas d'entrevue flexibles, ajustables selon le type d'acteur et ses réponses au cours de l'entretien, dans le but de lui permettre d'exprimer « sa vision du monde » (Bryman 2012, p. 473). Un certain degré de constance est cependant choisi, afin de garantir que les personnes interrogées puissent avoir l'occasion d'apporter un maximum d'éléments souhaités pour l'analyse. C'est pourquoi la formule d'entretiens semi-directifs est préférée à celle des entretiens totalement non structurés, également possible dans les recherches qualitatives, tout en essayant de limiter les interventions du chercheur, afin que la personne interviewée puisse s'étendre sur ses propos et apprécier son rôle d'informateur vis-à-vis du chercheur (Leech 2002).

3.2 Ressources documentaires⁸⁰

Les entretiens, en raison de leur nature individuelle et malgré les précautions prises en matière de sélection, ne reprennent les propos que d'un individu (acteur micro) en particulier sur l'ensemble de l'organisation (acteur meso). Si la richesse amenée par la subjectivité du propos est un but recherché et assumé, il convient également de croiser d'une part les différents contenus des différents entretiens entre eux et d'autre part les témoignages obtenus lors des entretiens avec des sources documentaires produites par les organisations (ou encore des sources externes). Cela permet de situer de manière plus générale le positionnement de l'acteur puisque les propos qui y sont repris ont fait l'objet d'une validation en interne par l'organisation. Les ressources documentaires complètent également les entretiens en ce qui concerne l'histoire de l'organisation. Certaines questions portent sur des faits passés et la mémoire des personnes interrogées peut s'avérer moins précise ou hésitante quant à leur chronologie ou leur nature. À l'inverse, les personnes occupant leur fonction depuis peu ne disposent dès lors pas d'une grande mémoire institutionnelle. La prise en compte de documents tels que les rapports d'activités des organisations permet de pallier partiellement cela.

Les ressources documentaires abondent en ce qui concerne l'évolution des instances de concertation sociale et la reconnaissance de l'économie sociale. Il a fallu tendre vers un

⁸⁰ Cf. Annexe 1.

équilibre entre la richesse du matériau disponible et la faisabilité de la collecte et du traitement des données de laquelle dépend leur comparaison. Genieys et Hassenteufel (2012), dans leur étude des élites transformatrices, conseillent de privilégier la diversité des matériaux écrits, arguant que les supports pertinents ne sont pas les mêmes selon les acteurs et les niveaux de pouvoirs. Nous n'avons donc pas restreint d'emblée la collecte de ressources documentaires à certains critères de sélection afin de ne pas exclure de matériau pertinent sous prétexte qu'il ne correspondrait pas à l'un ou l'autre type de sources envisagées. D'autres principes ont été utilisés pour guider cette partie de la collecte de données. Certains documents sont systématiquement passés en revue : documents liés à la création des organisations (communiqués, statuts), des instances (textes légaux), rapports d'activités (spécialement lors de certaines périodes charnières), mémorandums adressés au monde politique en vue d'élections futures, publications *ad hoc* à l'occasion d'un anniversaire ou d'une occasion particulière. La période temporelle 1989-2018 sur laquelle porte l'analyse offre un premier critère de sélection (trop large, certains acteurs et instances n'étant apparus que dans les années 2000). Un second critère de sélection est dès lors utilisé : pour chaque cas d'étude sont identifiés des moments-clés en rapport avec la problématique étudiée (la réforme d'une instance ou une période de blocage dans la concertation sociale interprofessionnelle traditionnelle par exemple). Les documents produits par les organisations autour de ces périodes sont systématiquement pris en considération.

Finalement, et dans une moindre mesure, nous avons eu quelques occasions d'observer les acteurs à l'occasion de conférences, workshops, ou encore d'une table ronde⁸¹. Ces observations ont fait l'objet de notes qui servent de matériau secondaire à l'analyse. Malgré leur caractère parfois anecdotique, ce type de support permet, selon Paillé et Mucchielli « de confronter le discours et la pratique, et d'examiner directement les événements et incidents significatifs » (Paillé et Mucchielli 2012, p. 324). Les événements observés sont par exemple : une séance de commission parlementaire incluant des auditions autour de la réforme de la fonction consultative (Wallonie) ; une table ronde entre acteurs de l'économie sociale et partenaires sociaux autour de cette même réforme ; une séance de la *social academy* organisée par la FEB consacrée au futur de la concertation sociale, etc. Enfin, certaines notes d'observations sont également rédigées au regard de l'actualité médiatique sur la concertation sociale et l'économie sociale.

⁸¹ Cf. Annexe 1.

4. Traitement des données

Cette section présente les stratégies méthodologiques mobilisées dans la conduite de l'analyse. En sciences sociales et particulièrement dans les stratégies de recherches qualitatives, le recours à la théorisation ancrée (*grounded theory*) comme méthode d'analyse des données s'est largement répandu depuis le livre pionnier de Glaser & Strauss (1967) « *The discovery of Grounded theory : strategies for qualitative research* ». La théorisation ancrée consiste en un ensemble de méthodes qui comporte des lignes directrices à la fois systématiques et flexibles. C'est-à-dire qu'elles permettent simultanément de préserver l'analyse et le matériau des interprétations préconçues du chercheur (Timmermans & Tavory 2012, p. 175), mais restent flexibles, en laissant l'analyse s'adapter aux données, de manière à ce que le chercheur puisse finalement construire sa théorisation comme une théorie « ancrée » dans les données (Charmaz 2014). La théorisation ancrée préconise dès lors un rapport *bottom up* entre l'analyse et la théorie : l'important est de partir des données, auxquelles peuvent être appliqués des concepts issus des théories mobilisées dans le cadre théorique. Les désaccords fondamentaux entre Glaser et Strauss sur les prémisses, la conduite et la finalité de la théorisation ancrée pousseront toutefois les deux auteurs à un « divorce méthodologique » en 1987 : alors que Strauss prêche pour une approche constructiviste, replaçant les données dans leur contexte particulier, Glaser défend une approche post-positiviste par laquelle le chercheur a pour tâche de dégager une réalité objective de ses données.

L'application de la théorisation ancrée reste sujette à débat et fait toujours couler beaucoup d'encre, cinquante ans après la publication de l'ouvrage de Strauss et Glaser. Différentes traditions se sont constituées, mais ne permettent pas de clore les débats sur la mise en pratique de cette méthodologie (Paillé et Mucchielli 2012 ; Timmermans et Tavory 2012). En effet, cette posture méthodologique n'est pas exempte de failles, comme le relèvent notamment Howard-Payne (2016) et Timmermans et Tavory (2012). La première critique insiste sur le manque de clarté relatif à la démarche de recherche de la théorisation ancrée. Les lignes directrices, qu'elles soient issues de l'approche de Strauss ou de Glaser, se révèlent être assez peu explicites en ce qui concerne l'opération de traitement des données et freinent l'application pratique de l'approche. Des pistes complémentaires sur la démarche de recherche sont dès lors nécessaires. Une seconde critique touche la théorisation ancrée de manière plus fondamentale : selon Timmermans et Tavory (2012), l'induction à la base de la théorisation ancrée ne parvient pas toujours à produire de la théorie réellement innovante, car elle ne permet pas d'entretenir

des liens solides entre la théorie et les données. Il est cependant essentiel que le processus d'analyse ne se résume pas à un travail de « reconductions de prénotions » (Paillé et Mucchielli 2012, p. 328), mais permette également d'innover théoriquement. En l'occurrence, dans le cadre de notre recherche, le cadrage théorique mobilisé jusqu'à présent met surtout l'accent sur le *statu quo* qui expliquerait le caractère relativement fermé des instances de concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale. Les hypothèses formulées mettent dans un premier temps en avant des thèmes et des éléments explicatifs issus de la théorie, même s'il est attendu qu'elles n'épuisent pas la richesse du matériau. En effet, la littérature empirique de même que la cartographie montrent que le changement instantiel est présent. Seulement, les théories classiques n'offrent pas d'outils conceptuels clés en main pour l'appréhender. Il y a un besoin de créer les concepts adéquats pour saisir le changement à l'œuvre. Il est dès lors essentiel de développer une méthode d'analyse basée sur l'émergence graduelle des résultats de l'analyse des données empiriques afin de rendre possible le développement de nouvelles propriétés qui viendront compléter les cadres existants déjà mobilisés dans la recherche.

Ces orientations fondamentales et les discussions dans la littérature autour de la théorisation ancrée ont profondément influencé notre démarche de recherche. En effet, sans pour autant s'y référer strictement, certains aspects de la conduite de la recherche trouvent écho dans les principes de la théorie ancrée (dans son volet straussien). Il s'agit de s'éloigner d'une application stricte des théories existantes et de développer des adaptations et variantes à partir des données empiriques. Différentes traditions se sont constituées, mais ne permettent pas de clore les débats sur la mise en pratique de cette méthodologie. C'est pourquoi, afin de consolider cette approche, nous avons précisé notre posture méthodologique en optant pour la *méthode de l'analyse thématique*, qui s'inscrit dans la filiation de la théorie ancrée, et est présentée par Paillé et Mucchielli (2012, p. 231-313) dans leur ouvrage sur l'analyse qualitative en sciences sociales. L'analyse à l'aide des thématisations (ou thèmes) correspond bien à l'application du raisonnement par abduction. Ce dernier préconise en effet de prêter attention aux anomalies ou éléments surprenants qui serviront de base aux nouveaux concepts théoriques. Cela constitue une stratégie d'analyse des données complémentaires à l'analyse basée sur des concepts préexistants. L'analyse thématique entend rendre compte des données en observant directement le sens que les acteurs (individus ou organisations) donnent au sujet traité. Il s'agit donc, lors du traitement des données, de dépasser le stade de la description et d'identifier directement les phénomènes logés dans les données.

Au centre de l'analyse thématique se trouve le travail de thématisation, c'est-à-dire la création de thèmes à partir du contenu analysé et des objectifs de recherche (Paillé et Mucchielli 2012, p. 232). Deux démarches sont possibles : la thématisation continue qui dure tout au long de la recherche et la thématisation séquencée qui, selon une démarche plus hypothético-déductive, consiste à d'abord élaborer des thèmes pour ensuite les appliquer aux données. Dans notre recherche, nous avons opté pour la démarche de thématisation continue afin de gagner en finesse dans l'analyse et de laisser parler les données (Paillé et Mucchielli 2012, p. 235-6). Néanmoins, parce qu'il s'agit d'un vaste travail d'analyse, d'autant plus à partir d'un corpus important, la thématisation doit nécessairement reposer sur une problématique de recherche précise et solide au risque de se perdre dans les données. En effet, la construction des thèmes et sous-thèmes doit servir les objectifs de la recherche et aider le chercheur à faire le tri dans ses données. Nous avons donc défini, au départ de l'analyse, une série de thèmes inspirés de notre cadre théorique afin de guider l'examen des données.

Coder les données en thèmes et sous-thèmes est par ailleurs un processus inhérent au traitement des données de l'analyse qualitative (Coman et al. 2016). Bryman définit l'opération de codage de la manière suivante :

Coding is one of the most central processes in grounded theory. It entails reviewing transcripts and/or field notes and giving labels (names) to component parts that seem to be of potential theoretical significance and/or that appear to be particularly salient within the social worlds of those being studied. (Bryman 2012, p. 568)

Si l'analyse thématique ne vise pas à interpréter ou théoriser, il ne s'agit cependant pas uniquement de classer et d'organiser les données, mais de les synthétiser en thèmes articulés les uns avec les autres. Le travail d'interprétation s'en trouve donc facilité par la suite. Pour coder les données, le logiciel d'aide à l'analyse qualitative, NVivo (version 12), facilite le traitement systématique des données. NVivo fait partie de la famille des CAQDAS – *Computer assisted Qualitative Data Analysis Software* – outils auxquels recourt fréquemment l'analyse qualitative et qui reposent sur le travail réflexif du chercheur (Lejeune 2008) et la pratique du codage manuel afin de se concentrer sur l'interprétation des données (Coman et al. 2016). Le passage par le logiciel ne nécessite donc pas une mise en forme particulière des documents récoltés pour être importés et analysés dans Nvivo. Lejeune résume la valeur ajoutée de ce type de logiciel pour la conduite de l'analyse :

[S]i la formulation identifiée par l'analyste se retrouve dans d'autres passages du corpus analysé, les différents extraits pourront être rapprochés (par l'ordinateur) et ainsi comparés (par le chercheur). Une telle lecture transversale du corpus assiste l'analyste dans son travail de construction d'une interprétation. (Lejeune 2008, p. 598)

L'opération de codage se déroule en plusieurs étapes réalisées à l'aide de lectures répétées et attentives des données (Kaufmann 1996 ; Paillé et Mucchielli 2012). Dans un premier temps, un retour est opéré vers la problématique afin de déterminer les questions analytiques auxquelles confronter les données, et de savoir quels aspects des sources sont considérés comme significatifs. S'ensuit une révision continue du codage, au fur et à mesure de la collecte et du traitement du matériau empirique. Les ressources sont codées par fragments, pouvant contenir une ou plusieurs phrases. S'ajoute à cela une étape de mise en relation des codes les uns avec les autres, dans la perspective de former des groupes de codes desquels émergeront des thématiques. Enfin, il s'agit de repasser plusieurs fois en revue toutes les données à la lumière des thématiques, une fois celles-ci constituées, dans le but de les articuler dans un schéma de compréhension global.

L'ensemble de ces opérations peut être compris selon une logique à deux niveaux, ou « cycles » de codage (Saldana 2009) : le niveau initial et le niveau focalisé (*focused*). Charmaz présente les codes initiaux (ou de premier cycle) de la manière suivante :

Initial codes are provisional, comparative, and grounded in the data. They are provisional because you aim to remain open to other analytic possibilities and create codes that best fit the data you have. You progressively follow up on codes that indicate that they fit the data. Then you gather data to explore and fill out these codes. (Charmaz 2014, p. 117)

Cet extrait montre le caractère flexible de l'analyse et démontre l'utilité du processus continu de collecte des données. Le deuxième niveau (ou cycle) de codage, qui forme les prémisses des thématiques, se concentre autour de l'opération de « *focused coding* ». Celle-ci résulte du processus de révision permanente des codes issus du codage initial. Elle a pour but de dégager et de développer les codes qui sont les plus pertinents (fréquents, importants, synthétiques, etc.). Les codes « focalisés » revêtent alors une dimension plus substantielle que les codes initiaux et vont permettre la construction de thématisations générales. C'est l'articulation de ces thématiques qui constituent finalement le squelette de l'analyse. Ainsi, pour reprendre les mots de Paillé et Mucchielli : « l'analyse thématique n'a pas d'autre prétention que de rendre compte des témoignages et de les mettre en perspective. Lorsqu'elle rend compte des témoignages, elle fait œuvre de restitution, lorsqu'elle les met en perspective, elle fait preuve d'analyse » (2012, p. 290).

Le codage en tant que traitement des données doit donc être envisagé comme un processus qui requiert rigueur et transparence. Il est en effet indispensable d'explicitier le travail d'analyse

afin de rendre celle-ci la plus transparente possible et attester de la crédibilité et de la fiabilité de la recherche.

Nous avons constitué un corpus à partir des transcriptions des entretiens⁸² et des ressources documentaires que nous avons importées et classées dans NVivo. NVivo supporte différents formats (bandes audio, PDF, Word, images, etc.), ce qui s'avère particulièrement utile, car permet de réunir l'ensemble des données, quelle que soit leur nature (entretien, législation, note interne, etc.) en un seul et même endroit. Pour faciliter l'analyse et le travail des données, NVivo rend possible la création de « cas » qui permettent de regrouper et caractériser les sources du corpus, en les dotant d'attributs. Ici, nous avons créé des cas selon les niveaux de pouvoir (fédéral, bruxellois, flamand et wallon) afin d'y intégrer les instances étudiées. L'objectif étant ici de rassembler l'ensemble des fichiers de notre corpus issus d'une même instance afin de simplifier l'analyse.

Le codage des sources en nœuds commence lorsque le corpus est organisé. Les nœuds permettent de « regrouper des ressources portant sur des thèmes et sujets particuliers »⁸³. NVivo rend possible la création de différents niveaux afin d'identifier des thématiques générales comme nœuds principaux (les « nœuds de niveau supérieur » en langage NVivo), précisées par un ou plusieurs sous-nœuds. Par exemple, dans notre recherche, le nœud ou thème « Représentation » est divisé en plusieurs sous-nœuds ou sous-thèmes (fonctionnement, circonscription, critères, mandat, matières, représentativité) afin d'en affiner le contenu. Comme indiqué dans la Figure 22, la colonne « Fichiers » précise le nombre de sources (entretiens et ressources documentaires) concernées par le nœud. La colonne « Références » indique, elle, le nombre d'extraits codés pour chaque nœud. Il est alors possible d'obtenir l'ensemble des passages codés selon les nœuds.

⁸² Les entretiens ont été entièrement retranscrits pour qu'il soit possible de les coder, à l'exception de certains entretiens exploratoires et de trois entretiens dont l'enregistrement a été compromis pour raisons techniques et qu'il n'a donc pas été possible de retranscrire. Nous tenons les enregistrements audio et les retranscriptions complètes à la disposition du jury de thèse.

⁸³ « NVivo 10 for Windows », Guide de démarrage rapide, 2014, p. 23.

Figure 22 : Nœud « Représentation » et ses sous-nœuds

Nom	Fichiers	Références
▼ ● Représentation	29	227
● Représentativité	15	25
● Représentation_matières	4	5
● Représentation_mandat	18	35
● Représentation_critères	3	3
● Représentation_circonscription	18	28
● Représentation fonctionnement	16	27

Nous distinguons trois temps dans la construction des thèmes ou nœuds de nos données. Tout d'abord, nous avons opéré une première session de codage à partir du cadre théorique. Nous avons créé des nœuds tels que « ressources », « reconnaissance » ou encore « rapport à l'État ». Dans un second temps, au fur et à mesure des entretiens, nous avons travaillé sur base des données que nous récoltions pour construire de nouveaux nœuds, par exemple « arguments au blocage », « politiques liées à l'économie sociale » ou « arguments d'ouverture au non-marchand ». Nos codes initiaux s'inspirent donc à la fois de la théorie et des données empiriques. Enfin, tout au long de l'analyse, parce que le codage implique de repasser en revue l'ensemble des données, d'autres thématiques intéressantes à mettre en avant sont apparues et avec elles donc, une nouvelle vague de nœuds : « subsides vs liberté », « risques d'instrumentalisation », etc. C'est également pendant le codage final que les premiers thèmes ont été affinés en sous-nœuds afin d'en préciser le contenu. Enfin, avant de nous lancer dans la rédaction, nous avons une dernière fois réorganisé les nœuds et thématiques en suivant les hypothèses de la recherche (cf. Figure 23). Cette distinction est bien sûr arbitraire et certains nœuds sont pertinents pour plus qu'une seule hypothèse. Ce tri permet néanmoins d'organiser encore une fois les données et facilite le retour aux codes lors de la rédaction.

Figure 23 : Organisation des nœuds pour la rédaction des chapitres analytiques

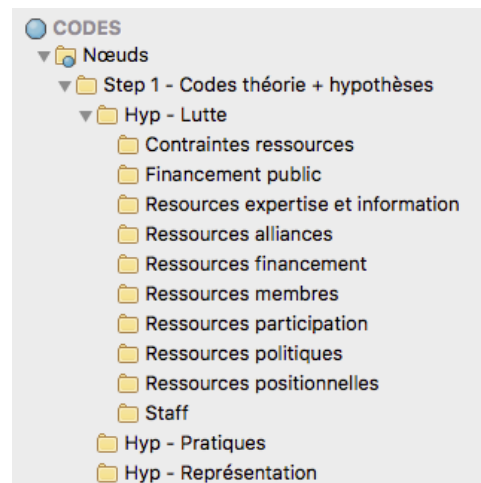


Figure 24 : Résumé de la méthodologie de la recherche

- Posture épistémologique → interprétative
- Posture ontologique → constructiviste
- Stratégie de recherche → qualitative
- Raisonnement → par abduction
- Méthode → analyse catégorielle
- Technique → entretiens + codage via Nvivo (CAQDAS) + réseaux thématiques

Le chapitre suivant présente les hypothèses de recherche construites sur base de la théorie et de la phase empirique exploratoire (ayant mené à la cartographie institutionnelle arborescente). Ces hypothèses se concentrent autour de facteurs explicatifs dont l'objet sert d'angle au traitement des données. Par la suite, il est attendu que les thématiques issues de l'analyse viennent nuancer ces facteurs explicatifs et en dévoiler d'autres.

CHAPITRE 4 : ANALYSER LES CAPACITES DE TRANSFORMATION DE LA CONCERTATION SOCIALE FACE AUX ACTEURS DE L'ECONOMIE SOCIALE

Introduction : cadrer l'analyse par des scénarios

Nous inspirant de la démarche des « théories configurationnelles » appliquées à l'étude de la concertation sociale (Compston 2003 ; Menz 2011), nous optons pour une construction du cadre d'analyse de la recherche fondée sur des scénarios. L'approche par des scénarios permet d'identifier les facteurs explicatifs des tendances à la fermeture ou à l'ouverture des instances de concertation sociale. Le cadre théorique présenté au chapitre précédent mobilise une série d'approches touchant aux acteurs, aux modes d'intermédiation avec l'État et au changement institutionnel. Ce cadre offre les clés de lecture nécessaires pour appréhender les conditions et les obstacles à l'ouverture de la concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale. Les différents concepts s'y rapportant constituent la base des scénarios et des hypothèses formulées ci-après, qui sont ensuite opérationnalisés afin que le cadre d'analyse puisse être appliqué aux cas d'études considérés. Pour rappel, ceux-ci comprennent les instances de concertation sociale à quatre niveaux de pouvoir différents en Belgique (fédéral, bruxellois, flamand et wallon). Les acteurs visés sont les partenaires sociaux, les fédérations d'économie sociale ainsi que, dans une moindre mesure, les acteurs politico-administratifs en lien avec les instances étudiées. Les acteurs étatiques ne sont pas étudiés au niveau de leurs stratégies pour influencer l'environnement institutionnel, mais plutôt comme un facteur parmi d'autres, car leur intervention peut peser sur la détermination des stratégies des autres d'acteurs.

L'objectif de l'analyse est d'éclairer les processus de transformation de la concertation sociale ayant mené à la cartographie institutionnelle arborescente (CIA). Ceux-ci n'étant pas univoques, il convient de les situer, dans chacun des niveaux institutionnels étudiés, parmi des scénarios théoriquement possibles, mais pas forcément advenus empiriquement. Ceux-ci sont inspirés de la typologie néo-corporatisme-pluralisme traditionnellement mobilisée pour décrire les relations entre État et société civile organisée (Arcq et Marques-Pereira 1991).

Les acteurs centraux de la question de recherche sont les acteurs de l'économie sociale, autrement dit les acteurs étiquetés *outsiders*, car ils sont historiquement absents des instances

de concertation sociale, mais leur représentation institutionnelle a émergé depuis une trentaine d'années. L'étude de ces acteurs constitue une partie importante de l'analyse. La reformulation de la question de départ – quelles possibilités d'ouverture de la concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale ? – en la question de recherche suivante symbolise cette centralité des acteurs de l'économie sociale dans la recherche :

Pourquoi l'ouverture des instances de concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale se concrétise-t-elle par la création d'instances spécialisées qui viennent se greffer aux marges des instances originales de la concertation sociale ?

Les fédérations coupoles de l'économie sociale « à vocation interprofessionnelle » en Belgique n'ont pas encore fait l'objet d'un travail d'enquête approfondi. Dans ce cadre, il est nécessaire de présenter la nature de l'intérêt qu'elles défendent, leurs capacités organisationnelles, les conceptions qu'elles entretiennent face aux différents modes de représentation possible dans la sphère politique, *etc.* L'étude des acteurs de l'économie sociale en lien avec le système de concertation sociale ne peut cependant se faire sans prendre en compte les acteurs principaux de la concertation : les partenaires sociaux. Les interactions entre les deux types d'acteurs font donc partie des facteurs à explorer pour comprendre la cartographie institutionnelle arborescente.

Les objectifs et stratégies de chaque type d'acteurs en présence sont hypothétiquement déterminés dans le cadre des scénarios. Suivant l'heuristique de recherche propre à l'institutionnalisme centré sur les acteurs (Mayntz et Scharpf 2001), il est entendu que les acteurs sont partiellement déterminés par leur environnement institutionnel tout en ayant des possibilités d'y apporter des modifications. Pour aller plus loin, en suivant Crozier et Friedberg (1977), nous postulons dans le cadre de cette recherche que seuls les acteurs présents dans un système peuvent le changer. L'analyse va précisément s'intéresser à leurs capacités et stratégies pour influencer leur environnement institutionnel. Les stratégies telles que conceptualisées par Crozier et Friedberg (1977) se déroulent dans un contexte de rationalité limitée des acteurs : elles ne sont que rarement le moyen de parvenir à un objectif clair et circonscrit. Ces stratégies sont à rechercher dans les comportements adoptés par les acteurs, qui peuvent être catégorisés selon deux aspects : « un aspect offensif : la saisie d'opportunités en vue d'améliorer [leur] situation ; et un aspect défensif : le maintien et l'élargissement de [leur] marge de liberté, donc de [leur] capacité à agir » (Crozier et Friedberg 1977, p.47-48).

L'analyse cherche à éclairer, rassembler et à replacer les différents éléments issus du jeu des acteurs susceptibles de transformer le design institutionnel de la concertation sociale. Il n'est absolument pas exclu – et même plutôt attendu – que des éléments provenant des deux scénarios puissent se combiner pour caractériser les trajectoires hybrides de la transformation des instances. Le cadre théorique offre jusqu'à présent peu de certitudes sur le déroulement et les fondements du changement. Jusqu'à présent, la problématique identifie un motif « de départ » (l'émergence institutionnelle des acteurs de l'économie sociale) et un design institutionnel « d'arrivée » (la cartographie institutionnelle arborescente mêlant les partenaires sociaux et d'autres acteurs issus de la société civile organisée). C'est pourquoi une enquête plus approfondie est nécessaire pour comprendre les mécanismes qui ont mené à cette intégration des acteurs de l'économie sociale dans la CIA. Les hypothèses présentées dans ce cadre d'analyse tâchent donc de comprendre le chemin entre le motif de départ et le design institutionnel d'arrivée en utilisant les scénarios de la fermeture complète ou de l'ouverture totale des instances de concertation sociale comme points de repère. De cette manière, il sera possible d'identifier des traits caractéristiques des nouveaux modes d'intermédiation et de contribuer au débat sur le futur de l'organisation néo-corporatiste des intérêts dans le cadre de la concertation sociale. Les transformations étudiées ne sont pas appréhendées de manière figée ni définitive, mais plutôt sous la forme d'une trajectoire dont les fondements se trouvent dans le système de concertation sociale interprofessionnelle d'origine (cf. Chapitre 1) et qui s'ajuste constamment aux jeux d'acteurs et au contexte.

La construction du cadre d'analyse est présentée de la manière suivante. Dans un premier temps, les scénarios inspirés de la théorie et encadrant la problématique de recherche sont dévoilés. Ensuite, l'espace entre ceux-ci est présenté comme accueillant les « trajectoires hybrides » menant à la cartographie institutionnelle arborescente (CIA). Finalement, un ensemble de cinq hypothèses portant sur la manière dont les acteurs peuvent influencer le parcours des trajectoires hybrides est présenté et opérationnalisé. Ces différentes étapes de la recherche sont autant d'outils utiles à l'analyse des données dans les chapitres suivants.

1. Scénarios et rôles des acteurs

La construction de ce cadre d'analyse prend pour point de départ deux scénarios relatifs à la prise en compte, par la concertation sociale, des intérêts de l'économie sociale : l'ouverture totale des instances de concertation sociale à ces intérêts (voire à d'autres) et, à l'inverse, celui

d'une fermeture complète, posant un rempart autour des partenaires sociaux historiques. La CIA dans laquelle se situent les acteurs étudiés tend à s'inscrire entre ces deux scénarios. Inspirés des théories néo-corporatiste et pluraliste, ces derniers constituent des idéaux types vers lesquels pourraient tendre les instances. La conception wébérienne de l'usage d'idéaux types indique que ceux-ci accentuent certains traits de l'objet considéré (ici, les instances de concertation) afin de présenter une version stylisée de la réalité observée (Coenen-Huther 2003). L'utilisation de concepts idéaux-typiques permet de faire émerger des hypothèses (Coenen-Huther 2003, p.543) :

La conceptualisation idéale-typique est la construction logique sous l'angle de laquelle sera examinée la réalité empirique. Il s'agit donc d'une opération intermédiaire entre l'interrogation initiale du chercheur et les conclusions auxquelles ses travaux le conduisent. Ce sont les écarts enregistrés entre la réalité préalablement construite et la réalité mise au jour par la recherche qui sont de nature à fournir des hypothèses relatives aux motivations ou aux comportements des acteurs.

Les « écarts » par rapport aux caractéristiques idéales-typiques des scénarios sont épinglés tout au long des chapitres 5, 6 et 7 et permettent d'affiner les trajectoires hybrides prises par les instances au-delà d'une position médiane entre la fermeture et l'ouverture des instances. La sous-section suivante présente ces derniers scénarios, qui ont vocation à être utilisés comme jalons pour étudier la réalité empirique.

1.1 Scénario 1 : fermeture des instances

Le scénario de fermeture des instances représente, dans sa version la plus extrême, un système fermé où aucun acteur *outsider* n'est accepté. La fermeture des instances équivaut dès lors à l'absence totale de représentation de l'économie sociale. Cela signifie soit que l'économie sociale n'est pas suffisamment constituée sur le plan organisationnel pour mettre en place sa représentation, soit que les acteurs qui y sont déjà représentés ou qui déterminent qui est représenté sont rigoureusement opposés à l'arrivée de nouveaux venus. Ce scénario s'appuie sur les caractéristiques de l'organisation néo-corporatiste des intérêts relatives à la composition des instances : elles ne sont pas prévues pour s'ouvrir à de nouveaux acteurs, car l'organisation néo-corporatiste limite le nombre de parties prenantes et la nature des intérêts représentés pour rendre possible un échange politique entre ces quelques acteurs et l'État. En théorie, seules les organisations porteuses des intérêts se rapportant à la représentation fonctionnelle du capital (employeurs) et du travail (travailleurs) disposent de la possibilité de collaborer dans les instances. Il n'y a, en outre, pas de compétition entre les groupes pour être présent dans les instances de concertation sociale, car ceux-ci disposent d'un monopole de la représentation. Il

y a donc une invitation à vérifier, lors de l'étude des instances de concertation comprises dans la CIA, dans quelle mesure ces principes néo-corporatistes (acteurs monopolistiques, nature de l'échange politique, *etc.*) sont présents (et dans ce cas, s'ils le sont tous et à quel degré) ou non. Plus ils sont présents, moins les acteurs de l'économie sociale le seront. Dans ce cas de figure, la fermeture des instances entraîne leur *statu quo* au fil du temps et la nécessité pour les acteurs de l'économie sociale d'élaborer d'autres modes de représentation dans les espaces laissés libres par la concertation sociale. La fermeture des instances grâce à l'organisation néo-corporatiste stricte des intérêts est également synonyme d'une autonomie de la concertation sociale dans les matières pour lesquelles elle est compétente (à l'image d'un second circuit de prise de décision à côté de celui, classique, qui implique le gouvernement et le parlement).

1.2 Scénario 2 : ouverture des instances

Selon la typologie traditionnellement mobilisée dans la littérature sur les modes d'intermédiation entre les groupes d'intérêt et l'État, l'extrémité « ouverture totale » devrait incarner le pluralisme. Néanmoins, le cadre théorique a également permis d'identifier des formes évolutives du néo-corporatisme, par exemple le post-corporatisme (Donaghey 2005), incluant une plus grande diversité et un plus grand nombre d'acteurs que dans le modèle néo-corporatiste classique. L'extrémité « ouverture » est donc plus encline à intégrer plusieurs sources d'inspiration théoriques portant sur l'inclusion croissante d'acteurs dans la concertation sociale. Pour rappel, celle-ci peut, selon Baccaro (2003) et Compston (2003) parfaitement exister sans organisation néo-corporatiste des intérêts – à tout le moins dans des pays peu empreints de caractéristiques néo-corporatistes. Il s'agit de voir ce qu'il en est dans un pays comme la Belgique, qui a pour habitude de fonctionner selon ce mode d'intermédiation. Le scénario d'ouverture postule que les instances se transforment fondamentalement suite à l'impulsion d'acteurs marginaux. Cette évolution du système de concertation sociale suppose une remise en question du monopole de représentation des partenaires sociaux. Dans le cas d'une refonte de ce système, on peut imaginer, par exemple, que la prémisse relative à l'adhésion au capitalisme et aux principes de l'économie de marché soit mise en cause et que la participation aux instances de concertation ne soit plus conditionnée par le caractère fonctionnel des intérêts (possédants-travailleurs). En théorie, cela s'approche du modèle pluraliste dans lequel les différents groupes en présence régulent entre eux leurs stratégies d'influence, de sorte qu'aucun monopole de représentation ne puisse advenir. Les échanges entre l'État et les groupes d'intérêt ne sont alors pas stables, bien que les différences de

ressources entre les acteurs puissent en privilégier certains, comme le nuance la thèse néo-pluraliste (Saurugger 2008). Les acteurs cherchant à être influents ne sont pas strictement égaux dès le départ, chacun dispose de ses propres ressources qui peuvent potentiellement lui donner un avantage sur les autres, permettant à certains d'entre eux d'occuper systématiquement des positions prépondérantes. Cette considération est symptomatique de la prédisposition des groupes d'intérêt à sécuriser des ressources qui leur permettront de survivre et de défendre leurs intérêts (Lowery 2007). L'extrémité « ouverture » de l'axe ci-dessous implique dès lors également différentes contraintes pour les acteurs qui souhaitent jouer le jeu de l'institutionnalisation. Elle représente donc les instances comme lieux ouverts à la compétition entre acteurs divers pour obtenir des ressources positionnelles avantageuses. Cependant, à l'inverse de l'extrémité « fermeture », elle ne restreint pas le nombre ou le renouvellement des acteurs représentés.

La capacité des deux scénarios à servir de repères à l'évolution des instances de concertation n'est pas équivalente puisque la concertation sociale belge est historiquement empreinte de caractéristiques « modérément néo-corporatistes » (Siaroff 1999). Les acteurs composent dès lors avec un point de départ des transformations institutionnelles qui se situe plutôt « côté fermeture » des instances. La dépendance au sentier octroie en outre un surcroît de poids au *statu quo* institutionnel (Ebbinghaus 2009). Cela signifie que les transformations souhaitées par les acteurs, si elles vont dans le sens d'une plus grande ouverture, auront toujours comme contrainte de se départir des principes néo-corporatistes structurant les institutions à l'origine. Ceci est illustré par la CIA, dans laquelle les instances d'origine de la concertation sociale restent quasiment intactes.

Figure 25 : Les scénarios idéaux typiques

Fermeture	Trajectoires hybrides ?	Ouverture
Statu quo des instances		Réformes des instances
Nombre limité d'instances		Démultiplication des instances
Acteurs limités (types et nombre)		Acteurs illimités (types et nombre)
Composition immuable		Composition variable
Processus autonome de prise de décision		Étape du processus de décision
Dialogue social		Dialogue civil
Thématiques socio-économiques		Thématiques variées
Nature définie des intérêts représentés (K/T)		Nature variée des intérêts représentés
Modèle représentatif		Modèle délibératif

1.3 Étudier la capacité d'évolution du modèle néo-corporatiste de concertation sociale à l'aide de trajectoires hybrides

Le développement de la CIA s'apparente à un éloignement du scénario de fermeture complète des instances à des acteurs-tiers. L'analyse des données empiriques a dès lors pour but de mettre en évidence les principes sous-jacents de la CIA, afin de situer cette transformation institutionnelle par rapport aux scénarios d'ouverture et de fermeture. Cette transformation de la concertation sociale semble en effet complexifier l'organisation et la structuration des instances en ajoutant, aux instances traditionnelles, de nouvelles instances accueillant les acteurs de l'économie sociale. Un système institutionnel hybride se dessine alors et tend à entrecroiser des traits caractéristiques présents dans chacun des scénarios.

En effet, dans le cas de la CIA, des instances additionnelles sont créées pour accueillir les acteurs de l'économie sociale plutôt que de réformer les instances existantes de façon endogène, en modifiant leur composition. Les informations fournies par la cartographie montrent que les instances de concertation sociale restent presque inchangées depuis leurs créations respectives

et que les instances relatives à l'économie sociale ont une composition mixte en plusieurs bancs (trois, syndicats – employeurs – économie sociale, ou quatre selon la présence instituée ou non de représentants étatiques). La cartographie permet également de constater que les instances relatives à l'économie sociale ont un spectre d'intervention plus limité tant au niveau des thématiques dont elles sont saisies que de leur rôle dans la prise de décision politique (cf. Chapitre 1). Elles sont exclusivement consultatives tandis que les instances de concertation sociale cumulent la fonction consultative avec des fonctions de négociation et de concertation (ou à tout le moins les partenaires sociaux sont systématiquement présents dans les instances qui exercent l'une ou l'autre fonction). Il faut aussi noter que l'évolution vers la CIA a essentiellement lieu au niveau régional. Le niveau fédéral, le plus central de la concertation sociale (car les accords interprofessionnels et la plupart des conventions collectives de travail s'y négocient) paraît être laissé intact, car il ne comporte pas d'instances relatives à l'économie sociale.

Actuellement, il semble qu'une hypothèse générale de tendance à la fermeture soit de mise, la CIA reflétant une forte dépendance au sentier. Les instances relatives à l'économie sociale se conforment dans une certaine mesure aux principes de fonctionnement des instances de concertation sociale, voire en assurent une partie des missions, et ne semblent pas menacer l'équilibre de ces dernières. Une place *ad hoc* leur est assignée dans la cartographie, où les nouveaux acteurs viennent grossir les rangs des acteurs institutionnalisés. Il faut néanmoins dépasser cette hypothèse générale de fermeture afin de saisir l'opportunité de comprendre les effets de l'inertie des instances de concertation d'origine sur le mode d'intermédiation. Celui-ci évolue de fait immanquablement, malgré cette fermeture apparente, en raison de la présence des acteurs de l'économie sociale qui œuvrent à leur représentation depuis les instances qui leur sont consacrées. L'analyse détermine, par après, ce que ce positionnement des acteurs révèle des transformations du système de concertation sociale sur d'autres dimensions (fonctions et compétences, thématiques traitées, etc.). Les trajectoires hybrides peuvent en effet prendre plusieurs formes et la formulation d'hypothèses dans la section suivante propose de tester différents paramètres pour les comprendre sur base des acteurs et de leurs interactions.

L'hybridation du système de concertation sociale prend donc la forme de trajectoires – au départ de la situation historique initiale – sous l'impulsion des acteurs qui s'en saisissent. L'enjeu de la recherche est d'expliquer, sur base des jeux d'acteurs, le parcours des différentes trajectoires institutionnelles (selon les instances et les niveaux de pouvoir) pour en arriver à la CIA.

2. Hypothèses sur les jeux d'acteurs

Chaque hypothèse s'intègre dans un cadre d'analyse pourvu de deux pôles idéaux typiques précédemment présentés. Entre ces deux scénarios modèles se trouvent les trajectoires hybrides empreintes d'écarts par rapport aux dimensions idéales-typiques présentées, qui constituent autant d'anomalies ou de faits surprenants par rapport aux scénarios-types, et dont l'observation fait partie du raisonnement par abduction (cf. Chapitre 3).

Traditionnellement, la formulation d'hypothèses s'inscrit dans une démarche hypothético-déductive. Néanmoins, l'analyse catégorielle qui guide cette recherche vise à enrichir la littérature également sur le plan théorique, principalement en ce qui concerne la théorie néo-corporatiste et les innovations institutionnelles liées à la concertation sociale. L'analyse empirique s'inscrit donc partiellement dans un contexte théorique délimité qui sert d'angle à la collecte et au traitement des données. L'assise théorique et sa conceptualisation à l'aide des scénarios idéaux typiques aident en outre à préciser les étapes ultérieures de la recherche (Rossman et Rallis 2016). Sans restreindre *a priori* le potentiel du matériau empirique, les hypothèses tirées de la théorie et de la CIA constituent des voies d'exploration et d'analyse des données afin d'articuler les trajectoires hybrides prises par les instances de concertation.

D'abord, la formulation d'hypothèses met en exergue certains éléments susceptibles d'expliquer les tendances au *statu quo* ou au changement – à la marge – des instances. La littérature mobilisée dans la construction de la problématique permet surtout d'expliquer les tendances qui relèvent du *statu quo*. Néanmoins, et comme cela a été mentionné à plusieurs reprises, la CIA présente à la fois des traits d'inertie par rapport à l'organisation néo-corporatiste historique de la concertation sociale et des traits de changement de par la création d'instances relatives à l'économie sociale. L'enjeu est dès lors de formuler des hypothèses qui portent sur l'explication de cet entre-deux.

Ensuite, l'opérationnalisation est une étape de la construction des hypothèses qui consiste en la transposition en indicateurs des concepts présents afin de les évaluer empiriquement (Coman et al. 2016). L'opérationnalisation entend aussi déterminer quelles questions analytiques en lien avec la problématique générale sont posées lors de la lecture des corpus de données. Celles-ci font office de guides d'analyse dans le traitement des données.

Nous considérons que les indicateurs qui sont développés pour chaque hypothèse sont à entendre dans le sens de marqueurs, à savoir qu'ils « ne prennent sens qu'en fonction du matériau et du questionnement du chercheur. [...] Les formulations incorporées dans les marqueurs étant propres à l'univers social considéré, le repérage et la construction des registres doivent donc être répétés à chaque nouvelle enquête » (Lejeune 2008, p. 599). Leur stabilité à travers les différents cas de la recherche peut néanmoins les rendre applicables, dans une certaine mesure, à d'autres contextes. Le caractère ouvert et qualitatif de la recherche n'a d'ailleurs pas pour vocation d'élaborer des indicateurs restrictifs par rapport à l'empirie qu'ils servent à ordonnancer. C'est en ayant ces marqueurs en tête que sont codées les données récoltées sur base des entretiens, tout en ne les considérant pas *a priori* comme une liste exhaustive. Si des données semblent renseigner des facteurs explicatifs prometteurs qui ne peuvent être rattachés à aucun marqueur/indicateur, elles seront codées en tant que telles et de nouveaux indicateurs pourront venir compléter la liste existante et éventuellement générer de nouvelles hypothèses. Paillé et Mucchielli (2012, p. 124) indiquent que l'univers empirique considéré est en effet constitué de :

référénts très divers, actualisés en cours d'analyse à un rythme, à une ampleur et selon des modalités difficiles à prévoir. C'est le prix à payer pour une analyse vivante qui n'est pas réduite à une reconduction de prénotions et qui ne succombe pas à la tentation du compromis théorique consistant à écarter ce qui n'entre pas dans le cadre de départ.

À l'aide de ces outils, l'objectif est de parvenir, au fil de l'analyse des données, à chercher des clés de compréhension des trajectoires hybrides par rapport aux modèles idéaux typiques. Comme mentionné ci-dessus, l'utilisation d'indicateurs se manifeste par le codage des données qui permet de définir et de rendre compte des phénomènes présents dans les corpus (Charmaz 2014). Ensemble, les questions analytiques et les indicateurs associés à chacune des hypothèses servent de repères permettant de les opérationnaliser et de guider le traitement des données.

Les hypothèses développées ci-dessous prennent pour point de départ différentes dimensions évoquées dans le cadre théorique et qui paraissent être la source des jeux des acteurs. Elles comprennent : les stratégies par rapport au changement souhaité (H1) ; la lutte pour les ressources positionnelles (H2) ; la conception de la relation à l'État (dialogue social et dialogue civil) en lien avec l'évolution des pratiques de concertation (négociation, consultation) (H3) ; les caractéristiques des intérêts représentés en lien avec la représentativité des acteurs (H4) et les fondements et les principes de la représentation en place (H5).

2.1 Stratégies des acteurs par rapport au changement souhaité

Il apparaît crucial de caractériser les instances relatives à l'économie sociale qui semblent se situer aux « marges » des instances de concertation sociale afin de déterminer dans quelle mesure les premières sont susceptibles de venir troubler le fonctionnement des secondes. Il s'agit de commencer par identifier précisément quels sont les objectifs des acteurs de l'économie sociale par rapport à celles-ci.

Le cadre théorique a montré que la CIA semble s'apparenter au type de changement par empilement (*layering*) issu de la typologie des changements institutionnels graduels de Mahoney et Thelen (2010). Ce type de changement désignerait les branches additionnelles, les instances relatives à l'économie sociale, qui viennent se greffer sur les instances d'origine de la concertation sociale. Le scénario par empilement permet de s'intéresser simultanément aux dynamiques se jouant entre acteurs dans les instances de la concertation sociale et dans celles relatives à l'économie sociale. D'un côté, les partenaires sociaux disposent de ressources positionnelles importantes et se mobilisent pour préserver les instances qui les leur octroient. Les acteurs désirant un changement institutionnel, puisqu'ils ne parviennent pas ou sont empêchés de modifier les instances de l'intérieur, vont dès lors construire le changement aux marges de ces institutions. Mahoney et Thelen postulent que l'accumulation des changements par empilement, produisant de manière croissante des interactions entre les acteurs, finit par produire tôt ou tard une réforme profonde des institutions. Il s'agit, dans ce cadre, de déterminer ce que souhaitent les acteurs qui agissent pour la transformation des instances : quel est leur objectif ultime ? Avoir la position la plus favorable possible dans le système de représentation existant ? Ou bien réformer complètement ce système ? Est-ce qu'entrer dans la CIA est une finalité de la quête de représentation ou un moyen pour transformer fondamentalement le système ? Pour répondre à ces interrogations, il faut préciser quels sont les objectifs, mais aussi les moyens et actions mis en œuvre par les acteurs de l'économie sociale.

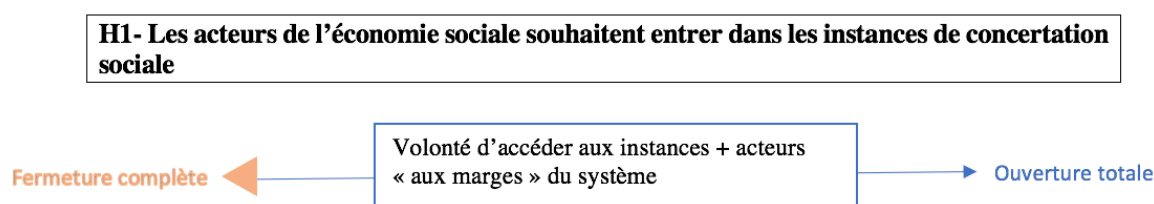
Certains éléments de la typologie des transformations sociales de Wright (2017) offrent des pistes pour appréhender la portée des objectifs en matière de changement institutionnel, particulièrement en ce qui concerne les initiatives destinées à engranger des voies de sortie du capitalisme. Il cherche à rendre compte d'initiatives réelles qui ont cet objectif, en les catégorisant notamment à l'aide des concepts de transformations interstitielles (*interstitial transformations*) et de transformations symbiotiques (*symbiotic transformations*).

Le premier type de transformation évoque l'installation de nouvelles structures d'émancipation sociale en dehors des institutions présentes, dans les champs qu'elles laissent libres. Dès lors, leur développement ne possède qu'une faible portée transformatrice, qui est conditionnée à leur accumulation et leur pérennité, car elles ne pèsent pas directement sur le système institutionnel en place. Les acteurs peuvent cependant tâcher de les développer pour porter des alternatives tangibles au système institutionnel « dominant ». Si les acteurs de l'économie sociale optent pour cette stratégie (qui consiste à construire une alternative au système de concertation sociale au départ des instances relatives à l'économie sociale), les innovations proposées s'éloigneront des principes néo-corporatistes qui tendent à « centraliser les institutions ». Il faudra cependant essayer de situer si ce type de stratégie court le risque d'être absorbée ou « capturée » par les instances déjà en place (Pel et Bauler 2017). Les objectifs des acteurs doivent régulièrement être interrogés, dans leurs déclinaisons à court et long terme, leurs aspects visibles et cachés, *etc.* Par exemple, le fait de siéger dans les instances peut conscientiser les acteurs, en cours de route, aux limites du système de la concertation sociale. Dès lors, il se pourrait qu'ils essaient de s'en éloigner en imaginant des modes alternatifs de représentation institutionnelle. Ils resteraient peut-être dans les instances relatives à l'économie sociale parce qu'ils ne souhaitent plus rejoindre les instances de concertation sociale. Ces questions peuvent amener des éléments additionnels sur l'actualisation de la concertation sociale comme institution, ainsi que déterminer les implications réelles du pouvoir politique formellement octroyé aux partenaires sociaux (et de la sorte, les incitants qu'elle présente pour les *outsiders*).

Le second type de transformations (dites symbiotiques), qui semblent s'appliquer ici, serait le fruit d'une autre stratégie de la part des acteurs : plutôt que de chercher à occuper des espaces laissés vides par les instances de concertation sociale, il s'agit de se positionner sur leurs plates-bandes en proposant de solutionner certains problèmes pour se faire reconnaître et être accepté par les acteurs principaux. Selon cette hypothèse, les instances relatives à l'économie sociale et leurs acteurs se présentent comme complémentaires aux instances de concertation sociale et aux partenaires sociaux. Cette complémentarité institutionnalisée n'existe pas qu'au niveau de l'économie sociale. Les instances de concertation sociale et les partenaires sociaux tendent à s'entourer de plusieurs conseils spécialisés, organisés en thématiques, dont ils se servent comme expertise pour appuyer leur travail. Selon le raisonnement de Wright, les processus de transformation symbiotique ne sont reconnus en tant que tels uniquement si leur objectif final est de sortir du capitalisme et des institutions qui en découlent.

Nous posons l'hypothèse que l'existence d'instances relatives à l'économie sociale dans la CIA témoigne de la volonté des acteurs de l'économie sociale d'accéder aux instances de concertation sociale. En ce qui concerne les trajectoires hybrides de transformation des instances, puisque la transformation symbiotique prend place à l'intérieur du système existant (la CIA), elle est plus directement transformatrice (mais peut-être moins profondément) que l'approche interstitielle (qui tendrait plutôt à le remplacer à l'aide d'expériences en dehors des instances en place). Les stratégies visant une transformation symbiotique auraient une portée limitée sur le changement, car la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale serait dans ce cas liée à une mission spécifique qui leur serait déléguée par les partenaires sociaux. Cela ne remettrait pas directement en cause les principes néo-corporatistes assurant le fonctionnement des instances de concertation sociale, dont le monopole de représentation des partenaires sociaux. Cependant, cela légitimerait la présence d'autres acteurs dans le système de concertation et favoriserait dès lors l'ouverture marginale des instances traditionnelles à de nouveaux acteurs. Cette première hypothèse est conçue de manière étroite avec la seconde (voir ci-dessous). Ensemble, elles permettent d'aider à la compréhension des enjeux de pouvoir qui animent les acteurs de l'économie sociale et les partenaires sociaux, le pouvoir étant entendu dans une perspective relationnelle selon laquelle : « les acteurs mettent en scène des stratégies qui, en fonction des ressources dont ils disposent, leur permettent de s'imposer auprès des autres, toujours dans la limite où l'autre, jamais dépourvu non plus de ressources, peut en retour négocier sa participation à l'action » (Leca et Jobert 1980, p. 98).

Figure 26 : Hypothèse 1



- Questions analytiques et indicateurs

Cette hypothèse s'intéresse essentiellement aux acteurs qui pourraient vouloir du changement, les acteurs de l'économie sociale. Il s'agit ici d'étudier les stratégies mises en place par ces acteurs au regard de leurs objectifs et de leurs ambitions concernant leur représentation institutionnelle dans le cadre de la CIA. Il s'agit de noter où et comment ils veulent être représentés, dans une conception large (qui peut inclure des possibilités de représentation hors des instances). Ensuite, il s'agit d'identifier les parties de témoignages relatives à leur

diagnostic du système de concertation sociale traditionnel. Quelle vision entretiennent-ils à l'égard de ce mode de représentation institutionnelle, souhaitent-ils l'intégrer ? En changer les règles ? Ou bien rester en dehors (et dans ce cas, pour quelles raisons) ? Comment perçoivent-ils leur mode de représentation actuel ? Le définissent-ils comme une niche ? Il s'agit de mesurer leur adhésion au modèle de la concertation sociale, afin de déterminer leur vision de la représentation des intérêts économiques et sociaux en Belgique. Cette adhésion peut être très faible, voire absente, et il convient dans ce cas de comprendre les réticences des acteurs par rapport à ce modèle, ainsi que leurs propositions pour en sortir ou le transformer plus ou moins radicalement. En réaction aux postures entretenues par les acteurs de l'économie sociale à l'égard de la concertation sociale, l'hypothèse suivante s'intéresse au comportement des partenaires sociaux.

2.2 Lutte pour les ressources positionnelles

Nous considérons les ressources positionnelles comme l'ensemble des ressources détenues par un acteur en raison d'une position spécifique qu'il occupe. Elles engendrent « l'occupation de positions permettant de participer à la décision » (Genieys et Hassenteufel 2012). Ici, cela se rapporte aux différentes positions présentes dans la CIA. Par exemple, la capacité d'agir sur la décision politique est moindre pour les acteurs de l'économie sociale en raison de la fonction strictement consultative des instances dans lesquelles ils siègent. En comparaison, les partenaires sociaux ont la possibilité d'intervenir à plusieurs moments du processus de décision politique, sur un nombre plus étendu de thématiques grâce à leur positionnement historique dans les instances de concertation sociale et à l'autonomie de cette dernière au sein de la sphère politique. Grâce à cela, ils engrangent de l'information, de l'expérience, du réseau, de la légitimité face à l'État, etc. Les organisations d'employeurs, les syndicats de travailleurs et les fédérations d'entreprises de l'économie sociale sont tous considérés comme des groupes d'intérêt dont l'objectif est certes d'assurer leur pérennité (Lowery 2007), mais, au quotidien, d'influencer le contenu des décisions politiques (Offerlé 1998 ; Beyers, Eising, et Maloney 2008). Il existe donc une lutte d'influence entre les acteurs qui, s'ils cherchent à influencer les politiques socio-économiques, doivent nécessairement prendre en considération les dynamiques de la concertation sociale. Si les systèmes d'intermédiation néo-corporatistes peuvent parfois être considérés comme moins compétitifs, en raison du monopole de représentation en vigueur, ce postulat n'a pas nécessairement été vérifié empiriquement (Heylen et Willems 2018). Nous souhaitons combler ce vide en investiguant la question d'une

compétition entre acteurs pour obtenir les ressources positionnelles inhérentes à la position de partenaire social. Heylen et Willems (2018) définissent un « *political insider* » comme un acteur qui, de par le bénéfice d'un accès facilité aux institutions politiques, voit sa légitimité et l'ensemble de ses autres ressources augmenter.

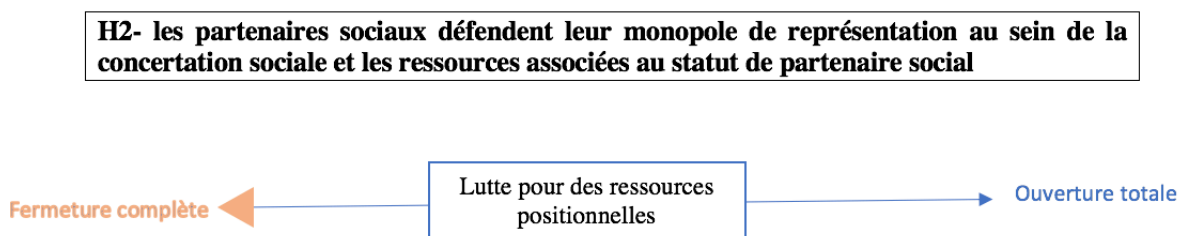
Les acteurs de l'économie sociale souhaitent de ce fait intégrer les instances de concertation sociale afin de bénéficier de ressources positionnelles avantageuses et d'accroître les possibilités de défendre l'économie sociale dans la sphère politique. Les différentes compétences accumulées par ces instances (négociation bipartite, concertation tripartite, consultation) en font des lieux attractifs en termes de potentiel d'influence. En outre, le statut de partenaire social ne se limite pas à l'intérieur des instances de concertation, mais offre, aux organisations une visibilité et des possibilités d'accès et de participation au sein de la sphère politique. Cette hypothèse se penche dès lors sur le rôle stratégique des partenaires sociaux disposant de ressources positionnelles privilégiées pour les conserver et ne pas les partager. Elle s'inscrit dans la conception de la représentation politique selon laquelle des liens solidaires se nouent entre les acteurs « initiés » lorsque leur position est remise en question (Bourdieu 1981). Cette hypothèse se base sur l'existence d'une lutte pour des ressources positionnelles qui émerge de la résistance des partenaires sociaux face aux volontés des acteurs de l'économie sociale à participer à la prise de décision dans les matières socio-économiques. Si les tentatives d'accès des acteurs de l'économie sociale aux instances de concertation sociale se révèlent avérées, il est alors attendu que les partenaires sociaux défendent leur monopole de représentation contre les arguments des acteurs de l'économie sociale. Cette hypothèse prend appui sur la présomption d'un blocage institutionnel alimenté par les partenaires sociaux à l'égard de la venue d'autres acteurs désireux de devenir des *political insiders*. Cette recherche visant – à ce stade – à expliquer le changement (les trajectoires hybrides) plutôt que l'inertie, notre seconde hypothèse envisage cette situation de blocage non comme de l'inertie institutionnelle pure, mais comme le début d'une évolution des instances. À charge de l'analyse de vérifier si cela s'avère pertinent.

Par ailleurs, l'élargissement des instances de concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale s'inscrit au sein des tensions affectant la légitimité de la concertation sociale. Le maintien des instances de concertation sociale serait, par conséquent, le fruit d'une stratégie active des partenaires sociaux pour conserver leurs ressources positionnelles et pas uniquement une conséquence de l'inertie institutionnelle. Ils élaboreraient donc des stratégies pour renforcer

leur position dominante. Il s'agit d'observer si ces stratégies ciblent directement les acteurs de l'économie sociale (ce qui témoignerait d'une certaine reconnaissance vis-à-vis de ce type d'acteur) ou bien s'ils développent des arguments destinés à renforcer le système de concertation sociale « de l'intérieur », en démontrant l'importance de leurs activités ou en travaillant à (re)légitimer leurs organisations respectives, par exemple.

Le fonctionnement de la concertation sociale favorise une certaine fermeture des instances par les interlocuteurs, car la « reconnaissance mutuelle » des acteurs en est un principe inhérent, en plus des critères légaux (cf. Chapitre 1) qui attestent de leur représentativité. En Belgique, les partenaires sociaux estiment que ces deux dimensions revêtent une importance équivalente (Eurofund 2016). Sans reconnaissance de la part des partenaires sociaux, les acteurs de l'économie sociale semblent condamnés à rester exclus des instances de concertation sociale. Face à cette condition relativement contraignante pour les acteurs de l'économie sociale, il convient d'identifier leur perception de ces obstacles ainsi que leurs motivations à en tenir compte (ou non) et à essayer de les dépasser (ou non). Il s'agira de discerner les leitmotifs, les moyens et les actions des acteurs de l'économie sociale dans le contexte des stratégies de luttes pour ces ressources positionnelles.

Figure 27 : Hypothèse 2



- Questions analytiques et indicateurs

Le scénario de fermeture symbolise le blocage des instances de concertation sociale. Ce dernier constitue une notion opératoire qui revêt un caractère hypothétique. La première hypothèse suppose que c'est l'occupation de positions privilégiées par les *insiders* qui conduit ceux-ci à résister aux tentatives de participation des *outsiders*, empêchant dès lors l'ouverture des instances. En ce qui concerne le concept de blocage, il s'agit d'identifier si les *insiders* disposent de la volonté et de la capacité à restreindre l'accès d'autres acteurs aux instances. Que veulent-ils protéger ? Il est nécessaire repérer quels seraient les motifs poussant les partenaires sociaux à alimenter un blocage institutionnel, de même que leurs leviers pour le faire. Dans le cadre de

cette hypothèse, il s'agit de prêter attention, lors de l'analyse des données, à la manière dont les acteurs se dotent ou sont dotés de ressources positionnelles en fonction de la place qu'ils occupent dans la CIA : quelle est la nature de ces ressources ? Cela a-t-il un impact sur leurs capacités organisationnelles (tant sur le plan matériel que symbolique) ? Quelles sont les fonctions qui découlent de la participation aux différentes instances ? Quelles sont les caractéristiques et les ressources liées au statut de partenaire social ?

Sur le plan institutionnel, les actes fondateurs des instances régissent leur accès et les conditions de participation des acteurs aux instances. Qui applique ces dispositions au quotidien et qui peut les modifier ? Quels sont les processus de reconnaissance en vigueur pour les partenaires sociaux et les représentants de l'économie sociale ? Au-delà du plan formel, il s'agit aussi de rendre compte de la réalité du principe de reconnaissance mutuelle. Comment se manifeste-t-il dans le chef des partenaires sociaux ? Quelles sont les autres organisations citées comme « leurs pairs » et quels sont les points communs qu'ils mettent en évidence ? Comment se distinguent-ils des acteurs *outsiders* ? Il faudra également vérifier si les syndicats de travailleurs ne sont pas moins réticents que les représentants des employeurs à l'idée d'intégrer les acteurs de l'économie sociale à la concertation sociale. Ils partagent en effet avec les syndicats une vision émancipatrice des travailleurs. De plus, les syndicats pourraient stratégiquement souhaiter un plus grand pluralisme dans les entreprises représentées au sein de la concertation sociale, ce qui entraînerait un éclatement des intérêts plus important sur le banc patronal.

L'enjeu de cette hypothèse est de savoir si la forme prise par la CIA découle du blocage alimenté par les partenaires sociaux. Cela nécessite de creuser les circonstances de création des instances relatives à l'économie sociale, et les prérogatives qui leur sont assignées.

2.3 Rapports à l'État et pratiques de concertation : dialogue social et dialogue civil

Dans la lignée du paradigme interprétativiste, cette hypothèse s'intéresse à la perception qu'ont les acteurs de la fonction des instances de concertation sociale dans l'organisation institutionnelle de l'État et dans la prise de décision politique de manière générale. Cette troisième hypothèse porte un peu au-delà du microcosme des instances et des relations entre acteurs autour de la question précise de leur ouverture. Elle incite à ne pas envisager les actions des acteurs uniquement à l'aune de leurs stratégies dans les relations de pouvoir qui les animent. Elle fait écho à certaines critiques de Crozier et Friedberg qui défendent qu'« [u]ne société n'est

pas que l'entrecroisement de systèmes d'actions stratégiques » (Martin 2012, p.111). Il s'agit de dépasser les limites purement organisationnelles des instances pour comprendre leur mode de fonctionnement dans le contexte culturel de la prise de décision politique belge. L'approche reproduit la démarche de la recherche, à savoir, observer le fonctionnement des instances afin de comprendre ce que les pratiques disent des modes d'intermédiation et des relations entre acteurs.

Les fonctions sont assignées aux instances et fixées de manière formelle dans les textes qui les fondent, à charge pour les acteurs de les exercer pragmatiquement (celles-ci peuvent en effet être très larges, par exemple « une compétence de concertation entre les interlocuteurs sociaux et l'exécutif régional wallon »⁸⁴). Il s'agit d'identifier les pratiques et usages (stratégiques) des acteurs par rapport aux fonctions assignées aux instances et d'examiner quel type de participation à la prise de décision en découle. *A priori*, le dialogue civil, à l'inverse du dialogue social, ne constitue pas un système de prise de décision parallèle à la prise de décision classique (parlementaire), il en devient une étape. Qu'en est-il si ces deux types d'instances coexistent ou s'imbriquent ? Le rapport de la concertation sociale à l'État change-t-il ?

Une mixité des modes d'intermédiation est possible. Par exemple, si le dialogue civil semble être la norme en ce qui concerne l'intermédiation des groupes d'intérêts avec les institutions européennes, le dialogue social, de même que certaines « niches » néo-corporatistes dans certains secteurs et à certaines époques⁸⁵ sont également valorisés. Au niveau du dialogue social sectoriel, la Commission européenne fait preuve de flexibilité et d'une certaine tendance au pluralisme concernant les critères de représentativité des organisations ayant la volonté d'y participer. L'objectif est d'anticiper un maximum les conflits pouvant survenir suite à la négociation d'un accord (Keller 2018). En réalité, il ne semble pas y avoir de narratif clair au niveau européen en ce qui concerne le mode d'intermédiation d'intérêts en lien avec la gouvernance européenne (Smismans 2002). Dans nos cas, issus de la structure fédérale de l'État belge, il s'agit d'identifier quels sont les principes d'intermédiation en vigueur sur base des pratiques exercées par les acteurs dans les instances de la CIA.

⁸⁴ Décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil Économique Régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil Économique et Social de la Région Wallonne, *Moniteur Belge*, 20 mars 1984.

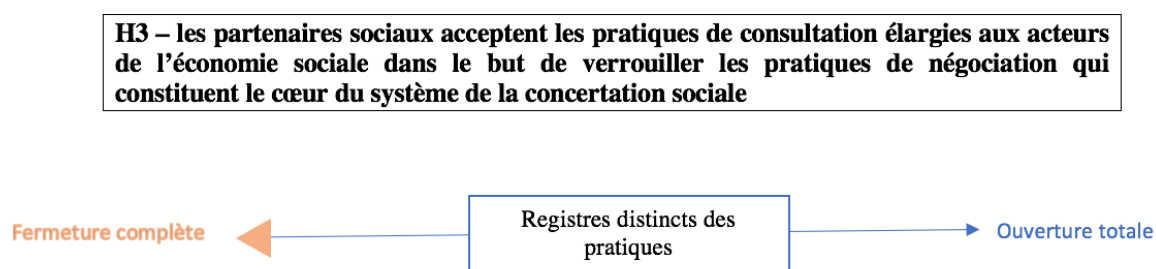
⁸⁵ Par exemple, l'agriculture (Hrabanski 2010).

Nous posons l'hypothèse que le caractère dual de la CIA, partagée entre les instances de concertation sociale et celles relatives à l'économie sociale est dû à une division des pratiques entre ces deux types d'instances. Les partenaires sociaux seraient ouverts à la consultation impliquant les acteurs de l'économie sociale dans les instances qui y sont relatives, mais pas à la négociation, car cela permet de verrouiller le système en conservant des pratiques « propres » à la concertation sociale. En outre, la théorie configurationnelle de Compston (2003), actualisée par Menz (2011), montre que le déploiement de la concertation sociale est sujet à des conditions de réalisation, qui peuvent dès lors en constituer des traits distinctifs. Ceux-ci portent sur : la solution ou la disparition d'un problème traité par ce biais, l'existence de prémisses communes sur la politique économique, la conviction que les participants à la concertation mettront en œuvre les accords négociés. La culture de la concertation sociale serait plutôt empreinte de pratiques de négociation ou de concertation tripartite, qui en font le caractère distinctif que les partenaires sociaux souhaiteraient protéger. Si les partenaires sociaux perçoivent avant tout la fonction de négociation, à la base de la concertation sociale interprofessionnelle, ils refuseraient la venue des acteurs de l'économie sociale qui ne rentrent pas de manière claire dans l'une des catégories fonctionnelles en présence (capital et travail) nécessaires à la négociation. Ils laisseraient en revanche se développer les pratiques étendues et plus ouvertes de consultation qui permettent de satisfaire les demandes de participations d'autres acteurs sans mettre en péril leur mode de fonctionnement. Si les pratiques de consultation par les gouvernements sont une caractéristique courante des systèmes politiques démocratiques, spécialement aujourd'hui en raison de la spécialisation et de la complexité de certaines compétences (Van Damme et Brans 2012), il faut noter la formalisation et l'institutionnalisation croissantes de ces pratiques reconnues précisément pour leur caractère consultatif dans leur transversalité. On parle désormais de fonction consultative (Région wallonne) ou de *strategisch advies* (Flandre) qui se déploient selon des organigrammes complexes d'instances et d'acteurs, là où auparavant ce type de pratiques étaient dispersées et régies par des normes sectorielles (Fobé et al. 2013 ; Guisset 2017).

L'institutionnalisation des acteurs de l'économie sociale via les instances consultatives amène à cet égard de nouveaux acteurs dans le spectre des thématiques liées à aux politiques économiques, sociales, d'emploi, *etc.* Il y a là également un enjeu : qui sont les parties prenantes aujourd'hui en matière de politiques économiques et sociales ? Quels sont les thématiques, les politiques, les projets qui sont traités par les instances de la CIA ? Cela mène-t-il à une mixité des dialogues civil et social ?

Cette hypothèse vise également à nuancer la CIA en recherchant notamment pourquoi les instances du niveau fédéral, plus axées que les instances régionales sur la négociation, semblent moins enclines à la transformation vers un processus arborescent venant greffer de nouvelles instances à celles déjà anciennes. Elle est, par ailleurs, l'occasion de tester si le niveau européen ou d'autres facteurs extérieurs exercent une influence dans les transformations institutionnelles touchant à la CIA en inspirant les acteurs (partenaires sociaux et acteurs de l'économie sociale) dans leurs stratégies et argumentaires. *A minima*, l'hypothèse repose sur le postulat que si l'arrivée de nouveaux acteurs dans la CIA est mise en place dans l'idée d'une consultation (dans la lignée du dialogue civil), alors les acteurs *outsiders* peuvent tendre à orienter le système de concertation sociale dans une direction plus ouverte sans déstabiliser ce qui constitue l'essence des pratiques des *insiders* (la négociation et le dialogue social).

Figure 28 : Hypothèse 3



- Questions analytiques et indicateurs

Dans un premier temps, les données permettent de déterminer précisément quels sont les fonctions et rôles formels de l'instance (et donc des acteurs à travers elle) dans la prise de décision politique en Belgique. Ensuite, il s'agit de reproduire et d'analyser le récit des acteurs concernant l'exercice des missions assignées aux instances dans lesquelles ils siègent. Quels sont les effets de ces missions (consultation, négociation) sur les caractéristiques des acteurs et des instances en présence ? Ensuite, ces logiques organisationnelles des instances offrent la possibilité de monter en généralité afin de synthétiser ce qui distingue la concertation sociale des autres modes d'interactions entre l'État et la société civile organisée. Sortir des logiques strictes des instances permet également de prêter attention à d'autres facteurs d'influence. Les modes d'interaction entre les gouvernements incarnant les différents niveaux de pouvoir et la société civile organisée sont-ils influencés par le niveau européen ou d'autres types d'expérience (par exemple dans les pays limitrophes) ?

Cette hypothèse invite à prêter attention aux perceptions qu'ont les *insiders* et *outsiders* du rôle des instances dans lesquelles ils siègent et de leur fonction dans la prise de décision politique au sens large. Le traitement des données par le biais de cette hypothèse permettra par ailleurs de définir la concertation sociale par les termes des acteurs. La littérature sur la concertation sociale présentée dans le chapitre 2 indique en effet qu'il n'y a pas de règles bien établies relatives au fonctionnement de la concertation, mais plutôt des ajustements permanents permettant de préserver ce mode de prise de décision à la fois collectif et régulateur de la conflictualité entre acteurs sociaux (Reynaud 2012). Il en est de même pour le mode d'intermédiation néo-corporatiste, qui, paradoxalement, semble peu encadré par des règles de fonctionnement et de régulation (Smismans 2002).

Les indicateurs utilisés sont inspirés de l'organisation du dialogue social et civil, auxquels sont respectivement assimilées les fonctions de négociation et de consultation. Au dialogue social est principalement attribuée la fonction de négociation entre les organisations syndicales et patronales, ainsi que le caractère conflictuel des rapports entre ces deux types d'acteurs (qui rendent compte de l'hétérogénéité de la catégorie *insiders*). Au dialogue civil correspond une vision plutôt pluraliste d'une diversité et d'une multiplicité d'acteurs en interaction avec l'État sur le mode de la consultation. Ces deux perceptions peuvent être – de manière pratique – distinguées par la manière dont les acteurs envisagent la portée des discussions et des accords noués dans les instances : les accords issus du dialogue social sont *a priori* plus contraignants pour les pouvoirs publics que les avis émis à l'issue des processus de consultation du dialogue civil. Les *outsiders* accordent-ils la portée moindre de la consultation, sachant l'investissement qu'elle représente ? Concrètement, les données sont analysées en cherchant à mettre au jour les pratiques et activités que les acteurs associent au système de concertation afin de déterminer le rôle qu'ils associent à ces instances par rapport à la prise de décision politique et au.x mode.s d'intermédiation.

2.4 Définitions et fonctionnement interne de la représentation des intérêts

Le système de concertation sociale implique la participation d'acteurs n'ayant pas été désignés par le biais d'élections pour intervenir dans la prise de décision politique⁸⁶. Cette reconnaissance

⁸⁶ L'existence d'élections sociales porte moins à conséquence sur les acteurs syndicaux représentés au niveau interprofessionnel que sur ceux représentés au niveau des entreprises. Les trois syndicats représentatifs au niveau interprofessionnel sont reconnus dans le cadre des lois de 1952 (instauration du CNT) et 1968 (sur les conventions collectives de travail). Le résultat des élections sociales a théoriquement un impact sur la répartition de sièges entre organisations syndicales dans certains organes des instances interprofessionnelles (application de la clé d'Hondt,

particulière est justifiée par le fait que ceux-ci représentent une large population : selon la loi, ils sont « les plus représentatifs »⁸⁷. Les caractéristiques de cette représentativité semblent en revanche peu homogènes et consensuelles dès lors que sont prises en considération les définitions données par les *insiders* et par les *outsiders*. Chacun s'estime et se prétend représentatif (Saward 2010). Il s'agit, par le biais de cette hypothèse, de déterminer au nom de quoi, ainsi que la manière dont est instrumentalisée cette représentativité par rapport aux standards du mode d'intermédiation en vigueur. La distinction entre les instances de concertation sociale et celles relatives à l'économie sociale se baserait entre autres sur une conception différente de la représentativité, qui permettrait une certaine reconnaissance institutionnelle pour les *outsiders*, sans toutefois correspondre aux critères attendus de la part d'un partenaire social pour exprimer son caractère représentatif. Dès lors, il est attendu que les *outsiders* réclament une nouvelle conception de la représentativité, qui justifierait leur inclusion dans les instances.

Selon la conception néo-corporatiste de la représentation des intérêts, les groupes impliqués dans un échange politique avec l'État représentent massivement une base clairement délimitée, qu'elle soit composée de travailleurs ou d'entreprises. Ces groupes sont donc peu nombreux, théoriquement monopolistiques et recueillent l'essentiel des affiliations possibles. Cette représentation conçoit sa légitimité sur l'étendue de sa base puisque seuls les groupes qui peuvent prétendre à une certaine représentativité numérique sont susceptibles d'être reconnus. La participation aux instances de concertation sociale est conditionnée par cette conception de la représentativité. Cette situation tend donc à rendre le système relativement fermé à l'arrivée de nouveaux acteurs, considérés comme moins représentatifs que les acteurs déjà en place. Il faut examiner comment sont définis les barèmes de représentativité, et donc les seuils d'accès aux instances, entre les partenaires sociaux, qui représentent des populations différentes (des travailleurs, des entreprises, des secteurs, des PME, etc.). Outre l'importance de la base représentée, les intérêts susceptibles de participer à la concertation sociale doivent, jusqu'à présent, être capables de se doter d'un mandat au nom de membres définis. Sont donc *de facto* exclus les intérêts associés à la défense d'une cause (« *issue* », par exemple la protection de

par exemple à la composition de l'AG du CESW, voir article 2 §2 du décret du 25 mai 1983 créant le CESW). Dans les faits, la répartition des sièges reste très stable, d'autant plus dans les organes de type « bureau » comptant un nombre restreint de sièges et où le seuil à franchir pour y obtenir une place (supplémentaire) est élevé. Ce système de répartition entre organisations syndicales est d'ailleurs occasionnellement remis en cause par le syndicat libéral (CGSLB), historiquement moins représenté dans certaines instances.

⁸⁷ Loi organique du Conseil National du Travail du 29 mai 1952, article 2 §2, *Moniteur belge*, 31 mai 1952.

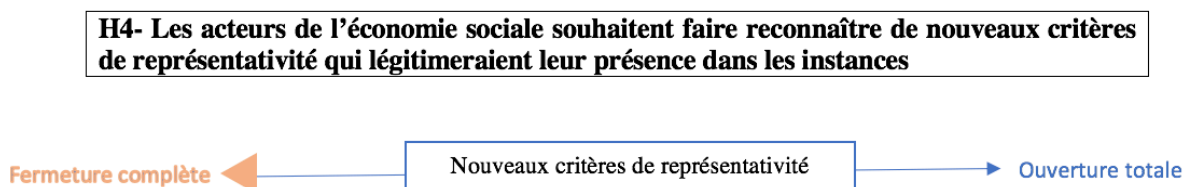
l'environnementale, la défense des droits de l'homme, *etc.*) pour laquelle il est difficile de circonscrire une population représentée (*constituency*), car l'adhésion se fait sur base volontaire – à l'inverse d'une conception plus corporatiste où l'adhésion se fait sur base d'une qualité détenue par un individu, par exemple, l'exercice d'une profession définie.

Il importe de se pencher sur les processus de fédération des acteurs coupoles de l'économie sociale afin de comprendre d'où vient leur « prétention à représenter » (qui influence sur l'identité du groupe) (Dutoya et Hayat 2016). Ces deux types de groupes représentent une typologie courante dans la sociologie des groupes d'intérêt. Klüver (2013) les désigne par exemple sous les termes « *narrow sectional groups* » et « *broad cause groups* ». En ce qui concerne l'économie sociale, le type de représentation endossé n'est pas clair à ce stade. Si la volonté est de représenter des organisations et entreprises qui ne sont pas encore représentées par les partenaires sociaux, et que l'argument repose sur l'importance de ce segment du monde socio-économique, alors les transformations revendiquées par les acteurs tendront plus vers le côté fermeture. Selon la manière dont ils conçoivent l'intérêt qu'ils représentent, les acteurs de l'économie sociale peuvent donc indirectement valider certains principes néo-corporatistes (la représentation d'intérêts fonctionnels) tout en en mettant d'autres en cause (le monopole de représentation). Cette stratégie semble peu porteuse puisque les acteurs de l'économie sociale restent encore relativement minoritaires dans le champ socio-économique en comparaison avec les partenaires sociaux.

Si, en revanche, les acteurs de l'économie sociale entendent revendiquer la représentation d'un modèle économique alternatif à celui en vigueur, ils choisissent alors de ne pas concurrencer les partenaires sociaux au niveau de leur banc et/ou de leur base, mais plutôt de promouvoir un intérêt tiers. La transformation demandée prône dans ce cas une plus grande ouverture des instances. Se pose alors un obstacle supplémentaire : si l'économie sociale se présente comme une alternative économique, elle va remettre en question, non pas la représentativité des partenaires sociaux, mais les principes sur lesquels se base la concertation sociale (tels que le paritarisme, la représentation des seuls acteurs « les plus représentatifs » du monde socio-économique, *etc.*). La concertation sociale institutionnalise en effet le conflit entre les représentants du capital et du travail pour en réguler les relations. Or, la concertation, qui est structurée sur base de ce clivage, entend instaurer une forme d'égalité institutionnelle entre ces deux versants et tend à le rester. La manière dont les relations collectives de travail s'organisent dans le monde de l'économie sociale est en décalage avec ce modèle, ce qui empêche les acteurs

qui la représentent d'investir (volontairement ou non) les instances de concertation telles qu'elles existent actuellement et les conduit à remettre en question les principes fondateurs.

Figure 29 : Hypothèse 4



- Questions analytiques et indicateurs

Après avoir passé en revue les ressources et le répertoire d'actions, c'est la manière dont les acteurs définissent ce qu'ils représentent qui est ici au centre de l'attention. Au nom de qui et/ou de quoi s'expriment-ils ? Cette question renvoie entre autres au processus de constitution de ces acteurs représentatifs qu'il convient de situer. Elle incite également à se pencher sur les mécanismes internes aux acteurs qui sont mobilisés pour déterminer les positions à défendre dans les instances en fonction de l'intérêt représenté. Dans l'idéal-type néo-corporatiste, l'élection démocratique des représentants assure qu'ils parlent bien au nom de la base et leur permet de s'engager dans leurs activités quotidiennes de représentation, sans devoir recourir à un mécanisme chronophage impliquant la base des membres chaque fois qu'une prise de position est nécessaire. C'est en effet en partie l'efficacité de ces dispositifs qui assure la pérennité du néo-corporatisme, là où des expériences plus inclusives et éphémères, apparentées au post-corporatisme, semblent périlcliter suite à la lourdeur des procédures qui empêchent la formulation d'avis ou de positions communes.

Il s'agit de discerner la manière dont les différents acteurs étudiés perçoivent la question de la représentation pour devenir un interlocuteur reconnu aux yeux de l'État. Cette hypothèse met directement en relation acteurs *insiders* et *outsiders*. Elle postule que pour rentrer dans la concertation sociale, un groupe d'intérêt doit revêtir les caractères qui distinguent les partenaires sociaux des autres groupes d'intérêt présents au sein de la société civile organisée. Les traits distinctifs des partenaires sociaux sont déterminés par la théorie néo-corporatiste pour justifier le monopole de représentativité dont ils bénéficient : représenter une catégorie fonctionnelle (possédants/travailleurs), disposer de ressources suffisantes pour entraîner une adhésion quasi obligatoire de la part des membres, accepter de rentrer dans un échange politique avec l'État, accepter les principes de l'économie de marché, *etc.* L'opérationnalisation de cette

hypothèse consiste à évaluer ces symboles de la représentation des *insiders*, afin de voir si les partenaires sociaux les revêtent en pratique et si elles servent de référence aux acteurs de l'économie sociale dans leur quête de représentation. L'attention portée au caractère démocratique de la gestion des organisations d'économie sociale sur le terrain influe-t-elle sur le mode de fonctionnement des acteurs qui en assurent la représentation ? Ou encore, ces acteurs tâchent-ils d'être « comme les *insiders* » ? C'est-à-dire, sont-ils prêts à s'organiser comme eux, à accepter les règles du jeu de la concertation sociale traditionnelle ? Ou, à l'inverse, tâchent-ils d'instaurer de nouvelles formes et critères de représentativité ? Si oui, quels sont-ils ? Cette hypothèse est l'occasion de se pencher sur les membres des fédérations d'économie sociale, sur l'organisation de ce secteur – qui influence les définitions données à l'économie sociale (et donc les visions des différents acteurs) – et d'observer si elles se prêtent au jeu de la concertation, ou bien si elles innovent en essayant d'instaurer de nouveaux espaces de représentation.

2.5 Quelles conceptions de la représentation prévalent chez les acteurs ?

L'hypothèse précédente oriente la focale sur des éléments tournés vers l'activité interne des acteurs (population représentée, mécanismes de détermination des positions, *etc.*) et les conséquences de celle-ci sur leur représentation. Elle s'intéresse aux caractéristiques des acteurs en lien avec le standard de représentation attendu pour qu'ils soient reconnus institutionnellement. La dernière hypothèse, qui est présentée ici, s'intéresse précisément à ce standard de représentation et à ses fondements, tels que perçus par les acteurs. Comme mentionné plus haut, les instances de concertation sociale ne s'appuient pas sur une délégation par le vote, contrairement aux organes classiques des démocraties libérales, le parlement et le gouvernement. Dès lors, sur quels mécanismes se base la représentation des acteurs dans les instances de la CIA ? Cette réflexion s'inscrit dans le contexte de critiques portant sur le modèle de la démocratie représentative, menant à un intérêt croissant envers des expériences plus participatives et délibératives, suivant l'idée d'un « nouvel esprit de la démocratie » (Blondiaux 2008). Il s'agit d'observer comment les instances de la CIA sont affectées par les appels au renouvellement des modèles et pratiques démocratiques traditionnels (cf. Chapitre 2, 2.2).

Cela a été mentionné à plusieurs reprises, la définition des groupes d'intérêt (Beyers, Eising, et Maloney 2008) indique qu'ils cherchent à influencer la prise de décision politique sans pour autant occuper un mandat politique. Comment envisagent-ils le fonctionnement de la sphère politique au sein de laquelle ils entendent participer pour exercer leur influence ? La

participation n'est pas quelque chose de neuf en matière démocratique. La préoccupation envers la participation de tous à la prise de décision pour garantir l'égalité politique peut déjà s'observer en Grèce antique (Pitseys 2018). Au fil des époques, la participation a pu se traduire par divers instruments, le plus répandu dans les régimes démocratiques contemporains étant la participation électorale. Aujourd'hui, les appels à la démocratie participative s'éloignent de la conception électoraliste et réclament plus de poids pour le citoyen dans la prise de décision politique. D'une part, les capacités de participation et le sens civique des citoyens seraient amplifiés par l'instauration de mécanismes d'institutionnalisation de la participation directe. D'autre part, la décision politique bénéficierait d'un cadrage et d'une expertise provenant directement du vécu des citoyens et se verrait dès lors légitimée par ceux-ci (Michels et De Graaf 2017). Dans son acception contemporaine, la participation promeut l'activité directe des citoyens et entre en concurrence avec l'activité des acteurs collectifs jouant le rôle de corps intermédiaires (Rui 2016).

Néanmoins, en Belgique, la participation directe du citoyen, y compris dans les dispositifs visant à l'encourager, reste marginale et peu porteuse d'effets contraignants sur la prise de décision politique finale (Van Damme et al. 2017). Les caractéristiques néo-corporatistes, consociationalistes et pilariées qui prévalent dans le système politique belge continuent de privilégier la représentation par le biais d'élites représentant des acteurs collectifs, au détriment d'une démocratie participative plus directe. La participation réfère en effet moins à la place du citoyen dans la prise de décision politique, qu'au recours à la concertation avec des groupes organisés traditionnels :

« Pour certains, dans le sillage de l'héritage consociationnel du système politique belge, la démocratie participative réside dans les relations entre les élus et les représentants des groupes organisés de la société civile qui structurent et articulent la parole citoyenne et permettent que les principaux courants de la société soient associés à la décision politique. C'est en ce sens qu'ils parlent de démocratie participative. » (Jacquet et al. 2015, p.187-88)

Cette conception de la participation, appliquée aux instances de la CIA, privilégie le scénario de la fermeture des instances. Si la participation est conçue dans une optique représentative traditionnelle, seuls les acteurs qui représentent une large circonscription sont légitimes. Si cette conception prévaut au niveau du système de concertation sociale, alors il restera peu ouvert à une diversité d'acteurs puisque seuls ceux qui sont les plus représentatifs, par délégation, ont la légitimité de participer à la prise de décision.

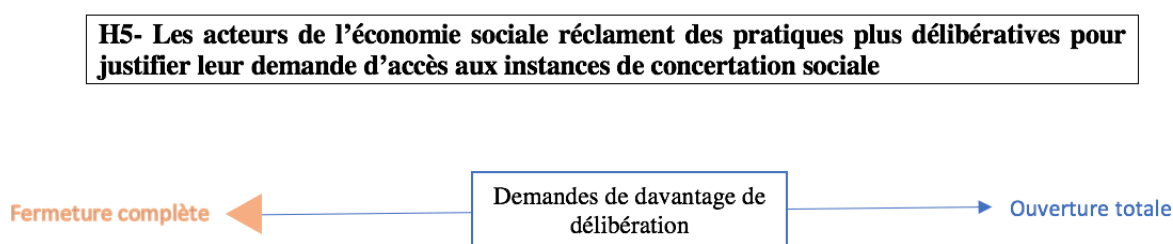
Or, s'il semble y avoir une réticence importante de la classe politique envers l'ouverture des instances à des citoyens individuels, cela n'empêche pas les remises en question du modèle représentatif par des acteurs collectifs. La mixité des instances relatives à l'économie sociale en témoigne : les partenaires sociaux ne sont plus les seuls acteurs pouvant prétendre représenter l'ensemble du monde socio-économique belge. Nous formulons l'hypothèse que les acteurs *outsiders* peuvent se saisir du débat sur le renouvellement des instances démocratiques pour favoriser leur reconnaissance, non pas en se déclarant plus représentatif que les partenaires sociaux, mais bien en se réclamant de pratiques plus délibératives. S'éloignant d'une agrégation ou d'une négociation entre intérêts particuliers pour définir l'intérêt général, la délibération consiste en un échange de vues qui parvient à modifier les positions de chacun en permettant d'intégrer le point de vue de l'autre et de monter en généralité pour construire ensemble la position défendue. Cette modification des positions doit être réelle et ne pas se limiter à de l'influence, qui ne témoigne pas d'une construction commune d'une position (Blondiaux et Sintomer 2009). Elle implique une dimension élargie de la participation (plus élargie qu'aux représentants dans le cadre de la démocratie représentative), arguant que c'est une activité qui n'est pas réservée aux élites politiques (Blondiaux et Sintomer 2009).

L'hypothèse permettrait d'expliquer la distinction entre les instances de concertation sociale et les instances relatives à l'économie sociale en postulant une coexistence des modèles de représentation : aux partenaires sociaux le modèle représentatif, aux acteurs de l'économie sociale le modèle délibératif. Les acteurs de l'économie sociale savent qu'ils sont minoritaires par rapport aux partenaires sociaux. Ils ne peuvent donc espérer accéder à la concertation sociale sans en remettre en cause le modèle de représentation en vigueur. C'est la raison pour laquelle ils vont appuyer leur demande de représentation suivant un impératif de délibération dans ces instances, qui implique une plus large participation. L'hypothèse postule donc que les *outsiders* défendent le registre délibératif comme moyen d'inclusion et d'ouverture des instances.

La coexistence des modèles dans les perceptions des acteurs serait à la source de leurs stratégies de représentation. Elle conduirait par ailleurs à une concurrence entre les formes de représentation qui trouve écho dans le concept de représentation inclusive forgé par Hayat (2013). Ceux qui sont représentés sont mis au défi par ceux qui ne le sont pas, ou qui le sont moins. Cette remise en question constante, qui n'est pas sans rappeler la logique des *checks and balances* du mode d'intermédiation pluraliste, garantirait la légitimité de la forme de

représentation qui prédomine à un moment donné (cf. Chapitre 2 p.32). Le système de représentation inclusive se présente comme plus enclin à la diversité dans la participation (de groupes, pas de citoyens individuels), et prône la délibération, en défendant que c'est l'échange d'arguments entre les différents intérêts représentés qui fera émerger la meilleure position à transmettre aux autorités publiques. Hayat (2013) précise cependant que cette conception n'élude pas la question de savoir au nom de qui les acteurs politiques parlent et agissent.

Figure 30 : Hypothèse 5



- Questions analytiques et indicateurs

Si les acteurs de l'économie sociale préconisent le modèle délibératif, il est également attendu que les partenaires sociaux privilégient le modèle représentatif pour légitimer leur position dominante. À partir du moment où ces deux types d'acteurs bénéficient de formes de reconnaissance institutionnelle, se dirige-t-on vers une « hybridation des systèmes » (Jacquet et al. 2015) ? La concertation sociale est parfois entendue comme un instrument au service de la démocratie économique (Mabille 2011 ; Arcq 2014) et les partenaires sociaux considérés comme des acteurs à part entière de la social-démocratie (Bergougnieux et Manin 1979). Il s'agit d'actualiser cela selon la perspective des acteurs : à quel modèle se réfèrent-ils et comment le définissent-ils ? Comment les partenaires sociaux justifient-ils leur rôle au regard du contexte de la crise de la démocratie représentative ? Quelle est leur position par rapport aux appels à plus de délibération de la part des *outsiders* ?

Quels sont les registres utilisés ? La recherche entend moins se prononcer sur l'action des acteurs étatiques (bien que les quelques entretiens réalisés auprès de ce type d'acteurs sont également mobilisés), que sur la perception qu'ont les acteurs *insiders* et *outsiders* de cette situation et de la manière dont ils conçoivent la légitimité de la prise de décision en démocratie. Quel contexte et quel narratif au sujet du rôle démocratique des instances et des acteurs qui y siègent ? Cela est-il visible dans les dispositifs, les pratiques, les décisions produites au sein des instances ? Par exemple, est-ce au nom de la diversité des opinions et des bienfaits de la

délibération qu'est pensée la composition mixte des instances relatives à l'économie sociale ? Celle-ci peut en effet démultiplier les acteurs, comme au sein de la *Commission Sociale Economie* du SERV qui regroupe différents représentants de l'économie sociale (coopératives, entreprises d'insertion de plusieurs types), des partenaires sociaux sectoriels et intersectoriels, des représentants administratifs et des experts (en principe issus du monde académique). D'où vient cette composition ? Qui décide de l'inclusion de ces différents acteurs ? Est-il attendu qu'ils usent du registre de la délibération ? Dans ce cas, comment est-il appliqué ? Dans les faits, l'écart entre l'idée délibérative et sa mise en pratique peut être important. Or, si le manque d'efficacité des dispositifs a déjà été mentionné, il faut également pointer du doigt les difficultés pour les acteurs de se prêter au jeu de la délibération pure dans le cadre des instances qui les rassemblent : « *Real actors rarely deliberate, they bargain* » (Baccaro 2006, p. 186). Délibération et négociation peuvent mener à une proximité dans les pratiques, malgré la différence conceptuelle qui les sépare :

Similar to deliberation, the parties that bargain implicitly recognize their interdependence and use language to coordinate. However, these linguistic exchanges are not communicative (in the sense of Habermas). The parties do not seek to understand one another and reach agreement on the overall good of the group. They use language strategically to influence each other. (Baccaro 2006, 189)

La proximité des interactions et des outils utilisés par les acteurs amène à se demander si ces derniers parviennent à se départir de la négociation à laquelle ils sont habitués dans le modèle de la démocratie représentative et s'il y a vraiment, dans les faits, de la délibération dans les instances relatives à l'économie sociale, qui sont plus ouvertes à une diversité d'acteurs. Il s'agit d'analyser les manifestations des conceptions différentes de la démocratie et de la représentation, et de leur influence dans l'organisation des intérêts au sein de la CIA. D'abord, les caractéristiques apparentées à la démocratie représentative : quelles sont les conditions pour être un acteur représentatif ? Selon quelles procédures les représentants sont-ils désignés ? Comment ces caractéristiques sont-elles utilisées stratégiquement par les partenaires sociaux, acteurs représentatifs par excellence au sein de la concertation sociale ? Ensuite, il s'agit de repérer si d'autres pratiques démocratiques, relevant plutôt de l'idéal délibératif, sont présentes au sein des instances et mises en évidence par les acteurs, à commencer par ceux de l'économie sociale, particulièrement pour prôner une ouverture des instances. Enfin, il s'agit d'observer si la compétition entre les différents modèles amène à l'émergence d'un modèle hybride.

2.6 Récapitulatif des hypothèses – Configurations possibles pour caractériser les trajectoires hybrides et préciser la cartographie institutionnelle arborescente

Les différentes hypothèses élaborées ci-dessus prennent place dans le cadre délimité par les scénarios d'ouverture et de fermeture. Elles ont été formulées, d'une part, sur base des concepts théoriques mobilisés au chapitre 2 et, d'autre part, à partir de la cartographie introductive. Elles ont pour but d'expliquer les trajectoires ayant mené à la CIA ainsi que le rôle des acteurs par rapport à celles-ci. Dans cette perspective, elles sont toutes formulées de manière à orienter l'analyse vers la compréhension de l'évolution des instances plutôt que celle de leur *statu quo*.

La première partie du cadre d'analyse, à l'image de la problématique de recherche, utilise les instances comme point d'entrée : les scénarios, puis les trajectoires hybrides, permettent d'appréhender les changements touchant aux instances à travers leurs caractéristiques formelles et via les perceptions qu'en ont les acteurs. Ce nouveau modèle hybride puise ses racines dans le contexte spatio-temporel dans lequel il s'inscrit, mais ses caractéristiques sont également déterminées par les acteurs qui le composent. C'est pourquoi l'analyse s'attache, d'un côté, à le décrire le plus finement possible afin d'en identifier les traits caractéristiques et, d'un autre côté, à expliquer la présence de ceux-ci au regard des positions, objectifs et stratégies des partenaires sociaux et des acteurs de l'économie sociale. Concrètement, les hypothèses doivent viser à fournir des pistes d'explication relatives au *statu quo* qui caractérise les instances de concertation sociale ainsi qu'au changement illustré par la création des instances où sont représentés les acteurs de l'économie sociale.

Il faut noter que toutes les trajectoires observées par le prisme de ces hypothèses n'ont pas toutes les mêmes chances d'advenir, pour deux raisons. Premièrement, en raison de l'inertie institutionnelle qui renforce le poids des caractéristiques d'origine des institutions. Deuxièmement, car les acteurs ne sont pas nécessairement identiques aux différents niveaux de pouvoir et peuvent donc différer au niveau de leurs capacités organisationnelles, de leurs stratégies et de leurs objectifs, selon le contexte dans lequel ils évoluent.

Enfin, dans la perspective compréhensive et interprétativiste dans laquelle s'inscrit cette recherche, les hypothèses ne sont pas réductibles à un jeu entre variables dépendantes et indépendantes. Elles sont volontairement formulées de manière large, mais cadrées de par les lignes directrices contenues dans les indicateurs et les questions analytiques.

Figure 31 : Récapitulatif des hypothèses

H1- les acteurs de l'économie sociale souhaitent entrer dans les instances de concertation sociale

H2- Les partenaires sociaux défendent leur monopole de représentation au sein de la concertation sociale et les ressources associées au statut de partenaire social

H3- Les partenaires sociaux acceptent les pratiques de consultation élargies aux acteurs de l'économie sociale dans le but de verrouiller les pratiques de négociation qui constituent le cœur du système de la concertation sociale

H4- Les acteurs de l'économie sociale souhaitent faire reconnaître de nouveaux critères de représentativité qui légitimeraient leur présence dans les instances

H5- Les acteurs de l'économie sociale réclament des pratiques plus délibératives pour justifier leur demande d'accès aux instances de concertation sociale



PARTIE II

JEUX D'ACTEURS ET VARIATIONS INSTITUTIONNELLES

Analyser les trajectoires hybrides à l'aide de moments-clés

La partie empirique de la thèse est divisée en trois chapitres thématiques. Chacun d'entre eux examine les facteurs au cœur du jeu d'hypothèses de la recherche. Les découpages thématiques qui en découlent permettent de caractériser plus précisément et concrètement les formes prises par les instances dans leurs « trajectoires hybrides ».

Le premier chapitre (Chapitre 5) traite des deux premières hypothèses, respectivement consacrées à l'ambition des acteurs de l'économie sociale de rejoindre le système de concertation sociale et aux réactions des partenaires sociaux face à cette démarche. Après avoir exploré les points de vue des deux types d'acteurs, le chapitre analyse ensuite plus particulièrement les ressources mobilisées par ceux-ci dans la poursuite de leurs stratégies de représentation institutionnelle. Le deuxième chapitre (Chapitre 6) porte sur l'analyse des pratiques se déployant au sein des instances. Suivant l'hypothèse 3, il s'agit en effet de repérer les usages stratégiques des pratiques par les acteurs pour appuyer leur participation (et éventuellement contester celle des autres). L'hypothèse étant que les partenaires sociaux consentiraient à une consultation élargie tout en se réservant l'exclusivité des pratiques de négociation. Au-delà des usages stratégiques, sont également décodées dans ce chapitre les tendances en matière de choix de certains types de pratiques aux dépens d'autres dans les instances, et les implications que cela entraîne sur les processus de décision politique et sur le poids des différents acteurs dans celui-ci. Ces différents éléments sont représentés graduellement à l'aide d'une « échelle de la concertation » qui synthétise les intentions des acteurs, leurs rapports à l'État, les pratiques de leur répertoire d'action et les effets de celles-ci sur la composition des instances. Le troisième chapitre (Chapitre 7) traite des modes de représentation en vigueur dans les instances étudiées. Il vise à illustrer la coexistence de différents « fondements » de la représentation selon les acteurs, en analysant leur conception de la représentativité (ou de la « bonne représentation » (hypothèse 4)) en lien avec la forme qu'ils prennent en tant qu'acteurs représentatifs (hypothèse 5).

Les données mobilisées tout au long de cette seconde partie de la thèse proviennent de moments-clés dans la vie des instances de chaque niveau de pouvoir (celles présentées dans le Chapitre 1). Notre objectif n'étant pas de faire l'historique exhaustif de chaque instance, nous optons ici pour l'examen de moments-clés dans l'existence des instances en lien avec la question de leur ouverture/fermeture. Ces moments-clés renvoient à des événements des plus anecdotiques ou plus marquants dans l'histoire des instances. Ils permettent également de faire écho au contexte politico-institutionnel plus large dans lequel ils prennent place. Lors de la récolte des données, ils ont servi à contextualiser les questions posées dans les entretiens, permettant aux interviewés d'illustrer leur propos. Ils sont présentés dans les grandes lignes ci-dessous, et complétés par le biais de lignes du temps. Dans les chapitres qui suivent, l'analyse n'a pas vocation à être chronologique ni à compartimenter les niveaux de pouvoir. Une approche chronologique impliquerait des découpages en séquences d'événements démultipliés en raison des différents niveaux de pouvoir et peu pertinents au regard de nos questions. L'approche thématique y est donc préférée. Il semble en effet plus judicieux de recourir à une analyse diachronique des différentes dimensions étudiées : les ressources et la question de l'accès, les pratiques extensibles ou non, et les modèles de représentation contrastés.

- Fédéral

En ce qui concerne les instances de concertation sociale, **la constitution de la représentation du secteur non marchand en fédérations interprofessionnelles** (1) à partir des années 1990, fait émerger pour la première fois (dans la période qui nous intéresse), la question de l'ouverture des instances interprofessionnelles de concertation sociale à un nouveau type d'acteur. Nous le verrons, cet élargissement des bancs patronaux des instances fédérales et régionales a fait et continue de faire débat aujourd'hui jusque dans le fonctionnement quotidien de ces instances. Un second moment-clé touche à la transformation de la dynamique des instances de concertation sociale suite **à la sixième réforme de l'État belge** (2), qui régionalise diverses matières traitées au sein de la concertation sociale interprofessionnelle. Le transfert de compétences affecte le travail des instances de concertation sociale au niveau régional, qui se voient saisies de nouveaux dossiers. Parmi ceux-ci se trouve l'ensemble des compétences liées à l'économie sociale. Si celle-ci ne fait pas l'objet d'une institutionnalisation par le biais d'une instance *ad hoc* qui lui serait spécialement dédiée au niveau fédéral, il convient de mentionner plusieurs éléments : **deux accords de coopération entre le niveau fédéral et les entités fédérées portant respectivement sur l'économie sociale (2000) et l'économie plurielle**

(2005) (3). De même, la présence d'un Comité de concertation pour l'économie sociale au niveau du SPP (Service Public de Programmation) Intégration sociale ainsi que l'élaboration (bien que jamais finalisée ni mise en place) d'un Conseil fédéral de l'économie plurielle (CFEP) début des années 2000 constituent des faits ayant traits à la représentation institutionnelle au niveau fédéral de l'économie sociale et qui sont donc pris en considération bien que leurs effets ne soient plus directement observables au niveau de la CIA aujourd'hui.

- Bruxelles-Capitale

À ce niveau de pouvoir, la mise sur pied du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) est la plus récente, en comparaison avec les autres Régions (1995). L'élargissement au niveau du secteur non marchand s'est effectué avec moins d'encombres qu'aux autres niveaux. Outre le CESRBC et le CBCES (l'instance de concertation tripartite), la concertation sociale bruxelloise connaît un **pic annuel avec la mise en place, depuis 2013, d'un sommet social** (1). L'instance relative à l'économie sociale est la Plateforme de concertation de l'économie sociale, elle regroupe des acteurs sectoriels et intersectoriels. Elle a été mise en place suite à **l'adoption du décret relatif à l'économie sociale** (2) en 2004 qui cible spécifiquement l'économie sociale d'insertion. Elle est amenée à fortement changer dès l'année 2019 suite à la mise en œuvre du nouveau **décret sur l'économie sociale de 2018** (3). Ce dernier remplace le décret de 2004 et institue un Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social, amenant de nouveaux acteurs à être représentés et donc une transformation des formes de représentations sur le territoire bruxellois.

- Flandre

Le Conseil économique et social flamand (SERV) a connu plusieurs réorganisations dont les plus conséquentes s'intégraient dans des **réorganisations globales de l'administration flamande** (1) (en 2003 pour les organes du SERV, puis en 2006 dans le cadre d'une refonte générale de l'administration, le *Beter Bestuurlijk Beleid*). C'est à ces occasions qu'est abordée la question de la présence d'acteurs *outsiders*, aux côtés des partenaires sociaux dans les instances. En ce qui concerne l'économie sociale et sa représentation, deux éléments sont à mentionner. D'abord **la création, l'existence et puis la disparition du VOSEC** (2), plateforme informelle regroupant les acteurs flamands de l'économie sociale à partir de la fin des années 1990 jusqu'à l'année 2013. Suite à la disparition du VOSEC, la représentation de l'économie sociale est dorénavant organisée au sein du SERV avec **la création de la Commissie Sociale Economie** 2012 (3).

- Wallonie

En Wallonie, tant les instances de concertation sociale que celles liées à l'économie sociale ont connu plusieurs évolutions dans leurs statuts, fonctions et composition. Le point de départ de la recherche se situe d'ailleurs au moment de **la création du Conseil wallon de l'économie sociale en 1989** (1). Il s'agit de la première instance relative à l'économie sociale. Celle-ci a connu deux renouvellements, via **sa transformation en Conseil wallon de l'économie sociale marchande** (2) à partir de 1995, puis à nouveau en Conseil wallon de l'économie sociale lié à **la publication du décret wallon sur l'économie sociale de 2008** (3). La concertation sociale wallonne a également été sujette à réformes. D'une part, dans son versant essentiellement consultatif à l'occasion des **réformes de la fonction consultative en 2008 et 2017** (4). D'autre part, via la création d'une nouvelle instance de concertation interprofessionnelle informelle en 2013, **le Groupe des Partenaires Sociaux Wallons (GPSW)** (5).

Ces moments-clés sont mobilisés au fil des chapitres suivants afin de rendre compte de la manière dont ils sont vécus par les acteurs et dont ils affectent les interactions entre ces derniers.

CHAPITRE 5 : METTRE UN PIED DANS LA PORTE ?

« Ceux qui y sont, ils sont bien contents, ils veulent fermer la porte ; ceux qui n'y sont pas, ils ont difficile à prêter allégeance aux organisations qui y sont. On est un peu dans ce double système-là. » (ConcertES)

« Je veux dire, en voulant essayer de forcer des portes, c'est comme si on ouvre la boîte de Pandore, et c'est bien de forcer une porte, mais attention à l'effet cascade que ça va créer après. » (CSC Wallonie – représentant pour l'économie sociale)

Introduction

Ce premier chapitre empirique aborde de front la question de l'ouverture des instances en interrogeant la posture des acteurs en présence : les acteurs de l'économie sociale souhaitent-ils intégrer les instances de concertation sociale (H1) ? Les partenaires sociaux refusent-ils d'ouvrir les portes de la concertation sociale à d'autres acteurs qu'eux-mêmes (H2) ? Les interrogations amenées par les deux premières hypothèses sont traitées de manière conjointe au sein de ce chapitre, afin de présenter les arguments des uns et les réponses des autres à travers différents moments de la vie des instances. Cela permet également d'envisager la relation de pouvoir entre acteurs de l'économie sociale et partenaires sociaux autour de la question de l'accès aux instances. Prenant les instances de la CIA comme cadres, lieux où se noue cette interaction, une attention particulière est dès lors prêtée aux caractéristiques institutionnelles qui façonnent la relation de pouvoir et peuvent être perçues comme des contraintes ou des opportunités par les acteurs. Selon Crozier et Friedberg (1977), les structures et les règles qui régissent le fonctionnement d'une organisation – ici des instances – permettent de déterminer les situations dans lesquelles le comportement des acteurs est prévisible, et de mettre inversement en lumière les « zones d'incertitudes organisationnelles » (pour lesquelles les règles ne sont pas univoques ou n'existent pas). Ces dernières constituent autant d'opportunités pour les acteurs qui « tenteront tout naturellement de [les] contrôler pour les utiliser dans la poursuite de leurs propres stratégies, et autour desquelles se créeront des relations de pouvoir » (Crozier et Friedberg 1977, p. 67). Il s'agit dans ce chapitre de déceler si des zones d'incertitude dans l'organisation des instances de concertation sociale et de l'économie sociale permettent aux acteurs de s'en saisir et de mobiliser certaines ressources pour se positionner stratégiquement au regard de la composition des instances. Les stratégies identifiées permettent de comprendre leurs actions en contexte, mais aussi de dépasser les incohérences éventuelles et les contradictions parfois apparentes dans les discours des acteurs.

L'axe fermeture/ouverture provient des scénarios idéaux typiques dont les caractéristiques portent sur l'organisation et le fonctionnement des instances. Ce chapitre s'intéresse à la question de la place des acteurs au sein de celles-ci, qui est exprimée de la manière suivante :

Figure 32 : Les scénarios idéaux typiques et l'accès aux instances

Fermeture	<i>Trajectoires hybrides ?</i>	Ouverture
<i>Statu quo</i> des instances		Réformes des instances
Acteurs limités (types et nombre)		Acteurs illimités (types et nombre)
Composition immuable		Composition variable

L'analyse des témoignages des acteurs interrogés sur la question d'ouverture des instances conduit à considérer quatre types d'accès, détaillés dans les quatre premières sections du chapitre :

- (1) L'élargissement prudent : il traite de l'intégration progressive de nouveaux acteurs dans le système de concertation existant, tout en en préservant les fondements. Il fait typiquement référence à la structuration de l'économie sociale d'insertion au niveau sectoriel et à celle du secteur non marchand au niveau interprofessionnel. Ces deux cas représentent une ouverture marginale de certains organes de la concertation sociale traditionnelle, sous l'impulsion des *outsiders*, tout en maintenant le système fermé dans son ensemble.
- (2) L'élargissement à la marge : il fait état de transformations partielles dans le chef des instances existantes ou de la création de nouveaux espaces de concertation mis sur pied par les *outsiders* dans un objectif de concertation. Sont abordées ici la question du CWES et de son troisième banc, la transformation de la PFES en Conseil de l'entrepreneuriat social, l'implosion du VOSEC et son rapatriement dans l'escarcelle du SERV, de même que l'élaboration du Conseil fédéral de l'économie plurielle.
- (3) Le blocage : Par l'histoire, les instances de concertation sont situées du côté fermeture de l'axe horizontal. Par hypothèse, les partenaires sociaux sont également situés de ce côté et tâchent de restreindre l'accès des instances à de nouveaux venus. Ce troisième type d'accès montre la manière dont ce positionnement se traduit en stratégies à destination des contours du paysage instantiel. Sont répertoriées ici les expressions du renforcement des instances et des modes de fonctionnement d'origine par les *insiders* : la création du GPSW, l'établissement d'une hiérarchie avec la « société civile » au sein du CESW et du SERV,

l'élargissement des thématiques traitées et le recours à la consultation d'acteurs externes par les instances fédérales (G10 et CNT).

- (4) Le désinvestissement : cette dernière catégorie d'analyse évoque le cas des *outsiders* qui ne cherchent pas directement à être représentés dans les instances. Il y a une prise de distance avec le paysage instantiel existant qui peut être due soit à l'absence de préoccupations quant à la représentation d'un intérêt collectif, soit à l'organisation de la concertation de l'économie sociale indépendamment des instances de concertation sociale (le cas du CNC et du VOSEC à ses premières heures). À noter que, contrairement aux trois types d'accès précédents, ce dernier va à l'encontre de l'hypothèse selon laquelle les acteurs qui représentent l'économie sociale cherchent à accéder aux instances qui y sont relatives. Les motivations intrinsèques à cette position sont évoquées dans ce dernier type d'accès.

La cinquième et dernière section du chapitre fait le point sur les ressources dont disposent les acteurs, en lien avec leurs positions dans les instances et leurs stratégies au regard de l'ouverture de celles-ci. Les *insiders* disposent de plusieurs avantages matériels et positionnels qui confortent à la fois leur capacité à conforter leur position et à décourager l'arrivée d'*outsiders*. L'analyse des ressources positionnelles démontre l'avantage comparatif des *insiders*. La seule ressource pouvant jouer en faveur de l'accès des *outsiders* réside en la présence d'entrepreneurs de cause, ou de personnes relais, favorable à l'économie sociale et disposant d'un pouvoir d'intervention sur la marche des instances.

1. L'institutionnalisation de l'économie sociale : un « second marché du travail »⁸⁸ aux marges de la concertation sociale ?

Ce premier type d'accès porte les empreintes du contexte historique dans lequel a réémergé l'économie sociale (ou a émergé la nouvelle économie sociale). Ils sont examinés ici, car ils permettent de tracer en filigrane l'apparition, la reconnaissance, puis l'organisation de la co-existence des initiatives d'économie sociale et du secteur non marchand, avec les autres acteurs socio-économiques et les pouvoirs publics.

⁸⁸ L'expression est inspirée de Defourny et Nyssens (2010) qui évoquent un « *second labour market programme* » apparu dans les pays néo-corporatistes, comme la Belgique, dans les années 1980, suite à la conjoncture de l'époque caractérisée à la fois par une hausse du chômage et une crise des finances publiques. Le « [*second labour market programme*] was based on the observation that, on the one hand, a number of unsatisfied social needs existed and, on the other hand, a large number of people were unemployed. These programs thus tried to encourage the creation of new jobs in areas where they could satisfy social needs, as means of both creating jobs for unemployed persons and curbing mainstream social spending » (p. 233).

1.1 L'émergence de la « nouvelle économie sociale » d'insertion

L'émergence de l'économie sociale d'insertion est à situer dans un contexte socio-économico-politique particulier. Après la Seconde Guerre mondiale, la gestion keynésienne des politiques économiques et sociales⁸⁹ s'accompagne de l'extension progressive de la sécurité sociale (Vanthemsche 1994). C'est dans cette perspective qu'est adoptée la « loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique »⁹⁰ – dite loi Terwagne⁹¹. Cette loi organise la planification, dans le but de parvenir à une « expansion économique maximale et équilibrée ». Pour ce faire, sont mis en place un plan économique quinquennal et des organismes dont les fonctions sont destinées à coordonner les différents aspects de la planification. C'est également par cette loi que sont établis, au niveau national, le Bureau du plan (actuel Bureau fédéral du plan - BFP) et, au niveau régional, les sociétés de développement régional et les conseils économiques régionaux.

Puis, la fin des années 1960 amorce un tournant, conjuguant des perturbations de l'organisation industrielle du travail (l'augmentation de la production devient inférieure aux augmentations salariales, ce qui provoque une hausse importante du chômage) ainsi qu'un lent processus de dépolarisation qui touche notamment les partis politiques (Witte, Myenen et Luyten 2016). Ensuite, la crise pétrolière de 1973 est annonciatrice d'une stagnation de la croissance économique, d'une diminution des investissements privés, de déficits budgétaires et d'une augmentation de la dette publique. Un chômage de masse s'installe peu à peu, malgré les tentatives de l'État de l'endiguer, notamment par l'instauration des prépensions ou la hausse des engagements dans le secteur public. Finalement, ces initiatives sont peu suivies d'effets et contribuent à la crise de l'État keynésien (notamment de ses finances publiques). Celle-ci entraîne un changement de paradigme économique avec la venue de politiques d'austérité d'inspiration néo-libérale (Husson 2012). À côté de cela, « [l]a crise de l'idéologie et de l'État keynésiens favorisa en même temps l'émergence et la croissance de nouvelles contre-pratiques et de nouveaux contre-mouvements idéologiques : mouvement anti-nucléaire, mouvement

⁸⁹ En opposition au « laisser-faire » de la doctrine libérale, les principes de la doctrine keynésienne mettent « en avant une volonté d'action, tranchant ainsi la question de savoir si l'État devait ou non intervenir dans l'économie, pour se demander de quelle manière il pourrait le faire », sans remettre le capitalisme en cause pour autant (Bergougnioux et Manin 1979, p. 120-21). Les politiques macro-économiques keynésiennes se caractérisent notamment par la mise sur pied de plans pluriannuels de programmation économique.

⁹⁰ Loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique *Moniteur belge*, 21 juillet 1970.

⁹¹ Du nom du ministre des Relations communautaires du gouvernement Eyskens IV, le socialiste wallon Freddy Terwagne.

écologiste, mouvement pacifiste, mouvements de résistance dans le secteur de la consommation de masse (...) » (Witte, Myenen, et Luyten 2016).

C'est dans ce contexte que s'inscrit le « renouveau coopératif ». Celui-ci se caractérise par une redéfinition de ses objectifs, en comparaison avec la mouvance coopérative qui a prévalu auparavant : il ne s'agit plus tant de mettre sur pied des initiatives visant à améliorer les conditions de vie matérielles des travailleurs que de leur permettre de sécuriser leur emploi ou de pouvoir retourner sur le marché du travail en cas de chômage (Defourny, Adam et Simon 2002). Les « entreprises sociales d'insertion » émanent d'initiatives privées, notamment en réaction aux tentatives manquées de l'État pour pallier à la croissance du chômage (Davister et al. 2012). Elles émergent « dans une perspective de contestation et d'autonomie par rapport aux pouvoirs publics » avant d'initier une « seconde génération d'initiatives de concertation » avec ceux-ci, menant à leur reconnaissance formelle par la création d'un cadre légal spécifique (Nyssens, Lemaître et Platteau 2004).

Le concept de « nouvelle économie sociale » va peu à peu prendre le pas sur celui de « renouveau coopératif », principalement pour deux raisons. La première est d'ordre idéologique et relève d'un effet de contagion des débats français sur les discussions prenant place en Belgique francophone à l'époque. Fin des années 1970 et dans les années 1980, plusieurs cercles de discussions et de réflexions informels, par exemple dans les régions de Charleroi⁹² et de Liège, rassemblent les acteurs investis dans la recherche d'initiatives visant à développer de nouvelles formes de solidarité en matière d'emploi. Ces réflexions sont alors alimentées par l'expérience française de « l'économie sociale »⁹³, initiée dans le début des années 1980 par Michel Rocard, alors ministre socialiste du Plan et de l'Aménagement du territoire dans le gouvernement Mauroy, sous la présidence de François Mitterrand (Defourny 2006 ; Dreyfus 2017). Outre la diffusion du terme et du concept d'économie sociale, l'expérience française semble avoir stimulé la considération de politiciens socialistes belges francophones. C'est le cas notamment de Philippe Busquin qui a, durant son court mandat en tant que ministre de l'Économie en Wallonie (février-mai 1988)⁹⁴, posé les premiers jalons d'un Conseil wallon de l'économie sociale. La seconde raison est plus pragmatique. Les initiatives mises en place, qui visent à créer de l'emploi en investissant dans des niches d'activités

⁹² Au sein du Centre universitaire de Charleroi (CUNIC).

⁹³ Qui deviendra par la suite, en France, « l'économie sociale et solidaire ».

⁹⁴ Cf. Annexe 3..

contribuant au développement des régions touchées par le chômage, revêtent des statuts légaux différents : il ne s'agit pas uniquement de coopératives, mais également d'indépendants et surtout d'associations (ASBL). Le choix de la forme associative est alors fréquent, car elle ne nécessite pas de capitaux de départ pour lancer l'activité (Janssen et Pollenus 1997). Il existait, en réalité, un vide institutionnel et juridique pour capter ces nouvelles dynamiques qui ne correspondaient à aucun cadre préexistant et menaient à des expérimentations aux frontières de la légalité : « *Via des créations d'ASBL, on a mis au travail, par exemple dans la construction et les travaux du bâtiment, des jeunes sans emploi, sans payer de cotisations sociales* » (collaborateur, cabinet Smet⁹⁵).

Ces situations ont amené par la suite de nouveaux cadres juridiques (par exemple, les entreprises d'apprentissage professionnel⁹⁶) (Defourny 1990). Les dispositifs d'insertion relevant de l'économie sociale sont regroupés sous l'acronyme « WISE » (*work integration social enterprises*).

Figure 33 : WISE en Belgique (Huybrechts et al. 2016, p. 13)

Type of activities	Walloon Region	Brussels-Capital Region	Flanders Region
Work integration of disabled people	Entreprises de travail adapté (ETA)	Entreprises de travail adapté (ETA)	Beschutte werkplaatsen (BW)
On-the-job training of the target public for a limited period	Entreprises de formation par le travail (EFT)	Ateliers de formation par le travail (AFT)	Werkervarings-ondernemingen (WEE)
Work integration of people in difficulty	Entreprises d'insertion (EI)	Entreprises d'insertion (EI)	Invoegbedrijven (IB)
Work integration of people in difficulty on the labour market and development of proximity services	Initiative de développement de l'emploi dans les services de proximité à finalité sociale (IDESS)	Initiative locale de développement de l'emploi (ILDE)	Lokale diensteneconomie (LDE)

1.1.1 L'insertion : un secteur atypique

Dans les années 1990, l'économie sociale est principalement reconnue pour ses pratiques d'insertion. Outre les différents cadres légaux présents dans les Régions, des mécanismes de financement importants sont également dégagés, à l'époque, par la ministre fédérale de

⁹⁵ Interrogé dans le cadre de sa fonction de collaborateur au cabinet Smet, cette personne est également investie dans le secteur de l'économie sociale et sa représentation dans le monde francophone. Notamment en tant qu'ancien représentant d'ALEAP (fédération d'entreprises d'apprentissage professionnel).

⁹⁶ Devenues en 1995 les « entreprises de formation par le travail » (EFT).

l'Emploi, Miet Smet (CD&V)⁹⁷, tels que la mesure SINE (*sociale inschakelingseconomie*⁹⁸). Le développement croissant du secteur de l'insertion est encouragé par les pouvoirs publics qui y voient une solution à une série de problèmes sociaux, dont principalement la croissance structurelle du nombre de demandeurs d'emploi. La « légitimité pragmatique » qui en découle pour ces nouveaux acteurs provient de leur capacité à cibler des besoins qui n'étaient pas couverts, ou peinaient à l'être jusqu'alors (Xhaufclair, Huybrechts et Pichault 2017). Cette légitimité pragmatique et le besoin de réguler ces activités conduisent à une forme de reconnaissance sectorielle de l'économie sociale, qui lui collera dès lors à la peau.

« J'avais essayé de faire passer chez Miet Smet une définition de l'économie sociale qui était celle du CWES parce que j'avais besoin, pour certaines mesures comme la mesure SINE, d'un champ d'application. Elle m'a dit : 'Non, tu confonds économie sociale et social profit sektor', qui est le secteur non marchand. J'ai alors inventé la définition d'économie sociale d'insertion. Et j'ai dit : 'Là-dedans, il y a les EAP, les ETA, les sociale werkplaatsen, et un quatrième... Les entreprises d'insertion.' Et la notion d'entreprise d'économie sociale d'insertion est restée encore un certain temps.⁹⁹ » (collaborateur, cabinet Smet)

Les entreprises d'insertion sont orientées vers deux catégories principales de « publics cibles » : « les personnes handicapées et les personnes valides, mais en graves difficultés d'insertion » (Davister et al. 2012). Cette dernière catégorie de personnes est subdivisée et varie selon les différentes politiques à l'œuvre. Elle peut concerner par exemple des chômeurs de longue durée, des demandeurs d'emploi difficiles à placer, des personnes peu qualifiées, etc. Les dispositifs d'insertion constituent par ailleurs un des instruments principaux de l'État social actif (Nyssens, Lemaître et Platteau 2004). L'État social actif consiste en la traduction d'une réflexion

⁹⁷ Ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la politique d'Égalité des chances entre hommes et femmes dans les gouvernements De Haene I (7 mars 1992 – 23 juin 1995) et De Haene II (23 juin 1995 – 14 juin 1999).

⁹⁸ « Économie sociale d'insertion ». La mesure SINE a été transférée aux Régions dans le cadre de la sixième réforme de l'État en 2014.

⁹⁹ Cette définition figure dans la loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 (*Moniteur belge*, 1^{er} avril 1999), article 59 : « Par économie sociale d'insertion, on entend : les initiatives dont l'objet social est l'insertion sociale et professionnelle de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer, par le biais d'une activité productrice de biens ou de services, et qui répondent aux conditions générales suivantes :
- après la phase de démarrage, le public visé doit être occupé ou en formation à concurrence d'au moins 50 % de l'effectif total ;

- au moins 10 % du personnel d'encadrement du public visé doit être constitué de personnel apte à conduire et développer des programmes de formation et de guidance sociale ;

- avoir adopté la forme juridique d'association sans but lucratif, de société coopérative, de société à finalité sociale ou d'autres formes juridiques à condition que les objectifs et finalités soient d'ordre social et collectif ;

- ne pas avoir une majorité des membres des organes de gestion qui relèvent du secteur public ;
- et être agréées par l'autorité compétente.

Pour l'application de l'alinéa précédent, on entend par demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer : les demandeurs d'emploi qui, au moment de leur engagement ou du début de leur stage de formation, sont soit handicapés soit inoccupés depuis au moins douze mois, ont obtenu au plus un certificat de l'enseignement secondaire inférieur ou équivalent et éprouvent des difficultés sociales ».

importante sur le renouveau de l'État¹⁰⁰ dans sa dimension sociale face au déclin des politiques keynésiennes et leur remplacement graduel par des politiques d'austérité (Vielle, Pochet et Cassiers 2006). Il a pour but de maximiser l'égalité des chances entre individus en favorisant leur participation afin d'accroître leurs capacités, notamment sur le marché de l'emploi. Différents gouvernements en Europe occidentale se sont inspirés de cette réflexion, en la traduisant notamment en des politiques d'emploi ciblant certaines catégories de personnes afin de les « activer » au regard de leur position par rapport au marché du travail (Matagne 2001). Pour les partisans de l'État social actif, les politiques d'insertion permettent d'endiguer à la fois la hausse du chômage et la crise des finances publiques. D'autres attirent l'attention sur le fait que la mise à l'emploi par l'insertion seule ne suffit pas ; que des politiques liées à l'éducation, à la réduction des inégalités et des discriminations à l'égard de ces « publics cibles » s'imposent également (Cassiers et Reman 2007). L'insertion socioprofessionnelle se présente néanmoins comme l'orientation phare traduisant la volonté de responsabiliser et de former les individus face au marché du travail. D'initiatives locales et privées, l'insertion devient un instrument des politiques d'emploi dans les années 1990. La particularité de l'activité (l'insertion) nécessite rapidement une régulation *ad hoc*. L'arrivée de ce type d'entreprises dans la concertation sociale sectorielle ne s'effectue pas selon le secteur d'activité en rapport avec le bien ou le service délivré, mais au regard de l'activité d'insertion. La commission paritaire (CP) 327 est créée en 1991 à destination des entreprises de travail adapté et des ateliers sociaux, suivie de la CP 329¹⁰¹ en 1993, qui regroupe un grand nombre d'activités issues du « secteur socio-culturel », parmi lesquelles le secteur de l'insertion socioprofessionnelle (ISP)¹⁰².

La CP 327, et la CP 329 dans sa composante insertion socioprofessionnelle, présentent, aujourd'hui encore, un caractère atypique par rapport à l'organisation habituelle de la concertation sociale sectorielle.

« Nous ne sommes, en effet, pas regroupés sur base de nos activités, mais sur base de celles des groupes cibles que nous prenons en charge. C'est donc quelque chose d'unique, car je pense

¹⁰⁰ Une figure centrale de cette réflexion est Antony Giddens, qui publia *The Third Way : The Renewal of Social Democracy* (Giddens 1998).

¹⁰¹ Créée en 1993, la CP 329 est d'application pour « les entreprises et organismes divers du secteur socio-culturel ». C'est un secteur « composite » qui regroupe un grand nombre d'activités (voir Arcq et Kreszlo, p. 377). Certains acteurs la qualifient de « *commission fourre-tout* » (CSC Wallonie – représentant pour l'économie sociale).

¹⁰² Pour consulter la liste complète des activités : (Arcq et Krzeslo 2010, p. 377). Les sous-commissions paritaires régionales et communautaires correspondantes ont quant à elles été créées en 2003 pour la CP 327 : la SCP 327.01 (Communauté flamande et Commission Communautaire flamande), la SCP 327.02 (Commission Communautaire française), SCP 327.03 (Région wallonne et Communauté germanophone) et en 2004 pour la CP 329 : la SCP 329.01 (Communauté flamande), la SCP 329.02 (Communauté française, Région wallonne, Communauté germanophone).

que c'est la seule commission paritaire en Flandre, et donc en Belgique, qui n'est pas organisée sur base du secteur d'activités, mais donc bien sur les réalités professionnelles des groupes cibles. » (SST¹⁰³, #1)

Ce passage par la concertation sociale sectorielle et le caractère ambivalent de la représentation du secteur de l'ISP s'avère nécessaire pour comprendre une partie des griefs entretenus par les partenaires sociaux (sectoriels et interprofessionnels) à l'égard de l'économie sociale.

1.1.2 La détermination de l'activité principale et la question de la concurrence déloyale

- Détermination de la CP

« L'économie sociale, si c'est un mode d'organisation, ce n'est pas sectoriel ; l'économie sociale n'est pas un secteur. Ça peut être de l'Horeca, de la vente... L'insertion c'est un secteur, c'est la 329, c'est une CP, etc. » (FEBISP)

Toute entreprise relève d'une CP selon la nature de l'activité économique exercée. Les conventions collectives de travail (CCT) qui y sont adoptées et rendues obligatoires suite à un arrêté royal relatif publié au Moniteur belge, sont rendues obligatoires pour tous les travailleurs et employeurs concernés par le champ d'application de celle-ci¹⁰⁴. Les CP sont les lieux de négociation collective entre les représentants des employeurs et des travailleurs d'un même secteur. Les employeurs de l'ISP sont représentés, selon les cas, dans les CP 327, 329, ou bien dans les CP relatives à l'activité économique exercée, si l'insertion n'est pas l'activité principale.

	CP 327 : Commission paritaire pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux	CP 329 : Commission paritaire pour le secteur socioculturel
Organisations d'employeurs	Entente wallonne des entreprises de travail adapté ; Vlaamse Federatie van Beschute Werkplaatsen ; Verbond sociale Onderemingen ; Fédération bruxelloise des ateliers protégés francophones	Federatie van Werkgevers van Sociaal Cultureel Werk ; Confédération des employeurs des secteurs sportif et socioculturel

Organisations d'employeurs dans les CP 327 et 329 (Dryon et Krzeslo 2003)

Pour savoir de quelles CP relèvent les WISE, il faut dans un premier temps rappeler certains principes issus de la loi du 5 décembre 1968 sur les commissions paritaires. Le caractère représentatif des organisations qui y siègent provient soit de leur affiliation à des organisations

¹⁰³ SST est représenté par la coupole SOM (la *Federatie van Sociale Ondernemingen*, anciennement *Verbond Sociale Ondernemingen*) dans la CP 327, cf. *infra*.

¹⁰⁴ Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, *Moniteur Belge*, 15 janvier 1969. Voir articles 28 (caractère obligatoire) et 31 (application).

interprofessionnelles (nationales et représentées au CCE et au CNT), soit de la reconnaissance de leur caractère représentatif pour une branche d'activité sur base d'un arrêté royal¹⁰⁵. Le champ de compétence de chaque CP est également déterminé par un arrêté royal. L'appartenance des entreprises actives dans le secteur de l'ISP à l'économie sociale est une question qui divise (cf. *infra*). Les entreprises qui mettent en place des pratiques d'insertion (qu'elles soient reconnues comme relevant du secteur de l'ISP ou non) poursuivent un but social (la réinsertion de demandeurs d'emploi difficiles à placer) à l'aide d'une activité économique. C'est la nature de cette activité économique qui fait débat entre les protagonistes. Dans la concertation sectorielle, c'est la proportion de chacune des activités dans la conduite quotidienne de l'entreprise qui va déterminer la CP dont elle relève.

Les critères d'appartenance à l'une ou l'autre CP ont été clarifiés par deux arrêtés royaux adoptés en décembre 2014¹⁰⁶. Ils sont le fruit d'un travail entamé suite à une question du ministre de l'Emploi Josly Piette (CDH) posée au CNT en 2008. La question a fait l'objet d'une concertation approfondie au CNT en association avec des acteurs de l'économie sociale, ConcertES et VOSEC¹⁰⁷. La détermination de la CP consiste désormais à baser la décision à l'aide de critères¹⁰⁸, en tenant compte des attestations (régionales¹⁰⁹) de l'activité d'insertion. Cela concerne essentiellement la CP 329 par rapport aux autres CP sectorielles, les contours de la

¹⁰⁵ *Ibid.*, article 3.

¹⁰⁶ Pour le détail sur la détermination des CP et les champs des CP 327 et 329, voir l'arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 1991 instituant la Commission paritaire pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux et fixant sa dénomination et sa compétence, *Moniteur belge*, 20 janvier 2015 ; et l'Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 1993 instituant la Commission paritaire pour le secteur socioculturel et fixant sa dénomination et sa compétence, *Moniteur belge*, 20 janvier 2015.

¹⁰⁷ Cette concertation a débouché sur la remise de l'avis 1.731, le 16 mars 2010, à Joëlle Milquet, ministre fédérale de l'Emploi.

¹⁰⁸ Ces critères sont repris dans l'arrêté royal relatif à la CP 329 mentionné dans la note de bas de page précédente (article 2). Parmi les critères, il faut au moins 60% de travailleurs issus des groupes-cibles ; la présence d'un encadrement substantiel pour ceux-ci ; la prise en considération de l'objectif de transition vers le « marché classique de l'emploi » ; l'apprentissage de compétences génériques pour les travailleurs dans une dimension plus importante que l'apprentissage d'une profession ; etc.

¹⁰⁹ Pour chacune des Régions, cela renvoie aux dispositifs suivants : « Les initiatives d'économie sociale d'insertion visées ci-dessus sont :

- les Initiatives de Développement de l'Emploi dans le Secteur des Services de proximité à finalité sociale, agréées et/ou subsidiées par la Région wallonne, à condition qu'elles soient constituées sous forme d'association sans but lucratif ;
- les Initiatives Locales de Développement de l'Emploi, agréées et/ou subsidiées par la Région de Bruxelles-Capitale ;
- les initiatives de « Lokale Diensteneconomie » (économie de services locaux), agréées et/ou subsidiées par l'Autorité flamande ;
- les initiatives qui ont conclu une convention avec la Communauté germanophone dans le cadre de l'insertion des chômeurs difficiles à placer. » Article 1, arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 1993 instituant la Commission paritaire pour le secteur socioculturel et fixant sa dénomination et sa compétence, *op.cit.*

CP 327 étant moins ambigu. Si l'entreprise ne rentre pas dans les critères, il est considéré que son activité principale ressort d'un autre secteur professionnel que celui de l'ISP et qu'elle relève dès lors de la CP sectorielle afférente (construction, Horeca, etc.). La catégorisation qui découle de la détermination de la CP clarifie la nature de l'activité d'insertion. Dans la CP 329, les entreprises d'ISP (qui sont toutes des ASBL) œuvrent à la transition des travailleurs vers le marché de l'emploi « classique ». Dans les entreprises relevant des autres CP, les activités d'insertion sont subordonnées à l'activité principale, en théorie, et le but est d'insérer les travailleurs dans l'activité économique de l'entreprise ainsi que de créer un emploi pérenne une fois la période d'insertion, et les subventions qui l'accompagnent, écoulées. On n'est alors plus dans l'ISP ; ces entreprises sont considérées comme des entreprises d'insertion (EI), et revêtent d'autres statuts que le statut associatif (coopérative, société à finalité sociale...). Malgré le travail de clarification sectorielle réalisé, certains acteurs interrogés évoquent des attitudes stratégiques de la part de certaines entreprises pour essayer d'appartenir à la CP qu'ils estiment plus avantageuse par rapport aux barèmes, ou aux primes à octroyer aux travailleurs.

Les entreprises pratiquant l'insertion peuvent donc être représentées dans des CP différentes, par différentes organisations représentatives. Les logiques sectorielles prévalent. La détermination de la CP se faisant sur la base de l'activité considérée comme la plus importante, il arrive que les entreprises de l'économie sociale s'affilient à plusieurs fédérations sectorielles, afin de bénéficier de l'appui de celles-ci dans leurs activités, quand bien même elles ne rentrent dans le champ de compétences que d'une seule CP.

« Je sais qu'il y a des membres comme ça, qui sont membres en direct de fédérations plutôt classiques, dans le secteur du déchet par exemple, du recyclage, des titres-services. Donc là, les entreprises sont tant membres des fédérations d'économie sociale que des fédérations marchandes. Je ne sais pas généraliser... Mais je sais que certaines entreprises vont aller chercher dans les fédérations un peu plus classiques les aspects très spécifiques liés aux activités qu'elles exercent, conseils juridiques, des éléments très spécifiques. Je prends une entreprise d'insertion qui serait active dans le recyclage et la réutilisation. Elle va aller dans la fédération patronale classique pour aller chercher de l'info par rapport aux fonds sectoriels formation, par rapport à la réglementation environnementale, etc. Elle va aller au niveau des entreprises d'insertion pour les réglementations spécifiques liées à l'accompagnement social, aux subventions, etc. Et puis elle va encore aller du côté de chez Ressources, qui est la fédération d'économie sociale en matière de recyclage, pour aller chercher ou pour aller défendre les dispositifs spécifiques liés à la combinaison recyclage et mise à l'emploi de personnes fragilisées. » (ConcertES)

Concernant la représentation des travailleurs, la détermination de la centrale syndicale en charge du secteur « socio-culturel », duquel relève de l'ISP, ne s'est pas révélée évidente non plus. Cela a parfois donné lieu à des tensions entre certaines d'entre elles afin de savoir qui représentait ce « secteur non marchand non traditionnel » (Dryon et Krzeslo 2003, p. 40).

« La difficulté chez nous, à la CSC, c'est vrai aussi à la FGTB, c'est de, comment dirais-je, de déterminer... Vous savez qu'on a des centrales par secteur professionnel. Et donc la question qui a toujours été un peu compliquée à la CSC, c'était de déterminer la centrale qui avait ce secteur-là en charge. Parce qu'on y trouvait... Socio-culturel, ça veut dire 'y compris la culture'. Donc on avait par exemple des institutions publiques, disons la RTBF. Ou bien le Palais des Beaux-arts de Charleroi, ou bien l'Orchestre Royal de la Monnaie... Des institutions publiques, donc. Les centrales de services publics disaient : ça, c'est chez nous'. Puis on avait des associations, notamment tout le monde de l'insertion professionnelle. Moi j'étais à Charleroi par exemple, il y avait la FUNOC [Formation pour l'Université Ouverte de Charleroi], grosse institution, il y avait une délégation syndicale, là c'est des contrats d'emplois. Et donc on estimait que c'était la CNE [Centrale Nationale des Employés]. C'est la même chose à la FGTB où il y avait aussi des tensions entre SETca [Syndicat des Employés, Techniciens et cadres] et CGSP [Centrale Générale des Services Publics]. » (CSC Nationale)

Finalement, les centrales syndicales qui représentent le secteur de l'insertion sont la CNE, et son pendant flamand, la LBC-NVK (*Landelijke Bediendecentrale-Nationaal Verbond voor Kaderpersoneel*) pour la CSC. Deux centrales de la FGTB s'occupent de la représentation des travailleurs de l'insertion : le Syndicat des employés, techniciens et cadres (SETca) (CP 329) et la Centrale Générale (CP 327)¹¹⁰.

Dans son ouvrage *Syndicalisme et économie sociale*, Emmanuelle Mayné fait état d'autres tensions au sujet de la représentation syndicale des travailleurs de l'économie sociale (Mayné 1999). Entre autres le fait que le secteur de l'ISP, à l'image du secteur non marchand, ne correspondait plus au public syndical masculin employé à temps plein. Ou encore : l'origine des initiatives d'insertion qui n'étaient pas ancrées dans le mouvement syndical, provoquant des attitudes méfiantes de la part de celui-ci sur la nature du travail effectué et la défense des travailleurs.

À cet égard, les représentants syndicaux actuels dans les instances de la CIA relatives à l'économie sociale évoquent un travail d'information à effectuer à l'égard des structures syndicales (surtout les centrales) et de leurs militants. En effet, les propositions de mise en œuvre des principes de l'économie sociale au niveau des entreprises qui le souhaitent ne se font pas sans heurt. Dans ce cas, le débat dépasse la question de l'inscription de l'insertion dans un secteur, mais y est lié en raison des suspicions persistantes sur le terrain. Deux craintes émanant du terrain syndical semblent particulièrement répandues. Une première concerne le risque pour

¹¹⁰ Ce partage des tâches fait suite à un accord entre les deux centrales qui clarifie les CP pour lesquelles chacune est chargée de la représentation des travailleurs. Auparavant subsistaient en effet des doublons. Par l'accord conclu, le SETCa et la Centrale générale se sont réparties les CP de sorte que la même centrale s'occupe des CP d'un même secteur tant pour les ouvriers que pour les employés. Cet accord prend force le 1^{er} janvier 2019 et sera mis en place durant une phase de transition d'un an. Voir le communiqué du SETCa « Le SETCa et la CG tracent les contours du futur », 9 mai 2018, www.setca.org (page consultée le 23 février 2019).

des travailleurs effectuant un travail similaire de se retrouver dans des commissions paritaires différentes (entre la 329 et une autre commission). Il pourrait dès lors y avoir une différence de traitement entre travailleurs relevant de CP différentes mais proches en termes d'occupation professionnelle (c'est l'employeur qui détermine la CP, pas le travailleur).

« J'ai beau expliquer ça aux permanents du secteur, on veille à ça. Parce que les commissions paritaires, suivant les travailleurs, suivant le boulot qu'ils font, ils rentrent dans une commission paritaire, malgré tout. On n'est pas du tout là-dedans. On ne met pas en cause. Il n'y a pas une commission particulière pour l'économie sociale, ce n'est pas vrai. En tant que siégeant pour le syndicat, on regarde que les travailleurs aient vraiment la commission paritaire qui correspond au travail qu'ils font. » (CSC Wallonie – représentant pour l'économie sociale)

Une deuxième préoccupation émanant de la base syndicale, ainsi que des différents niveaux de ces organisations, concerne l'arrivée de nouvelles pratiques de représentation et de participation des travailleurs dans l'entreprise. Ceci concerne une frange minoritaire de l'économie sociale : les entreprises sociales participatives (ESP), qui font l'objet d'une attention particulière¹¹¹. En prônant davantage la participation des travailleurs dans la gestion de l'entreprise, elles heurtent les syndicats sur le plan idéologique et pratique. Sur le plan idéologique :

« C'est que, dans la tête d'une organisation syndicale, si tu commences à faire partie des décisions, tu deviens en quelque sorte solidaire de la décision. Si tu es solidaire de la décision, c'est plus difficile de la critiquer et de commencer à faire des actions contre elle. » (USCOP)

Sur le plan pratique, il y a la volonté de protéger les organes de représentation des travailleurs en place (délégation syndicale, conseil d'entreprise, comité de protection et de prévention au travail). Les représentants syndicaux francophones interrogés mentionnent systématiquement, pour illustrer les craintes syndicales par rapport aux ESP, la situation conflictuelle entre les syndicats et l'entreprise Terre¹¹².

« Terre, c'est une grosse entreprise d'économie sociale. Terre a quand même eu des problèmes aux dernières élections sociales. Ils ont voulu virer quelqu'un. En plus, je crois que c'était un délégué CSC. Donc c'est clair que c'est devenu un sujet vraiment sensible. C'est ce qui ressort souvent. Dans leur tête [celle des permanents syndicaux rétifs à l'économie sociale], c'est : 'On ne veut pas de syndicats dans l'économie sociale'. » (CSC Wallonie – représentant pour l'économie sociale)

Les propositions des entreprises participatives passent par une refonte de ces organes d'information et de décision, et à la mise sur pied d'instruments permettant aux travailleurs

¹¹¹ Voir par exemple le projet européen RE : D.i.a.l.o.g.u.e.s., « Pour un dialogue social adapté aux entreprises sociales visant la participation », 2014.

¹¹² Terre est une ASBL active dans le recyclage textile en Belgique. Elle compte environ 250 emplois en insertion et met en place des dispositifs de démocratie interne spécifique, telle qu'une assemblée générale qui rassemble l'ensemble des employés et est l'organe décisionnel du groupe.

d'intervenir à tous les stades de la décision¹¹³. Un groupe de travail européen sur la participation en entreprise a été formé par une série d'acteurs intéressés de travailler sur cette question dans la continuité du projet européen Re : Dialogues. Ils ont récemment publié un *vade-mecum* à destination des ESP qui traite de la mise en œuvre de la participation dans les entreprises à l'aide d'un « gouvernement participatif » :

*« Nous définissons le gouvernement participatif en entreprise comme un mode de gouvernement d'entreprise organisant l'expression directe des travailleurs dans le choix du projet, des orientations et de la vie de l'entreprise, ainsi que dans le choix de la relation de l'entreprise à son environnement et à la société. »*¹¹⁴

Cette posture entraîne une attitude défensive de la part des organisations syndicales de défense des travailleurs déjà en place, liée à la crainte de disparition des syndicats dans certaines ESP. Les représentants de l'économie sociale interrogés sur la question se veulent cependant généralement rassurants concernant le rôle nécessaire des syndicats. D'une part, la proportion d'ESP dans l'ensemble du paysage entrepreneurial est minime et, d'autre part, elles n'entendent pas supplanter la concertation sociale classique en entreprise :

« Le problème, c'est de montrer qu'il existe des alternatives crédibles, qui sont inscrites dans une certaine durée, qui ne sont pas des effets de mode et qui peuvent répondre à certaines préoccupations, en disant bien qu'on est conscient que ça ne va pas remplacer le modèle intégral et que si on n'a pas cette diversité, si on n'a pas cette force d'innovation sociale, il nous manquera quelque chose pour aussi répondre aux défis du futur. Pour nous, la question qui se pose est : 'Sans remettre en cause le rôle nécessaire des interlocuteurs sociaux, quelle est la place donnée à l'alternative ?' » (USCOP)

Les acteurs de l'économie sociale, comprise dans sa dimension participative (de démocratie directe en entreprise), cherchent en outre les articulations possibles avec la défense des travailleurs au-delà des frontières de l'entreprise :

« Si on a vraiment une entreprise où les travailleurs ont la majorité sur la conduite de l'entreprise et tout ça, c'est sûr que le rôle des syndicats, il doit être un rien différent. Mais je pense que ce n'est pas pour ça que le syndicat n'aura plus de rôle dans le système. (...) En tout cas, les organes légaux sont là. Ils ont été inventés, ils ont été mis en place, ce n'est pas pour rien non plus. Il y a une articulation certainement à trouver. En tout cas, c'est mon avis, dire que les mécanismes qui ont été mis en place par le système de concertation sociale ne sont pas bons, je ne vais pas dire que c'est une hérésie, mais ce n'est pas très honnête. Tout comme dire que seuls ces dispositifs-là sont pertinents, ça ne va pas non plus. Il y a quelque chose à aller construire. » (ConcertES)

- Recouvrement des activités et concurrence déloyale

Du côté des employeurs classiques, certains arguments à l'encontre des entreprises pratiquant l'insertion (ISP ou EI) sont également bien enracinés et souvent mobilisés. Ils concernent les

¹¹³ Magazine trimestriel du groupe Terre, « La présence syndicale dans les entreprises sociales participatives : quelles idées pour promouvoir la participation directe des travailleurs », n°159, Hiver 2017.

¹¹⁴ Groupe de travail sur la participation en entreprise, *Guide du Gouvernement participatif*, mars 2017, p. 9.

soutiens reçus sous forme de subsides pour la mission d'insertion menée par ces entreprises. Lorsque des accords sectoriels (CCT) sont conclus, ils s'appliquent à toutes les entreprises du secteur. C'est-à-dire que lorsque des aides sont disponibles pour un secteur particulier, toutes les entreprises relevant de celui-ci peuvent y avoir accès. La question de la concurrence déloyale émerge soit du fait que les EI exerçant des activités économiques ont également la possibilité de bénéficier d'autres types d'aides, liées aux activités d'insertion mises en place au sein de ces entreprises ; soit que les entreprises d'ISP délivrent des biens et des services dans un secteur économique particulier tout en relevant d'une commission paritaire ISP. Cette « aide supplémentaire » est parfois perçue par les entreprises classiques comme un moyen de « casser les prix » sur le marché :

« Donc il y a une concurrence déloyale. Parce que les prix, évidemment qu'ils peuvent donner, grâce aux subsides, et souvent grâce à l'emploi qui est beaucoup moins cher qu'ailleurs, même s'ils sont liés par les mêmes comités paritaires. Ça, c'est toujours l'excuse : on doit travailler avec des travailleurs qui doivent correspondre aux mêmes critères en termes de comité paritaire et on sait que la rentabilité est moindre, donc on peut concurrencer, et ce n'est pas de la concurrence déloyale. C'est délicat, et il faut à la limite voir au cas par cas. » (BECI)

Pour comprendre cet argument, il faut revenir à la détermination du secteur de l'insertion. Si les entreprises d'économie sociale pratiquant l'insertion ne relèvent pas de la CP 329, les aides auxquelles elles peuvent prétendre sont *a priori* accessibles aux entreprises « classiques », qui voudraient en faire la démarche¹¹⁵. La situation est perçue comme davantage problématique lorsqu'une entreprise d'insertion répond aux critères pour relever de l'ISP et donc de la CP 329. Dans ce cas, ces entreprises ne sont pas commerciales, il n'y a pas de but de lucre, l'objectif est la réinsertion. Cependant, en termes d'activité concrète, elles délivrent aussi des biens et des services qui en font des acteurs concurrentiels sur certains marchés (les secteurs les plus souvent évoqués dans les entretiens sont l'Horeca, le nettoyage, l'entretien d'espaces verts et la construction). Le caractère répandu de cette problématique est cependant, selon un représentant syndical interrogé, à relativiser :

« Ce problème, il est posé, on n'a pas la solution, mais on part aussi du principe que le risque n'est pas énorme. Et le secteur de l'économie sociale, c'est peut-être une goutte d'eau par rapport à l'ensemble des autres entreprises marchandes dans le secteur. Donc ce risque de concurrence déloyale, il existe, mais il est minime. Puis, si les entreprises d'économie sociale bénéficient d'aides à l'emploi, c'est des travailleurs qui sont éloignés du marché de l'emploi, qui doivent se former, donc en termes, on ne va pas dire de qualité, mais en termes de rythme de travail, il ne faut pas s'attendre aux mêmes exigences, aux mêmes résultats que des entreprises, entre guillemets, professionnelles. » (CGSLB Bruxelles – économie sociale)

¹¹⁵ Pour consulter une liste de ces aides : www.aides-entreprises.be/ (page consultée le 23 février 2019). Parmi celles-ci se retrouvent par exemple les dispositifs ACTIVA, SINE, APE, etc.

Cet argument de la concurrence déloyale mobilisé par les organisations patronales, il semble aussi l'être pour contester la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale en tant qu'acteurs économiques, et de manière plus générale, le développement de « l'économie privée subsidiée ». À cet égard, les entreprises de l'économie sociale peuvent trouver des défenseurs parmi les représentants syndicaux. Selon un représentant de l'ABVV :

« Il faut prêter attention à la concurrence déloyale. Mais ça ne signifie pas qu'on dit que tous les subsides doivent disparaître. » (ABVV, #2)

Il semble en outre qu'il ne s'agisse pas tant de dénoncer la concurrence déloyale¹¹⁶ que de préserver l'accès des entreprises classiques à leurs marchés sectoriels ainsi qu'à différentes aides (notamment à l'expansion économique). Car c'est là que le bât semble blesser : l'arrivée de nouvelles formes d'entreprises risque de diminuer la part du gâteau des aides pour les entreprises classiques.

« Il y a les enjeux économiques, les aides à l'emploi, où tout le monde cherche sa place, et actuellement, c'est aussi dans la ligne du sujet de l'économie sociale, elle peut faire appel à ces aides économiques qui auparavant étaient réservées à des entreprises marchandes. Effectivement, on est dans une évolution. Par exemple, le non-marchand qui est, disons, l'échelon le plus récent dans l'échelon employeur et parmi les partenaires sociaux, ont tendance, de revendiquer les mêmes ouvertures vers des aides économiques. » (BECI)

C'est sur ce point précis que l'argument de la concurrence déloyale prend une tournure interprofessionnelle, qui n'a plus trait à la concurrence entre secteurs, mais bien à la concurrence entre différents modèles d'entreprises pour accéder à un même type de subsides. Cela ne concerne pas uniquement la concurrence entre les entreprises classiques et les entreprises de l'économie sociale (qui ne semblent pas être considérées comme une menace, en raison de leur présence encore relativement discrète par rapport au paysage entrepreneurial considéré dans son ensemble), mais également l'expansion de l'économie de plateforme¹¹⁷, qui

¹¹⁶ Des procès sont tout de même intentés en ce sens. Un des derniers en date (mai 2018) opposait l'Union générale belge du nettoyage (UGBN), représentant les entreprises commerciales « classiques » du secteur, et Village n°1, une entreprise de travail adapté. La première phase du procès est racontée dans l'article de presse d'*Alter Echos*, « Wallonie : les entreprises de travail adapté bénéficient-elles de subventions illégales ? », n°464, 24 mai 2018 (accessible en ligne, www.alterechos.be, page consultée le 23 février 2019). Le nœud du dissensus entre les deux parties y est résumé de la manière suivante : « L'UGBN considérait que, sur deux marchés publics spécifiques, Village n°1 avait remis des prix anormalement bas en les justifiant par les subventions salariales que les ETA reçoivent de la Région wallonne afin de compenser la perte de rendement de leurs travailleurs handicapés. Ce qui indiquerait un acte de concurrence déloyale : si les subventions salariales sont bien utilisées à compenser la perte de productivité, elles ne devraient mécaniquement pas permettre à l'ETA d'écraser ses prix. »

¹¹⁷ (Lambrecht 2016) résume le débat en ces termes : « La question de savoir si l'économie des plateformes collaboratives nécessite une réglementation spécifique est toujours débattue actuellement. Les enthousiastes des plateformes et leurs opérateurs soutiennent souvent la position selon laquelle leurs services sont tellement radicalement innovants qu'ils créent de tout nouveaux marchés qui requièrent un régime juridique radicalement différent. D'autres observateurs considèrent au contraire que ces plateformes ne sont pas significativement différentes des services traditionnels des secteurs dans lesquelles elles opèrent, et qu'elles doivent donc être

éveille quant à elle des inquiétudes plus perceptibles au sujet de la concurrence. L'inquiétude des partenaires sociaux porte sur l'hétérogénéité croissante des types d'entreprises, qui risque d'impliquer des réglementations différentes.

« Il faut quand même prévoir certaines règles et être sûr que, tant les entreprises et les organisations qui existent déjà que les nouvelles, jouent selon les mêmes règles et avec les mêmes armes. » (FEB)

Ces questions sont débattues dans les instances de la CIA sur lesquelles nous nous penchons dans les sections suivantes – le « détour sectoriel » des sous-sections 1.1.1. et 1.1.2. ayant permis d'identifier le fondement de certains arguments concernant la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale sur les bancs de la concertation sociale interprofessionnelle.

1.1.3 Une cohabitation entre acteurs sectoriels et interprofessionnels ? Les structures atypiques de la Plateforme de Concertation de l'Économie Sociale et de la Commissie Sociale Economie

Dans les CP 327 et 329, les entreprises de l'ISP sont représentées sur le banc des employeurs soit via une organisation représentative dédiée précisément à ce secteur, soit via une organisation coupole pour le secteur socio-culturel.

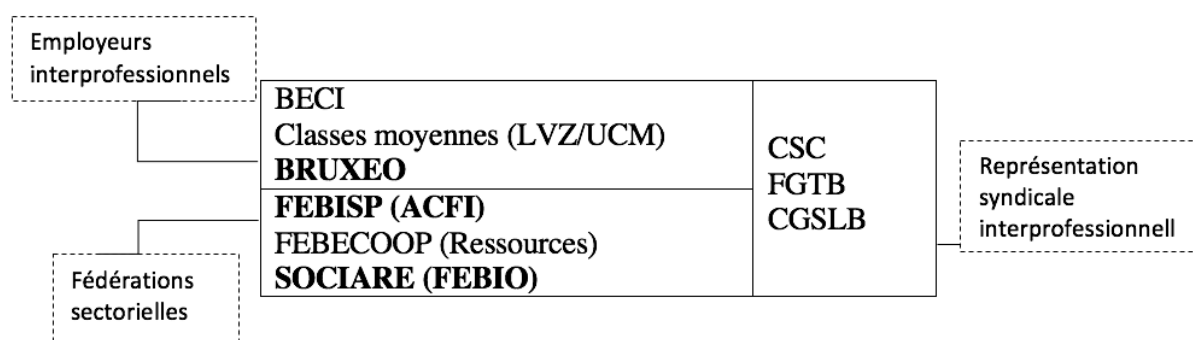
Dans les instances relatives à l'économie sociale « intersectorielle », particulièrement la PFES et la CSE, les acteurs du premier type font l'objet d'un positionnement atypique, sans pour autant modifier fondamentalement le caractère bipartite des instances.

On observe en effet au sein de ces deux instances une « représentation mixte » des acteurs, certains étant sectoriels (employeurs de l'insertion et centrales syndicales) et d'autres interprofessionnels (partenaires sociaux régionaux). Cette représentation mixte reflète toujours le caractère paritaire des instances, avec la particularité que chaque banc (pour la CSE) ou que le banc patronal soit à la fois composé d'acteurs sectoriels et interprofessionnels.

« En fait, la concertation sociale, tu l'as par secteurs, mais ici dans des instances pareilles [PFES], tu as d'un côté le banc des employeurs et le banc des travailleurs. Au CESRBC, c'est ça. Ici [à la PFES], tu as le banc de l'économie sociale, on fait tous partie de la cascade économie sociale, représentation employeurs non marchand, etc. On rentre dans ces trucs-là effectivement. Mais ce sont des employeurs. Nous, on a la casquette employeurs, on fait partie de FESEFA, CBENM [BRUXEO], etc. On est rentrés dans la concertation classique employeurs. » (FEBISP)

réglementées de manière analogue. D'autres encore estiment qu'une réglementation ex post au moyen des outils existants du droit de la concurrence devrait suffire à couvrir bon nombre d'enjeux. » (p. 67)

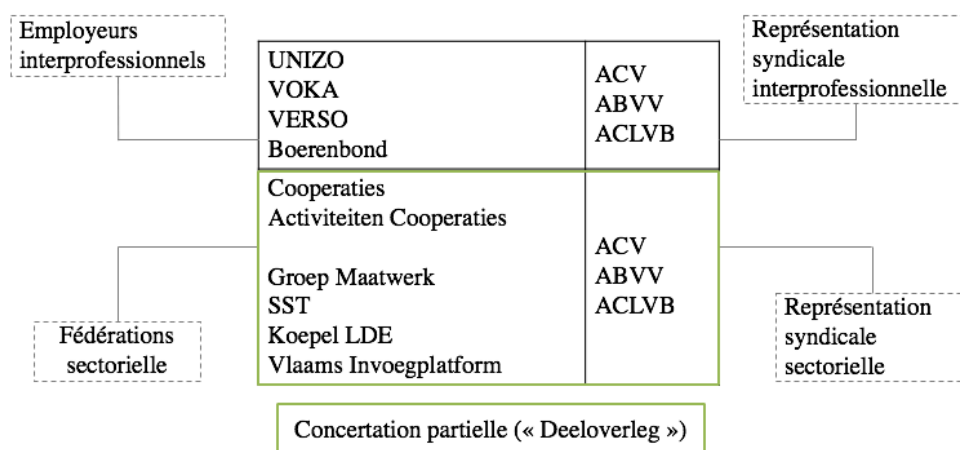
Figure 34 : Représentation mixte 1 – la PFES



La PFES est logée au sein du CESRBC, l'instance de concertation interprofessionnelle bruxelloise, qui en assure le secrétariat. La composition du CESRBC se reflète dans la PFES, au sein de laquelle siègent les partenaires sociaux bruxellois, employeurs et syndicats. Les représentants syndicaux sont principalement des personnes chargées d'études pour la section bruxelloise interprofessionnelle de leur syndicat. L'économie sociale est actuellement représentée à travers des fédérations sectorielles d'insertion (en gras dans le schéma), ainsi que par FEBECOOP (mouvement coopératif historiquement socialiste) et Ressources (entreprises d'économie sociale actives dans le recyclage). Les entreprises d'économie sociale d'insertion sont par ailleurs également représentées au niveau des partenaires sociaux interprofessionnels par BRUXEO, la fédération bruxelloise pour le secteur non marchand. À l'exception de SOCIARE et de la FEBIO, les représentants de l'économie sociale sont des acteurs francophones. Une fonctionnaire en charge de l'économie sociale au sein du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale avait d'ailleurs indiqué, lors d'un entretien exploratoire, que le débat sur l'économie sociale (comprise comme troisième secteur, au-delà de l'ISP) était à Bruxelles, à ses yeux, presque exclusivement francophone.

À la différence de la PFES, la CSE décline les deux bancs dans leurs versions sectorielles (en bas du schéma, encadré vert) et interprofessionnelles (en haut du schéma). Il y a donc deux types de représentants des employeurs et deux types de représentants des travailleurs. Dans cette configuration sont présents des représentants syndicaux sectoriels provenant des centrales (pour l'ACV et l'ABVV). Une coordination est alors nécessaire entre les deux types d'acteurs syndicaux au niveau des positionnements à adopter.

Figure 35 : Représentation mixte 2 – la CSE



À la CSE comme à la PFES, les deux types d’employeurs sont tellement différents au regard des intérêts représentés qu’il n’y a pas de concertation entre les acteurs du banc (à l’exception de la concertation entre les fédérations d’insertion – en bas du tableau – et, dans ce cas-ci, VERSO). Le dédoublement des bancs des travailleurs et des employeurs de la CSE permet d’instaurer une « *deeloverleg* », concertation partielle, juste entre acteurs de l’économie sociale (cadre vert) en alternance avec les réunions réunissant la commission au complet. Les avis sont variables entre les différents acteurs quant à l’intérêt de cette cohabitation sectorielle-intersectorielle. Pour un représentant d’UNIZO, il est difficile de se départir des logiques sectorielles pour produire un avis au sein de la CSE. Un exemple emblématique concerne la rédaction d’un texte développant la vision de la CSE, dans son ensemble, sur l’économie sociale. Les acteurs interprofessionnels indiquent que ce texte en devenir comporte des déséquilibres, qui en font une vision sectorielle et non intersectorielle.

« Je pense que oui, on peut être d'accord sur ce que ce texte peut vouloir dire, à condition que l'on soit d'accord qu'il s'applique uniquement au secteur, donc à l'économie sociale en tant que telle. Alors il n'y a absolument pas de problème. Mais dès qu'on arrive sur l'aspect interprofessionnel, il doit naturellement prendre d'autres accents. » (UNIZO, #3)

Les représentants de l’économie sociale voient certains avantages à cette cohabitation au sein de la CSE, même s’ils reconnaissent que ce n’est pas l’endroit où les orientations concrètes pour le secteur peuvent être prises¹¹⁸. Une des représentantes de l’économie sociale à la CSE souligne le double avantage de la localisation de cette commission au sein du SERV :

« On n’a pas grand-chose à faire dans cette commission, mais on bénéficie de l'expertise des partenaires sociaux interprofessionnels en termes de force de proposition, de formulation d'avis, et de dynamiques autour de la table. C'est donc plutôt une bonne chose. Je pense aussi que la plus-value de cette commission est surtout le fait que, finalement, ce soit le seul forum au

¹¹⁸ Ils utilisent pour cela les commissions paritaires, ainsi qu’une commission de l’économie sociale instaurée auprès de l’administration en charge de ces dossiers (*Departement Werk en Sociale Economie*).

sein duquel tous les acteurs flamands de l'économie sociale s'asseyent autour de la même table. C'est le seul. Ça ne se fait que là. » (SST, #4)

D'une part, siéger aux côtés des partenaires sociaux permet aux acteurs de l'économie sociale d'avoir accès à une expertise et un savoir-faire en matière de formulation d'avis, et parfois un accès privilégié à certains cabinets ministériels, d'autre part, cela permet de sortir de l'entre-soi de l'économie sociale et d'engager un dialogue avec l'ensemble des acteurs socio-économiques en présence sur le territoire :

« Se réunir uniquement avec ce groupe [les représentants de l'économie sociale], oui, je trouve que c'est en partie une perte de temps, parce qu'on sait qui va se retrouver à cette occasion ; on sait qu'on a plus ou moins les mêmes idées. On peut l'inscrire sur papier, mais on sait que tant que la discussion ne se fait pas au niveau des partenaires sociaux intersectoriels, ça n'a pas beaucoup de sens parce qu'il faut prendre ces derniers en compte. Cela revient à avoir une discussion dans un monde virtuel, alors que le monde n'est pas virtuel – puisque ces autres partenaires existent. Il faut donc en tenir compte. » (Groep Maatwerk, #5)

À l'inverse, pour les partenaires sociaux interprofessionnels, les discussions menées au sein de la CSE peuvent revêtir un caractère redondant avec celles qui sont menées au sein du SERV. Cela décourage l'investissement de ces acteurs dans la CSE, qui contrairement au SERV n'est pas un organe d'avis officiel :

« On est habitué à avoir un regard interprofessionnel sur un sujet bien précis. On pourrait parfaitement discuter de l'économie sociale dans la commission 'marché du travail' du SERV parce que, dans cette commission, ne siègent que les acteurs interprofessionnels. Les acteurs sectoriels pensent surtout à leur propre secteur, ils regardent moins à l'aspect interprofessionnel. » (UNIZO, #6)

L'importance des enjeux sectoriels et leur discussion au sein de la CSE peuvent également s'observer à travers la présence des centrales syndicales aux côtés de leurs homologues interprofessionnels.

« Donc à l'ACV – puisque nous avons un peu poussé pour cela lors de la rédaction du nouveau décret sur l'économie sociale – nous avons plaidé pour la mise sur pied d'un organe de consultation avec les partenaires du secteur, mais aussi avec les partenaires sociaux interprofessionnels. Mon objectif était alors double. D'un côté, intégrer les syndicats, y compris les syndicats sectoriels, à l'organe de consultation. De l'autre côté, faire discuter le secteur, tant les syndicats que les employeurs, avec les partenaires sociaux interprofessionnels ; et surtout rassembler les organisations patronales interprofessionnelles (VOKA, UNIZO et Boerenbond) dans un même organe avec les organisations patronales sectorielles. » (ACV – économie sociale, #7)

Tant pour la PFES que pour la CES, le spectre de discussion tourne principalement autour du « *beleid* », de la politique de l'économie sociale¹¹⁹, qui porte quasi exclusivement sur la politique

¹¹⁹ Tant la CES que la PFES sont instituées dans le cadre d'un décret ou d'une ordonnance dont l'objectif premier est de créer un cadre réglementaire pour l'économie sociale, spécialement entendue dans son versant d'insertion.

d'insertion. La PFES a d'ailleurs été instaurée dans le cadre de l'ordonnance en la matière¹²⁰, et une de ses fonctions principales consiste à octroyer ou non des agréments à des entreprises d'insertion candidates. Cette fonction spécifique et prépondérante dans la dynamique de l'instance permet difficilement d'aborder des questions plus transversales, et éloigne les acteurs de « l'économie sociale hors insertion » :

« Tant qu'elle ne porte que sur les agréments, je ne siège pas à ces séances-là, je n'ai pas les moyens humains de le faire, je ne sais pas me démultiplier. Et d'autant plus que je ne vois pas très bien la pertinence de mon regard par rapport à l'initiative d'insertion socioprofessionnelle. Oui, c'est de l'économie sociale, mais... très souvent, elle n'est pas dans le modèle coopératif et donc je ne vois pas très bien quelle est la plus-value de mon regard. » (FEBECOOP Wallonie-Bruxelles)

La CSE ne s'occupe pas directement de l'octroi d'agrément¹²¹, mais son programme de travail reste étroitement lié aux problématiques de l'insertion. En témoigne le *Werkprogramma* du SERV pour 2018¹²² qui liste les *overlegthemas* qui vont occuper les membres de la CSE : « *Maatwerk, Werk- en zorgtrajecten, lokale diensteneconomie, sociale economie in het 'arbeidscontinuüm'*. » Le dernier thème (« le développement coopératif en Flandre »), ajouté en bout de liste, ne fait l'objet d'aucun développement. La CSE, comme la PFES, reste liée à la thématique des politiques d'insertion.

« Il s'agit, selon moi, surtout de leur mission, qui concerne moins une économie alternative que l'insertion réelle de ces personnes [publics cibles]. Mais ensuite, je pense aussi un peu à ce qu'ils mettent eux-mêmes sur la table. Les questions autour d'une économie alternative n'arrivent cependant pas sur la table via le politique, cela ne vient pas de nous. Parce que pour le politique, il s'agit de l'emploi, et c'est en fait la ligne que nous devons suivre. » (Fonctionnaire, Vlaams Overheid, Département Werk en Sociale Economie, #8)

Cette première sous-section témoigne du confinement de l'économie sociale dans les logiques sectorielles, ainsi que dans son caractère instrumental pour l'insertion socioprofessionnelle de publics cibles. Les instances où elle est représentée permettent difficilement d'aller au-delà de ces horizons pour aborder les questions liées à la reconnaissance des principes que les organisations qui s'en réclament entendent poursuivre. Le débat sur l'appartenance des *WISE* aux CP préfigure deux débats latents sur l'économie sociale : comment distinguer les entreprises sur base de leur mode de gestion, transcendant les logiques sectorielles, dans un système de concertation sociale basé sur les activités économiques ? Comment représenter de manière unifiée, au niveau interprofessionnel, ce « troisième secteur » ? La suite de

¹²⁰ Ordonnance relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion du 18 mars 2004, *Moniteur belge*, 30 mars 2004. La PFES est visée à l'article 15.

¹²¹ C'est la tâche de « l'autre » *Commissie sociale economie*, mentionnée dans la note de bas de page n°32, installée auprès de l'administration flamande et spécialement dédiée à cet effet.

¹²² SERV, *Werkprogramma 2018*, 17 janvier 2018.

l'exploration de ce premier type d'accès en matière d'élargissement des instances à l'économie sociale approfondit la représentation du secteur non marchand pour deux raisons : les organisations du secteur, au niveau interprofessionnel, sont passées du statut d'*outsider* à celui de « quasi *insider* » ; l'acquisition de ce statut peut prêter à penser que l'économie sociale est représentée au niveau interprofessionnel.

1.2 La représentation interprofessionnelle du non-marchand

Le « secteur non marchand » est une constellation d'activités très diverses, rendant sa circonscription ardue. Une conception *top-down* permet d'en dégager les spécificités distinctives. Ainsi, Arcq et Krzeslo (2010) le désignent comme « l'ensemble des activités créées par le 'monde associatif' dans les domaines qui vont du culturel à la santé. Le secteur non marchand fait partie du secteur privé parce que les activités, 'institutions', 'organisations' ou 'entreprises' non marchandes, ont été mises sur pied à l'initiative de personnes privées » (p. 368). Son développement et son organisation, y compris en matière de concertation sociale, émanent pourtant en partie des pouvoirs publics dont la volonté initiale est d'utiliser ce secteur dans le cadre du déploiement de la protection sociale après la Seconde Guerre mondiale. « Ce choix [...] a favorisé le développement de nouvelles institutions sociales, éducatives et sanitaires bénéficiant de financements publics sous la forme de subvention à l'emploi et à l'activité » (p. 367). Avant cela, ce type d'activités, répondant à des logiques de solidarité, étaient organisées au sein des piliers philosophiques. Si certains liens pilariés existent encore aujourd'hui, une nouvelle génération d'activités « non alignées » a vu le jour à partir des années 1970, dont une partie de l'économie sociale d'insertion évoquée précédemment.

Les représentants du secteur non marchand sont les derniers arrivés dans la concertation sociale interprofessionnelle. Leur arrivée progressive est à prendre en considération dans le cadre de cette recherche, car les groupes représentant le secteur non marchand sont passés du statut d'*outsiders* à celui d'*insiders*, suite à l'ouverture des bancs des employeurs dans les instances de concertation sociale. Cette ouverture n'a été ni automatique ni évidente, et il s'agit dès lors d'observer par quels actes et procédés ces acteurs ont commencé à participer à la vie politique et institutionnelle, grâce à quelles ressources ils ont pu le faire, et finalement montrer qu'il reste encore quelques barrières par rapport à une intégration pleine et entière dans les instances interprofessionnelles.

1.2.1 Le besoin d'interlocuteurs interprofessionnels pour le secteur non marchand

La constitution de fédérations interprofessionnelles pour le secteur non marchand répond à la fois à l'appel des pouvoirs publics de développer et d'encadrer le secteur en lien avec les politiques sociales, et à la nécessité de négociations collectives interprofessionnelles pour canaliser la conflictualité présente dans le secteur dans les années 1980 (Bingen et Martinez 2012). Le secteur a commencé à connaître des conflits au niveau sectoriel, il y a eu des demandes de négociations dans le secteur des hôpitaux, des maisons de repos, etc.¹²³.

« Parce que le ministre de l'Emploi [Luc Van den Brande, CVP] à l'époque se disait : 'De plus en plus de gens travaillent dans le secteur, donc moi je dois tenir compte des conséquences dans la politique nationale. Ça devient de plus en plus important, c'est le secteur qui va monter en nombre de travailleurs.' C'était prévisible, c'était une évolution prévisible. Donc il s'intéressait déjà et il ouvrait déjà le dialogue en dehors du CNT avec eux... Pour toutes sortes de motifs, il y avait des affiliations¹²⁴, des convictions personnelles aussi, mais... C'était l'objectif : le monde change, le marché de l'emploi change. » (Président CNT)

Cependant, si les travailleurs du secteur étaient déjà organisés à travers les acteurs syndicaux (Bingen et Martinez 2012), l'acteur patronal interprofessionnel tâtonnait dans sa constitution. La dépendance du secteur non marchand aux pouvoirs subsidants n'aidait pas dans cette tâche, puisque la négociation salariale ne pouvait se concevoir sans dialogue avec les pouvoirs publics. En revanche, d'autres aspects touchant à l'organisation et aux conditions de travail (comme la gestion du temps de travail ou le système de progression hiérarchique) rendaient nécessaire la présence d'un interlocuteur représentant ces employeurs privés et subsidiés. L'ancrage dans le secteur privé avait en outre pour conséquence que les CCT conclues au sein du CNT s'appliquaient au secteur non marchand sans que celui puisse intervenir dans la négociation.

« On a pris conscience, dans les fédérations sectorielles, que nous étions soumis à ce qui est la concertation sociale au niveau intersectoriel, donc au Conseil National du Travail puisque les CCT du CNT s'imposaient à nous. Et on s'est dit que c'était un peu particulier d'être à l'étage en dessous et de ne pas être au-dessus. Donc pour faire ça, on a constitué une fédération intersectorielle qu'on a appelée la CENM (confédération des entreprises du non-marchand) qui est devenue UNISOC. » (UNIPSO¹²⁵)

Les syndicats étaient également demandeurs de négociations plus structurées, qui viendraient appuyer les demandes de financement à l'égard des pouvoirs publics subsidants. Les travailleurs du secteur associatif sont en outre des salariés partageant un statut identique avec

¹²³ Plusieurs manifestations et grèves d'envergure ont été organisées dans le secteur de la santé fin des années 1980 et début des années 1990. Les actions des « blouses blanches en colère » ou la « witte woede » ont marqué l'histoire et la structuration du secteur non marchand (Arcq et Krzeslo 2010).

¹²⁴ La mise à l'agenda et l'organisation de l'arrivée du secteur non marchand au niveau interprofessionnel a principalement été encouragée par le pilier chrétien flamand.

¹²⁵ La personne interrogée en tant que représentante de l'UNIPSO travaillait dans une fédération sectorielle hospitalière au moment de la constitution des fédérations interprofessionnelles pour le non-marchand.

les travailleurs du secteur marchand. Or, au CNT et au CCE, le dialogue ne pouvait avoir lieu qu'avec les employeurs marchands, l'interlocuteur étant manquant pour le non-marchand (Arcq et Blaise 2007).

« On a collaboré, contribué à aider finalement, les employeurs du non-marchand à s'organiser en fédérations patronales du non-marchand, la CENM, etc. Il fallait, bien sûr, qu'on ait des interlocuteurs. Et on trouvait aussi que sur une série de questions, avoir en face de soi des employeurs uniquement du secteur privé [marchand] posait de plus en plus problème puisque nous, on organisait les travailleurs du secteur non marchand et finalement les employeurs du non-marchand n'avaient pas voix au chapitre, ou très peu, ou de manière indirecte. » (CSC Nationale – ancien président du MOC)

L'objectif de la part des fédérations sectorielles et des syndicats étaient de combler un vide ressenti au niveau de la concertation interprofessionnelle. La constitution d'acteurs représentatifs patronaux a également été stimulée en réaction à la CIRAT, la Coordination interrégionale des associations et de leurs travailleurs. L'opposition des syndicats fut vive à l'égard de l'initiative rassembleuse, en une fédération, des travailleurs et des employeurs du secteur associatif. Certains d'entre eux, ressentant également le besoin de mener des négociations de manière plus structurée, ont décidé de créer une structure conjointe – la CIRAT – afin de canaliser le dialogue entre les pouvoirs subsidiaires et le secteur. Cette idée de représenter ensemble les travailleurs et les employeurs émane de la conviction que « les formes traditionnelles du dialogue social sont inadéquates et qu'il faut en imaginer de nouvelles, notamment pour les petites et moyennes associations. Ce nouveau dialogue social adopterait la forme de tables rondes intersectorielles » (Dryon et Krzeslo 2003, p. 43). Les syndicats ont rapidement dénoncé l'initiative :

« Et donc là c'était la confusion totale, puisque c'était une confédération, une coordination, des employeurs et des travailleurs. Nous, on a combattu ça. Et je veux dire nous, aussi bien les syndicats que les employeurs comme Serge Noël qui disaient : 'On ne peut pas faire une soupe avec tout. Qu'on aille ensemble parce qu'on a des alliances objectives vis-à-vis du pouvoir public, oui. Mais pas faire une grosse soupe, où finalement tout le monde a les mêmes intérêts, parce que finalement non, il y a des intérêts qui peuvent être divergents et qu'on doit respecter.' » (CSC Nationale – ancien président du MOC)

Ils ont alors appuyé et encouragé les efforts des fédérations sectorielles classiques à parvenir à former des coupes interprofessionnelles. La Confédération des Entreprises du Secteur Non Marchand (CENM) a vu le jour le 29 juin 1994, et rassemblait 26 fédérations sectorielles. Elle fut rapidement suivie par ses homologues au niveau des Régions et des Communautés¹²⁶ : la *Vlaamse Confederatie van Social Profit Ondernemingen* (VCSPO) et l'Union Francophone des Entreprises du Secteur Non Marchand (UFENM). La CBENM, Confédération bruxelloise des

¹²⁶ Qui disposaient de compétences relatives au secteur non marchand, par exemple au niveau du socio-culturel et de l'éducation.

entreprises non marchandes, bicommunautaire, a été créée plus tard, en 2005. Certains de ses membres ont la particularité d’être également représentés par les organisations non marchandes flamande et wallonne (Arcq et Krzeslo 2010). À partir des années 2000, la référence à l’appellation « non-marchand » est abandonnée au profit de « secteur à profit social » (côté néerlandophone, il s’agissait dès le début du *social profit sector*).

« Il y a une question de sémantique. Non-marchand, c’est d’abord une négation, ce n’est jamais bon. Non-marchand, ça peut être entendu par extension comme ‘en dehors du marché’, on considère qu’on n’est pas en dehors du marché. On préfère parler de profit social parce que le profit n’est pas nécessairement tabou et le profit peut être aussi social. » (UNIPSO)

<i>Niveau de pouvoir</i>	<i>Création</i>	<i>Nom d’origine</i>	<i>Nom actuel (date du changement)</i>
Fédéral	1994	CENM	UNISOC (2009)
Flandre	1997	VCSPPO	VERSO (2007)
Wallonie	1998	UFENM	UNIPSO (2008)
Bruxelles	2005	CBENM-BCSPO	BRUXEO (2018)

1.2.2 Installation difficile sur le banc des employeurs

Les organisations nouvellement constituées ont demandé à être intégrées aux instances de concertation sociale interprofessionnelles. Les procédures de reconnaissance de ces acteurs ont parfois été longues, en l’absence de modalités prévues quant à l’accès de nouveaux acteurs. Les acteurs déjà en place sur le banc patronal, les employeurs du monde marchand, n’ont d’ailleurs pas vu cette arrivée d’un bon œil. Celle-ci représentait une césure importante pour le banc patronal, et les négociations ont été conflictuelles sur les questions de savoir comment ces nouveaux acteurs allaient être représentés et changer la composition des instances. Finalement, deux procédés peuvent être observés à travers les différents niveaux de pouvoirs : premièrement, l’élargissement de la table de négociation et l’ajout de sièges sur le banc patronal¹²⁷ (au CNT et CCE) ; ensuite, la cession de sièges de la part d’un autre acteur patronal (au CESW, CESRBC et au SERV).

- Niveau fédéral – élargissement du banc des employeurs

Les organisations d’employeurs déjà en place (pour le niveau fédéral, la FEB, les représentants des classes moyennes (UNIZO/UCM), et *Boerenbond*¹²⁸) craignaient que l’arrivée d’un nouvel acteur ne vienne porter préjudice à la construction de consensus au sein de leur banc. Pour

¹²⁷ Et dans les mêmes proportions sur le banc patronal pour conserver le caractère paritaire.

¹²⁸ Techniquement, le siège des agriculteurs au sein des instances fédérales est réservé à l’Agrofront, qui réunit la Fédération wallonne de l’agriculture et le *Boerenbond*. En pratique, c’est principalement le *Boerenbond* qui se charge de la représentation au niveau fédéral.

pallier ce risque, certains avaient proposé que les fédérations sectorielles non marchandes s'affilient aux acteurs interprofessionnels existants :

« Ça ne s'est pas fait facilement puisqu'évidemment, certains plaidaient pour intégrer purement et simplement les confédérations d'employeurs existants, c'est-à-dire la FEB et l'UCM. Certains employeurs du non-marchand, assez isolés, disaient : 'Finalement, on aura plus de poids si on intègre la FEB ou l'UCM et qu'on fait connaître notre point de vue à l'intérieur'. D'autres disaient : 'Non, il faut organiser les choses de manière spécifique pour réclamer d'avoir des places, parce que nous représentons en effet un secteur qui a un tas de spécificités, c'est du service à la collectivité, c'est du subventionnement public, ce sont des services qui refusent la privatisation, la commercialisation...' » (CSC Nationale – ancien président du MOC)

Ce sont bien les fédérations interprofessionnelles créées qui ont finalement siégé sur les bancs patronaux des différentes instances. En dépit de relations parfois tendues, les représentants du non-marchand sont formellement reconnus comme interlocuteurs sociaux dans la majorité des instances de concertation interprofessionnelle.

Au niveau fédéral, c'est sous l'impulsion politique de la ministre Miet Smet que la CENM a été reconnue comme partenaire social. Un article introduit dans la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses permet l'élargissement du CNT (portant de 24 à 26 le nombre de membres) aux organisations les plus représentatives du secteur non marchand. En conséquence, dès 1995, la CENM siégeait comme membre associé au CNT. Ce statut découle d'un accord entre partenaires sociaux pour accorder à la CENM la possibilité de participer de manière limitée (rôle d'observateur) au CNT, le temps d'une phase transitoire. Lors de celle-ci, la CENM devait montrer qu'elle pouvait assumer ses nouvelles responsabilités. L'aboutissement de cette phase transitoire en 1997 n'a pas donné lieu à un changement de statut pour la CENM qui est rentrée dans une phase de lobbying pendant un peu plus de dix ans afin d'obtenir un statut de partenaire social au même titre que les autres.

L'octroi de sièges en demi-teinte pour le secteur non marchand a également caractérisé l'élargissement du CCE. En 1998, la CENM endosse également un rôle d'expert au CCE, suite à la signature d'un protocole (le 29 octobre 1998) comprenant des « principes initiaux » en matière de délimitation des compétences socio-économiques qui devront conditionner l'adhésion (complète) du secteur non marchand au CCE. Si ces statuts témoignent de la reconnaissance de certaines caractéristiques liées, telle la représentativité d'un secteur déterminé, ils ne permettent pas pour autant d'avoir une voix délibérative dans les négociations ni de signer des CCT. Le rapport stipule : « On entend par attitude réservée de la part de la CENM l'engagement de celle-ci de s'abstenir lors des décisions et des votes sur les matières se

rapportant au fonctionnement de l'économie de marché »¹²⁹. Sous ces conditions, la CENM intègre le CCE dont la composition est élargie à 56 membres¹³⁰.

Durant cette première phase de reconnaissance, la CENM ne parvient pas à se hisser complètement à la hauteur des autres partenaires sociaux. Les réticences restent vives, surtout du côté patronal.

« C'est les employeurs traditionnels qui ont toujours refusé bec et ongles l'entrée du non-marchand ici. Pourquoi ? Parce qu'ils avaient vu que les syndicats du secteur faisaient des accords avec les gouvernements. Et les employeurs n'étaient pas dedans. Donc ils avaient l'impression que finalement les employeurs du secteur avaient le même intérêt que les syndicats, c'est-à-dire obtenir plus d'argent, ensemble des autorités. Et donc, ce n'est pas des entreprises normales ; une entreprise doit gagner, faire des bénéfices sur ses propres services et ne peut pas dépendre uniquement des subventions. Donc pour les employeurs traditionnels, ce n'était pas des employeurs, c'étaient des gens qui, avec les syndicats, allaient demander plus d'argent. » (Président CNT)

Cette analyse est confirmée par la FEB, qui pointe les risques de déséquilibre des négociations bipartites :

« Quand on voit la composition de l'arrière-ban de l'UNISOC et le cadre dans lequel il travaille, il doit négocier, c'est quand même différent. Par exemple, au niveau des salaires, là c'est déjà d'office une négociation tripartite dont on ne fait pas partie, on n'est même pas impliqués. C'est fort subsidié. Donc ça, c'est déjà une grande différence, mais aussi les mutuelles font partie de l'arrière-ban de UNISOC, donc au niveau des mandats c'est pas si simple que ça réellement. » (FEB)

Malgré les demandes d'avoir un interlocuteur pour les questions touchant à l'organisation du secteur non marchand, certains représentants syndicaux n'étaient pas non plus ravis de ces élargissements :

« Les réticences côté syndical portaient sur le fait de voir un groupe supplémentaire intégrer le banc des employeurs. Cette crainte se fondait en partie sur la représentation dominante des fédérations hospitalières¹³¹ dans la structuration du secteur non marchand. Cette représentation dominante risquait, selon eux, d'abaisser le niveau interprofessionnel de la négociation. De plus, il y avait une inquiétude quant à la cohésion des bancs actuels. Si de nouveaux groupes sont acceptés du côté employeur, pourquoi cela n'arriverait-il pas aussi du côté travailleur ? » (UNISOC)

La reconnaissance complète et mutuelle par les autres partenaires sociaux se faisant attendre, la CENM introduit finalement un recours au Conseil d'État pour être reconnu comme partenaire social « complet ». Dans cette démarche, elle a pu bénéficier de formes de soutien de la part

¹²⁹ Protocole entre les membres du Conseil central de l'économie et les représentants du secteur non marchand en ce qui concerne la délimitation des compétences dans les matières socio-économiques, 29 octobre 1998.

¹³⁰ Loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi et portant des dispositions diverses (modifiant la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie), *Moniteur belge*, 1^{er} avril 1999.

¹³¹ La CENM, ancêtre de l'UNISOC, a été créée suite à l'initiative du « monde hospitalier flamand de la mouvance chrétienne (Caritas Catholica) » (Dryon et Krzeslo 2003, p. 371)

des pouvoirs publics, et du côté de certains représentants des partenaires sociaux principalement syndicaux. Certaines personnalités, telles que le président du CNT et des députés se sont également mobilisées pour la reconnaissance de la nouvellement nommée UNISOC comme partenaire social représentant le secteur non marchand (Dryon et Krzeslo 2003). Face aux menaces d'intervention dans la concertation sociale, craignant pour leur autonomie, les partenaires sociaux fédéraux s'accordent, le 11 septembre 2009, pour que la nouvellement nommée UNISOC devienne complètement un partenaire social. À l'issue de la négociation, l'UNISOC est acceptée à part entière, en échange de quoi elle ne siège pas au Groupe des 10 et ne peut avoir de droit de veto sur les CCT. Paritarisme oblige, la CGSLB perd aussi son droit de veto¹³². Auparavant les CCT du CNT étaient votées à l'unanimité. Depuis 2009, elles sont votées à 90 % des voix. S'ensuit une modification de la loi instituant le CNT¹³³, octroyant un statut de membre à l'UNISOC équivalent celui des autres organisations.

L'UNISOC est, depuis cette période, membre effectif du CCE et du CNT sur le banc patronal. Elle participe également un peu plus étroitement aux travaux du Groupe des 10 (préparation des réunions et consultations), sans pour autant y siéger. Le caractère informel de l'instance laisse la marge de manœuvre à ceux qui y siègent, suivant les acteurs qu'ils souhaitent inviter autour de la table.

- Wallonie – cessation de sièges de la part des classes moyennes

En Wallonie, l'intégration de l'UNIPSO au CESW s'est également opérée en plusieurs temps. Après avoir progressivement commencé à participer à différentes commissions entre 2003 et 2005, l'UNIPSO obtient ses premiers sièges à l'assemblée générale du CESW.

« Nous, côté wallon, on a eu quelques rencontres conviviales avec le monde patronal, avec les organisations syndicales. Et comme il y a des alternances à la présidence du Conseil, on a rencontré les présidents. Puis à un certain moment, on nous a donné une place à l'assemblée générale du Conseil économique et social. Mais quand on connaît la structure du Conseil économique et social, l'essentiel se joue dans les commissions et au bureau. L'assemblée générale, c'est le niveau formel, mais qui ne fait que valider globalement le travail. Donc, on était dans les commissions, on a quand même développé un travail important. Il faut rappeler que dans les commissions emploi et dans les commissions action et intégration sociale, 80 % des travaux approximativement, le gros volume des travaux touche à l'organisation de nos secteurs. » (UNIPSO)

¹³² Officiellement, la CGSLB n'occupe qu'un siège au CNT. Concrètement, elle en occupe un deuxième, mais qui est repris en alternance dans le nombre de siège de la CSC et de la FGTB. C'est la voix de ce second siège qui ne peut pas être utilisée comme veto.

¹³³ Par la Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, qui inclut à part entière le secteur non-marchand sur le banc des employeurs, *Moniteur belge*, 31 décembre 2009, article 91.

Afin d'entrer au bureau du CESW, de manière similaire à la démarche de l'UNISOC au niveau fédéral, l'UNIPSO a déposé en 2009 un recours au Conseil d'État. La stratégie adoptée par rapport aux modifications de la composition du CESW est légèrement différente que celle poursuivie au niveau fédéral. Plutôt que demander une modification du décret instituant le CESW, l'UNIPSO a déclaré correspondre aux catégories d'acteurs qui étaient déjà mentionnées dans le décret fondateur, à savoir « *les organisations représentatives de l'industrie, des grandes entreprises non industrielles, des classes moyennes et de l'agriculture et de vingt-cinq membres présentés par les organisations représentatives des travailleurs* »¹³⁴. Un tel argument ne nécessitait pas de réformer ce décret, mais il menaçait, en cas d'aboutissement du recours, de rendre les avis du CESW caducs. À l'instar du niveau fédéral, les partenaires sociaux ont préféré négocier, plutôt qu'être contraints par les acteurs étatiques, et l'UNIPSO a annulé son recours.

« Il y a eu une menace d'intervention du gouvernement, mais finalement on s'est mis d'accord. Donc il n'y a pas eu de procès, il n'y a pas eu de diktat du gouvernement, donc on a négocié. »
(UWE)

Puisqu'il n'y a pas eu de modification du décret – mais bien une reconnaissance de l'UNIPSO comme acteur faisant partie des organisations représentatives désignées par le décret –, il n'y a pas eu de création de sièges supplémentaires. Il a fallu qu'une des organisations patronales présentes cède l'un de ses sièges. Le raisonnement qui a prévalu fut de dire que les agriculteurs ne pouvaient pas céder leur unique siège et que l'UWE devait en garder le plus grand nombre. Il restait donc la possibilité de transférer un siège de l'UCM à l'UNIPSO :

« Parce que les agriculteurs traditionnellement avaient un mandat... Bon, on en a un aussi. Et l'Union des classes moyennes avait le même nombre de mandats que l'Union wallonne des entreprises. Il s'est avéré que dans la logique des choses, dans la logique historique, que l'Union wallonne des entreprises est quand même le leader du monde patronal en Wallonie. C'était l'Union des classes moyennes qui devait faire le deuil de l'un de ses mandats pour le donner à l'UNIPSO. » (UNIPSO)

L'UCM a toutefois obtenu certaines garanties en compensation du mandat transféré à l'UNIPSO. Un protocole d'accord est conclu entre les deux acteurs, qui conviennent notamment :

*« (...) d'établir entre elles un partenariat privilégié qui, outre la nécessité de renforcer la cohésion des employeurs dans le cadre du dialogue social, se traduit également en termes opérationnels par un développement de la collaboration sur le plan des services qu'elles offrent à leurs membres et clients. »*¹³⁵

¹³⁴ Décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil économique régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne, *Moniteur belge*, 20 mars 1984, article 2.

¹³⁵ Protocole d'accord, UNIPSO-FNUCM, 17 octobre 2011, Article 1.

Il s'agit par ces lignes d'exprimer un engagement de non-concurrence au niveau des secrétariats sociaux mis sur pied par ces acteurs.

« La répartition des sièges au bureau, il est probable qu'il y ait eu un partenariat particulier parce que ça s'est doublé d'une autre problématique, qui était de savoir si UNIPSO allait créer son propre secrétariat social, ou bien faire appel à un secrétariat social existant. Et comme la particularité de notre secrétariat social, c'était de tout temps, notamment parce que nous sommes d'origine catholique, d'avoir un certain nombre d'affiliés qui étaient des employeurs du non-marchand... En définitive, il y a une espèce de deal qui s'est fait, de sorte qu'ils n'ont pas créé leur secrétariat social, que leur organisation a donc confirmé et a développé une cellule vraiment très spécialisée dans tous les aspects liés au non-marchand, vers laquelle on se retourne d'ailleurs lorsque nous sommes confrontés à des problèmes techniques particuliers ou à certaines commissions paritaires des choses pareilles. » (UCM)

L'arrivée de l'UNIPSO dans la concertation wallonne s'est conclue au moment de la formation du GPSW, le Groupe des partenaires sociaux wallons (cf. *infra*), qu'elle a intégré au même titre que les autres partenaires sociaux.

« Donc on y est entré avec un accord, un peu en forçant la main, et en même temps, aujourd'hui ça se passe bien, on ne parle plus de ça. » (UNIPSO)

- Bruxelles et Flandre – intégration facilitée par l'ancrage sectoriel ?

Les premières manifestations d'intérêt autour de la reconnaissance du secteur non marchand dans la concertation interprofessionnelle émanent du nord du pays. Avant l'arrivée de la CENM au fédéral, un groupe de travail provisoire « *non-profit* » avait été créé au SERV, dès 1987, sous l'égide de Caritas Catholica. Ce groupe de travail s'est, non sans négociation, muté en une commission sectorielle *Welzijns- en gezondheidszorg* en avril 1994. Cette présence au sein du SERV et les demandes d'aller plus loin dans la reconnaissance (prônée par le ministre-président flamand Luc Van den Brande et les organisations sectorielles, dont Caritas Catholica) n'ont pas évacué la question de qui allait représenter le secteur non marchand du côté des employeurs. Parmi les options qui se présentaient (s'opposaient), il y avait : le VEV¹³⁶, Caritas Catholica ou même le gouvernement. Un compromis a été trouvé en s'accordant sur la création d'une coupole pluraliste, branche de la CENM, le VCSPO qui a vu le jour en 1997 (Ongena 2018). Préfigurant le processus wallon, un siège existant a été cédé au VCSPO. Par contre, les tractations entre partenaires sociaux historiques ont conduit, dans ce cas, le VEV à laisser l'un de ses mandats au VCSPO. Malgré les appuis politiques en faveur de son intégration sur le banc des employeurs, l'accueil manifesté par les autres fédérations d'employeurs n'a pas toujours été chaleureux, la différence de vision sur le monde économique et les rapports avec l'acteur étatique révèlent les différences de sensibilités. Le manque de reconnaissance qu'a pu (et peut

¹³⁶ Le *Vlaams Economisch Verbond*, l'ancienne appellation du VOKA.

encore) connaître le secteur non marchand provient cependant plutôt des critiques afférentes au manque de capacités pour être un partenaire social « à part entière ». Les représentants des employeurs marchands pointent surtout la différence de ressources liées à l'expertise et la capacité à avoir un regard interprofessionnel sur les dossiers traités.

« Si on discute des salaires, si on discute de l'outplacement, ou si on discute du statut unique, on remarque qu'ils n'ont pas d'expertise. Ils n'ont par exemple pas encore assez d'expérience dans le monde du travail pour mener ces discussions. Ils aimeraient donc y participer, mais ils n'en ont pas vraiment la capacité. Ils n'ont ni les moyens humains, ni toujours la vision, me semble-t-il, pour y participer. Et je trouve donc absurde qu'il s'agisse d'une fédération à part entière. Ils feraient mieux de s'affilier et de s'allier. À vrai dire, nous avons toujours proposé qu'ils nous rejoignent, qu'ils se greffent à nous. Et s'ils s'allient, alors ils seront simplement une entreprise comme toutes les autres. D'accord, il y a des entreprises à finalité sociale. Mais au final, et en réalité, ils sont dans le même 'jeu' que les entreprises 'normales', 'conventionnelles'. Mais ils choisissent tout de même de se fédérer séparément pour tout ce qui touche aux questions de réglementation, aux questions techniques ou aux subsides. » (VOKA, #9)

Au niveau bruxellois, la CBENM (aujourd'hui BRUXEO) a quasiment directement été intégrée, après sa création en 2005, au CESRBC¹³⁷. Le secteur bénéficiait déjà d'un ancrage dans l'organigramme de l'instance grâce à sa représentation (à travers certaines de ses fédérations sectorielles comme la FEBISP) dans la Plateforme de concertation de l'économie sociale (PFES), mise sur pied en 2004.

« Ce qu'il y a, c'est qu'au départ, la CBENM n'était pas là. La manière dont ça s'est structuré, c'était qu'au départ il n'y avait que des employeurs classiques, mais à partir du moment où a été reconnue la CBENM, qu'elle est entrée au CESRBC, d'office, ils rentraient sur ce banc-là. Mais quelque part, effectivement, la plateforme avait été créée parce qu'à l'époque, il n'y avait pas de reconnaissance officielle. » (FEBISP)

Reconnue en partie à travers ses secteurs, la CBENM a d'abord intégré l'assemblée générale avant de pouvoir rejoindre le bureau, quatre ans plus tard :

« La plénière où l'on a deux mandats, là, on y est depuis 2006. Par contre, il y a aussi un conseil d'administration qui est l'équivalent du bureau au CESW. Là, on y est uniquement depuis 2010. Et là c'est six membres, c'est-à-dire qu'en termes d'impact sur les décisions, il y a quand même une différence à ce niveau-là. Ça montre quand même que l'évolution continue à se faire. » (BRUXEO).

Au CESRBC, c'est BECI qui a transféré l'un de ses sièges du conseil d'administration à BRUXEO. Les modifications des cadres légaux, dans chacun des cas évoqués ci-dessus, ont un impact sur la composition de l'assemblée générale. C'est elle qui, ensuite, selon des procédures d'élections internes, désigne les acteurs composant le bureau ou le conseil d'administration, qui fait office d'organe entérinant les décisions opérationnelles sur base régulière. Ce passage

¹³⁷ Ordonnance du 8 décembre 2005, modifiant l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création d'un Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 2 janvier 2006.

nécessite obligatoirement l'aval des partenaires sociaux, dont les membres votent en assemblée générale.

1.2.3 Pas encore un partenaire social « à part entière »¹³⁸ ?

La reconnaissance des quatre organisations représentant le secteur non marchand aux différents niveaux de pouvoir est donc formellement actée. Cependant, il subsiste des signes de fermeture et de différenciation par rapport aux autres acteurs du banc patronal.

Au CESRBC, cela prend la forme de l'accès aux fonctions de président.e dans les différents organes de l'instance.

« Si on prend d'autres rôles clés, comme les présidences de commission, à l'heure actuelle, la CBENM [BRUXEO] ne préside aucune commission, on n'en a encore présidé aucune. Donc c'est peut-être encore une étape. Et par exemple, on vient de renouveler des postes importants, président et vice-président [du CESRBC, c'est-à-dire du conseil d'administration et de l'assemblée générale], on sent que ce n'est pas encore notre tour dans l'alternance. » (BRUXEO)

Contrairement à ses homologues dans les autres Régions et au fédéral, VERSO n'est pas membre du *dagelijks bestuur*, l'équivalent d'un bureau qui entérine les décisions prises par les commissions.

« La gestion quotidienne [dagelijks bestuur], cela se fait, en fait, plutôt par un genre de petit comité. C'est là que se trouve véritablement le top des trois organisations patronales et des trois syndicats. On pourrait dire, si l'on veut faire référence au Groupe des 10, et c'est un peu ce que nous faisons parfois pour rigoler, qu'il s'agit du G6. » (VOKA, #10)

À l'occasion d'une réforme du SERV, en 2012, VERSO adresse une lettre intitulée « La concertation sociale renouvelée a besoin du secteur à profit social »¹³⁹, aux partenaires sociaux et au gouvernement flamand. Mettant en évidence l'intégration de ses associations sœurs au CNT et dans les instances de concertation régionales, l'organisation y réclame (et réclame encore aujourd'hui) une inclusion pleine et entière du secteur à profit social dans les organes de décisions du SERV. Cependant, selon la présidente de VERSO :

« La stratégie des autres est de ne pas laisser VERSO acquérir trop de pouvoir » (VERSO, #11).

Une dernière illustration, au sujet des difficultés à accéder à l'ensemble des lieux dans lesquels sont présents les partenaires sociaux, concerne les « mandats dérivés »¹⁴⁰. En règle générale, les

¹³⁸ UNISOC devient partenaire social à part entière, UNISOC update, n°72, 21/10/2009.

¹³⁹ VERSO, « Vernieuwend sociaal overleg heeft social profit nodig », Communiqué de presse, 29 novembre 2011.

¹⁴⁰ C'est-à-dire les mandats qui sont octroyés aux partenaires sociaux, en raison de leur reconnaissance formelle et de leur statut, dans toute une série d'instances de gestion ou de consultation liées à l'administration ou à des organismes parastataux.

partenaires sociaux se concertent sur le partage des mandats dérivés entre leurs organisations respectives. Ces discussions ont lieu dans les organes de type « bureau » des instances, ce qui a constitué pour certains acteurs non marchands, une motivation supplémentaire pour en demander l'accès. Certains de ces mandats semblent cependant faire l'objet d'une chasse gardée. UNIPSO réclame depuis plusieurs années, par exemple, une place au FOREM, au Conseil de l'éducation et de la formation, et au Conseil régional de la formation¹⁴¹. Au niveau fédéral également, l'UNISOC n'est ni membre de l'ONEM, ni du comité de gestion de l'ONSS.

Les parcours des acteurs représentatifs du secteur non marchand présentent de nombreuses similitudes. Ils révèlent également qu'il n'y a pas de seuil défini à partir duquel l'intégration à la concertation sociale interprofessionnelle est entièrement acquise. Celle-ci est démultipliée à travers une diversité d'organes, pouvant donner l'impression à ces aspirants partenaires sociaux de trouver une nouvelle porte fermée derrière celle qu'ils viennent d'ouvrir. Ces processus d'intégration graduelle et négociée mettent en lumière au moins deux types de ressources que ces acteurs ont eu besoin de mobiliser : suffisamment de ressources matérielles pour exister sur le temps long (en provenance d'organisations sectorielles fortes et d'appuis liés à l'appartenance à un pilier), et des appuis extérieurs (politiques). Enfin, malgré le temps long, le caractère relativement simultané des démarches entreprises par les acteurs du non-marchand a permis aux différents acteurs d'apprendre des expériences des autres, et de revendiquer l'intégration du secteur non marchand dans l'ensemble des instances interprofessionnelles existantes.

1.3 L'économie sociale et le non-marchand au niveau interprofessionnel, même combat ? Débats sur la nature (non-)marchande de l'économie sociale

Le lien entre le secteur non marchand et celui de l'économie sociale peut s'avérer ténu à bien des égards, et parfois confus sur le plan terminologique. Pour certains, la représentation de l'économie sociale pourrait d'ailleurs être organisée via les acteurs non marchands déjà en place dans les instances. Ce point de vue est partagé par certains *insiders*, qui considèrent que l'économie sociale est déjà représentée à part entière.

*« Les gens nous disent : 'Il y a déjà l'UNIPSO'. Et c'est vrai que si on regarde, nous ce qu'on amène en plus, c'est tout le volet coopératif et SFS [sociétés à finalité sociale], mais ce n'est pas grand-chose aujourd'hui. Et avec une manière de voir les choses qui est différente. »
(ConcertES)*

¹⁴¹ UNIPSO, « Les priorités des entreprises à profit social », *Memorandum 2019-2024*, p. 28.

Ce constat met à jour la catégorisation rigide opérée par le système de concertation sociale sur les acteurs qui en font partie. Les découpages sur base des activités économiques au niveau sectoriel s'agrégent au niveau interprofessionnel. Les différents représentants (employeurs) y sont alors différenciés principalement sur base de la forme juridique des entreprises qu'ils représentent, et qui peut être grossièrement résumée de la manière suivante :

FEB, UWE, VOKA, BECI	Grandes entreprises commerciales
Classes moyennes : UCM, UNIZO, etc.	Petites et moyennes entreprises commerciales
UNISOC, UNISPO, BRUXEO, VERSO	Associations

Ce découpage atteste que les associations, qui composent la majeure partie des entreprises de l'économie sociale dans les baromètres existants, sont bel et bien déjà représentées¹⁴². Sauf que, comme mentionnées dans la citation de ConcertES reprise ci-dessus, les entreprises de l'économie sociale se distinguent moins par un statut juridique précis¹⁴³ que par une vision de l'entreprise et de sa gestion, déclinée en différents principes. Pour rappel, il s'agit de : finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que de profit ; autonomie de gestion ; processus de décision démocratique ; primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus¹⁴⁴.

Ce sont ces spécificités dans la conduite des entreprises sociales, considérées au-delà de leur statut juridique, qui constituent un manque à gagner dans le paysage représentatif de la concertation sociale, et semblent les empêcher de « prêter allégeance » aux acteurs de la concertation sociale.

¹⁴² Baromètre annuel des entreprises sociales rédigé par l'Académie des entrepreneurs sociaux ; Observatoire de l'économie sociale (ConcertES). Dans les statistiques issues des différents baromètres, la prise en compte des secteurs d'activités (à l'aide des codes NACE) permet d'isoler les composantes associatives qui ne sont pas (ou peu) actives dans l'application des principes de l'économie sociale, comme « *les activités qui relèvent de l'enseignement obligatoire et les activités hospitalières parce qu'étant moins associées à l'économie sociale et beaucoup plus encadrées par les pouvoirs publics (enseignants directement à charge de la Communauté française, hôpitaux fortement influencés par le régime de sécurité sociale obligatoire* ». (Observatoire de l'économie sociale 2014, p. 9)

¹⁴³ Les définitions s'inspirant du rapport wallon de 1990 stipulent que les entreprises de l'économie sociale peuvent revêtir la forme de coopératives, d'associations, de mutuelles, de fondations, de sociétés à finalité sociale.

¹⁴⁴ CWES, « Rapport à l'exécutif wallon », décembre 1990.

1.3.1 Recouvrement et distinctions conceptuelles avec le secteur non marchand

Ces considérations renvoient au débat qui oppose une conception clivée de l'économie sociale (entre ses composantes marchandes, qu'il faudrait chercher à reconnaître, et ses composantes non marchandes, qui font déjà l'objet d'une représentation spécifique) à une vision unifiée d'un troisième secteur, ce dernier étant distinct des secteurs marchand et non marchand. Ce troisième secteur rassemble l'ensemble des entreprises de l'économie sociale (marchande et non marchande) autour des principes de la définition. Ce débat est présent depuis les débuts de l'institutionnalisation de l'économie sociale ; ils ont animé les discussions qui se sont tenues au sein du CWES au début des années 1990. Il était d'ailleurs indiqué dans le rapport sur l'économie sociale remis à l'exécutif wallon en 1990 que les activités économiques visées par la définition englobaient des activités pouvant être labellisées marchandes ou non marchandes, et que la distinction sur la provenance de la rémunération de ces activités ne portait pas préjudice à leur appartenance à l'économie sociale :

« On peut entendre par biens et services marchands ceux qui sont vendus à un prix destiné à couvrir au moins leur coût de production. Les biens et les services non marchands sont quant à eux fournis gratuitement ou à un prix sans rapport avec leur coût de production. Dans ce dernier cas, la différence entre coût et prix est en général couverte par un financement extérieur au marché. »¹⁴⁵

Le débat reste latent encore aujourd'hui et fait écho aux conceptions idéologiques et aux différents courants philosophiques relatifs à l'économie sociale (incarnés en Belgique par la pilarisation)¹⁴⁶. De ces conceptions découlent différentes « traditions » desquelles les entreprises actuelles de l'économie sociale tirent leurs origines et développent de nouvelles formes¹⁴⁷. Pour certains tenants de la conception marchande de l'économie sociale (c'est-à-dire en excluant les associations), l'économie sociale à tout intérêt à s'affranchir de sa composante associative pour clarifier son identité :

« Je n'arrive pas à comprendre l'intérêt que certains ont à dire que les écoles de devoirs c'est de l'économie sociale. Les écoles de devoirs n'en ont rien à foutre de se faire appeler économie sociale, je ne crois pas, et les crèches non plus. Et en plus, ça porte préjudice à toutes les entreprises qui portent un modèle économique alternatif. Je ne comprends pas. Il y a toujours cette image négative qui est liée à la mauvaise compréhension ou à des mots inadaptés, qui viennent à la fois d'acteurs extérieurs et dont les acteurs de l'économie sociale sont aussi porteurs. » (Collaborateur, cabinet Marcourt)

¹⁴⁵ CWES, « Rapport à l'exécutif wallon », *op. cit.*, p. 8.

¹⁴⁶ Voir (Moulaert et Ailenei 2005).

¹⁴⁷ Huybrechts en propose une synthèse appliquée par la Belgique dans un rapport adressé à la Commission européenne (Huybrechts 2016). Il décrit les « traditions » (au-delà des courants idéologiques) suivantes : associative, coopérative, mutuelliste, d'insertion (nouvelle économie sociale), l'économie sociale encouragée par les pouvoirs publics, la philosophie et l'investissement social, l'approche orientée business (p. 10-15).

Pour ces acteurs, le secteur de l'ISP ne relève pas de l'économie sociale, car les entreprises (ASBL) ne proposent pas d'alternatives à l'organisation capitaliste de l'économie, et cherchent plutôt à y réinsérer des travailleurs. Pour ceux qui combattent la distinction, et incluent la composante associative, il faut prendre en compte la visée performative des entreprises de l'économie sociale, y compris des associations subsidiées. Quels que soient leur statut et les contraintes qui y sont liées, ces entreprises œuvrent à la poursuite d'un objectif social en proposant des biens et des services : « Ainsi, lorsque les pouvoirs publics subsidient une association d'éducation permanente ou d'aide aux sans-abri, ce n'est pas un 'chèque en blanc', mais bien un achat de service pour le compte de la société » (Académie des entrepreneurs sociaux 2015, p. 18). Identifier les positions en présence dans ce débat s'avère nécessaire pour comprendre l'évolution de certaines instances relatives à l'économie sociale. L'illustration mobilisée ci-dessous relate la création du CWESMa, prédécesseur du CWES actuel, dont la focale se plaçait exclusivement sur les composantes au statut « marchand » de l'économie sociale.

De 2000 à 2008, soit jusqu'à l'arrivée du décret wallon relatif à l'économie sociale de novembre 2008, le CWES se nommait CWESMa (pour « économie sociale marchande »). Le CWESMa fait suite aux demandes de certains acteurs présents dans la première mouture du CWES, qui était alors un groupe de travail auprès du cabinet du ministre de l'Économie. Le CWES devient le Conseil wallon de l'économie sociale marchande (CWESMa) et modifie en conséquence la définition de l'économie sociale en ajoutant un critère aux quatre déjà présents dans la définition élaborée en 1990, et sans plus préciser l'étendue des statuts juridiques des entreprises concernées :

« L'économie sociale regroupe l'ensemble des entreprises qui répondent aux critères suivants :

- *la finalité de services aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit ;*
- *l'autonomie de gestion ;*
- *le processus de décision démocratique ;*
- *la primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus ;*
- *plus de 50 % de leurs ressources proviennent de la vente de biens ou de services. »¹⁴⁸*

L'ajout du dernier critère marque la composition du CWESMa (les acteurs représentants des ASBL, par exemple les ETA, n'en font plus partie). La distinction s'opère en portant l'attention sur les ressources majoritaires utilisées par les entreprises de l'économie sociale. Pour les

¹⁴⁸ Arrêté du Gouvernement wallon, article 1, 10 juin 1999.

acteurs qui la dénoncent, il s'agit d'une distinction théorique qui est inapplicable dans la pratique. Elle constituerait *a minima* une opposition à dépasser puisque ces deux types de ressources peuvent être combinées, et que « le non-marchand contribue de façon importante au développement du secteur marchand et de l'économie en général »¹⁴⁹. Les organisations issues du pilier chrétien, qui compte une composante associative importante, adhèrent, aujourd'hui encore, à cette conception :

« Pour moi, l'économie sociale n'est pas marchande ou non marchande, elle est marchande et non marchande, c'est ça la différence. » (CSC Nationale – ancien président du MOC)

Au niveau des piliers, le positionnement dans le débat est, entre autres, lié aux proportions coopératives et associatives au sein de chaque mouvement. En pratique, la délimitation à l'économie sociale marchande a pour effet d'exclure les associations (historiquement majoritaires au sein du pilier chrétien), au profit de la mouvance plus coopérative (qui est un modèle historiquement plutôt défendu du côté du pilier socialiste). Les entreprises qui rentraient dans la définition (en pratique, la focale du CWESMa portait sur les entreprises sociales d'insertion et les coopératives) pouvaient recevoir des crédits d'investissement à faible taux d'intérêt de la part de la SOWECSOM¹⁵⁰.

Cette dualité marchand/non marchand au sujet de l'économie sociale est régulièrement qualifiée de stérile. Elle ne permettrait pas de mieux circonscrire l'économie sociale dans sa transversalité. D'un point de vue opérationnel, elle serait en outre contre-productive. À l'époque du CWESMa, par exemple, certains financements découlaient de cette catégorisation. Or il était difficile pour les acteurs de catégoriser clairement la nature de leurs ressources. Ce constat semble partagé par la majorité des acteurs interrogés.

1.3.2 (Doubles) affiliations ?

Les différentes conceptions de l'économie sociale ont des effets sur la forme prise par les instances. Elles en ont également sur « l'offre représentative » portée par les acteurs de l'économie sociale étudiés dans cette recherche, auxquels les entreprises de l'économie sociale choisissent de s'affilier. Des attitudes d'interception par les *insiders* déjà en place sont alors constatées. À l'image de contre-propositions formulées lors de la constitution des acteurs

¹⁴⁹ Jacques Defourny, « Une opposition à dépasser », *Traverses*, 139, 1998, p. 8.

¹⁵⁰ SAW-B, 25 ans, 2006. La SOWECSOM, Société d'économie sociale marchande, a été constituée en 1995 par la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW) suite aux recommandations figurant dans le Rapport sur l'économie sociale en Wallonie remis à l'exécutif wallon.

interprofessionnels du non-marchand, certaines organisations d'employeurs classiques affirment pouvoir prendre en compte les particularismes de l'économie sociale (marchande) parmi leurs membres. Cette vision de l'économie sociale réfère d'une part aux statuts commerciaux endossés par certaines entreprises de l'économie sociale, mais également aux pratiques liées à la responsabilité sociale des entreprises.

« Sous la pression d'une autorité qui manque d'argent, certains cherchent de nouvelles manières d'entreprendre. Certains changent même complètement de cap et optent pour l'économie classique ; ils montrent alors qu'il est possible d'entreprendre avec une finalité sociale. À l'inverse, on voit de plus en plus d'entreprises dites classiques qui poursuivent des finalités sociales. Parce qu'elles le souhaitent, mais aussi par nécessité : par exemple parce que de plus en plus de consommateurs attendent cela, ou parce qu'il est plus difficile de trouver de la main d'œuvre appropriée. En même temps, on voit aussi plus de liens de coopération entre les entreprises 'normales' et celles d'économie sociale. » (VOKA, #12)¹⁵¹

Le raisonnement de VOKA vaut également pour les entreprises d'insertion :

« Ces entreprises sont aussi directement membres du VOKA. Parfois, elles sont aussi membres d'UNIZO. Elles s'affilient au VOKA et parfois aussi à UNIZO parce qu'elles pensent, en fait, comme nos autres employeurs. Elles sont confrontées aux mêmes problèmes. Elles en ont aussi marre qu'il y ait trop de procédures administratives. Elles veulent aussi savoir comment les règlements fonctionnent entre eux, par exemple en matière de permis environnementaux. Nous proposons beaucoup de services, comme des formations en ressources humaines et en gestion de personnel. C'est quelque chose dont elles veulent disposer. Donc, elles partagent souvent bon nombre de leurs attentes avec celles de nos entreprises. Elles s'affilient donc au VOKA pour faire davantage partie du réseau et pouvoir bénéficier des services dont nos autres entreprises bénéficient déjà. De plus, beaucoup de ces entreprises [d'insertion] travaillent aussi ponctuellement, ou comme sous-traitants, pour les grandes entreprises 'classiques'. Et donc elles rejoignent aussi le VOKA parce que c'est là que se trouvent déjà toutes ces grandes entreprises. » (VOKA, #13))

L'accès à des opportunités de partenariats et de sous-traitance constitue dans ce cas un argument d'affiliation. Du côté du secteur non marchand (interprofessionnel), des propositions de représentation circulent également auprès des acteurs *outsiders*. Ces derniers ne semblent néanmoins pas se retrouver dans les intérêts défendus :

« Le côté 'On représente un autre modèle d'entreprendre' n'est pas spécialement mis en avant. Ou en tout cas ne l'est que sous l'angle de la finalité et ne l'est pas aussi sur les autres dimensions de la définition de l'économie sociale qui est le processus décisionnel démocratique et le volet de répartition autre des bénéfices. Donc je crois que ces acteurs-là [les acteurs affiliés aux fédérations non marchandes] se comportent à la limite comme des entreprises classiques dans le volet décisionnel, des lignes d'orientation, d'action, etc. Même si ce qui est mis en avant est une autre application des moyens et une mission sociétale à remplir. » (ConcertES)

¹⁵¹ VOKA, « Sociale economie: ondernemerschap als antwoord op sociale uitdagingen », VOKA groeipapers, Avril 2016.

La coexistence des acteurs représentatifs des secteurs marchand, non marchand et des acteurs représentatifs de l'économie sociale indique des recouvrements en termes de *membership*. Les entreprises viendraient d'abord chercher des services plutôt que de la représentation :

« Ils sont plutôt dans une idée pas interprofessionnelle, pas en tant que fédération d'employeurs, ils ne viennent pas chercher une représentativité comme employeurs, en tout cas certains, mais plutôt une vision du monde de l'entreprise, une vision de l'entrepreneuriat qui est particulière et qui doit être diffusée. » (ConcertES)

La question qui se pose alors pour les acteurs *outsiders*, représentatifs de l'économie sociale, est de savoir s'ils ont un rôle à jouer dans les instances de concertation sociale telles qu'elles se présentent, ou s'ils doivent développer de nouvelles formes de représentativité, en dehors des carcans classiques déterminés par les secteurs et les statuts.

1.4 Type d'accès 1 : rentrer dans le rang

L'émergence de la nouvelle économie sociale provient d'initiatives au départ créées de manière autonome, locale et contestataire. L'intérêt des pouvoirs publics pour l'insertion socio-professionnelle et la nécessité d'une reconnaissance légale a mené ces acteurs *outsiders* à devoir trouver leur place dans la réalité déjà ordonnée de la concertation sociale sectorielle. D'une part, le secteur de l'ISP est créé et, d'autre part, les entreprises de l'économie sociale dont les pratiques d'insertion sont considérées secondaires par rapport à l'activité économique principale, rejoignent les CP sectorielles déjà en place. Les CP nouvelles, dans lesquelles siègent les représentants des employeurs de l'ISP, sont des reproductions de la structure et du fonctionnement des CP telles que présentées dans la loi de 1968. Il y a donc peu à signaler en termes d'innovation instantielle à ce sujet, si ce n'est les frictions témoignant du caractère rigide des CP, dès que les spécificités d'une entreprise se rapportent moins à son secteur d'activité qu'à ses propositions alternatives en termes de gestion et de finalité.

Les transformations instantielles plus visibles portent sur l'intégration du secteur non marchand aux bancs patronaux des instances interprofessionnelles. Dans ces cas, les différents acteurs *outsiders* se sont constitués dans le but de participer à la concertation sociale. Leur arrivée s'est cependant heurtée aux oppositions des *insiders*, particulièrement leurs collègues du banc patronal. Les craintes exprimées portaient sur le risque d'ouvrir les dynamiques, bipartites jusqu'alors, aux représentants de l'État, interlocuteurs indispensables dans le financement du secteur non marchand. Le type d'accès 3 (cf. *infra*) évoque d'autres inquiétudes liées par exemple au morcellement des bancs. Contraints par les soutiens politico-institutionnels en faveur de la reconnaissance du secteur non marchand à cette époque, les modalités d'intégration

de ces acteurs ont finalement été négociées entre (futurs) partenaires sociaux. Ce faisant, sont mises en place des pratiques de hiérarchisation des acteurs (Louis 2016) exprimées sous forme de degrés d'*insiderness* (Fraussen, Beyers et Donas 2015). Être reconnu comme acteur représentatif dans le cadre d'une instance ne garantit pas une égalité de représentation dans les différents organes qui la composent, y compris ceux qui sont clés en matière de prise de décision.

Les moments charnières utilisés dans cette première section montrent que la tendance à la fermeture des instances est une réalité, même si de nouveaux acteurs parviennent finalement à y rentrer. Les stratégies visant à préserver le système en place créent des formes de reconnaissance qui peuvent s'avérer inadéquates et frustrantes pour les acteurs (*insiders* et *outsiders*). C'est le cas de la PFES et de la CSE, qui peuvent susciter un sentiment de redondance chez les *insiders*, et un sentiment de confinement (suivant les dispositions légales) chez les *outsiders*. Dans ce premier type d'accès, l'insertion et la finalité sociale des entreprises représentées prennent le pas sur la reconnaissance de l'économie sociale en tant que troisième secteur. Une première conséquence affecte la reconnaissance du concept même : « l'économie sociale » devient un terme synonyme d'ISP dans les esprits de certains acteurs et dans les textes des politiques publiques. Une seconde conséquence, découlant de la confusion conceptuelle et terminologique, porte à penser que l'économie sociale est représentée par les acteurs du secteur non marchand au niveau interprofessionnel. Certains *outsiders* tentent de sortir de cette vision et se lancent dans des innovations instantielles. Celles-ci sont présentées dans le deuxième type d'accès.

2. Économie sociale et innovations institutionnelles

Les acteurs de l'économie sociale, répètent continuellement que l'économie sociale n'est pas uniquement le secteur de l'insertion, c'est avant tout un mode d'entreprendre. L'institutionnalisation de l'économie sociale via le développement d'instruments d'insertion socioprofessionnelle a quelque peu enfermé l'ensemble de l'économie sociale dans cette vision instrumentale. Or, l'objectif premier de ces acteurs consiste d'abord à défendre les principes transversaux de l'économie sociale, et à prôner une reconnaissance des alternatives développées en ce sens sur le terrain, dans une perspective de pluralisme économique. L'historique des instances, dans chacune des trois Régions, révèle des tentatives de formaliser ces ambitions à travers la mise sur pied de lieux spécifiquement dédiés à la représentation de l'économie sociale dans sa pluralité. Ceux-ci sont décrits ci-dessous et illustrent le deuxième type d'accès présenté

en introduction, à savoir des élargissements qui innovent au-delà de la structure traditionnelle des instances de concertation, cherchant des formes d'équilibre au-delà du paritarisme classique.

La constitution de ces différentes instances s'échelonne à partir de la fin des années 1990 (VOSEC), traverse les années 2000 (CWES et Conseil fédéral de l'économie plurielle (CFEP)), jusqu'en 2018 (Conseil Consultatif de l'Entrepreneuriat Social (CCES)). Ces instances présentent un caractère ouvert par rapport à la structure classique des instances de concertation sociale en raison de la présence d'acteurs représentatifs de l'économie sociale, aux côtés des partenaires sociaux pour le CWES et le CCES, et sans eux pour le VOSSEC et le CFEP. Elles font face à plusieurs obstacles dans leur fonctionnement et connaissent des trajectoires différentes. Leur histoire est abordée dans les quatre sous-sections suivantes, l'accent étant mis sur le design institutionnel et la composition de l'instance, la nature effective de ses activités par rapport aux objectifs de représentation des acteurs *outsiders*.

2.1 Le Conseil wallon de l'économie sociale (2008) : l'économie sociale « entre deux chaises »

Le CWES a été conçu dans l'optique de véhiculer une acception large de l'économie sociale et de donner un ancrage légal à la définition forgée au sein du CWES (alors qu'il n'était encore qu'un groupe de travail informel) en 1990. En proposant la mise sur pied d'un décret chapeautant l'ensemble des dispositifs préexistants¹⁵², le ministre Jean-Claude Marcourt (PS) traduit une volonté de sortir l'économie sociale de l'image de l'insertion socioprofessionnelle et d'orienter le décret de manière à ne pas « mettre le secteur sous cloche », en lui donnant l'opportunité de se positionner en secteur économique complémentaire, en égalité avec le secteur économique classique¹⁵³.

« Il y avait des textes qui étaient utilisés par les entreprises d'économie sociale, des dispositifs publics qui permettaient de reconnaître certaines formes, etc., dans lesquelles on pouvait trouver par-ci par-là les principes de l'économie sociale, mais la définition, reprise par le CWES début des années 1990, celle-là, elle n'avait pas de base juridique. Or, il y avait une volonté à la fois de reconnaître, d'organiser et de développer des entreprises au-delà des « seules » entreprises d'insertion ou structures tournant autour des entreprises d'insertion et toujours axées sur l'insertion socioprofessionnelle. Donc il y avait cette volonté de dire que l'économie sociale ce n'est pas l'insertion socioprofessionnelle. » (Collaborateur, Cabinet Marcourt)

¹⁵² Voir note de bas de page n°58.

¹⁵³ Projet de décret relatif à l'économie sociale, Rapport présenté au nom de la commission de l'Economie, de l'Emploi, du Commerce extérieur, du Patrimoine et de la Formation, doc. 843, n°3, p. 3

Cette ambition du ministre comporte un paradoxe : le projet de décret, ouvert à une multitude d'entreprises, était dès lors, dans ses premières moutures, fermé aux entreprises sociales d'insertion. Une mobilisation des acteurs concernés s'en est suivie afin de s'assurer que les différentes composantes de l'économie sociale présente en Wallonie se retrouvent dans le nouveau décret¹⁵⁴.

Le CWES, remis à jour dans le cadre du nouveau décret, a vocation « [d']être le lieu privilégié de dialogue entre les acteurs de l'économie sociale, le monde patronal et les organisations représentatives des travailleurs »¹⁵⁵. Le décret annonce également la désignation d'un porte-parole de l'économie sociale wallonne, par le biais d'une structure représentative désignée par le gouvernement. Un appel à candidatures est lancé et mentionne les critères à remplir pour pouvoir prétendre à cette nomination : la représentativité de l'économie sociale via d'une part le nombre de membres, la diversité de ceux-ci, l'expérience de travail, *etc.* Jusqu'alors, les principaux acteurs intersectoriels étaient présents depuis les débuts de l'institutionnalisation de l'économie sociale lors du premier CWES sont FEBECOOP, SAW-B et SYNECO. Le choix d'un représentant découle alors d'un compromis « contraint et forcé » entre ces trois acteurs qui est résumé de la manière suivante :

« Il y avait un peu une lutte pour savoir qui allait représenter l'ensemble de l'économie sociale. Et ce qu'il s'est passé, à un moment, c'est que la question des piliers étant ce qu'elle est en Belgique, ils se sont dit : il n'y a personne qui peut représenter, donc on va se mettre autour de la table à trois et voilà, c'est un peu contraint et forcé que ConcertES a été formé, notamment parce que le pouvoir public voulait un seul interlocuteur aussi. L'interlocuteur politique continue à penser de manière pilarisée donc par respect et parce qu'il fallait faire comme ça, ConcertES est le résultat d'un travail entre SAW, FEBECOOP et SYNECO. » (ConcertES)

ConcertES devient la nouvelle « structure légère et souple avec un double rôle d'animateur et de porte-parole »¹⁵⁶ à se voir désigner comme représentative de l'économie sociale par le gouvernement wallon. Cette nomination conduit l'organisation à rassembler parmi ses

¹⁵⁴ Une première proposition du ministre, synthétisée dans une note d'orientation au gouvernement « transforme de facto les périmètres de l'économie sociale et en exclut les EFT, les OISP, les ETA... La crainte du banc de l'économie sociale est alors de voir l'économie sociale réduite aux seules compétences du ministre Marcourt. Face à une telle proposition, les acteurs s'entendent pour refuser l'acception de décret-cadre. L'argumentaire est aisé : l'économie sociale rencontre une série de finalités qui dépasse largement le cadre des compétences d'un ministre de l'Économie : environnement, accueil de l'enfance, culture,... Impossible dès lors de prétendre la circonscrire à un seul portefeuille ministériel ». La mobilisation des différentes fédérations (sectorielles et transversales, comme SAW-B) se sont mobilisées pour que l'ensemble des formes existantes, y compris dans le secteur de l'insertion, soient prises en considération par le ministre. SAW-B, « Le décret wallon de l'économie sociale : des intentions au texte », Analyse n°14, décembre 2007.

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Document préparatoire à la constitution de ConcertES, concertation entre FEBECOOP, SAW-B, et SYNECO, 27 mai 2005.

membres les acteurs de l'économie sociale dans leur diversité¹⁵⁷, au-delà de ses seuls membres fondateurs. Le représentant de ConcertES assure la présidence du CWES.

Depuis le rattachement du CWESMa (2000-2008) au Conseil économique et social de Wallonie (CESW), les partenaires sociaux font partie de la composition des instances relatives à l'économie sociale¹⁵⁸. Le CESW est en charge de proposer une liste de membres effectifs et suppléants à chaque renouvellement du CWES. Les syndicats étaient indirectement présents au moment du premier CWES (à travers les organisations pilariées désignées en matière d'économie sociale par leurs piliers respectifs¹⁵⁹). Par la suite, leur implication directe et formalisée dans les instances d'avis (la CWESMa puis le CWES), de même que celle des employeurs, semblait cependant sporadique :

« Avant, il n'y avait personne qui siégeait vraiment. La CSC était complètement absente. Par manque d'intérêt, je ne sais pas exactement (...). Puis, on se rend compte que les agences-conseil tout ça, tout le monde demande que les syndicats soient présents parce que tout le monde a intérêt à ce que les syndicats soient présents malgré tout. Même les patrons disent : il faudrait qu'on soit là ! Parce que c'est quelque chose qui démarre. » (CSC Wallonie – Représentant pour l'économie sociale)

Le CWES revêt le statut de « conseil spécialisé »¹⁶⁰, depuis la réforme de la fonction consultative wallonne (cf. infra), organisé auprès du CESW. Aux côtés des représentants interprofessionnels des employeurs wallons et des organisations syndicales, les acteurs de l'économie composent un troisième banc. C'est ConcertES, en tant qu'interlocuteur officiel du gouvernement wallon pour l'économie sociale, qui propose une liste de membres pour y siéger.

L'existence de ce troisième banc modifie un peu l'équilibre paritaire des instances, car les acteurs de l'économie sociale se présentent comme une troisième voie ne se réclamant ni d'un banc ni de l'autre.

« L'économie sociale et ses acteurs sont un peu entre deux chaises : ils sont des employeurs qui ont des entreprises dans lesquelles il y a une volonté de participation et de processus de gestion démocratique participative. Concilier les travailleurs et les employeurs, cela place l'économie sociale entre deux chaises : les acteurs de l'économie sociale ne sont ni tout à fait à l'aise au sein du pôle employeur, ni tout à fait à l'aise au sein du pôle représentant les travailleurs. » (ConcertES)

¹⁵⁷ www.concertes.be/ (page consultée le 23 février 2019).

¹⁵⁸ C'est-à-dire du CESMa puis du CWES qui l'a remplacé, mais également de la COMES, une commission destinée à étudier et à se prononcer sur les demandes d'agréments correspondants aux dispositifs d'économie sociale (agences-conseils, IDESS, etc.). Cette dernière a été transférée vers l'administration (le Service Public de Wallonie) lors de la réforme de la fonction consultative de 2017.

¹⁵⁹ FEBECOOP pour le pilier socialiste, le SYNECO et la Fondation André Oleffe pour le pilier chrétien.

¹⁶⁰ Ce statut est réservé aux organes dont les thématiques sont trop singulières pour être regroupées avec d'autres et composer un pôle.

En pratique, les représentants syndicaux semblent les percevoir comme une catégorie particulière d'employeurs (« un autre type de patrons », qu'ils opposent aux « patrons patrons », « patrons capitalistes », « patrons traditionnels », *etc.*). Du côté des organisations d'employeurs, persiste la méfiance à l'égard de ces représentants « de l'économie subsidiée », qu'ils refusent de reconnaître comme des acteurs économiques à part entière en mobilisant l'argument de la concurrence déloyale découlant des aides spécifiques octroyées à l'économie sociale.

2.2 Vlaams Overleg Sociale Economie : retour sur le chemin institutionnel classique

2.2.1 Une plateforme pour défendre une vision de l'économie sociale

Les débuts de VOSEC sont le fruit d'une réflexion, puis de l'impulsion de deux acteurs : Hefboom, une structure de financement et d'accompagnement d'entreprises de l'économie sociale en Flandre, d'origine sociale chrétienne, et FEBECOOP, représentant les coopératives de la mouvance socialiste. Deux moteurs guident leur projet : d'une part, le travail réalisé en Wallonie sous l'égide du CWES (groupe de travail) et les réflexions qui animaient les acteurs du secteur de l'économie sociale wallonne ; d'autre part, la volonté de sortir l'économie sociale flamande de l'image de l'économie sociale d'insertion, considérée comme résiduelle par rapport à l'économie classique.

« À l'époque, on était en désaccord sur beaucoup de choses, mais ce qui était bien, c'est qu'on se rejoignait certainement dans notre indignation sur le fait que non, nous ne travaillons pas, nous ne sommes pas, une poubelle du libre marché. » (FEBECOOP – Flandre, #14)

« La politique n'a pas encore une image correcte de ce secteur [l'économie sociale] avec, pour conséquence, une absence d'intégration du secteur dans son ensemble à la politique et une absence de ressources à lui affecter. » (VOSEC, Actieplan 1997-1998, #15)

FEBECOOP et Hefboom travaillent avec une trentaine d'entreprises de l'économie sociale à la constitution d'une plateforme du secteur, qui est lancée officiellement le 23 octobre 1997. VOSEC fut ainsi institué en dehors de toute instance existante, et ses fondateurs entendaient développer sa reconnaissance auprès des pouvoirs publics.

« Un organe reconnu officiellement qui agit comme organe de conseil et d'étude, et qui reconnaît la véritable économie sociale. » (VOSEC, #16)¹⁶¹

Dans la perspective d'éloigner le secteur de l'économie sociale de l'image de l'insertion professionnelle, VOSEC opte pour une définition large de l'économie sociale.

« L'économie sociale se compose d'une variété d'entreprises et d'initiatives qui ont comme objectif de réaliser une plus-value sociale et, pour ce faire, respectent les principes de base suivants : priorité du travail sur le capital, prise de décision démocratique, enracinement dans la société, transparence, qualité et durabilité. Une attention particulière est aussi portée à la

¹⁶¹ Ibid.

qualité des relations internes et externes. Elles proposent des biens et des services sur le marché et, en cela, organisent leurs moyens efficacement (d'un point de vue économique) pour assurer leur continuité et rentabilité. » (VOSEC, #17)¹⁶²

Deux groupes de travail (*visie* et *rechtsvorm*) ont été mis sur pied, et la coordination de la plateforme était assurée par Hefboom, par la suite, quand VOSSEC est passée du statut d'association de fait à celui d'ASBL, le secrétariat est resté localisé chez Hefboom et deux-trois personnes travaillaient à la coordination de la plateforme. Au-delà des groupes de réflexion, les membres du VOSSEC développaient des projets pour faire connaître l'économie sociale, dans sa transversalité, sur le terrain (par exemple, en organisant des séances d'information sur les campus universitaires).

En 2006, la dynamique interne de VOSSEC a commencé à changer, suite à l'arrivée d'organisations coupoles parmi les membres.

« Au début, c'était une organisation d'individus. D'individus et d'organisations individuelles. Et à un certain moment, il y a eu les grandes organisations, surtout les ateliers protégés, surtout eux qui étaient trois quarts de l'économie sociale. Ils avaient beaucoup d'expérience, beaucoup d'argent, ils ont dit : 'on n'accepte pas ça. On veut réorganiser le VOSSEC en tant que confédération de fédérations. On veut donc évincer tous les individus et toutes les initiatives individuelles.' » (Président CNT)¹⁶³

Cette arrivée est une conséquence indirecte du « *Beter Bestuurlijk Beleid* » (BBB), qui a consisté en une réorganisation à grande échelle des pouvoirs publics flamands en 2006. Cette réorganisation s'est basée sur la détermination de secteurs politiques (*beleid*), qui a guidé une refonte et réorganisation des organes politico-administratifs flamands. Cela a également eu des conséquences sur le SERV (voir 3.1.2.), et plus largement sur les canaux de représentations de l'ensemble des organisations coupoles représentatives d'un intérêt dans l'espace politique flamand. Pour l'économie sociale, le *beleid* voit l'arrivée des *beschutte werkplaatsen* (ateliers protégés)¹⁶⁴. Cela affecte directement la composition du VOSSEC, qui, s'il voulait continuer à assurer le rôle d'interlocuteur des pouvoirs politico-administratifs pour le secteur de l'économie sociale (son ambition « instantielle »), devait également intégrer l'organisation coudole des *beschutte werkplaatsen*. S'en est suivie une double dynamique dont les événements, distincts, mais combinés, ont sonné le glas de VOSSEC six ans plus tard, et mené à la constitution de la CSE au sein du SERV.

¹⁶² VOSSEC, *Samenwerkingsprotocol*, 10 décembre 1997, article 2.

¹⁶³ Il est également ancien membre du conseil d'administration de VOSSEC.

¹⁶⁴ Qui relevaient précédemment du *beleid* "bien-être" (*welzijn*).

2.2.2 Implosion progressive de VOSEC suite à l'arrivée des Beschutte werkplaatsen

La première dimension à prendre en considération est l'arrivée de nouveaux acteurs dans le champ de représentation de VOSEC

« C'était pour moi la première erreur de la Flandre, de forcer VOSEC de reprendre, dans son réseau et dans son organisation, les ateliers protégés. Parce que c'étaient les plus grands, avec le plus de pouvoir, et eux ils ont vraiment œuvré de sorte que VOSEC devenait impossible à gérer. Parce que VOSEC était intersectoriel et c'était l'idée d'avoir un porte-parole pour tout le secteur de l'économie sociale. Mais les ateliers protégés disaient 'vous ne pouvez pas parler en notre nom'. Il faut savoir aussi que VOSEC était en général plus progressiste que les ateliers protégés et ça a donné des frictions et des irritations puis ils ont fait sauter. » (Président SPP intégration sociale)

Les ateliers protégés, en Flandre, étaient regroupés sous la coupole VLAB¹⁶⁵. Ils sont antérieurs à l'arrivée de la « nouvelle économie sociale » et disposent d'un poids important en termes de places créées pour leur public cible¹⁶⁶. Leur arrivée fait apparaître une césure parmi le VOSEC au regard de la définition de l'économie sociale défendue et des objectifs des acteurs regroupés autour d'elle.

« Et donc les uns et les autres, même s'ils pouvaient partager le même point de vue, ils étaient différents les uns des autres. Et donc je pense, de beschuttwerkplaatsen n'avaient jamais eu l'idée de contester la façon dont fonctionnait l'économie de marché. Alors que d'autres entreprises dans l'économie sociale, avaient créé leur entreprise en contestation avec la façon dont fonctionnait l'économie de marché. Ce n'était pas du tout le cas avec les beschutte werkplaatsen. Ces différences, on n'en discutait pas ouvertement parce que ce n'était pas nécessaire, mais c'était palpable à certains moments. Et ça jouait. » (Ancien président du CA de VOSEC)

La nouvelle détermination des contours de l'économie sociale par l'administration flamande entraîne peu à peu l'arrivée d'autres organisations coupoles au sein de VOSEC. Suivant l'ordre d'importance (taille du secteur), on pouvait retrouver : les *beschuttwerkplaatsen* (VLAB), les *sociale werkplaatsen* (SST), les services de proximité (Koepel LDE), et la coupole des *kringloopwinkels*¹⁶⁷. La présence de ces acteurs représentatifs a changé la donne et les enjeux de la représentation au sein de VOSEC.

« Les discussions avec le cabinet et l'administration ne se faisaient pas uniquement avec VOSEC comme coupole, chaque grand secteur allait de son côté voir les cabinets, que ce soit VLAB, SST, LDE. On informait parfois VOSEC, on n'informait parfois pas tout à fait VOSEC. Et donc c'était toujours une tension entre les positions communes de tous les secteurs et les intérêts propres de chaque sous-secteur. » (ancien président du CA de VOSEC)

¹⁶⁵ Dont le nom a changé pour devenir Groep Maatwerk, dans la foulée de l'instauration des maatwerkdecreten, à partir de 2015. "Op 1 april 2015 trad het maatwerkdecreet in werking. Dit decreet wil de sectoren van de beschutte en sociale werkplaatsen integreren. De ambitie van het maatwerkdecreet is op basis van de individuele noden van de werknemer een ondersteuning op maat te bepalen (het zogenaamde rugzakprincipe)". (www.groepmaatwerk.be, page consulté le 23 février 2019)

¹⁶⁶ Les personnes porteuses d'un handicap physique ou mental.

¹⁶⁷ Les entreprises actives dans la récupération et le recyclage, dont la fédération est devenue plus tard COMOSIE.

Le problème qui a commencé à se poser pour les coupoles, c'était que VOSEC était à l'époque le seul candidat à avoir postulé auprès de l'administration pour se charger de la gestion du financement public dédié au développement du secteur. Or, les coupoles sectorielles exprimaient leur préférence pour que VOSEC stoppe ce rôle d'intermédiaire et que les subventions soient directement versées aux secteurs. La proposition du président de l'époque, de réformer la plateforme VOSEC en une fédération, regroupant ces secteurs, plutôt qu'en plateforme d'échanges entre ceux-ci, s'est heurtée au refus de ces derniers.

« Puisque le secteur n'était pas tellement riche, ils ont décidé d'utiliser tout l'argent pour eux-mêmes et pas pour une coupole. Ils n'avaient plus la volonté de collaborer. » (Président SPP intégration sociale)

« Ça a encore duré quelques années, mais c'était la fin. La mainmise de tous les grands était telle que des initiatives originales n'étaient plus possibles. » (Président CNT)

2.2.3 Nouvelles orientations politiques pour l'économie sociale et rapatriement vers le SERV

Le changement d'ambiance interne au VOSEC en raison de la modification de sa composition a eu lieu au moment où s'opérait un changement de politique initié par la ministre Kathleen Van Brempt (SP.A)¹⁶⁸ et continué par la ministre Freya Van den Bossche (SP.A)¹⁶⁹. Cette nouvelle orientation politique postule que les pouvoirs publics financent directement les travailleurs plutôt que le secteur, de manière à ne pas favoriser le secteur de l'économie sociale par rapport à celui de l'économie régulière (les individus qui peuvent être subventionnés peuvent travailler dans n'importe quel type d'entreprise).

« La politique est initiée par Van Brempt et continuée par Van den Bossche puis finalisée par Homans. C'est l'idée des petits sacs à dos. Ils disent qu'on ne peut pas faire de la discrimination entre des secteurs de l'économie régulière ou sociale. Et au lieu de dire 'on va financer un secteur pour qu'il puisse mettre à l'emploi des personnes avec des handicaps physiques, psychiques ou très peu scolarisées', au lieu de financer le secteur, on va donner de l'argent à cette personne et si l'entreprise régulière engage une personne comme ça, ils ont le même avantage que... pour ne pas avoir une concurrence. C'est ça, le sac à dos. » (Président SPP intégration sociale)

Cette orientation politique s'inscrit dans le sens de considérer l'économie sociale comme un tremplin vers l'économie normale. Ce faisant, elle conduit à un retour à la situation de départ – désenclaver l'économie sociale du secteur de l'insertion – que les acteurs à l'origine de VOSEC voulaient combattre. Ce changement de politique rapatrie l'impulsion à donner au secteur vers le cabinet ministériel en charge, au détriment des acteurs de l'économie sociale.

¹⁶⁸ En charge du portefeuille de l'économie sociale de 2004 à 2009.

¹⁶⁹ En charge du portefeuille de l'économie sociale de 2009 à 2014.

« Elle [Van Brempt] voulait un peu plus guider elle-même dans quel sens orienter l'économie sociale. Ce qui en soit n'est pas une mauvaise position puisque, de toute façon, ce sont les autorités qui financent en grande partie l'économie sociale, enfin, qui donnent beaucoup de subventions. Mais donc les contacts avec le cabinet, on ne peut pas dire qu'ils étaient d'une très grande cordialité. Dans le sens où, on se retrouve parce qu'on a le même objectif, ça, c'était clair : développer l'économie sociale, c'était l'objectif des uns et des autres, là il n'y avait pas de problème. Mais la façon de, et la compréhension pour le secteur ce n'était pas toujours évident. » (Ancien président du CA de VOSEC)

Cette nouvelle dynamique politique a eu un effet sur les instances relatives à l'économie sociale. Le VOSEC, en collaboration avec ses membres qui ont travaillé à organiser les nouvelles instances, a disparu. Deux nouveaux lieux afférents à l'économie sociale ont été créés. Le premier, un organe fonctionnel, logistique, appelé KolonSE, puis IN-C, avait pour but premier la prestation de services auprès du secteur, c'est-à-dire gérer et contrôler la gestion des subsides (c'est quelqu'un de VLAB qui en a pris la direction). Cet organe a été rapatrié dans l'administration flamande après quelques années d'existence seulement. Le second lieu est la *Commissie sociale economie*, l'instance de représentation de l'économie sociale au sein du SERV. Elle est instaurée sur base du décret du 12 février sur l'économie sociale¹⁷⁰. La création de la CSE est issue de la volonté des autorités politico-administratives et des partenaires sociaux d'organiser le dialogue avec l'économie sociale au sein du SERV.

« Techniquement, la volonté du monde politique, du gouvernement, c'était d'avoir la représentation de l'économie sociale au sein du SERV puisque c'est là que tout le secteur économique se regroupe, tient ses discussions et décide de ses lignes de positions. Et donc VOSEC doit être intégré au sein du SERV. C'était une demande certainement du côté des employeurs, mais aussi des syndicats. Puisque les syndicats se voyaient assez bien comme les représentants, à juste titre, de ceux qui travaillaient, et n'étaient pas représentés dans VOSEC. Dans un certain sens, l'idée sociale qui était à la base de l'économie sociale était assez proche du mouvement syndical, mais d'autre part, le mouvement syndical était du côté des travailleurs et ceux que représentaient le VOSEC, c'étaient les employeurs de l'économie sociale, et pas les travailleurs. » (Ancien président du CA de VOSEC)

« Nous n'avons pas dit non plus que le VOSEC ne pouvait pas continuer à exister. Nous avons simplement dit que le dialogue que nous facilitons aura désormais lieu au sein du SERV. Nous y finançons un président, et même le secrétariat de la commission est en fait financé à travers les subsides liés à l'économie sociale dans la dotation du SERV. Donc ce que nous finançons se trouve dans le cadre du SERV. Ils ont eux-mêmes décidé d'abandonner le VOSEC. » (Vlaamse Overheid, Departement Werke en Sociale Economie, #18)

Les centrales syndicales y trouvent également leur avantage, car elles bénéficient au sein de la CSE d'une représentation dont elles ne disposaient pas dans le SERV.

« Nos syndicats sectoriels BIE [Bouw Industrie en Energie] et LBC [Landelijke Bediendecentrale] ont trouvé ça pénible, le VOSEC. Pourquoi ? Parce que là-bas, les

¹⁷⁰ Décret du 8 février 2012 concernant le soutien à l'entrepreneuriat dans le secteur de l'économie sociale et la stimulation d'un entrepreneuriat socialement responsable, *Moniteur belge*, 17 février 2012.

rencontres se tenaient sous le contrôle des employeurs et directement avec le gouvernement flamand ; ils étaient donc mis hors-jeu. » (ACV, #19)

À l'image du CWES, les débats au sein de la CSE sont surtout cadrés par le contenu du *beleid* économie sociale.

« Je ne suis pas opposée à l'ouverture du débat envers la question d'une économie alternative. Mais je pense que cela est limité, également dans le cadre de la concertation sociale, en raison du fait qu'il y a peu d'espace sur le plan politique pour cela. Cela ne domine pas non plus le débat dans la concertation sociale, sinon ils auraient déjà dû le mettre sur la table. De un, c'est déjà partiellement une compétence fédérale, si on parle de... cela n'aide déjà pas... Bien sûr, la Flandre a aussi une politique économique, qui se trouve auprès d'un ministre différent. C'est également le cas avec les mêmes groupes, mais il y a d'autres représentants de ces groupes. » (Vlaams overheid, Département Werk en Sociale Economie, #20))

Les tentatives d'élargir les discussions sont peu stimulantes pour les acteurs. La majorité des représentants de l'économie sociale au sein de la CSE représentent le secteur de l'insertion et se positionnent par rapport à cette compétence, de même que les centrales syndicales. Les partenaires sociaux interprofessionnels sont réticents à l'idée de se faire embarquer dans une discussion dont la teneur serait plutôt sectorielle. L'ensemble des membres évoque à titre illustratif pendant les entretiens l'impossibilité d'avancer dans un projet de *visie tekst*, en chantier depuis plusieurs années au sein de la CSE (cf. *supra*).

2.3 Conseil fédéral de l'économie plurielle : un faux départ

La CIA a montré l'absence d'instance fédérale intersectorielle relative à l'économie sociale. Une tentative doit cependant être soulignée, bien qu'elle n'ait pas permis à l'instance en devenir de voir formellement le jour : le Conseil fédéral de l'économie plurielle (CFEP). La préparation de son installation a eu lieu durant la première décennie des années 2000, dont les premières années constituent l'apogée de la reconnaissance de l'économie sociale au niveau fédéral. Le Conseil Supérieur pour l'Emploi¹⁷¹ adopte notamment la définition de l'économie sociale forgée au sein du CWES et accueille en son sein des expertes spécialisées en la matière¹⁷². Lorsque Johan Vande Lanotte (SP.A) est devenu ministre fédéral de l'économie sociale¹⁷³, une cellule du

¹⁷¹ Voir la page internet dédiée au Conseil Supérieur de l'Emploi sur le site du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale : « Le Conseil supérieur de l'emploi a été institué le 22 décembre 1995. Sa mission consiste à suivre les mesures relatives à la promotion de l'emploi de même que la politique d'emploi spécifique et à examiner les propositions visant à favoriser la création d'emplois. Le Conseil délibère sur les matières qui lui sont soumises par la ministre de l'Emploi ou par d'autres ministres. Il peut également délibérer de sa propre initiative de toute matière qui a trait à l'emploi ». Il est composé d'experts (Universitaires, Bureau du Plan, etc.) www.emploi.belgique.be (page consultée le 22 janvier 2019).

¹⁷² Marthe Nyssens (UCLouvain) de 2001 à 2006 puis Sybille Mertens (Université de Liège) de 2006 à 2008. En 2001, le Conseil Supérieur de l'emploi a adopté la définition de l'économie sociale telle qu'élaborée par le CWES en 1990. Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2001, III, 29.

¹⁷³ Vice-premier ministre et ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale du 12 juillet 1999 au 19 mai 2003 dans le gouvernement Verhofstadt I.

SPP « intégration sociale, lutte contre la pauvreté et politique des grandes villes » a été consacrée à cette thématique. Les fonctionnaires fédéraux en son sein remplissaient diverses missions de suivi des dispositifs d'économie sociale existants et de mise en œuvre de l'accord de coopération sur l'économie sociale négocié entre le niveau fédéral, les Régions et la Communauté germanophone le 4 juillet 2000¹⁷⁴. Il était notamment question la gestion d'un fonds de financement pour « l'économie sociale et durable ». Dès la mise en place de la cellule, une concertation informelle s'est tenue, toutes les 6 à 8 semaines, entre les acteurs de l'économie sociale, l'administration et des membres des différents cabinets en charge de l'économie sociale. Il y a eu une première tentative d'instaurer une instance plus officielle, tirée de cette concertation informelle en 2003. Le Conseil d'État a alors recalé le projet, pointant l'absence de base légale à laquelle se référerait cette nouvelle instance. L'Accord de coopération suivant, en 2005¹⁷⁵, pallie cette formalité dans son article 3, §2 : *toute autorité organise en son sein la concertation avec les stakeholders en ce qui concerne l'économie plurielle*.

Avant de poursuivre au sujet de l'élaboration de ce Conseil fédéral, une parenthèse lexicale est nécessaire pour expliquer le passage d'économie sociale à économie plurielle comme concept au centre des accords de coopération respectivement de 2000 et de 2005.

« C'était surtout Els Van Weert [secrétaire d'État, après Bert Anciaux, elle récupère le portefeuille de l'économie sociale¹⁷⁶] qui voulait ça et son cabinet... C'était un grand débat entre eux et nous, moi j'étais opposé. Ils voulaient une définition plus large de l'économie sociale. Parce qu'ils trouvaient qu'avec la terminologie de l'économie sociale, on était dans la marge. On voulait être plus large et économie plurielle, ça voulait dire aussi la responsabilité sociétale des entreprises et voilà. Mais j'ai discuté plusieurs fois avec Van Weert et Van Weert n'était pas une personnalité très forte. Et son chef de cabinet c'était un type de l'université de Gand qui ne connaissait pas non plus très bien l'économie sociale. Il était surtout orienté environnement, sustainability, mais moins économie sociale. » (Ancien Président du SPP intégration sociale)

La dimension environnementale et durable est alors ajoutée à la définition et aux objectifs des entreprises visées par l'accord de coopération :

« Les initiatives et entreprises d'économie sociale produisent des biens ou livrent des services qui sont mis sur le marché, pour lesquels un prix est payé, et pour lesquels des besoins et une clientèle existent. Elles ont des objectifs de continuité, de rentabilité et de développement durable. Ces initiatives et entreprises respectent les principes de base suivants : la primauté du travail sur le capital, une autonomie de gestion, une finalité de service aux membres, à la

¹⁷⁴ Accord de coopération entre l'État, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale, 4 juillet 2000, *Moniteur belge*, 2 octobre 2001.

¹⁷⁵ Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, 30 mai 2005, *Moniteur belge*, 29 mars 2006.

¹⁷⁶ GROEN, secrétaire d'état à l'économie sociale et au développement durable à partir de 2003 jusqu'en 2007.

collectivité et aux parties prenantes, un processus décisionnel démocratique, un développement durable respectueux de l'environnement. Les services de proximité occupent une place importante parmi ces initiatives d'économie sociale. »¹⁷⁷

Les préparatifs autour de la nouvelle instance de concertation intègrent cette dimension environnementale et il est décidé que l'instance se nommera Conseil fédéral de l'économie plurielle. Les acteurs de l'économie sociale qui étaient les interlocuteurs dans la concertation au sein de la cellule économie sociale du SPP intégration sociale (VOSEC, SAW, FEBECOOP) sont pressentis pour être les acteurs représentatifs. Il y avait néanmoins certaines frilosités et certains pointaient le manque d'une plateforme ou d'un acteur coupole de l'économie « plurielle » pour le côté francophone (ConcertES n'avait pas encore été créé). Cette difficulté de trouver un interlocuteur, a été couplée aux retards pris par les entités fédérées de désigner leurs représentants, et ce faisant, a laissé trainer l'entrée en vigueur du CFEP malgré la publication de l'arrêté royal l'instaurant¹⁷⁸. Si l'absence de conviction de certains acteurs a pu jouer dans l'abandon du projet, il semble que c'est aussi le contexte plus large de préparation de la sixième réforme de l'État, et la quasi-certitude du transfert de l'économie sociale vers les Régions qui a découragé les différentes parties prenantes de s'investir :

« Ça a un peu disparu parce que tout était paralysé par les discussions sur la réforme de l'État, tout le monde disait que, non, l'économie sociale on va perdre ça, ce sera pour les Régions. Et en fin de compte c'est ce qu'il y a eu, mais on avait, je pense, pour le premier gouvernement de Leterme en 2007, il y avait une idée de déjà transférer certaines des compétences économie sociale. Mais on n'a jamais exécuté et c'est la sixième réforme de l'État qui a définitivement... » (président SPP intégration sociale)

En outre, le passage à l'économie plurielle était annonciateur d'un changement de direction dans les priorités du gouvernement en ce qui concernait les objectifs sociétaux de l'économie :

« Il n'y avait pas après le départ de Vande Lanotte et d'Anciaux, il n'y avait pas une vision par rapport à où on voulait aller par rapport à l'économie sociale. » (Ancien président du SPP intégration sociale)

Il n'y avait pas non plus d'acteur fédéral coupole pour représenter l'économie sociale. Certains acteurs (SAW, ConcertES et ses membres) ont par la suite émis la demande de création d'une agence interfédérale de l'économie sociale (logée au sein du SPP intégration sociale)¹⁷⁹. Le but de la proposition est de créer un organe capable de coordonner les politiques relatives à l'économie sociale aux différents niveaux de pouvoir (européen, fédéral, régional). Ces acteurs pointent l'utilité d'un tel organe, même si la compétence est régionalisée, par exemple dans la

¹⁷⁷ Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, *op cit.*, article 1.

¹⁷⁸ Arrêté royal du 6 février 2007 portant création d'un Conseil fédéral pour l'économie plurielle, *Moniteur belge*, 15 février 2007.

¹⁷⁹ SAW-B, *Memorandum fédéral*, 2014, p. 4.

construction d'une position belge à représenter au Groupe d'Experts de la Commission sur l'Entrepreneuriat Social (GECES) au niveau européen.

L'exemple du CFEP montre que l'établissement de nouvelles instances de représentation est conditionné à une vision et une volonté politique, qui, lorsque les personnes en charge changent, peuvent disparaître.

2.4 Le nouveau conseil consultatif de l'entrepreneuriat social : une mixité des statuts pour les représentants de l'économie sociale

Jusqu'il y a peu, l'économie sociale à Bruxelles était encadrée par une ordonnance datant de 2004, qui ciblait les « initiatives locales de développement de l'emploi » (ILDE) et les entreprises d'insertion¹⁸⁰. En 2014, le ministre bruxellois en charge de l'économie sociale, Didier Gosuin (DéFI), entame le projet de rédiger une nouvelle ordonnance qui permettrait aux entreprises de l'économie sociale de bénéficier d'une reconnaissance plus large que celle jusqu'alors liée aux dispositifs ILDE et d'insertion. On retrouve à certains égards l'ambition wallonne, qui, une dizaine d'années plus tôt, cherchait également à favoriser la reconnaissance des entreprises de l'économie sociale dans leur ensemble, au-delà des seules entreprises sociales actives dans l'insertion¹⁸¹. L'objectif est également d'inciter les entreprises bruxelloises à adopter les principes de l'économie sociale en leur octroyant une reconnaissance spécifique. Cette reconnaissance prendra la forme d'un agrément.

« Ce qu'on veut apporter au niveau bruxellois, c'est un agrément, une labellisation en disant : effectivement, vous faites partie d'un cadre de fonctionnement qui est celui de l'économie sociale ou de l'entrepreneuriat social. Parce que vous vous répondez positivement à la dimension économique, sociale et de gouvernance. Donc de là, vous pouvez vous prévaloir de faire partie de ce cadre. Maintenant, le fait d'être identifié au niveau bruxellois comme

¹⁸⁰ Ordonnance du 1 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion *Moniteur belge*, 30 mars 2004. Cette ordonnance devait être réformée en 2012 par l'Ordonnance du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subvention, *Moniteur belge*, 7 mai 2012. Cette dernière n'a néanmoins jamais été appliquée, faute d'adoption d'arrêté d'exécution à cet effet. Elle n'avait néanmoins pas l'envergure de l'ordonnance adoptée en 2012 puisqu'elle portait toujours sur les dispositifs d'insertion et les ILDE.

¹⁸¹ Le décret wallon n'est néanmoins pas allé jusqu'à instaurer un dispositif de reconnaissance uniquement sur base des principes de la définition de l'économie sociale. L'attitude qui a prévalu consistait plutôt à essayer de réaliser des cadastres de la population des entreprises sociales pour ensuite pouvoir travailler à leur reconnaissance décréte. Des projets réalisés en collaboration avec des acteurs universitaires et de terrain ont été réalisés en ce sens (par exemple, le projet SECOIA : Moreau, C., Mortier, Q., « L'économie sociale en pratiques. Projet SECOIA : pratiques spécifiques des entreprises d'économie sociale et analyse des impacts générés », rapport du Projet SECOIA, avril 2017). Pour le collaborateur du cabinet Marcourt en charge de l'économie sociale : « c'était l'un des dossiers sur lequel on travaillait [avant le changement de gouvernement survenu inopinément durant l'été 2017], un système de reconnaissance, labellisation, qui permettait de dire, voilà, le but n'est pas de mettre une plume sur le chapeau des entreprises d'économie sociale. Le but c'était de leur permettre de mieux se positionner sur le marché, qu'elles soient plus visibles, et qu'elles en fassent un argument de différenciation sur le marché ».

économie sociale, entrepreneuriat social, permet d'avoir des avantages au niveau fiscal, mais éventuellement peut-être que dans d'autres collaborations avec d'autres structures, un cas type c'est les marchés publics, certains marchés publics vont être réservés pour l'économie sociale.» (collaborateur, Cabinet Gosuin)

Techniquement, aujourd'hui, l'agrément ne donne pas accès à des aides à l'emploi supplémentaires. Le seul avantage financier auquel peuvent prétendre les entreprises agréées est une majoration de 10 % sur certaines aides à l'expansion économique¹⁸², à destination de toutes les entreprises. Pour les entreprises de l'économie sociale actives dans l'insertion socioprofessionnelle, un système de mandatement spécifique a été mis sur pied, afin de préserver, dans la mesure du possible, le système existant en matière d'insertion.

Le projet d'ordonnance a été réalisé en concertation avec la PFES, élargie pour l'occasion à de nouveaux membres. La configuration de la « PFES élargie » signifie que des membres qui n'y disposent pas formellement d'un siège sont invités à participer aux discussions, à titre d'experts (ici il s'agissait principalement de ConcertES, SAW-B et Crédal).

« Il y a eu un gros travail aussi de participation à des comités qui réunissaient plusieurs acteurs, de propositions, de réactions sur des documents. Ils nous avaient demandé même de contribuer à la mise au point du cadre. Ce qu'on a refusé par manque de temps et aussi parce que ce n'était pas évident à réussir. Là, c'est un petit peu différent parce que c'était vraiment accompagner un cadre positif, c'était : comment est-ce qu'on reconnaît l'économie sociale ? Dans quoi est-ce qu'on la met ? » (SAW-B)

L'enjeu consistait, en collaboration avec les acteurs de l'économie sociale, à opérationnaliser les critères définissant une entreprise sociale, inspirés de la définition EMES, pour pouvoir les appliquer en pratique et les mobiliser dans l'attribution de l'agrément. Agrément qui sera délivré suite à un examen des demandes par le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES), mis sur pied en remplacement de la PFES. La composition de cette nouvelle instance entend refléter la conception de l'économie sociale présente dans l'ordonnance : « Si la composition du Conseil respectera les règles de représentation du Conseil Économique et Social, elle serait élargie afin de répondre à une plus large représentation des composantes de l'entrepreneuriat social »¹⁸³. Ces « composantes » comprennent les employeurs sectoriels de l'économie sociale d'insertion déjà présents à la PFES (FEBISP, SOCIARE, etc.) et des acteurs invités à titre d'experts (ne disposant pas de voix délibérative). C'est sur ce statut que nous désirons nous attarder. Ces experts, ayant par ailleurs contribué à la définition de l'ordonnance

¹⁸² Voir à ce sujet l'Ordonnance du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des entreprises, *Moniteur belge*, 22 mai 2018.

¹⁸³ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, Exposé des motifs, Document A693/1, 7 juin 2018, p. 6.

à travers leur participation à la plateforme élargie, ouvrent la composition des instances. Ce statut permet de coller une étiquette – et de limiter les prérogatives – de ces acteurs qui ne rentrent pas dans la structure paritaire :

« Les mots sont importants (...). Par exemple, si on prend ConcertES ou SAW-B, ils n'ont pas l'identité d'organisation d'employeurs. Pour nous, c'est important, tout le monde doit exister, tout le monde a son rôle, mais dans la concertation sociale telle qu'elle existe à l'heure actuelle, c'est bien une relation entre employeurs et organisations syndicales. Donc c'est des choix de chacun de se délimiter par rapport à une identité propre et donc par rapport à un rôle. » (BRUXEO)

Le statut d'expert permet également de contourner la question de la représentation véhiculée par ces nouveaux membres officiels. Les caractéristiques des futures entreprises agréées ne sont pas encore bien connues ou, à tout le moins, reconnues en raison de leur application des principes de l'économie sociale. Par conséquent, il est malaisé de solliciter ou de désigner un interlocuteur représentatif (qui n'existe peut-être d'ailleurs pas encore) :

« Maintenant, la question qu'il y a derrière, c'est de savoir : tenant compte de notre périmètre en économie sociale où aujourd'hui on est à 400 structures identifiées, c'est comment... ça va être la question que nous on posera le jour où on renouvelle la plateforme [PFES], de dire : quelles sont les structures représentatives du secteur ? » (Collaborateur, Cabinet Gosuin)

Les nouveaux acteurs « experts » du CCES ont-ils vocation à changer de casquette dans un horizon futur ? Le CCES n'étant pas encore concrètement mis en place, il s'agira de prêter attention aux éventuelles nouvelles dynamiques qu'il engendrera entre les acteurs. Parmi celles-ci, une attention particulière mérite d'être portée aux éventuelles césures qui pourront se former entre les acteurs de l'économie sociale. Les intérêts des employeurs de l'insertion, par ailleurs bien souvent membres des acteurs « experts », et également des organisations interprofessionnelles du non-marchand (ici, BRUXEO), pourraient se trouver quelque peu dilués par les démarches de reconnaissance plus large de l'économie sociale telles que celle au centre de la nouvelle ordonnance bruxelloise.

2.5 Type d'accès 2 : la représentation de l'économie sociale vulnérable face à l'hétérogénéité du secteur

Les « innovations » dans l'organisation des instances relatives à l'économie sociale, leur composition et leur fonctionnement semblent immanquablement contraintes, voire absorbées par les instances de concertation (les conseils économiques et sociaux régionaux). Contrairement au cas du secteur non marchand où de nouveaux acteurs cherchent à intégrer des instances existantes, ici, de nouvelles instances sont créées pour de nouveaux acteurs, soit à l'initiative de ces derniers, soit sur une impulsion ministérielle. La faiblesse commune des

instances, au cœur des illustrations développées dans ce deuxième type d'accès, a trait à l'absence de capacité fédératrice des acteurs de l'économie sociale. Dans le cas du CWES, l'interlocuteur désigné a été créé sur mesure, dans le cadre du décret, et est le fruit d'un consensus entre trois acteurs pilarisés. Dans le cas du VOSEC, ni complètement plateforme, ni coupole, l'identification auprès des acteurs sectoriels, plus puissants, a échoué. Au niveau fédéral, le CFEP s'est éteint avant d'avoir été lancé, notamment parce qu'il n'y a pas d'acteur fédéral représentant l'économie sociale, et que les acteurs impliqués ont reporté leurs efforts vers les Régions. Finalement, l'avenir dira ce qu'il adviendra du CCES, dont les nouveaux représentants pour l'économie sociale occupent davantage un rôle d'expert que de fédération... dans l'attente d'identifier une population d'entreprises sociales *a posteriori* de la nouvelle ordonnance.

Il semble que ces différentes instances, malgré des caractéristiques innovantes, ne peuvent engager des réformes déterminantes dans le paysage instantiel. Le manque d'unicité et de potentiel fédérateur des *outsiders* permet difficilement de résister aux changements de cap subis par l'instance. Ceux-ci ne proviennent pas nécessairement directement des *insiders*, qui semblent peu préoccupés par ces instances. Ils peuvent provenir de changements d'orientation politique de la part d'un ministre, ou de résistance de certains acteurs *outsiders* eux-mêmes. Une protection face aux démantèlements des instances semble être la consécration légale (décrétale) des instances, en lien avec une fonction spécifique qui lui est assignée. Ceci présente un caractère limitant par rapport aux volontés de certains acteurs de l'économie sociale de construire et de défendre une vision sur le sujet. Les instances n'offrent cependant pas de solution clé en main pour déterminer le statut (donc le rôle et les prérogatives) des acteurs « hybrides » de l'économie sociale (qui ne se considèrent ni représentants des employeurs ni des travailleurs). Le défi pour ceux-ci consiste à identifier d'où, ou au nom de qui, ils parlent, et de construire une identité interprofessionnelle lisible et compréhensible. Ce manque de capacité fédératrice, et donc de ressources pour transformer les instances semble évacuer la possibilité de transformation symbiotique théorisée par Wright (2017), selon laquelle ce type de changement se met en place en répondant dans un premier temps aux besoins laissés vaquant par l'institution en place (cf. Chapitre 4, 2.1.). Dans le cas des acteurs de l'économie sociale, la réponse à ces besoins (l'insertion professionnelle) se mue en piège pour la représentation et le développement d'une vision plus transversale ne parvient pas à s'affirmer.

3. Fermer les frontières de la concertation sociale ?

Cette troisième section s'intéresse aux attitudes des partenaires sociaux face aux phénomènes d'arrivée de nouveaux acteurs dans et/ou autour des instances qu'ils occupent historiquement¹⁸⁴. Les évolutions récentes de différentes instances de concertation permettent d'observer que les partenaires sociaux se saisissent de « zones d'incertitude » dans l'organisation des instances pour affirmer leur préséance sur d'autres types d'acteurs, et instaurer par ce biais une hiérarchie au sein des instances, ou (re)valoriser la concertation sociale en tant que telle. Contrairement aux autres, cette troisième section présente dès lors des stratégies élaborées par les partenaires sociaux, afin de préserver leurs positions dans les instances, notamment vis-à-vis de l'arrivée d'acteurs *outsiders*.

3.1 « Filtrer » l'arrivée de la société civile

Le corporatisme compétitif (cf. Chapitre 2, 1.1.2.) induit une mutation dans les thèmes de la concertation sociale, dans son versant négociation collective, en amenant les acteurs à se focaliser sur les paramètres nécessaires pour assurer la compétitivité des économies nationales. Parallèlement et en réaction à cela, des formes alternatives d'organisations collectives apparaissent et renouent avec des thèmes « historiquement chers aux syndicats » (Lallement 2008 ; Mabilie 2011). On retrouve parmi celles-ci certains acteurs de l'économie sociale, pour qui il est important de remettre « l'humain au centre de l'économie »¹⁸⁵, des mouvements sociaux tels que *Hart boven hard* et Tout autre Chose (Govaert 2015), des organisations non gouvernementales qui se positionnent sur des questions liées à l'organisation du travail¹⁸⁶... Ces acteurs cherchent à se faire entendre et, ce faisant, interagissent avec les partenaires sociaux, entre autres au niveau des instances de concertation sociale. Les partenaires sociaux doivent alors traiter la question suivante : comment gérer l'arrivée d'organisations de la société civile aux portes des instances traditionnelles de concertation ?

¹⁸⁴ C'est-à-dire, dont ils sont membres depuis leur mise sur pied.

¹⁸⁵ Ce point est mis en évidence par SAW-B, dans la page de présentation que l'organisation consacre à la définition de l'économie sociale sur son site internet : « Vu sa diversité, l'économie sociale se définit surtout par ses valeurs et principes. Peu importe les mots, les structures d'économie sociale ont toutes des points communs : placer l'humain au centre de leur activité, refuser le profit comme une fin en soi, faire entrer la démocratie dans l'entreprise », www.saw-b.be/ (page consultée le 23 février 2019).

¹⁸⁶ Telles que des organisations non gouvernementales se positionnant sur des questions liées à la mobilité. Par exemple, dans son memorandum rédigé à l'occasion des élections fédérales de 2014, le Groupe de Recherche et d'Action des Cyclistes Quotidiens (GRACQ) émet des propositions pour une fiscalité plus avantageuse pour les cyclistes telles que la mise en place d'un budget permettant les alternatives à la voiture de société ou une réduction des cotisations ONSS pour chaque travailleur se rendant à son travail en vélo. « Elections 2014 », Memorandum du GRACQ – les cyclistes quotidien ASBL, p. 2.

3.1.1 Consultations en cascade et sélection des interlocuteurs

Les instances régionales de concertation sont, au départ, compétentes pour l'ensemble des matières régionales « ayant une incidence sur la vie économique et sociale de la région »¹⁸⁷. Au fur et à mesure des transferts de compétence, du niveau fédéral vers les entités fédérées, ces matières sont de plus en plus nombreuses, élargissant donc le spectre d'intervention de la concertation régionale. Il arrive alors que les partenaires sociaux sélectionnent des interlocuteurs extérieurs pour alimenter la préparation de leurs remises d'avis.

« Nous avons déjà eu plusieurs dossiers au SERV pour lesquels nous avons décidé d'ouvrir la porte et de faire venir d'autres interlocuteurs à table – parce qu'on estimait que cela était dans certains cas davantage porteur que si les partenaires sociaux étaient les seuls en charge. Cela ne signifie pas qu'ils sont impliqués dans la gestion quotidienne. (...) Nous avons, par exemple, fait appel à des experts pour les discussions sur 'werkbaar werk' et la qualité du travail. À certains moments, nous avons même fait appel à des panels citoyens, à travers desquels des citoyens ont pu eux-mêmes exprimer leur opinion sur la gestion du stress. (...) Et donc, il arrive de plus en plus souvent que, suivant les dossiers, nous nous retrouvions régulièrement à table avec d'autres. Mais d'accord, on peut faire cela et ainsi arriver éventuellement à un accord global. Et parfois, ce qu'il se passe aussi, c'est que l'on fait une partie conjointement puis, à un moment spécifique, on dit aux autres partenaires sociaux : 'Bien, maintenant clôturons ceci et travaillons de notre côté'. Mais nous tenons compte de tout ce qui a été dit, nous tenons compte des différents inputs. » (VOKA, #21)

Deux types d'accords peuvent découler de ce genre de pratiques : un accord global incluant les acteurs tiers, ou bien les partenaires sociaux utilisent les éléments amenés par ces derniers pour conclure un accord entre eux, après la phase de consultation. Dans tous les cas, ils se réservent la décision quant au mode opératoire. L'avis est remis au nom de l'instance et il y est notifié, le cas échéant, que certains acteurs externes ont été consultés. L'élargissement de la consultation à de nouveaux acteurs passe dans ce cas par l'élaboration d'un système de consultation en cascade.

La présence d'acteurs tiers peut également être plus formalisée et pérenne. Outre l'assemblée générale et un organe de décision plus restreint (bureau ou conseil d'administration selon les cas), les instances de concertation sont en effet également composées de commissions thématiques ou groupes de travail (semi-) permanents. La composition de certains d'entre eux est « mixte », c'est-à-dire qu'ils comportent des partenaires sociaux et d'autres acteurs. Ce type d'accès relève plus de l'exception que de la norme et est rencontré dans la Commission « Action

¹⁸⁷ Cette compétence est notifiée dans les actes légaux fondant les instances : pour le CESW, voir l'article 4 du décret du 25 mai 1983 ; pour le CESRBC, voir l'article 6 de l'ordonnance du 3 septembre 1994; pour le SERV, voir l'article 11 du décret du 7 mai 2004.

et intégration sociale » (AIS) du CESW de même que dans la Commission « Diversité » du SERV. Lors de la réforme de la fonction consultative wallonne (cf. *infra*), les partenaires sociaux ont été invités à effectuer un travail de fond sur la composition des commissions thématiques, ce qui a provoqué, pour la commission AIS, la mise sur pied d'un protocole de sélection des interlocuteurs de la société civile conviés.

« Et je pense qu'on a été suffisamment rigoureux, par exemple, quand il y avait une interfédération, c'était l'interfédération. (...) Et donc comme ça, ça n'a pas été facile, mais avec une certaine rigueur on est arrivé à dire : 'voilà les organisations qui, en Région wallonne, seraient légitimées'. Ça a été publié au Moniteur. (...) Et ça, voyez-vous, il n'y a que les partenaires sociaux au sein du CESW qui peuvent faire ça. » (FGTB Wallonie)

Ce travail de reconfiguration et d'élargissement mesuré de certains organes va de pair avec l'affirmation de principes visant à préserver la majorité numérique des partenaires sociaux dans les commissions mixtes, afin d'éviter un investissement trop important et donc potentiellement trop influent de la part de ces acteurs tiers.

« Alors, moi, ma crainte, et d'ailleurs elle s'est avérée, c'est que ces personnes-là qui constituaient la commission action sociale, allaient se sentir investies pour tout ce qui serait discuté à la commission AIS. (...) Donc ma crainte était avérée, donc moi, et la secrétaire aussi, je disais non. Pourquoi ? Parce que dans les domaines qui éventuellement susciteraient une commission conjointe élargie, on est minoritaires largement, les partenaires sociaux. » (FGTB Wallonie)

La constitution de ces organes aux thématiques spécifiques relève d'une composition « par défaut ». La base est automatiquement constituée des partenaires sociaux (majoritaires) auxquels viennent s'ajouter des acteurs d'autres acteurs en fonction de la thématique de l'instance.

« C'est que, effectivement, on est au Conseil économique et social donc on est avec les représentants des employeurs et des travailleurs qui sont au Conseil économique et social. Donc vous avez eux qui sont prépondérants puisqu'on est au Conseil économique et social, et alors viennent s'ajouter les représentants du secteur. » (Collaborateur, cabinet Didier Gosuin)

À noter que les niveaux flamand et wallon semblent plus concernés par ces pratiques que les niveaux fédéral et bruxellois pour lesquels les instances de concertation sociale semblent relativement moins touchées par la venue d'acteurs de la société civile.

« Alors, au CNT et encore plus au Groupe des 10, j'avoue qu'on est encore, me semble-t-il, un peu préservés de ça. C'est-à-dire que le CNT et encore plus le Groupe des 10 gardent encore une légitimité particulière. Il y a quand même encore l'idée que, le Groupe des 10, c'est vraiment les partenaires sociaux, et comme en plus c'est les présidents des différentes organisations, c'est le top de la concertation sociale, et on ne peut pas taper plus haut, donc en gros si on arrive à amadouer le Groupe des 10, ça va. Et on ne va pas trop chercher 150 autres organisations, si on peut déjà avoir le Groupe des 10, ça peut aller. » (UCM)

L'explication concernant le niveau fédéral pourrait provenir du fait que la négociation collective prévaut sur les pratiques consultatives et exclut *de facto* les acteurs *outsiders* (cf.

Chapitre 6, 2). À Bruxelles, les acteurs interrogés mentionnent l'éclatement des niveaux institutionnels sur un même territoire (Région de Bruxelles-Capitale, COCOM, COCOF, VGC), qui se répercute sur l'agencement des instances¹⁸⁸.

3.1.2 Réformes de la fonction consultative

Au-delà des arrangements thématiques qui impliquent un élargissement de certains organes à des acteurs *outsiders* sélectionnés, les instances de concertation connaissent également des réformes plus transversales. Lors de celles-ci, tous les organes composant les instances sont concernés. Les partenaires sociaux sont, assez logiquement, les réformateurs de premier plan, puisque ce sont eux qui siègent dans les instances consultées en cas de réforme. Cela va au-delà de la consultation (par exemple Wallonie 2017 et Flandre 2013) : ils travaillent à l'élaboration des nouveaux cadres instantiels qu'ils proposent au gouvernement. Les partenaires sociaux wallons ont travaillé en collaboration avec le gouvernement à une « réforme de la fonction consultative », entre 2014 et 2017, dont le récit est détaillé ci-dessous. La Flandre a également été confrontée à la question de la croissance exponentielle du nombre d'instances consultatives et a vu le paysage consultatif instantiel se modifier. Plusieurs réorganisations du SERV et une précision de son spectre d'intervention ont notamment eu lieu. Elles sont présentées au chapitre suivant qui met l'accent sur les pratiques exercées par les acteurs au sein des instances. Dans l'exemple wallon qui suit, on observe que les partenaires sociaux parviennent à endiguer l'« effet d'ouverture » face aux *outsiders*.

La fonction consultative wallonne a connu une réforme importante, élaborée entre 2014 et 2017. Impulsée par le gouvernement Magnette¹⁸⁹, cette réforme a poursuivi un triple but. Il s'est agi à la fois de réduire le nombre d'instances consultatives qui coexistaient au niveau wallon, d'en simplifier le fonctionnement et d'en accroître la représentativité¹⁹⁰. Cette réforme a mené à une refonte de l'architecture du CESW (Guisset 2017). Désormais, celui-ci héberge – outre des commissions internes centrées sur des matières économiques et sociales et réservées aux partenaires sociaux – sept « pôles thématiques »¹⁹¹ dans lesquels les partenaires sociaux côtoient d'autres acteurs.

¹⁸⁸ Le siège du CESRBC est néanmoins présenté comme la « Maison de la concertation » pour Bruxelles. Le CESRBC propose à d'autres conseils de tenir leurs réunions en ces lieux.

¹⁸⁹ PS/CDH, 2014-2017

¹⁹⁰ Gouvernement wallon, « Oser, innover, rassembler », Déclaration de politique régionale, 23 juillet 2014, p. 93.

¹⁹¹ Le Pôle Aménagement du territoire ; le Pôle Énergie ; le Pôle Environnement ; le Pôle Logement ; le Pôle Mobilité ; le Pôle Politique scientifique ; le Pôle Ruralité. www.cesw.be (page consultée le 15 février 2019).

« Auparavant, le CESW était composé, ou en tout cas à l'intérieur de ce Conseil économique, il y avait toute une série de commissions qui brassaient large et avec les interlocuteurs sociaux seuls, à bord des matières économiques, de formations et d'emploi, seuls souvent, envisageaient aussi la fonction consultative sur les matières de mobilité, d'aménagement du territoire et autres. De notre propre initiative, et en tant qu'interlocuteurs sociaux, il faut quand même le reconnaître, nous nous sommes dit : ce modèle ne peut plus tenir la route. (...) C'est vraiment au niveau des interlocuteurs sociaux que nous avons décidé d'ouvrir les pôles aux acteurs autres que les interlocuteurs sociaux. » (FGTB Wallonie, enregistrement table ronde)

Concrètement, sept pôles thématiques ont été mis sur pied dans les champs de la politique scientifique, la mobilité, l'énergie, le logement, l'aménagement du territoire, l'environnement, et la ruralité. Ces pôles sont parfois divisés en sections sous-thématiques. La mise sur pied des pôles a permis de réduire le nombre d'instances consultatives qui y préexistaient et pouvaient avoir un caractère redondant. L'organisation des pôles sous la coupole organisationnelle du CESW implique que la composition des organes des pôles corresponde au mode « par défaut » évoqué plus haut : les partenaires sociaux plus des acteurs tiers. Une seconde implication porte sur ce qui a été dénoncé par certains acteurs tiers pendant le processus de réforme : une subordination des avis remis par les pôles aux avis remis par le CESW et ses commissions, si les partenaires sociaux le souhaitent. C'est-à-dire qu'il est possible pour les partenaires sociaux au sein du CESW de remettre un avis complétant, indiquant d'autres éléments, voire infirmant, celui des pôles. L'ouverture à la société civile via les pôles reste donc maîtrisée par les instances de concertation en place. En outre, celles-ci restent exclusivement compétentes sur les matières économique et sociale, par lesquelles les acteurs de l'économie sociale se sentent concernés. La place qui leur est réservée dans la nouvelle architecture de la fonction consultative traduit à certains égards ce positionnement ambigu : le CWES n'a pas été affecté par la réforme, il reste un conseil spécialisé, car son champ d'action est trop spécifique pour envisager un regroupement au sein d'un pôle thématique. Or, il n'y a pas de pôle thématique pour les matières économiques et sociales, celles-ci sont toujours traitées paritairement dans les commissions des instances de concertation. L'identité des acteurs de l'économie sociale les désavantage de ce point de vue : autant les acteurs tiers représentant un intérêt sectoriel spécifique peuvent organiser leur représentation en complément de la représentation des partenaires sociaux. En ce qui concerne les matières économique et sociale, cependant, ces derniers maintiennent leur monopole.

3.2 Redéployer la concertation sociale

Parallèlement aux adaptations évoquées au point précédent, les partenaires sociaux cherchent également à redynamiser la concertation sociale en créant de nouvelles instances, auxquelles

ils sont les seuls à participer. Plutôt que de se tourner vers d'autres organisations de la société civile, comme les acteurs de l'économie sociale, ils souhaitent montrer leur capacité d'adaptation aux défis sociétaux contemporains, et rappeler aux acteurs étatiques la nécessité de les impliquer dans la programmation politique de grands projets à court, moyen et long terme.

3.2.1 Création du Groupe des partenaires sociaux wallons

Une nouvelle instance de concertation a vu le jour en Région wallonne : le Groupe des partenaires sociaux wallons (GPSW) a été constitué en 2013 à l'initiative des interlocuteurs sociaux, sur le modèle du Groupe des 10 au niveau fédéral. Eu égard à la sixième réforme de l'État, il a en effet semblé utile qu'il y ait, en Wallonie, un équivalent de ce qu'est, à l'échelle du pays, le Groupe des 10. Suivant les pratiques de ce dernier, le GPSW est une instance informelle, qui n'est instituée par aucun décret. Le but poursuivi par la création du GPSW est d'assurer un espace de négociation aux interlocuteurs sociaux wallons et d'octroyer à ceux-ci la capacité de négocier des accords « à part entière », c'est-à-dire des accords qui devront être respectés par le gouvernement wallon. Outre cette fonction de négociation, le GPSW a été amené à participer activement aux réflexions relatives à la réforme de la fonction consultative wallonne. Il est à noter à ce propos qu'il existe des liens forts entre le GPSW et le CESW : les organisations membres du GPSW sont identiques à celles du bureau du GPSW, tandis que le GPSW s'appuie en partie sur les ressources du CESW pour assurer son secrétariat. Depuis sa création, une réalisation notable du GPSW est à mentionner : la négociation du Pacte pour l'emploi et la formation¹⁹². Depuis, les partenaires sociaux wallons semblent dire que le GPSW peine à trouver sa vitesse de croisière, notamment en raison du changement gouvernemental qu'a connu la Wallonie durant l'été 2017¹⁹³.

« On essaie de travailler sur un débat sur le tourisme, un débat sur les emplois de proximité. Il a fallu un an pour se mettre autour de la table, mais moi je pense qu'on est toujours en apprentissage. Je crois qu'on y arrivera, mais il faudra du temps. » (CSC Wallonie)

Malgré cette mise en route laborieuse, les partenaires sociaux semblent attachés à cette nouvelle instance qui constitue un espace préservé et réservé à la concertation.

« Donc ça c'est une évolution qui certainement a eu un lien avec l'attribution supplémentaire de, je ne vais pas dire de pouvoir, mais enfin, la possibilité d'avoir en plus de remises d'avis, de faire partie de la concertation comme au fédéral, mais aussi certainement parce qu'il y avait une poussée, une demande de ce que nous ont dit 'l'arrivée de la société civile dans la concertation'. » (FGTB Wallonie)

¹⁹² Signé le 30 mai 2016 entre le gouvernement et les partenaires sociaux wallons.

¹⁹³ Remplacement du gouvernement Magnette (PS/CDH) par le gouvernement Borsus (MR/CDH) le 28 juillet 2017.

Le caractère informel de l'instance lui donne de surcroît un côté « intouchable » par les réformes, ce qui permet aux partenaires sociaux, dans ce cadre, de laisser de côté la question de l'arrivée des acteurs de la société civile et de leur coordination au sein des instances dédiées à la fonction consultative.

3.2.2 Élargir et intégrer de nouveaux thèmes aux cadres existants

Le *sumum* de la concertation sociale interprofessionnelle se manifeste (généralement) à intervalle régulier, lors de la conclusion d'accords interprofessionnels (AIP) par les partenaires sociaux du Groupe des 10. Le dernier AIP (2017-2018) a la particularité de lister une série de « défis sociétaux »¹⁹⁴ parallèlement aux points habituels de ce type de négociation

« On était trop peu dans le passé, et maintenant je vois, et c'est quand même la grande différence avec le dernier AIP, dans les années passées on s'est toujours concentrés sur la période des deux années à venir. On a fait des accords sur les salaires, la prépension... Mais que ça. Et cette fois-ci, on avait bien déterminé neuf chantiers, ce qu'on a appelé les défis sociétaux, sur lesquels on allait travailler. Et je crois que l'économie collaborative, digitalisation, et aussi le burn-out, la mobilité, etc., faisaient partie de ces défis sociétaux. » (FEB)

Cet exemple symbolique permet d'exprimer l'intention des partenaires sociaux de construire des ponts entre les éléments nouveaux caractérisant le paysage socio-économique et les thèmes chers à la concertation sociale. La continuité de celle-ci dépend en effet de sa capacité à se saisir des tendances saillantes présentes dans la société et ayant un impact sur le monde du travail.

« Le modèle belge a ceci d'intéressant, c'est qu'on est en capacité de créer des règles générales avec une capacité d'adaptation de la règle générale aux réalités de terrain. C'est pour ça que je dis que la nouvelle économie ne justifie pas une modification, puisque c'est ça la nouvelle économie : c'est que les règles générales puissent être adaptées à cette nouvelle économie sur le terrain, c'est parfaitement possible si on est deux autour de la table et qu'on a la volonté de se mettre d'accord. » (FGTB Nationale)

Sur ce point, les employeurs comme les travailleurs semblent unanimes : les nouveaux modèles entrepreneuriaux ne doivent pas conduire à un changement complet des modes de régulation du travail, à savoir, en Belgique, la concertation sociale.

« Et donc avant de déterminer ce qu'on va faire avec, il faut voir ce qu'il se passe et ce que ça représente et dans quelle mesure il faudrait éventuellement adapter nos systèmes. Parce que les nouvelles économies, les nouvelles activités, dans un bon nombre de cas, elles se situent quand même dans les secteurs existants avec un autre business plan, peut-être une autre façon de travailler ou de fonctionner. » (FEB)

¹⁹⁴ Conseil National du Travail, « Accord interprofessionnel 2017-2018 », Bruxelles, 2 février 2017. Les neuf défis sociétaux sont : le burn out, la simplification administrative, l'avenir de l'organisation du travail, la digitalisation et l'économie collaborative, la mobilité, les restructurations, l'emploi des jeunes, la promotion de l'embauche et de l'emploi, l'amélioration de la concertation sociale (p. 5-9).

« Donc on comprend bien qu'on doit changer le modèle de concertation dans ces entreprises. Mais est-ce que pour autant, ça doit modifier la structure de la concertation ? » (FGTB Nationale)

En contexte, ces déclarations ne font jamais référence directement à l'économie sociale ni aux principes spécifiquement inhérents à ce mode d'entrepreneuriat. Les représentants des partenaires sociaux à ce niveau font quasi systématiquement référence à l'économie de plateforme, qui décentre et démultiplie sensiblement les interlocuteurs et les lieux de négociation. Il faut souligner ici que les représentants des partenaires sociaux au niveau fédéral semblent très peu au fait de l'économie sociale (en dehors de sa dimension d'insertion, que tous les acteurs ne conçoivent pas comme une composante de l'économie sociale). Les représentants des partenaires sociaux régionaux y semblent déjà plus attentifs, notamment en raison des décrets et ordonnances produits ces dernières années. Ceux qui sont les plus alertes en la matière sont les représentants qui siègent dans les instances relatives à l'économie sociale. Ceux-ci sont bien souvent rattachés au service d'études de leur organisation. Selon les interlocuteurs, la considération à l'égard de l'économie sociale est donc sensiblement différente et est inversement proportionnelle à la position hiérarchique occupée par les individus interrogés.

3.2.3 Le sommet social annuel bruxellois et la stratégie 2025

Le paysage de la concertation bruxelloise est relativement récent par rapport à ses équivalents dans les autres niveaux de pouvoir et se remplit progressivement de rituels traduisant la volonté des partenaires sociaux de se présenter comme les interlocuteurs incontournables en matière de politique bruxelloise, sur les matières régionales importantes. Depuis 2013 se tient un sommet social annuel rassemblant les partenaires sociaux et les autorités politiques co-existant sur le territoire bruxellois (Région de Bruxelles-Capitale, COCOF, VGC).

« C'est à l'initiative du gouvernement, surtout le choix de la date. C'est ensuite le Conseil économique et social qui est aussi à la manœuvre pour préciser aussi le contenu des discussions. Généralement, ça revient à faire le bilan de chantiers qui sont en voie de réalisation, qui sont réalisés. Nous en profitons également pour rappeler des chantiers qui n'ont pas encore avancé, par exemple l'interrégionalité revient, par exemple la mobilité où jusque l'année dernière, la mobilité n'était pas inscrite dans la stratégie 2025. Et puis l'année dernière, un nouvel objectif mobilité a été ajouté. Et donc, deuxième volet du sommet social, c'est donc : quels sont les chantiers maintenant qu'on peut encore faire progresser ? Pour le gouvernement, c'est jusqu'à 2019, pour nous c'est jusqu'à 2025. Parce que c'est ça effectivement, la stratégie... Nous devons espérer qu'il y ait une continuité. » (BECI)

Lors du premier sommet social (en 2013), les participants ont jeté les bases d'un projet pluriannuel commun : « la stratégie 2025 pour Bruxelles »¹⁹⁵. Cette dernière consiste en différents axes et chantiers portant sur des thèmes variés et dont la conduite est assurée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. La citation ci-dessus suggère la nécessaire implication des partenaires sociaux dans de tels programmes, afin d'assurer une continuité par rapport aux stratégies à long terme, alors que les gouvernements changent au gré des élections. En dehors des sommets sociaux, le suivi des objectifs de la stratégie 2025 est effectué par l'instance de concertation tripartite bruxelloise, le CBCES, qui se mute pour ces occasions en « CBCES élargi » de manière à impliquer l'ensemble des participants aux sommets sociaux (c'est à dire les représentants des commissions communautaires, la COCOF et la VGC, aux côtés des représentants de la Région).

De telles réunions sont également l'occasion, pour les partenaires sociaux, de rappeler aux représentants gouvernementaux qu'ils sont des interlocuteurs sérieux, qui ont la capacité de leur demander des comptes quant au respect et au suivi d'engagements pris préalablement.

« [Cela] rappelle parfois aussi à des responsables politiques que même s'ils n'ont pas toujours envie, qu'il y a une pression pour soumettre un projet important au Conseil économique et social qui, de plus en plus, et je ne me vante pas, car il y a mes prédécesseurs également qui ont réalisé un travail très important... Mais, un Conseil économique et social qui se fait respecter de plus en plus. » (À propos du sommet économique et social annuel en RBC) (BECI)

À l'image du GPSW, le Sommet social bruxellois et les réunions du CBCES élargi indiquent que les transferts de compétences vers les entités fédérées permettent une affirmation et un déploiement de la concertation sociale dans les espaces régionaux.

3.3 Dénoncer les menaces qui pèsent sur la concertation

Le redéploiement des pratiques de concertation va de pair avec des mises en garde formulées par les partenaires sociaux face aux pressions à les modifier, et particulièrement la pression relative à l'élargissement des instances. Selon eux, ouvrir les instances à d'autres acteurs serait une opération perdante pour l'ensemble des acteurs impliqués : en complexifiant les procédures, cela amènerait un découragement des acteurs et une performance moindre des mécanismes de concertation dans la participation à la décision politique. Un élargissement de la concertation entraînerait une perte d'attractivité du modèle, tant pour les acteurs qui décident de s'y investir que pour les pouvoirs publics qui y font appel. Cet avertissement est également

¹⁹⁵ « Stratégie 2025 pour Bruxelles. Un nouveau dynamisme pour la Région », 16 juin 2015, <https://ces.irisnet.be> (page consultée le 23 février 2019).

partagé par l'ensemble des acteurs, dont les plus récemment arrivés parmi les partenaires sociaux, les employeurs du secteur non marchand.

« Ouvrir c'est bien, et c'est bien que différents types d'acteurs souhaitent franchir ce pas, mais je trouve que la force de l'identité que ça va dégager, il faut qu'elle ne soit pas diluée dans cet élargissement trop large. Et donc pour que les gens continuent à vouloir rejoindre ce nouveau modèle, il faut quand même que ce nouveau modèle soit quand même bien balisé et soit un modèle fort qui ait toute sa pertinence et pour lequel il peut y avoir une forme d'attractivité justement. Et donc je crois qu'il ne faut pas trop le diluer. » (BRUXEO)

Il y aurait alors un équilibre à trouver pour les instances, qui réfère à un dilemme classique auquel font face les institutions politiques dans leur ensemble : concilier efficacité et représentativité (Louis 2016).

3.3.1 Morcellement du banc des employeurs

Une sérieuse menace évoquée par les partenaires sociaux concerne le risque de morcellement des bancs, particulièrement celui des employeurs au sein desquels les différents acteurs défendent des visions différentes.

« Si les employeurs sont trop fragmentés, la base de négociation est trop faible. Il faut en fait d'abord négocier avec son propre banc avant de pouvoir négocier avec les syndicats. Parfois tu essaies de dire quelque chose, de négocier quelque chose, mais tes propres collègues ne sont déjà pas d'accord. C'est donc déjà un problème. Tu essaies de convaincre les syndicats, mais en fait tu dois aussi convaincre les autres employeurs. C'est donc très dérangeant. » (VOKA, #22)

Le morcellement du banc des employeurs, s'il s'exprime, peut *a priori* constituer un avantage de négociation dans le chef des syndicats. En même temps, ces derniers ne souhaitent pas le délitement de la concertation sociale, de laquelle ils sont plus dépendants que les employeurs pour atteindre leurs objectifs de défense des travailleurs (Traxler 1993). Au-delà des postures idéologiques, les organisations représentatives des employeurs ont pour fonction principale la représentation de ceux-ci au sein des instances de concertation. Si l'on admet que la visée première d'un groupe d'intérêt, quel qu'il soit, est sa survie (Lowery 2007), alors les partenaires sociaux du banc patronal ont également un intérêt vital à préserver la concertation sociale et à veiller à la production d'accords. Ce qui passe par l'unicité de leur banc.

« Le plus de morcellement qu'on va avoir, le plus difficile les discussions vont devenir. Et c'est même un point d'attention important pour les syndicats aussi. Parce que ça doit rester gérable. Le plus d'organisations qu'on a autour de la table, c'est ce qu'on constate déjà actuellement dans les commissions paritaires, là souvent, il y a bien plus d'organisations autour de la table, et c'est encore plus complexe. » (FEB)

La résistance à l'élargissement ou au morcellement ne prend pas place uniquement face à certaines organisations de la société civile, perçues comme trop sectorielles par les partenaires

sociaux. Chacun veille à rester monopolistique dans son propre créneau de représentation, ce qui pose parfois problème lorsque des organisations défendant des intérêts similaires deviennent des concurrentes.

« Il y a quand même le SNI, Syndicat Neutre des Indépendants qui frappe à la porte, et la CGSLB qui est aussi dans l'AG et qui sont évidemment juste derrière la porte en essayant d'entrer au niveau du bureau. » (UNIPSO)

Face à ce genre de situation, les partenaires sociaux en place dès le début des instances se plaisent à évoquer leur légitimité historique.

« Mais donc, climat général en résumé : un protocole d'accord très général qui fonde un peu toute la philosophie du banc patronal au niveau de la Région wallonne et là-dessus, des accords plus particuliers avec l'UCM, pourquoi l'UCM, parce qu'historiquement nous avons toujours été imbriqués dans la genèse des structures qui se sont mises progressivement en place en Région wallonne. Et nous sommes d'ailleurs les seuls à avoir développé ça. » (UCM)

L'argument prévaut également pour des partenaires sociaux qui sont devenus, avec les changements de société, minoritaires au niveau de leur poids sur le champ du travail et de l'emploi. C'est le cas des organisations agricoles, la FWA et du Boerenbond, qui siègent sur le banc des employeurs dans les différentes instances de concertation (sauf à Bruxelles). Leur présence n'est pas remise en cause et est défendue par leurs collègues employeurs.

« Par contre, au niveau du bureau, nous sommes trois sur sept donc c'est pas tout à fait la même chose. Vous avez l'UCM qui en a deux, ça fait cinq, l'Unipso qui en a un et la FWA qui en a un. Alors la FWA ne représente pas un septième, mais bon c'est historique et nous on aime bien l'histoire. » (UWE)

« Le Boerenbond, c'est le secteur agricole, il ne représente pas énormément d'emplois, mais il siège, historiquement, depuis toujours, en tant que troisième organisation d'employeurs. » (VOKA, #23)

Cette légitimité historique prévaut également lorsqu'il s'agit d'établir la composition de nouvelles instances comme le GS-W, et renforce l'inertie institutionnelle des instances.

« Et alors vous avez le GPSW, le groupement des partenaires sociaux qui est purement informel et qui est composé de quatre patronaux et de quatre syndicaux, 2 FGTB et 2 CSC, un UWE, un UCM, un FWA et un UNIPSO, malgré que la FWA ne représente pas le quart de l'emploi en Wallonie, mais, de nouveau, pour des raisons historiques... » (UWE)

L'incohérence apparente de ce raisonnement est relevée notamment par les employeurs du secteur non marchand qui cherchent encore à accéder à certaines instances, et qui surpasse largement le secteur agricole en termes d'emplois représentés.

« [Ils représentent à peine] deux pourcents, mais ils sont vus comme des acteurs historiques et c'est un vrai bastion. Un bastion riche et fort avec de nombreuses ramifications politiques. Ils ont des gens dans les cabinets et donc ils sont beaucoup plus puissants que nous, même si on représente un plus grand groupe. Nous ne sommes que de petites ASBL. » (VERSO, #24)

Il semble que l'accès aux instances de concertation sociale s'accompagne d'un effet de cliquet. La nomination est à vie, et le refus d'élargir les instances va immanquablement de pair avec la défense de ceux qui y sont. Les représentations agricoles ne jouent en outre pas sur les mêmes tableaux que la plupart des employeurs représentés. En comparaison, les agriculteurs disposent de leurs propres subsides (essentiellement via la politique agricole commune de l'Union européenne) et se tournent moins vers les subsides envers lesquels les employeurs classiques craignent la concurrence des employeurs du secteur non marchand et de l'économie sociale.

3.3.2 Mettre les acteurs en concurrence pour contourner la concertation sociale ?

La concurrence se retrouve également au cœur des impressions des partenaires sociaux (particulièrement syndicaux) lorsque l'élargissement des instances, ou les pressions en ce sens, leur donnent le sentiment d'être orchestrées par le gouvernement dans le but d'affaiblir la concertation sociale. Lors des débats autour de la réforme de la fonction consultative wallonne, cela s'est manifesté par rapport à la demande de certaines organisations environnementalistes d'intégrer les organes du CESW auprès des partenaires sociaux.

« On a là un moteur [InterEnvironnement – Wallonie] qui considère là que c'est une injustice épouvantable qu'il n'y ait que les partenaires sociaux qui... Et il y a toujours des ministres, ici en l'occurrence c'était Di Antonio, qui y voient un tremplin pour diminuer la place des partenaires sociaux. » (FGTB Wallonie)

La déclaration de politique régionale du gouvernement Borsus, intervenue après la réforme de la fonction consultative, relaie cette demande des acteurs environnementalistes et annonce une modification de la structure du CESW pour y introduire un pilier environnemental : « Compte tenu de l'évolution de la société et de l'importance des enjeux climatiques et du développement durable, et à l'instar des réformes initiées en France, la concertation sociale sera renforcée en ouvrant la porte du [CESW] et des instances de concertation aux acteurs environnementaux »¹⁹⁶. Cette déclaration a le potentiel de modifier substantiellement l'architecture institutionnelle et organisationnelle de la fonction consultative. Les partenaires sociaux wallons se sont opposés à cette mesure, demandant de mettre d'abord complètement en place la réforme de la fonction consultative adoptée en 2017.

« Ici, on a la DPR [Déclaration de politique régionale], on a dit tout le mal que l'on pensait de l'élargissement du conseil économique, en tout cas au niveau du bureau. On n'a pas remis un avis de type officiel, mais, dans le cadre de contacts avec le gouvernement, on leur a expliqué qu'on fasse fonctionner la nouvelle forme de fonction consultative au sein ou sous le chapeau du CESW, et puis voilà. Et commençons déjà par travailler. Parce qu'aujourd'hui, on a mis en

¹⁹⁶ Gouvernement wallon, « La Wallonie plus forte », Déclaration de politique régionale, 25 juillet 2017, p. 7.

place des gens qui, à la limite, étaient chacun maître sur leur tas de fumier, il n'y avait aucune cohérence, ils étaient tout seuls dans leur coin. » (CSC Wallonie)

Cette opposition n'a pas tenu puisque les environnementalistes (Inter-Environnement Wallonie et le Réseau Idée) font leur entrée au CESW le 9 janvier 2019. Leur arrivée amène un changement de dénomination de l'instance qui devient le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie. Il reste encore à voir quelles seront les conséquences de cette arrivée et de ce changement de présentation sur les dynamiques au sein du CESW. Pour le moment, cette nouvelle arrivée se traduit par une présence à l'assemblée générale (dont on a vu plus haut que ce n'était pas le centre opérationnel de la décision au CESW, à l'inverse du bureau), qui compte désormais six nouveaux membres en plus des 50 déjà présents. Le décret constitutif du CESW qui n'avait pas été réformé avec l'arrivée du secteur non marchand l'a été dans ce cas-ci.

3.4 Type d'accès 3 : un rempart autour de la concertation sociale ?

L'organisation des relations collectives de travail intègre aujourd'hui une pluralité de dimensions. Ce phénomène amène des acteurs spécialisés sur l'une ou l'autre question à intervenir dans les débats tenus par les partenaires sociaux, à l'invitation de ces derniers, ou non. Dans les deux cas, ceux-ci font toujours en sorte de garder le contrôle sur ce type de participation, devenant alors les acteurs preneurs d'avis. De même, les partenaires sociaux et les instances de concertation constituent le point de départ et le point d'arrivée de réformes visant à réorganiser la participation de la société civile. Ils sont à la manœuvre et réorganisent l'ensemble des instances consultatives spécialisées autour des instances de concertation, leurs ressources positionnelles engendrant des ressources organisationnelles et leur permettant de les renforcer. En outre, les partenaires sociaux œuvrent aussi à démontrer toutes leurs capacités d'adaptations aux changements de contexte institutionnel et du monde du travail en créant de nouvelles instances (GPSW), de nouvelles pratiques institutionnalisées (sommet social), et en ouvrant la porte à de nouveaux champs d'action (défis sociétaux de l'AIP). Cette double stratégie de renforcer la concertation sociale en interne et d'ordonnancer et hiérarchiser la venue d'acteurs externes dans les instances existantes connaît cependant des ratés. Elle n'a pas permis aux partenaires sociaux de contrer l'élargissement du CESW aux acteurs environnementaux, la voie gouvernementale a été la plus forte, et perçue comme une attaque visant au morcellement, et donc à la perte d'efficacité, des instances. Les acteurs « mis en concurrence » se retrouveraient, selon les *insiders*, dans l'incapacité de dégager des positions consensuelles. Ceci

convoquerait alors le gouvernement à jouer un rôle d'arbitre dans les matières où, traditionnellement, la voix unanime des partenaires sociaux est déterminante dans la construction des politiques.

4. Représenter l'économie sociale autrement ?

Dans certaines situations, la représentation de l'économie sociale est pensée par les acteurs en dehors du circuit des instances. Cela peut résulter d'un désintérêt pour la représentation institutionnelle dans les instances *ad hoc*, de la mise sur pied d'instances spécifiques et sans liens direct avec la CIA, de la réorientation par les acteurs de leurs activités de représentation, ou encore de formes de « désinstitutionnalisation » de l'économie sociale et de sa dilution dans d'autres champs de compétences. Le choix de ne pas opter pour une représentation instantielle, ou de faire de cette représentation une logique d'action parmi d'autres constitue un facteur explicatif de l'absence de la continuité des instances de concertation dans leur structure traditionnelle (Boy et al. 2012).

4.1 Quand être représenté n'est pas une priorité

Le périmètre des acteurs considérés dans notre recherche est déterminé en fonction de leur participation à une ou des instances relatives à l'économie sociale. D'autres organisations, plutôt actives sur le terrain (au niveau des entreprises), s'exercent à des « pratiques économiques alternatives » et entendent œuvrer à la promotion de celles-ci, sans pour autant envisager ou investir la question de leur représentation institutionnelle. Ce faisant, elles expérimentent la mise en œuvre de certains principes de l'économie sociale, sans pour autant s'inscrire dans la construction d'une identité collective par le biais d'une affiliation à une organisation représentative. Lorsque le besoin d'accompagnement se fait ressentir, elles peuvent faire appel à une agence-conseil, qui remplit une mission d'accompagnement à la gestion d'une entreprise sociale sans pour autant se substituer à une organisation représentative.

« Toutes ces alternatives ne pensent pas à leur représentation, ils ont surtout envie d'une autre manière alternative d'entreprendre. Ils sont en train de créer une gouvernance interne la plus démocratique possible, mais ce n'est pas sans difficulté une fois que des décisions purement économiques sont à prendre. C'est la réalité de toute une série d'acteurs qui ne font pas purement de l'économie sociale, mais qui sont animés par la volonté de construire quelque chose de différent. » (Collaboratrice juridique, agence-conseil)

Ce type d'acteurs « non alignés » attire l'attention des acteurs institutionnalisés, et parfois, des pouvoirs publics. Dans le premier cas, il s'agit de souligner l'absence de dimension collective dans la démarche d'entreprendre :

« Il y a des gens qui démarrent en disant : 'Voilà, on va faire une coopérative à finalité sociale, je fais un crowdfunding pour avoir de l'argent, je trouve de l'argent pour démarrer, et ci et là'. Et puis, à un moment donné, quand ils commencent à avoir leur projet, ils se disent : tiens, on s'inscrit où ? Et c'est ça le débat. Ils s'inscrivent où ? À la création je crois qu'ils ne pensent pas à ça, ça vient après. » (CSC Wallonie - représentant pour l'économie sociale)

Le besoin de représentation n'est pas inhérent à toute nouvelle initiative qui prétend se lancer dans un projet économique social ou sociétal. Le recours à une organisation représentative se manifeste éventuellement plus tard (ou pas), en cas de besoin d'agréments, ou d'aides dans le développement de leur structure (alternativement, ces acteurs peuvent alors se tourner vers une agence-conseil) :

« Il y a clairement des jeunes entrepreneurs, ou moins jeunes, qui clairement disent : on s'en fout. Moi ce qui m'intéresse, j'ai ma vision, je sais le type de boulot que je veux développer, je le fais, et puis je vois ce que je peux prendre. Mais je veux avoir le label. Donc eux vont vous dire : c'est bon. À un moment donné, dans deux ans peut-être, ils vont être confrontés à dire : ha oui j'ai des aides fiscales si je suis reconnu en économie sociale. Effectivement, j'ai tout à fait réfléchi mon projet pour avoir un aspect économique, social et de gouvernance. Et donc eux, ils vont dire : c'est quel formulaire, ils vont faire ça en une soirée, ils vont rendre ça à l'administration, ça va arriver au CES [à la PFES], nickel, agréé. Et le truc est réglé pour eux. » (Collaborateur, Cabinet Gosuin)

Dans le second cas, lorsque l'objectif d'un ministre est de mettre en lumière pour encourager ce type de comportement entrepreneurial, des enjeux de recension et d'identification des pratiques existantes surgissent. C'est le cas en ce qui concerne la nouvelle ordonnance de l'économie sociale, qui vise à mettre en place un agrément « économie sociale » basé sur les critères EMES¹⁹⁷ :

« Le cadre est nouveau et donc en fait, on ne sait pas très bien. Comme ça n'existe pas... enfin, on sait qu'il y a des entreprises d'économie sociale à Bruxelles. On sait qu'il y a des entreprises qui promeuvent ce modèle d'organisation, pas de souci, mais on ne sait pas très bien quantifier. SAW-B a quelques chiffres, mais on ne sait pas vraiment le type de secteurs qui sont concernés, quelle est la quantité de travailleurs concernés non plus, on ne sait pas. Et donc c'est un peu une inconnue. » (CSC Bruxelles)

La stratégie poursuivie dans ce cas consiste à mettre en place un agrément (pouvant procurer différents avantages, tels qu'une majoration des aides économiques classiques dans le cas de la nouvelle ordonnance bruxelloise par exemple) visant à attirer des acteurs auparavant « éparpillés dans la nature ». Une autre stratégie de ce type consiste à utiliser des appels à projets, ou des prix spéciaux pour inciter des acteurs particuliers à se manifester, et par la même occasion tâcher de les identifier et de les circonscrire.

« Je l'ai dit, je trouvais l'opportunité qu'on avait de distribuer ou de lancer des appels à projets... Et je sais bien le secteur l'a dit, tout le monde le dit, on ne peut pas lancer toujours

¹⁹⁷ EMES est un réseau de recherche international qui réunit des centres de recherche universitaires et des chercheurs dont le travail porte sur les concepts d'économie sociale, d'entreprise sociale, d'entrepreneuriat social, d'économie solidaire et d'innovation sociale. <https://emes.net> (page consultée le 23 février 2019)

des projets, il faut des subventions structurelles, ça, c'est vrai. Mais de l'autre côté, on peut voir avec les projets si certaines idées sont viables, plus élaborées pour qu'une nouvelle initiative puisse se développer. Et je trouvais que c'était un instrument très important, beaucoup plus important qu'un certain nombre de discussions. » (Président, SPP Intégration sociale)

Ces incitants à se manifester ne pallient néanmoins pas les fonctions de représentation, les acteurs (entreprises, entrepreneurs) doivent alors tôt ou tard, s'ils le souhaitent, s'organiser de façon plus collective sous peine d'être difficilement visibles pour les acteurs politico-administratifs à la manœuvre :

« Donc il n'y a rien qui empêche les structures représentatives en matière d'économie sociale. Il y en a, du côté néerlandophone, donc il y a FEBIO et SOCIARE, mais il y en a d'autres, pour le moment, ce sont plutôt des structures de fait, qui ne sont pas en ASBL, n'ont pas de statuts juridiques, mais qui existent. Donc il y en a certains qui, par opposition à l'un, par opposition à l'autre, ont décidé de se réunir. Maintenant c'est à eux de passer à l'acte et de créer une association, qui dit : on est représentatifs de tel coin de la RBC [Région de Bruxelles-Capitale], tel type de secteur, tel type d'activités... C'est de la libre association. » (Collaborateur, cabinet Gosuin)

Il peut y avoir un désintérêt ou une méconnaissance des entreprises sur le terrain par rapport aux questions de représentation institutionnelle. Face à cela, parmi les acteurs représentatifs existants, deux stratégies semblent co-exister : d'une part, certains estiment qu'il est judicieux de continuer le travail de terrain et de favoriser l'émergence d'initiatives, pour montrer par la suite à quel point le cadre politico-juridique actuel ne correspond pas aux principes constitutifs de l'économie sociale. L'organisation de la représentation et du plaidoyer est alors à envisager dans un second temps, une fois que les pratiques se répandent sur le terrain. D'autre part, certains sont plutôt d'avis de favoriser dès que possible le plaidoyer à destination des pouvoirs publics, et de réclamer des adaptations du cadre politico-juridique. Selon eux, c'est la meilleure manière d'encourager la mise sur pied d'initiatives d'économie sociale.

« On peut imaginer que les lois sont des vecteurs de changements. Qu'elles ne sont pas uniquement faites pour entériner une réalité qui existe et qui est bancal depuis un certain nombre de temps et qu'il faudrait un petit peu mettre la loi à jour. Ça, c'est une grosse différence de point de vue. On a des gens qui estiment que tu dois d'abord avoir fait toutes tes preuves pour dire que tu as mérité ton accès à la loi. Et il y a ceux qui disent : mais non, si tu veux promouvoir un certain modèle économique, en l'expliquant déjà dans une loi, tu donnes déjà aux gens les outils qui leur permettront d'opter pour ce modèle. » (USCOP)

L'investissement des acteurs dans les instances et leur propension à se tourner vers elles pour porter leur position est une indication concernant la posture adoptée. Assez logiquement, les acteurs davantage actifs sur le terrain vont être plus enclins à opter pour la deuxième option et la méthode *bottom up*. Les acteurs qui exercent avant tout une mission de représentation et qui sont familiers du système institutionnel pencheront pour l'option *top-down*. Il faut cependant souligner que les personnalités des individus en position de déterminer l'orientation poursuivie

par leurs organisations jouent un rôle certain dans l'adoption de l'une ou l'autre posture. Dans les deux cas, il y a un besoin d'organisations représentatives pour véhiculer les demandes et les intérêts de l'économie sociale. Dans le premier, cependant, à l'image des exemples présentés ci-dessus, le rôle de ces acteurs intervient plus tardivement.

4.2 Concertation parallèle

Parmi les instances, certaines n'entretiennent pas de liens organisationnels (secrétariat, porte d'entrée commune pour les demandes de remises d'avis) avec les instances interprofessionnelles. Dans ces cas-là, une concertation parallèle est instaurée, uniquement entre acteurs de l'économie sociale, sans réelles interactions avec les instances classiques ni les partenaires sociaux. C'était le cas du VOSEC à ses débuts (*supra*), c'était l'ambition du CFEP, c'est encore le cas du Conseil national de la coopération (CNC) au niveau fédéral.

Le CNC est une instance qui préexiste à l'émergence de la « nouvelle économie sociale » (il a été mis sur pied en 1955¹⁹⁸) et qui rassemble différents acteurs du mouvement coopératif¹⁹⁹.

« Là, c'était vraiment l'idée d'essayer de faire en sorte que, par rapport aux interlocuteurs sociaux de tous types qu'on retrouvait d'ailleurs dans ces Conseil central de l'économie, et Conseil national du travail, c'était une vocation de faire une étiquette en disant : 'voilà, il y a un autre modèle économique qui existe', c'est celui de la coopérative, avec dans le modèle de la coopérative plusieurs autres modèles, sous-modèles, coopératives de consommation, coopératives de production, coopératives de service, coopératives agricoles. C'est pour ça qu'on a retrouvé CERA là-dedans, le Boerenbond, etc. L'idée c'était d'être une vitrine du monde coopératif et des entreprises fédératives du monde coopératif qui appliquaient les principes. » (FEBECOOP)

Son secrétariat est assuré par le SPF économie, P.M.E., classes moyennes et énergie. La mission du CNC consiste à se porter garant des entreprises disposant du statut coopératif qui en font la demande. C'est un conseil qui suit les principes coopératifs (inspirés de l'Alliance Coopérative Internationale) en octroyant un agrément aux entreprises les respectant. Il dispose également de la possibilité d'adresser un avis ou une proposition au ministre ou au CCE concernant les coopératives. L'instance a été instaurée dans le but de pallier au recours abusif au statut de coopérative en agréant les entreprises qui en respectaient réellement les idéaux²⁰⁰. Le monde

¹⁹⁸ Loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la coopération, *Moniteur belge*, 10 août 1955.

¹⁹⁹ Le statut de société coopérative en Belgique a été mis en place par la Loi du 18 mai 1873 contenant le titre IX, livre I, du Code de commerce, relatif aux sociétés, *Moniteur belge*, 25 mai 1873.

²⁰⁰ Tels que prônés par l'Alliance coopérative internationale (ACI), composés de 6 valeurs (Entraide ; Sens des responsabilités ; Démocratie ; Égalité ; Équité ; Solidarité) et 7 principes coopératifs (Adhésion volontaire et ouverte à tous ; Pouvoir démocratique exercé par les membres ; Participation économique des membres ; Autonomie et indépendance ; Éducation, formation et information ; Coopération entre les coopératives ; Engagement envers la communauté).

coopératif étant à l'origine très pilarisé et ayant connu certains discrédits (notamment suite à l'affaire ARCO²⁰¹), de nombreux acteurs ayant émergé plus récemment n'étaient pas représentés au CNC. Certains membres se sont alors attelés à un renouvellement de cette instance²⁰², notamment en repensant sa composition afin qu'elle reflète mieux l'évolution vécue par le paysage coopératif belge depuis la création du CNC (Vanhove 2012). Les acteurs coopératifs présents au CNC, notamment les acteurs pilarisés, posent le constat qu'ils se sont fait dépasser lors du « renouveau coopératif » des années 1970, porté par de nouveaux acteurs. Ce constat les pousse à essayer de « rattraper le train », notamment en repensant et réinvestissant le CNC pour promouvoir le modèle coopératif.

« Lorsqu'on a pris la présidence, c'est le moment où nous avons constaté que les coopératives recommençaient à prospérer. On a essayé de redynamiser cela sous notre présidence. Par 'redynamiser', qu'entendons-nous ? Qu'avons-nous fait ? Nous avons organisé chaque année un événement pour rassembler les membres – ceux reconnus par le Conseil national. Nous avons aussi travaillé avec des groupes de travail, ce qui n'existait pas auparavant, et nous avons donc maintenant, depuis des années, un groupe de travail focalisé sur la communication et un groupe de travail pour la législation. Donc oui, on peut dire que nous avons fait bouger les choses. » (FEBECOOP Flandre, #25)

Malgré cette volonté, certains acteurs soulignent néanmoins les difficultés du CNC en matière de nouveaux projets, d'innovation dans le monde coopératif, notamment en raison de son rattachement à l'administration, qui a plutôt tendance à fonctionner selon des carcans établis.

À ce jour, le CNC est la seule instance relative à (une frange de) l'économie sociale à avoir subsisté de manière autonome par rapport aux instances de concertation. Le CWES est en effet passé d'un groupe de travail à un conseil (CWESMa) logé au CESW, le VOSEC a été rapatrié au sein du SERV, et la PFES a directement été intégrée dans la structure du CESRBC. À nouveau, les instances et les acteurs évoluent distinctement au niveau fédéral, à l'inverse du niveau régional. Les conseils économiques et sociaux régionaux paraissent exercer une force centripète sur de nombreuses instances consultatives, force qui ne s'observe pas au niveau fédéral. Dans le cas du CNC, un élément d'explication porte sur le fait qu'il soit d'abord une instance destinée à octroyer des agréments avant d'être une instance consultative. Cette fonction première n'entraîne pas énormément de contacts avec les acteurs de la concertation sociale.

²⁰¹ Voir (Govaert 2017).

²⁰² Qui s'est traduit par l'adoption de la Loi du 20 juillet 2013 modifiant la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, *Moniteur belge*, 24 juillet 2013.

4.3 Promouvoir l'économie sociale sur le terrain

Certains acteurs de l'économie sociale décident de ne pas investir le canal de représentation lié aux instances, d'autres s'en détournent après s'y être essayés. Dans les deux cas, ces acteurs collectifs (à la différence des entreprises évoquées dans le 4.1.) œuvrent à la diffusion des modèles qu'ils défendent en privilégiant les contacts avec le terrain et/ou en développant des projets spécifiques. Ces actions *bottom up* les mettent en contact directement avec le politique sans avoir à passer par les instances et de se confronter à l'approbation des partenaires sociaux.

4.3.1 Rediriger ses activités vers le conseil aux entreprises

À l'origine, FEBECOOP, acteur représentatif du mouvement coopératif socialiste, est une structure « destinée à la propagande, au *lobbying*, et aux relations au sein de l'action commune » (Dohet 2018). FEBECOOP devient par la suite une agence-conseil. SYNECO, pour le mouvement chrétien, revêt également la forme d'une agence-conseil dès sa création à la fin des années 1980. Ces deux acteurs pilarisés œuvrent aujourd'hui à la promotion du modèle coopératif (FEBECOOP), ou à l'application des principes de l'économie sociale (essentiellement dans sa dimension associative, SYNECO), non plus dans les instances, mais au niveau de l'accompagnement d'entreprises ou d'organisations sur le terrain.

« Et encore FEBECOOP a décidé de faire des choix qui, quelque part, quittaient le domaine politique pour un domaine plus d'expertise, d'aider à créer des sociétés, ce qui est très bien aussi. » (FEBECOOP)

FEBECOOP et SYNECO déclarent prodiguer un suivi technique, indépendamment de toute considération philosophique. C'est principalement le modèle coopératif véhiculé par l'Alliance coopérative internationale qui guide FEBECOOP.

« Notre modèle de référence, c'est le modèle de l'Alliance Coopérative Internationale, qui n'est pas typé idéologiquement. On encourage, un peu à l'image d'une fondation, le développement du modèle coopératif dans sa diversité, dans tout son pluralisme et c'est là où il y a une forme de mutation : de fédération qui représentait les acteurs socialistes, on a évolué vers une structure accompagnatrice soutenant le développement du modèle coopératif. » (FEBECOOP – Wallonie-Bruxelles)

Un constat similaire est à poser pour SYNECO, qui est, dès sa création, moins un acteur représentatif qu'une structure d'accompagnement sur le terrain. SYNECO a en effet plusieurs missions : le service envers les membres, l'accompagnement des entreprises (FEBECOOP et SYNECO sont aussi des agences-conseils), et la représentation. Cette dernière, précise le représentant de SYNECO, s'exerce clairement *a minima* des deux autres. La majorité des membres de SYNECO se tournent vers UNIPSO pour ce qui est de leur représentation dans la concertation.

4.3.2 Faire mouvement autrement

D'autres acteurs de l'économie sociale concilient l'accompagnement technique à la sensibilisation aux principes portés par l'économie sociale. C'est le cas de SAW-B qui entend « faire mouvement », c'est-à-dire,

« Se positionner davantage comme un mouvement plutôt que comme une fédération de services aux entreprises sociales membres. De quoi pourrait être composé un mouvement pour les alternatives économiques et sociales ? D'entreprises sociales certainement. Mais aussi de citoyens, interpellés par les dérives actuelles de l'économie et en recherche d'une autre économie »²⁰³.

Il y a un sentiment sceptique à l'égard des instances de représentation : *« Ce système s'apparente parfois à du folklore, chacun sait ce qu'il doit dire »* (SAW-B). C'est pourquoi ce type d'acteurs ne fait pas de la représentation via les instances son combat principal. Le développement d'un mouvement, en cherchant à rassembler une pluralité d'acteurs, porte également une critique sur le système de concertation traditionnel : *« Il y aurait un intérêt à nous associer au CESW, mais les acteurs présents auraient du mal à nous ranger dans une catégorie. Ce genre de difficulté actuelle pose la question de l'utilité de l'organe »*. (SAW-B)

Suivant cette opinion, SAW-B ne prône pas l'ouverture des instances en tant que telles, mais appelle à créer une dynamique porteuse des alternatives économiques dans la société, en nouant des alliances, y compris avec des acteurs institutionnalisés comme les syndicats et les mutuelles. Pour ce faire, les acteurs indiquent combiner utilement différents types de ressources. La création d'alliances est un objectif stratégique qu'ils cherchent à atteindre en touchant leurs alliés potentiels à travers des actions aussi variées que des formations en éducation permanente (pour lesquels ils sont financés), de l'animation et de la publication d'analyses sur des questions thématiques particulières.

4.3.3 Répondre aux appels à projets

À l'image de SAW-B, d'autres acteurs sont d'avis de chercher la reconnaissance des pouvoirs publics et d'autres acteurs socio-économiques sans passer par la voie des instances de représentation. Sans remettre directement en cause ces dernières, ils posent le constat que leurs actions et celles des partenaires sociaux relèvent d'échelles de grandeur différentes :

²⁰³ SAW-B, « Faire mouvement pour une alternative économique et sociale », Plan Stratégique (2015-2020), mai 2015.

« On est conscients qu'on est une goutte d'eau dans l'océan et que c'est difficile pour des paquebots comme ceux qu'on a au niveau patronal et syndical de commencer à se pencher sur la question précise des entreprises démocratiques. » (USCOP)

Le choix est dès lors fait d'assumer le fait d'être un acteur marginal, différent des acteurs traditionnels, et en aucun cas de chercher à se mesurer ou à ressembler aux partenaires sociaux :

« Alors nous on continue à dire ça, on nous dit qu'on n'est pas beaucoup - on n'a pas tort -, et on nous dit en plus qu'on est fort diversifiés - là non plus on n'a pas tort. Et donc c'est pour ça qu'on ressemble plus à un club d'entrepreneurs qu'à une fédération. » (USCOP)

Le mode d'action élaboré est dès lors sensiblement différent du travail effectué par les partenaires sociaux. Il s'agit d'organiser la diffusion des pratiques prônées – la démocratie participative en entreprise par exemple – en poursuivant des projets précis et en étant à l'affut d'opportunités pouvant amener davantage de reconnaissance, notamment en répondant à certains besoins. C'est dans cette optique qu'USCOP collabore avec BECI pour mener un projet, financé par la Région bruxelloise, sur la question de la transmission d'entreprises aux salariés :

« Nous, on aimerait bien savoir pourquoi il n'y a pas plus d'employés qui reprennent les entreprises. Et comme les SCOP voulaient répondre à l'appel à projets aussi, et qu'eux c'est leur matière (...) alors moi j'ai pris contact avec eux, j'ai dit : vous vous avez la connaissance de la matière et nous on a la puissance de la Chambre [BECI est également une chambre de commerce], on a les membres, on peut communiquer avec eux. Et donc on a décidé de partir ensemble sur la direction de ce projet-là. » (BECI)

La stratégie poursuivie ici consiste à trouver des synergies avec les acteurs établis, à se saisir de besoins communs pour montrer que les alternatives présentées ne sont ni complètement disruptives ni forcément incompatibles avec les intérêts entrepreneuriaux classiques. Elles peuvent en revanche proposer certaines solutions à des problèmes structurels identifiés dans la gestion de celles-ci... et amener leurs propositions de transformation de manière incrémentale. Ce n'est pas une chose facile puisque les appels à projets sont des instruments qui véhiculent des cadres de pensée et d'action préalables à l'intervention des acteurs qui y répondent (Breton 2014).

4.4 Type d'accès 4 : la représentation en option ?

Dans les situations évoquées ci-dessus, les acteurs prennent de la distance avec le rôle de fédération attendu classiquement de la part « d'acteurs représentatifs ». Ils le stipulent clairement, et se présentent sous d'autres formes : un organisme ou un mouvement citoyen, un club d'entrepreneurs, un accompagnateur... Certains d'entre eux parce qu'ils n'ont pas côtoyé les sphères instantielles passent sous le radar de cette recherche (cf. *supra*). Ce sont des

associations de fait, basées sur l'échange de pratiques et d'informations sans construction d'une identité collective face à d'autres acteurs constitués. Ensuite, pour des acteurs comme FEBECOOP et SYNECO, l'activité recherchée est moins la représentation de membres que l'accompagnement de structures sur le terrain. D'autres acteurs, comme SAW-B, œuvrent à créer une alternative pour construire une « autre économie », que ce soit en faisant mouvement à grande échelle, ou, comme dans le cas de l'Union des SCOP, à petite échelle, en cherchant les opportunités, voire les projets communs, au regard de défis qui peuvent également toucher les acteurs en place.

Le désinvestissement ou l'absence d'investissement des instances connaissent donc des causes variées et hétérogènes. Ces dernières peuvent être comprises en se penchant sur l'identité des *outsiders* (mouvante et redéfinie selon leurs buts) et sur leur projet stratégique global quant à la manière de diffuser leurs propositions. Celles-ci ne pèsent pas directement sur les instances de concertation, leur caractère hétérogène et marginal les rend très peu visibles aux yeux des représentants des partenaires sociaux interrogés. À cet égard, les stratégies de ces acteurs de l'économie sociale rentrent difficilement dans le cadrage des transformations interstitielles théorisées par Wright (2017). Ils ne proposent pas de modèle de représentation et d'intermédiation avec l'État qui pourrait à terme éclipser la concertation sociale. En revanche, les *outsiders* cherchent à se faire connaître en dehors de leurs cercles restreints (en cherchant les alliances et les projets avec d'autres acteurs, y compris les acteurs traditionnels et les pouvoirs publics).

5. Ressources des acteurs et trajectoires hybrides des instances

Quelles sont les ressources caractéristiques des partenaires sociaux, particulièrement celles qui leur permettent de maintenir l'intégrité des instances dans lesquelles ils siègent ? À l'inverse, quelles sont les ressources accessibles aux acteurs de l'économie sociale pour faire reconnaître leurs spécificités, y compris lorsqu'il s'agit de rentrer dans les instances de concertation ?

Les différents « moments charnières » évoqués dans les sections précédentes montrent le caractère exponentiel de l'accumulation des ressources positionnelles. Le fait d'être un partenaire social permet aux acteurs concernés d'engranger automatiquement et continuellement de nouvelles ressources positionnelles qu'ils peuvent mobiliser pour préserver leur position d'*insiders*. Selon les types d'accès, ils les mobilisent plus (types d'accès 1 et 3) ou moins (types d'accès 2 et 4) activement, selon la proximité à laquelle s'approchent les

acteurs *outsiders*. Ces derniers étant moins dotés en ressources positionnelles, ils doivent chercher d'autres moyens de pouvoir organiser leur présence dans les instances, en fonction de leurs objectifs. Les deux sous-sections suivantes dressent un bref état des lieux : d'une part, des ressources dont disposent les acteurs en conséquence de leur présence dans les instances, et d'autre part, des ressources dont ils disposent en tant qu'acteurs et qu'ils mobilisent pour accéder aux instances ou y sécuriser leur présence.

5.1 Ressources liées à la participation dans les instances

5.1.1 L'appui du secrétariat des instances

Les partenaires sociaux bénéficient du support des secrétariats des instances dans lesquelles ils siègent. Ceux-ci sont des ressources précieuses en termes d'expertise et de présentation des arguments. Par exemple, une représentante syndicale explique qu'elle cherchait une solution à proposer au sujet de la commission Action et Intégration sociale durant la réforme de la fonction consultative. L'enjeu était pour elle de garder cette commission dans le giron du CESW, et d'éviter d'en faire un pôle thématique, où la présence de représentants d'organisations de la société civile aurait été potentiellement plus conséquente que celle des partenaires sociaux.

« Et donc moi, le matin, je me suis dit : ça ne passera pas si on n'a pas d'alternative, mais l'alternative elle est à construire. Donc j'ai téléphoné en catastrophe à la secrétaire de la commission, mais la secrétaire elle est impeccable, et en une heure, c'est parce qu'on en avait discuté évidemment, mais elle a pu m'envoyer un schéma d'organisation que j'ai pu déposer en négociation, et ça a été accepté tout de suite. » (FGTB Wallonie)

Les instances relatives à l'économie sociale disposent également de secrétaires en interne, dont la mission est d'assurer le bon fonctionnement et le suivi des travaux. À la différence des partenaires sociaux qui côtoient presque quotidiennement le staff des instances dans lesquelles ils siègent (spécialement celui des commissions), les acteurs de l'économie sociale se réunissant moins, développent une moindre socialisation avec leur environnement instantiel.

5.1.2 Stabilité et autonomie des instances

Il s'agit ici d'une ressource qui semble déterminante dans la tournure prise par les trajectoires hybrides et qui distinguent fondamentalement les *insiders* des *outsiders*. Les premiers bénéficient d'une stabilité instantielle qui traverse les réformes contrairement aux seconds, dont la forme des instances évolue au gré des modifications du cadre légal de l'économie sociale. Une ressource positionnelle non négligeable, pour les *insiders*, est donc la garantie d'une stabilité face aux changements de cap politiques.

Les instances relatives à l'économie sociale présentes dans la CIA sont instituées par voie décrétable et dans l'organigramme des conseils économiques et sociaux. Leur existence n'est donc pas fondamentalement remise en question lors de changements gouvernementaux. Ces caractéristiques ne constituent pas pour autant une garantie, chaque ministre ayant sa conception propre à la fois de l'économie sociale, et de la participation des acteurs qui y sont liés à la conduite de sa politique en la matière. Par exemple, actuellement, en Flandre, la ministre Homans, en charge de l'économie sociale, considère ce secteur comme un outil dans la lutte pour l'égalité des chances.

« Donc je pense qu'il y a eu un malentendu autour de... Elle [la collaboratrice du cabinet Homans en charge de l'ES] a dit que – parce que je le lui demandais, au moment où c'est venu sur le tapis... Je lui ai dit : 'Oui, mais l'économie sociale figure dans le titre de votre portefeuille'. Et elle m'a répondu que c'était le cas, mais que pour eux, cela tombait sous la compétence de l'égalité des chances. » (Vlaams Overheid, Departement Werk en Sociale Economie, #26)

Les instances relatives à l'économie sociale sont beaucoup plus dépendantes que les instances de concertation sociale de l'intérêt et de la vision des ministres en charge. Les trajectoires hybrides en sont profondément pétries. Il faut évidemment considérer que la volonté des ministres, à un moment donné, ne vient pas de rien et s'inscrit dans un certain climat, entre autres influencé par les acteurs de l'économie sociale. Néanmoins, la (non-) considération ministérielle marque des tournants dans la vie des instances relatives à l'économie sociale : le CFEP a périclité, entre autres, faute de volonté politique au niveau fédéral par rapport à l'économie sociale ; le CWES, dans sa forme actuelle, émerge suite à la volonté d'un ministre de donner une assise légale à la définition de l'économie sociale ; le CCES sera issu d'une ordonnance qui se veut plus ambitieuse que la précédente en matière d'économie sociale sur le territoire bruxellois. Ces exemples sont les plus emblématiques et témoignent du fait que les instances relatives à l'économie sociale sont plus fragiles et moins autonomes que les instances de concertation sociale.

5.1.3 Maîtrise de la temporalité de la prise de décision

Les partenaires sociaux sont ou bien d'office impliqués dans la prise de décision, car ils en sont les auteurs (CCT), ou alors aux premières loges lorsqu'ils revêtent une fonction consultative par le biais des instances. Ce rôle leur permet de connaître exactement la temporalité des décisions qui sont à l'agenda à un moment donné. La fonction consultative est organisée de telle sorte que les remises d'avis sont émises à un moment précis du processus de décision

(généralement entre la première et la deuxième lecture de l'acte législatif en préparation). Suivre le déroulement du calendrier pour chacun des dossiers permet également aux partenaires sociaux de faire du lobbying chacun de leur côté aux moments opportuns. Pour les acteurs de l'économie sociale, le fait de ne pas être dans les instances de concertation sociale nécessite qu'ils obtiennent d'abord les informations relatives aux dossiers en cours puis qu'ils décident éventuellement de s'en saisir, s'ils voient un intérêt à les lier à l'économie sociale.

L'étendue du spectre d'intervention des acteurs peut également se muer en ressources positionnelles, et revêtir une dimension « territoriale », à savoir que les acteurs de l'économie sociale peinent à se saisir de sujets qui sont par ailleurs discutés dans les commissions des conseils économiques et sociaux. Les *insiders* tendent d'ailleurs à les renvoyer à leur manque d'expertise sur les questions qu'ils ont l'habitude de traiter, freinant dès lors le potentiel de participation des *outsiders*.

5.1.4 Les sièges : une ressource à négocier

Une fois qu'un acteur a accès à une ou des instances de représentation, un certain nombre de sièges lui est attribué. Cela lui prodigue une nouvelle extension de pouvoir, symbole du poids qui lui est accordé (le nombre de sièges par rapport aux autres), mais également la possibilité d'avoir un rôle dans l'attribution de futurs sièges. Qu'il s'agisse d'organiser la cession de siège à de nouveaux venus comme dans le type d'accès 1 ou bien de participer à la distribution de sièges dans d'autres instances (mandats dérivés), seuls les *insiders* peuvent *a priori* le faire. Les *outsiders* présents dans les instances du type d'accès 2 ont cette possibilité dans une moindre mesure : ils peuvent décider collectivement de qui siégera sur le banc/aux différents sièges alloués à l'économie sociale (dans le cas du CWES et du CCES).

En outre, l'occupation historique des sièges par les *insiders* a fait émerger un modèle de composition type, la base de négociation quant à la composition des instances. Pour les instances spécialisées comme celles relatives à l'économie sociale (dans les types d'accès 1 et 2), une partie de la composition reflète d'office la composition du CESW. C'est autour de cette base qu'est organisée la présence d'autres acteurs.

5.2 Financement des acteurs représentatifs

Assumer des missions de représentation pose la question du financement de celles-ci. Les différents acteurs considérés dans le cadre de cette recherche sont loin d'être à égalité face à ce facteur. Le budget de chacun n'est néanmoins pas une donnée claire ni transparente, chacun préférant ne pas dévoiler la portée potentielle de sa puissance de frappe. Certains éléments distinctifs entre les instances peuvent néanmoins être esquissés, permettant de comprendre les différences substantielles de ressources matérielles entre les acteurs. Premièrement, les syndicats tirent leur financement de deux types de sources : une allocation de l'État pour assurer leur mission de versement des allocations de chômage et les cotisations individuelles des membres. Concernant les représentants des entreprises et des employeurs, la différence est de taille entre les entreprises marchandes et non marchandes (pour rappel, les associations composent la majeure partie de l'économie sociale en Belgique) : les cotisations de leurs membres (entreprises et organisations sectorielles) varient considérablement. Si le financement par les membres n'est pas nécessairement acquis chez les employeurs classiques (des négociations à ce sujet sont monnaie courante), chez les employeurs du secteur non marchand, il est nettement moindre, voire inexistant, pour certains acteurs de l'économie sociale. Dans ce cas, les acteurs représentatifs deviennent dépendants de soutiens publics à leur mission de représentation. Par exemple, ConcertES est financé structurellement via le décret en tant qu'organisation représentative (mais cela semble présenter un désavantage en termes d'implication des membres).

« C'est un certain luxe, effectivement, c'est qu'il y a des moyens qui tombent chaque année. Le désavantage c'est que ça ne conduit pas nécessairement à une implication des membres. Je veux dire par là que si les membres devaient payer une cotisation plus importante, ils seraient peut-être plus derrière aussi les thématiques. Ils seraient beaucoup plus attentifs aussi aux objectifs, aux missions, à ce qu'on obtient ou non, et ils seraient un peu plus derrière aussi. En termes d'implication, ça fait des différences. » (ConcertES)

Cela pose les bases d'un cercle vicieux, car l'absence de structures représentatives fortes et dotées en moyens empêche le sentiment d'affiliation et d'identité collective. L'économie sociale reste donc un champ fragmenté. En outre, le financement public de la mission de représentation peut s'avérer piégeux, et restreindre les acteurs dans leur liberté d'opinion et d'action.

« Et donc pendant cette période – et c'est également important que vous sachiez ceci – plusieurs de ces organisations coupoles, dont nous, Lokale Diensteneconomie, ont reçu le soutien direct d'un ministre pour appuyer et renforcer certains dossiers. Des ateliers protégés ont reçu de l'argent ; des bureaux sociaux aussi ; nous aussi... Et en fait, nous sommes devenus de cette façon des défenseurs d'intérêt et des partenaires politiques. Et l'inconvénient dans ce genre de cas, c'est systématiquement que si vous êtes les deux rôles à la fois, vous devez alors faire très

attention à ce que vous faites avec ces intérêts, puisque vous êtes les deux en parallèle. » (Koepel LDE, #27)

Enfin, il faut préciser que les instances de concertation sont financées par l'argent public (aspect logistique, emplois au sein du secrétariat, etc.), généralement sous la forme d'une dotation annuelle. Une partie de celle-ci revient aux partenaires sociaux siégeant dans les instances. Elle constitue selon eux une quantité négligeable par rapport au travail de représentation fourni (« *ça ne finance même pas un temps plein* » (UNIPSO)).

Face à ces inégalités matérielles, certains acteurs doivent ruser pour assumer leurs missions de représentation, et particulièrement les acteurs du secteur non marchand, depuis qu'ils sont devenus partenaires sociaux. Avec moins de ressources, ils doivent potentiellement assumer autant de travail dans les instances que les autres partenaires sociaux. Une stratégie est donc de faire appel à des fédérations sectorielles membres pour assumer certains mandats (c'est une pratique qui a lieu aussi dans les autres organisations interprofessionnelles, si un représentant sectoriel est plus adéquat – en termes d'expertise – pour aller négocier).

« La représentation du non-marchand au conseil économique et social est assurée par le CBENM-BSPO, mais ils ne disposent pas d'un grand secrétariat et donc, les secteurs occupent ces postes à leur place. Je siége donc pour le BSPO au conseil économique et social. » (SOCIARE, #28)

5.3 Interventions extérieures : Entrepreneurs de causes et personnes-relais

Certaines personnes occupant des fonctions clés se font le relais des demandes des acteurs de l'économie sociale et influent sur le devenir de l'économie sociale au niveau institutionnel. Cette ressource se distingue des deux autres, car elle permet aux *outsiders* un accès facilité aux instances, alors que les autres ressources leur sont défavorables. Les caractéristiques individuelles des entrepreneurs de cause sont à souligner, bien qu'elles soient difficiles à théoriser au regard du cadrage de notre recherche. À cet égard, un prolongement de la recherche à l'aide du *process-tracing* pourrait permettre de cerner quelles ont été les interventions individuelles clés dans le processus de reconnaissance et d'institutionnalisation de l'économie sociale. Cela permettrait également de creuser des affirmations telles que celle-ci :

« Vous avez quand même cette évolution, d'abord le rôle de plus en plus important prit par les cabinetards et l'influence énorme que peuvent avoir certains cabinetards sur leur ministre, c'est absolument extraordinaire » (UCM).

Une telle déclaration renvoie aux interactions individuelles (niveau micro), qui ne sont pas directement prises en compte comme facteurs explicatifs concernant la forme prise par les instances. Néanmoins, il convient de mentionner que dans différents entretiens (y compris

exploratoires), certaines personnes mentionnent le rôle important de personnes-ressources dans le milieu politique, administratif (cabinets ministériels, administration, instances de concertation), ou académique dans la tournure prise par certains événements, ou dans l'orientation donnée à certains textes. Certaines de ces personnes ont été interrogées dans le cadre des entretiens (collaborateurs ministériels). Un exemple supplémentaire : la présence (épisodique) d'académiques expertes de l'économie sociale au Conseil supérieur de l'emploi dans la décennie 2000 (période des accords de coopération).

A un niveau plus évocateur pour les questions d'élargissement des instances, on trouve des entrepreneurs de cause qui défendent la représentation des *outsiders*. Ce fut notamment le cas avec la constitution de la représentation du secteur non marchand au niveau interprofessionnel. Le capital politique de ces personnes étant tel qu'elles incarnent une intervention de l'État ou incitent les *outsiders* à se tourner vers la justice pour intervenir sur la question de leur accès aux instances. Dans pareils cas, systématiquement, les partenaires sociaux cèdent : ils préfèrent être contraints à négocier les modalités de quelque chose qu'ils ne souhaitent pas plutôt que voir une intervention extérieure forcée au niveau des instances de concertation, menaçant son autonomie (et la leur par la même occasion).

Conclusion

Ce premier chapitre d'analyse empirique porte sur les volontés et les objectifs de représentation des acteurs par rapport à leur participation dans les instances de la CIA. L'hypothèse relative aux acteurs de l'économie sociale postule que ces acteurs veulent participer et, ce faisant, souhaitent intégrer la concertation sociale. Les différentes situations évoquées à travers les quatre types d'accès montrent une réalité plus nuancée.

Le premier cas, à savoir l'élargissement des instances de concertation aux acteurs non marchands montre que certains *outsiders* veulent y rentrer sans pour autant changer les instances. Ils ont un objectif d'intégration. En réponse, les *insiders* adoptent des stratégies de hiérarchisation, leur permettant de rester les acteurs principaux et aux commandes. Les acteurs *outsiders* concernés, le secteur de l'ISP et le secteur non marchand doivent leur reconnaissance à leur légitimité pragmatique : outil d'insertion dans un cas, secteur en croissance (d'emploi) et besoin de régulation dans l'autre, ce qui leur vaut les faveurs des représentants des pouvoirs publics. Dans les deux cas, si les acteurs représentatifs, qui ont été institués dans ce contexte précis, ont eu vocation à rentrer dans les instances, ce n'était pas pour remettre en question la

concertation sociale. Ces situations, qui contraignent les *insiders* à l'ouverture, les conduisent à assurer leur préséance sur les « *outsiders intégrés* » en recréant des points d'accès à l'intérieur des instances (l'accès à la présidence de certains organes, par exemple).

Dans le deuxième type d'accès, les *outsiders* commencent par vouloir se doter d'instances propres. Ils ne cherchent, dans un premier temps, pas à venir siéger directement dans les instances de concertation traditionnelle. Ils sont d'abord en quête d'une reconnaissance spécifique et au fait d'un nécessaire travail de construction d'une représentation harmonisée du secteur de l'économie sociale, entre les différents acteurs qui s'en réclament. Ils dénoncent aussi indirectement la rigidité des instances de concertation, qui symbolisent un mode d'organisation des rapports sociaux lié à l'économie capitaliste. La mise sur pied d'instances spécifiques est cependant quasiment systématiquement captée par les *insiders* dès qu'elle gagne en importance ou en attention de la part des pouvoirs publics : les partenaires sociaux veulent en être, dans un objectif de contrôle, selon certains représentants de l'économie sociale. Ils bénéficient en cela de la dépendance au sentier dans le cadre de l'organisation des instances : les instances de concertation sont les lieux par défaut au sein desquels organiser la consultation qui n'est pas directement rattachée à l'administration. Les partenaires sociaux, s'ils le souhaitent, obtiennent facilement ce rapatriement, mais ne s'investissent pas pour autant dans le développement des thématiques économie sociale lorsqu'ils siègent dans l'instance. Ils critiquent le caractère trop sectoriel des discussions, ou encore le peu de crédibilité des acteurs de l'économie sociale à défendre des alternatives économiques tout en étant subsidiés. La légitimité historique des partenaires sociaux comme acteurs *insiders* contribue à l'inertie des instances, y compris lorsqu'il s'agit d'inclure les marges dans la structure existante.

Une autre attitude qui tranche avec l'hypothèse de volonté d'accès des *outsiders* est illustrée par le quatrième type d'accès, dans lequel les *outsiders* ne veulent ni rentrer ni changer les instances. Ils préfèrent, au choix et sans logique exclusive, créer des instances qui leur sont distinctes et les maintenir de la sorte, ou rediriger leurs actions vers les initiatives de terrain. Dans ce dernier cas, ils peuvent chercher à mettre en place des dynamiques fédératrices *bottom up* et « faire mouvement autrement ». Les stratégies issues de ce quatrième type d'accès ne font pas l'objet d'une considération importante de la part des *insiders* qui s'en préoccupent peu dans le cadre de leur fonction de partenaire social.

Au départ de ce chapitre, il était attendu une attitude de résistance ou de stratégie de blocage institutionnel alimenté par les partenaires sociaux. Cette attitude se vérifie dans certains cas,

mais n'est pas nécessairement toujours offensive à l'égard des *outsiders*. Il s'agit parfois tout autant de défendre le modèle de la concertation sociale pour lui-même. Les partenaires sociaux souhaitent en effet préserver la concertation sociale, et plus particulièrement son caractère distinct par rapport à l'ensemble des autres relations qui lient l'État et les acteurs de la société civile organisée. Ensuite, ils tiennent à leur autonomie de décision, ce qui rend menaçante à leurs yeux l'arrivée d'acteurs dépendants de financements publics. Lorsqu'ils sont contraints d'ouvrir leurs bancs, les partenaires sociaux cherchent à ordonnancer la présence des *outsiders* et à s'impliquer dans les instances nouvellement créées.

En plus des stratégies évoquées dans le cadre des types d'accès 1, 2 et 4, les partenaires sociaux élaborent également des stratégies de renforcement (type d'accès 3) : ils alarment quant aux risques en cas de disparition de la concertation, ils renforcent leur présence et les pratiques de concertation en créant de nouvelles instances sur le mode des anciennes ; ils dénoncent les stratégies politiciennes visant à les contourner (manœuvre gouvernementale).

Sur base du panorama des types d'interactions et des comportements des *insiders* et des *outsiders*, différentes formes de compétition sont ressenties. La compétition autour de l'ouverture des instances s'exprime différemment selon les objectifs des acteurs, qui changent selon le contexte dans lequel il se trouve. Des relations de pouvoir s'expriment également entre eux, spécialement dans les types d'accès 1 à 3. Lorsque l'une des deux parties se soustrait à la relation en restant hors de l'environnement de domination (type d'accès 4), elle rompt les rapports de pouvoir, donc le lien relationnel, de certains acteurs sur d'autres et les conduit à ajuster leur stratégie. Dans ce dernier cas, concrètement, les *insiders* se soucient plus d'autres formes d'économie dont ils ressentent la concurrence que de l'économie sociale.

CHAPITRE 6 : L'IMPORTANT, C'EST DE PARTICIPER ?

DECLINAISONS DE LA CONCERTATION ET MODALITES DE PARTICIPATION

« C'est un peu comme tous les organes consultatifs. À partir du moment où ils sont institutionnalisés, qu'ils sont reconnus dans l'architecture institutionnelle, tout dépend de ce qu'en fait le politique, il le mobilise ou il ne le mobilise pas. Et dans quelle mesure il tient compte, ou pas, des avis. C'est parfois efficace ou pertinent de siéger dans des conseils et, parfois, on se demande un peu à quoi ça sert. » (FEBECOOP Wallonie-Bruxelles)

Introduction

Les positionnements des acteurs sur la question de l'ouverture ou de la fermeture des instances, de même que les modalités d'accès à celles-ci sont désormais clarifiés. Ce sixième chapitre s'intéresse aux pratiques de participation adoptées par les acteurs. L'hypothèse de travail mobilisée postule que l'architecture arborescente de la CIA serait due au fait que les partenaires sociaux ouvrent les instances à de nouveaux acteurs dans le cadre de la consultation, tout en prenant soin d'empêcher la participation des *outsiders* à la négociation. C'est le découplage des fonctions entre les instances qui conduirait à des compositions différentes : les instances consultatives seraient plus enclines à réunir une diversité d'acteurs alors que les instances de négociation collective seraient réservées aux partenaires sociaux uniquement. Les caractéristiques idéales typiques des scénarios d'ouverture et de fermeture servent à nouveau de points de repère pour étudier les pratiques. L'objectif du chapitre est d'étudier l'articulation entre les pratiques de participation des acteurs et les fonctions des instances au sein desquelles ils les exercent. La négociation est associée à l'idéal-type fermeture en raison de l'interdépendance existant entre les acteurs impliqués. Elle symbolise le système de prise de décision parallèle au processus de prise de décision classique, pour lequel parlement et gouvernement sont à la manœuvre. La consultation, quant à elle, est supposée contribuer à la prise de décision classique. Finalement, la fermeture des instances est caractérisée par une participation des acteurs uniquement sur les thématiques économiques et sociales, au sujet desquelles ils sont habilités à prendre des décisions de manière autonome. À l'inverse, l'ouverture des instances contribue à élargir les thématiques discutées.

Figure 36 : Les scénarios idéaux typiques et les pratiques

Fermeture	<i>Trajectoires hybrides ?</i>	Ouverture
Négociation		Consultation
Processus autonome de prise de décision		Étape du processus de décision
Thématiques socio-économiques		Thématiques variées

La première section fait le point sur les fonctions des instances, en relation avec les pratiques que les acteurs y exercent. Cette première section atteste de la difficulté de définir précisément, tant sur la base des missions formelles attribuées aux instances que de l'interprétation qui en est faite par les acteurs, ce qui constitue la concertation. La deuxième section classe les différents types de participation exercés par les acteurs à l'aide d'une typologie. Chaque type de participation regroupe différentes pratiques, racontées par les acteurs, et est présenté en lien avec les fonctions attribuées aux instances au moyen d'une « échelle de la concertation ». Cette échelle est directement inspirée du travail d'Arnstein (1969).

Une différence majeure existe néanmoins entre notre échelle de la concertation et l'échelle de la participation d'Arnstein (1969) : initialement, Arnstein s'est intéressée à la participation citoyenne, sa typologie a pour objectif de classer les pratiques qui s'en réclament et de proposer un modèle qui, ultimement, permet la participation effective d'un nombre de citoyens le plus large possible. Dans notre adaptation, l'échelle de la concertation se concentre sur la participation des acteurs collectifs (des corps intermédiaires entre les citoyens individuels et l'État) dans la prise de décision propre à la concertation sociale, organisée selon le mode d'intermédiation néo-corporatiste. Cela signifie que, contrairement au modèle d'Arnstein, le nombre d'acteurs décroît d'un échelon à l'autre avec, au sommet, une minorité d'acteurs disposant du monopole de la représentation. L'utilisation de l'échelle d'Arnstein comme exemple comporte dès lors certaines limites par rapport à l'échelle de la concertation présentée dans ce chapitre.

La concertation, comme libellé de l'échelle, désigne la participation formelle d'acteurs collectifs à la prise de décision. L'échelle a pour ambition de se baser sur le témoignage des acteurs pour déterminer leur degré de participation à la prise de décision. La construction de cette échelle recense également les contraintes et les incitants rencontrés dans chaque type de participation. Enfin, deux facteurs conduisant à des variations de pratiques sont identifiés dans

la troisième section : l'architecture institutionnelle fédérale et la temporalité de la prise de décision. Il s'agit de montrer la manière dont ces facteurs font pression sur la concertation.

La typologie de la participation rend compte du pouvoir dont les acteurs disposent dans la prise de décision. Le différentiel d'accès aux instances entre les *insiders* et les *outsiders* correspond aussi à un différentiel en termes de participation. Par exemple, l'accès des acteurs de l'économie sociale aux pratiques de négociation collective au niveau interprofessionnel est bloqué, quand bien même la question de la tension salariale est au cœur des principes appliqués par les entreprises de l'économie sociale. Néanmoins, les éléments présentés dans ce chapitre montrent que les *insiders* ne sont pas à l'abri d'un affaiblissement de leur participation. Le statut de partenaire social semble bien établi et ne risque pas de disparaître. En revanche, la palette de pratiques auxquelles ce statut donne accès peut, elle, être modifiée, y compris dans le sens d'une participation moindre des *insiders* en raison des pressions sur les pratiques associées à la concertation et des évolutions du contexte politico-institutionnel.

L'examen de la participation conclut non seulement à l'exercice de pratiques différentes par les partenaires sociaux et par les acteurs de l'économie sociale, mais également à des objectifs distincts en termes de participation. Les partenaires sociaux, en plaçant pour l'autonomie (fermeture) des instances, souhaitent rester incontournables dès la constitution du cadre d'une politique, et tout au long du processus. Tandis que les acteurs de l'économie sociale travaillent plutôt à un objectif de co-construction, avec les représentants étatiques, des décisions et des politiques publiques qui les concernent.

1. Un concept à l'application protéiforme ?

Les éléments caractéristiques évoqués par les acteurs ne permettent ni de définir ni de circonscrire exactement la concertation. « La concertation sociale est un terme générique qui recouvre un ensemble de procédures et de pratiques propres au domaine des relations collectives de travail » (Arcq 2008, p. 7). Arcq (2008) regroupe ces procédures et pratiques, que nous appelons fonctions dans le cadre de cette recherche, en trois grandes catégories : la négociation, la consultation et la concertation tripartite. Ces trois fonctions sont assignées aux instances, dans les textes qui les fondent, à charge pour les acteurs qui y siègent de les exercer.

Si les fonctions de la concertation sociale sont clairement réparties entre les instances, l'exercice et l'appropriation qui en sont faits par les acteurs s'avèrent moins précis. Le plan de cette section procède de la façon suivante : la première partie revient brièvement sur les trois fonctions attribuées aux différentes instances, ainsi que sur leur tendance à se recouvrir lorsqu'elles sont mises en pratique. La deuxième partie expose les fonctions limitées des instances relatives à l'économie sociale et la troisième partie présente synthétiquement les processus de décisions dans lesquels les instances interviennent.

1.1 Les fonctions des instances : mixité et usages stratégiques

La concertation sociale est un mode de prise de décision, qui peut rassembler les acteurs suivant le mode d'intermédiation néo-corporatiste, mais qui n'y est pas conditionnée non plus (cf. Chapitre 2). Historiquement, la concertation sociale interprofessionnelle traduit un esprit de coopération entre l'État, les représentants des travailleurs et des employeurs, dont le but était d'œuvrer, ensemble, au développement de la croissance économique. Afin d'y parvenir, ces trois protagonistes travaillent ensemble à l'élaboration de moyens d'expansion économique. Cet état d'esprit a précédé la Deuxième Guerre mondiale, et s'est poursuivi durant les « Trente Glorieuses ». (Cassiers et Denayer 2010). Il marque un saut qualitatif dans les relations entre les acteurs étatiques et les partenaires sociaux. En effet, si la concertation tripartite peut parfois ressembler, ou bien se confondre, avec un degré élevé de consultation, elle s'en distingue par son aboutissement : un accord entre les trois parties, plutôt qu'un avis donné par les partenaires sociaux sur un projet du gouvernement (Arcq 2008). À la différence de la concertation tripartite pour laquelle les représentants étatiques se trouvent autour de la table, la consultation rassemble uniquement les partenaires sociaux, avec d'autres acteurs spécialistes, comme ceux de l'économie sociale, qui varient en fonction des thèmes abordés. La consultation porte en effet sur un éventail de matières beaucoup plus large et divers que les seules relations collectives de travail. La fonction consultative s'étend également en dehors de la concertation sociale. Elle est organisée autour des compétences attribuées à chaque niveau de pouvoir. Elle fait partie des fonctions de la concertation sociale pour les matières concernant les travailleurs et les entreprises, pour lesquelles un avis est demandé aux partenaires sociaux avant que le gouvernement n'adopte sa décision. La négociation est une fonction exclusivement réservée aux *insiders*. C'est de celle-ci que les partenaires sociaux tirent leur représentativité formelle²⁰⁴. Les accords auxquels ils aboutissent prennent la forme de CCT et font office de décision en tant

²⁰⁴ Voir l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les relations collectives et les commissions paritaires, *Moniteur belge*, 15 janvier 1969.

que telle, et non de contribution à un processus de décision mené par le gouvernement ou le parlement. Dans le cas d'une CCT, les acteurs disposent d'un contrôle sur la décision et s'engagent à la mettre à la mettre en œuvre. Il s'agit d'une autorégulation (Ebbinghaus 2010) du système des relations collectives de travail par les acteurs. Le contenu de la négociation n'est pas formellement circonscrit, mais il porte concrètement sur les conditions salariales, les conditions de travail, la durée du temps de travail, etc. Autant de dimensions de la relation de travail sur lesquelles les partenaires sociaux peuvent s'engager. La fonction de négociation, contrairement aux deux autres, n'est pas organisée selon les niveaux de pouvoir, mais selon la structuration pyramidale de la concertation sociale : niveau interprofessionnel, sectoriel, et niveau de l'entreprise.

La distinction conceptuelle, de même que les modalités générales et les résultats entre les trois fonctions sont clairs. Leur exercice au sein des instances montre cependant qu'elles sont enchevêtrées et se confondent dans les pratiques des acteurs. Premièrement, certaines instances se voient assigner plusieurs fonctions. Par exemple, le CNT a une fonction consultative et une fonction de négociation. Au niveau régional, les CES disposent de la fonction consultative, à laquelle s'ajoute la fonction de concertation tripartite dans le cas du CESW. À Bruxelles et en Flandre, concertation tripartite et consultation sont formellement dissociées, respectivement entre le CBCES et le CESRBC, et entre le VESOC et le SERV. En pratique, ces démarcations s'estompent vite.

« Ce sont des constructions. Le CES [Conseil économique et social], c'est vraiment les partenaires sociaux, c'est ici qu'on se rencontre, c'est ici qu'on fait des débats sur proposition du gouvernement, et on donne un avis, on peut donner des avis d'initiative. Et le CBCES, c'est vraiment la tripartite, c'est le lieu où le gouvernement rencontre, discute avec les partenaires sociaux, c'est l'analyse de ce qu'il se fait à Bruxelles. Dans la pratique ce sont les mêmes personnes, mais ça s'appelle autrement. Théoriquement, c'est le CBCES qui est à la manœuvre pour le sommet social par exemple. Pratiquement c'est mon comité-conseil de l'administration du CES qui participe activement. » (BECI)

La présence formelle des mêmes acteurs²⁰⁵ dans plusieurs instances induit une socialisation entre les représentants qui se rencontrent régulièrement autour de la table de plusieurs instances. Cela montre l'importance et le volume des relations informelles entre les acteurs, et avec le gouvernement. Le terme concertation est d'ailleurs employé par les acteurs, au-delà de la fonction formelle de concertation tripartite, pour désigner les contacts qu'ils ont entre eux. Par exemple, le CNT ne dispose formellement pas de la fonction de concertation tripartite. Pourtant,

« On a confié des travaux au CNT, ça, c'est l'outil de concertation par excellence, c'est des techniciens qui travaillent là. » (FGTB nationale)

²⁰⁵ Ceci se traduit aussi régulièrement par la présence des mêmes représentants (individus).

De nombreux extraits d'entretiens témoignent de cette utilisation transversale et étendue du terme concertation (parfois au-delà des trois fonctions et des acteurs concernés), qui peut notamment servir à caractériser les relations entre les pouvoirs publics et les *outsiders* dont les instances disposent de la fonction consultative uniquement.

Donc, ça n'empêche pas qu'on travaille avec la logique de concertation : 'on vous propose, vous nous donnez votre avis...'. D'une manière ou d'une autre, on est dans de la concertation, on n'est pas dans de la co-construction. La Plateforme, c'est un lieu d'échanges. (collaborateur, cabinet Gosuin)

Ceci illustre que le terme concertation est employé à grande échelle, et pas seulement pour désigner la concertation tripartite. Le terme « concertation » est également utilisé pour recouvrir l'ensemble des contacts informels entre les acteurs et avec le gouvernement, qu'ils se déroulent en préparation de négociations plus formelles ou qu'ils traduisent une dynamique consultative particulière. En dépit des amalgames lexicaux, les acteurs ont une vision claire de la participation qui leur est offerte à travers les différentes fonctions. C'est pourquoi ils tâchent de les cumuler afin de maximiser leurs chances de participation et donc d'influence.

Cette démarche passe d'abord par la reconnaissance des limites propres à chaque instance. Par exemple, le CCE a profité d'une remise à neuf de sa page internet – à travers laquelle il publie ses avis et ses analyses – pour rafraîchir sa fonction. Formellement, il exerce une fonction de consultation en matière économique, et délivre également des avis sur la détermination de cadres préalables à la fonction de négociation dans d'autres instances (notamment, au sujet de la mesure de l'évolution de la compétitivité). Le CCE s'est doté il y a quelques mois d'un nouveau site internet (mis en ligne le 14 janvier 2019), et a rafraîchi par la même occasion la description qui est donnée de l'instance. Sur l'ancienne version, le CCE est présenté comme une instance de concertation, tandis que sur la nouvelle page, il est question de consultation socio-économique (ainsi que de « consultation sociale » à d'autres endroits).



La nouvelle plateforme de la consultation socio-économique est en construction. Si vous n'y trouvez pas ce que vous y cherchez, l'ancien site internet du C



Ce genre de précision montre les limites de la participation des acteurs, compte tenu des fonctions des instances. Une telle démarche peut s'avérer stratégique pour demander davantage de participation. C'est ce qu'ont démontré les partenaires sociaux wallons lors de la mise sur pied du GPSW, sur la base d'un constat partagé avec le gouvernement wallon, principalement en la personne de P. Magnette (PS), ministre président wallon de 2014 à 2017. Ce dernier a formulé l'idée de développer un « modèle social wallon » (qu'il a baptisé « modèle mosan ») de concertation avec les partenaires sociaux en Wallonie. Il souhaitait faire évoluer les pratiques consultatives rassemblées au sein du CESW « vers un véritable régime de concertation, de négociation et même, dans certains cas, pratiquement de codécision »²⁰⁶.

« Il nous a assuré que s'il y avait sur les domaines qui jouxtaient, qui émergeaient de la sixième réforme de l'État, s'il y avait un accord entre partenaires sociaux, ce serait comme au fédéral, avalisé par le pouvoir politique. Ça, c'était une grande première. Parce que c'était recréer au niveau wallon ce qu'il y avait comme instance dite de concertation » (FGTB Wallonie).

Le changement amené par le GPSW consiste concrètement à faire participer les partenaires sociaux plus en amont que lors de la consultation²⁰⁷. Les avis formulés par les partenaires sociaux dans le cadre de la fonction consultative n'interviennent, en effet, qu'une fois le cadre de la décision fixé par le gouvernement et en application de la déclaration de politique fédérale ou régionale formulée par les gouvernements au moment de prendre leurs fonctions.

« Ce qu'il faut bien distinguer, c'est les organes d'avis et les organes de négociation. Jusqu'à la sixième réforme de l'État, il n'y avait que des organismes d'avis, il n'y avait pas des organismes de négociation au niveau régional. Et donc le GPSW est censé être un organisme de négociation. » (UWE)

Le GPSW est installé par les partenaires sociaux, avec le soutien du gouvernement de l'époque, pour combler un manque à gagner de participation dans le chef des *insiders*. Cependant, le caractère informel de l'instance engendre un flou sur la fonction qu'elle est censée remplir.

« [L]a première chose, c'est qu'il faut utiliser deux mots différents : le mot concertation et le mot négociation. Donc la concertation ou la remise d'avis, je vais dire c'est plus [une] remise d'avis que [de la] concertation, enfin on est entre les deux. On va avoir au niveau du CESW la remise d'avis et ce qui implique de la concertation, alors qu'au niveau du GPSW, on va être sur de la concertation qui débouche entre guillemets sur de la négociation. (CSC Wallonie)

En pratique, la création du GPSW tend moins à pallier à une pratique de concertation qui aurait été manquante auparavant, qu'à étendre le spectre d'intervention des partenaires sociaux dans la prise de décision politique. Si le G10 a été évoqué comme modèle, il s'agit plus d'installer,

²⁰⁶ Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 37, 16 novembre 2015, p. 2.

²⁰⁷ Région Wallonne et Fédération Wallonie-Bruxelles, Plan Marshall 2022, « De l'audace pour doper l'économie et l'emploi », décembre 2013, p. 13.

au niveau wallon, une instance à l'image du VESOC ou du CBCES dans les autres Régions. Celles-ci sont formellement tripartites alors que le GPSW est bipartite, mais toutes ont une fonction d'intervention, de mise en débat du cadre dans lequel se prennent des décisions plus particulières. Il faudra encore attendre quelques années pour évaluer le fonctionnement et les pratiques au sein du GPSW²⁰⁸, mais gageons qu'il y aura des similitudes avec ses homologues bruxellois et flamand.

La tension entre l'ouverture et la fermeture des instances s'est manifestée lors de la mise sur pied du GPSW. C'est un acteur *a priori* considéré comme *insider*, la CGSLB, qui en a fait les frais. Cette organisation syndicale est en effet exclue de la composition du GPSW, qui reflète celle du bureau du CESW (dont la CGSLB n'est pas membre non plus, car trop peu représentative²⁰⁹).

*Nous nous déclarons dégoutés de la politique d'exclusion menée par nos collègues des deux autres syndicats et ceci particulièrement pour ce groupe informel de négociation [le GPSW], dont la composition ne devrait pas être construite en fonction de la force de chacun, mais bien dans le cadre d'une volonté politique de mettre tout le monde autour de la table pour avancer, pour la Wallonie, pour les Wallonnes et les Wallons.*²¹⁰

Si cet élément relatif à la composition du GPSW peut sembler anecdotique, il confirme à nouveau que plus les instances (ou certains organes au sein de celles-ci, à l'image des bureaux ou des conseils d'administration) ont un pouvoir décisionnaire important, plus l'accessibilité y est restreinte. Le cas de la CGSLB et de son exclusion du GPSW rappelle par exemple la mise à l'écart d'UNIPSO ou de VERSO, respectivement au G10 et au bureau journalier du SERV.

« Si à un certain moment il y a, comment dire, des discussions au G10 qui sont préparées par des experts employeurs, là on demande aussi à UNISOC d'être présent. Une fois qu'on commence la négociation, même entre experts patronaux et syndicaux et au G10, UNISOC n'est pas là. » (FEB)

L'exclusion des partenaires sociaux plus récemment arrivés (les employeurs du non-marchand) ou moins représentatifs (CGSLB) traduit la lutte menée entre les acteurs *insiders* pour disposer d'un maximum de canaux de participation. De cette façon, ils ont la possibilité – formelle – d'intervenir dans la prise de décision à différentes étapes de son processus. C'est le privilège issu de l'accès aux instances et des ressources positionnelles des partenaires sociaux : la

²⁰⁸ Sa réalisation principale, jusqu'à présent consiste en la réalisation d'un Pacte pour l'emploi et la formation, conclu le 30 mai 2016 entre les partenaires sociaux wallons et la ministre Éliane Tillieux (PS).

²⁰⁹ Ceci est la conséquence de ses résultats aux élections sociales en Wallonie. Lors des dernières élections sociales de mai 2016, elle totalise un score de 8,6% des suffrages (47,6% pour la CSC et 43,9% pour la FGTB) (Blaise 2017).

²¹⁰ CGSLB, « Sans le syndicat libéral, la concertation wallonne sur la voie de l'exclusion », communiqué en ligne, 4 décembre 2013, www.cgslb.be (page consultée le 10 février 2019).

combinaison des fonctions octroyées aux instances entraîne l'assurance d'une participation incontournable. Ceux-ci faisant partie intégrante des processus de prise de décision, ils ont aussi la légitimité de demander plus de participation si certaines fonctions semblent absentes du paysage institutionnel, comme dans le cas de la mise en place du GPSW.

1.2 Les instances de l'économie sociale : participation restreinte et fonctions ambiguës

Par rapport aux trois fonctions identifiées par Arcq (2008), les acteurs de l'économie sociale n'ont actuellement accès qu'à la fonction de consultation, à l'exclusion des fonctions de négociation et de concertation tripartite. Leurs objectifs sont clairs quant à l'accès à ces autres fonctions : ils ont accès à la consultation, mais aimeraient être plus consultés sur un nombre plus élevé de questions. En outre, ils souhaitent co-construire les politiques avec les représentants de l'État, de l'autorité publique, ce qui s'apparente à de la concertation tripartite.

Les fonctions des instances relatives à l'économie sociale sont, en effet, plus limitées que celles des instances de concertation sociale. Les instances relatives à l'économie sociale ont une fonction consultative qui porte davantage sur le financement des entreprises de l'économie sociale dans l'exercice de certaines de leurs missions, et ce sur la base des catégories de travailleurs qu'elles emploient. Les textes légaux qui encadrent leurs fonctionnements se bornent à évoquer les principes²¹¹ caractérisant l'économie sociale de manière contextuelle et définitionnelle. Ceux-ci s'apparentent dès lors à du « *soft law* périlégislatif » (Verhaegen 2012), et ne permettent pas une reconnaissance qui amènerait à davantage de participation des acteurs, car ils ne constituent pas l'élément central autour duquel interagissent les acteurs dans les instances. C'est certainement le cas en ce qui concerne le CWES et la PFES. Dans ce dernier cas, la situation des acteurs bruxellois de l'économie sociale est peut-être amenée à évoluer avec l'instauration du CCES. Celui-ci disposera d'un champ d'intervention thématique plus large que la PFES et constitue potentiellement un lieu de concertation tripartite avec le ministre bruxellois en charge de l'économie sociale.

« Pour cette plateforme, on est dans une logique de consultation des acteurs de l'économie sociale. Maintenant, le conseil consultatif, pour moi c'est un petit peu la forme plus normale de concertation, de rencontre, entre les acteurs on va dire du secteur au sens large et les

²¹¹ Pour rappel, il s'agit de : finalité de service aux membres et à la collectivité plutôt que de profit ; autonomie de gestion ; processus de décision démocratique ; primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.

responsables politiques. Ça se fait dans d'autres secteurs, il y a le Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes à la COCOM, la même chose à la COCOF, donc, là j'ai l'impression qu'on rentre plus dans le modèle bruxellois de rencontre, on va dire tripartite, même si c'est un peu plus parce qu'il y a les travailleurs, les syndicats, les représentants du gouvernement, les expertes, et éventuellement les usagers. » (CGSLB Bruxelles)

En attendant de voir les effets de cette nouvelle instance sur la participation des acteurs, il faut constater que le CWES et la PFES ont un spectre de participation limité : il concerne uniquement la consultation sur les dispositifs de l'économie sociale existants, avec la possibilité de formuler des recommandations sur ceux-ci. Les opportunités de sortir de ce cadre sont rares et, encore une fois, conditionnées à des initiatives politiques. Par exemple, dans le cadre de la préparation de la nouvelle ordonnance sur l'économie sociale à Bruxelles, le cabinet du ministre en charge de la réforme a décidé de travailler avec la PFES et d'autres acteurs de l'économie sociale (qui n'en étaient pas membres). La fonction (informelle) de cette PFES élargie a consisté à discuter du cadre général de la future ordonnance, permettant la participation des acteurs au processus de décision plus en amont que ce qu'ils n'en ont l'opportunité au sein de la PFES dans sa mouture habituelle.

En Flandre, la CSE connaît une dynamique différente. Elle semble *a priori* disposer d'un champ d'intervention moins limité que ses homologues à Bruxelles et en Wallonie. Elle est en effet compétente pour

« Organiser la concertation, au moins une fois par trimestre sur les mesures existantes ou à venir dans le domaine de l'économie sociale, en particulier sur :

1° les grandes lignes de la politique (beleid) ;

2° le développement d'une vision de la politique ;

3° des résolutions politiques, les plans d'action et les réglementations en préparation au niveau de l'Union européenne, ainsi que sur les traités internationaux en préparation. »²¹²

Les compétences de la CSE sont source de potentiel en matière de reconnaissance de l'économie sociale, car elle peut aller au-delà des dispositifs en place. Cependant, elle peine à constituer un vecteur de participation des acteurs, car elle n'a pas de fonction déterminée par rapport au processus de décision. Elle peut certes remettre des avis ou être consultée, mais ne constitue pas une étape obligatoire pour les acteurs étatiques. La consultation est sporadique et la plus-value de l'instance est peu reconnue par les acteurs étatiques qui préfèrent consulter directement les différents membres.

²¹² Notre traduction. Voir Besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2014 betreffende de Commissie Sociale Economie en tot opheffing van titel IX van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuning programma van de meerwaardeconomie, Moniteur belge, 9 juillet 2014.

« Le cabinet se rend parfois à la Commissie Sociale Economie, souvent pour donner une explication, mais c'est un peu à sens unique. S'il y a une négociation, ils préfèrent parler à chacun individuellement. Ils prendront alors rendez-vous séparément avec beschutte werkplaatsen. Et certainement pas avec les partenaires sociaux tous ensemble ou en un groupe. » (ABVV, #29)

En conséquence, selon les partenaires sociaux patronaux (spécialement VOKA et UNIZO), cette instance ne fonctionne pas. Elle stagne entre les enjeux sectoriels dont elle n'arrive pas à se départir et les enjeux interprofessionnels qu'elle ne parvient pas à cibler faute d'accord sur une vision commune de l'économie sociale.

« Cette commission a pour objectif de réfléchir à la politique d'économie sociale. Le but du législateur était donc que ce ne soit pas seulement des partenaires sociaux interprofessionnels, mais aussi des fédérations impliquées plus directement avec les organisations et qui en fait sont au plus près de la pratique. (...) Cette commission a pour objectif de réfléchir aux développements à long terme de l'économie sociale. Si vous me le demandez, je pense que ce comité ne fonctionne pas. » (VOKA, #30)

De l'autre côté, elle ne dispose pas d'une compétence d'avis obligatoire (cf. *infra*), ce qui la rend peu porteuse en termes de participation par rapport au SERV.

« Officiellement, c'est un comité de concertation. Donc c'est une commission de concertation et pas d'avis. (...) Pourquoi ? Parce que le gouvernement doit transmettre l'avis officiel concernant tout ce qui concerne l'économie sociale au SERV. Et le SERV le transférera au comité de la politique du marché du travail [donc pas à la CSE], donc seulement aux partenaires sociaux. » (ACV, #31)

Faute de fonction précise par rapport à la prise de décision, la CES, malgré son potentiel pour la reconnaissance de l'économie sociale, est très peu active. Le faible nombre de dossiers à traiter suscite un désinvestissement de la part de certains acteurs, et du découragement de la part des autres.

« En soi, l'année dernière, la charge de travail à la Commissie Sociale Economie n'était pas élevée. Il n'y a pas eu énormément de dossiers qui sont venus du gouvernement. C'est calme. Donc ce n'est pas comme si la Commissie Sociale Economie avait beaucoup de travail. » (ACV, #32)

Le projet principal sur lequel travaillent les acteurs réunis autour de la table, et par rapport auquel ils peinent à se mettre d'accord est un *visietekst*, destiné à élaborer le futur de l'économie sociale flamande. Il a été lancé à l'initiative du président de la CSE²¹³. L'idée était que l'économie sociale puisse s'inscrire dans la lignée des orientations du *Pact 2020*²¹⁴, un texte déterminant les objectifs poursuivis par la Flandre (à l'image de la Stratégie 2025 à Bruxelles et du Plan Marshall 2022 en Wallonie). Les autorités publiques flamandes ont poussé la CSE en ce sens, afin qu'elle formule des visions sur la manière dont l'économie sociale pouvait aider

²¹³ Il s'agit toujours d'un expert, généralement issu du monde académique.

²¹⁴ Vlaamse Overheid, « Pact 2020 : een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen », 19 janvier 2009.

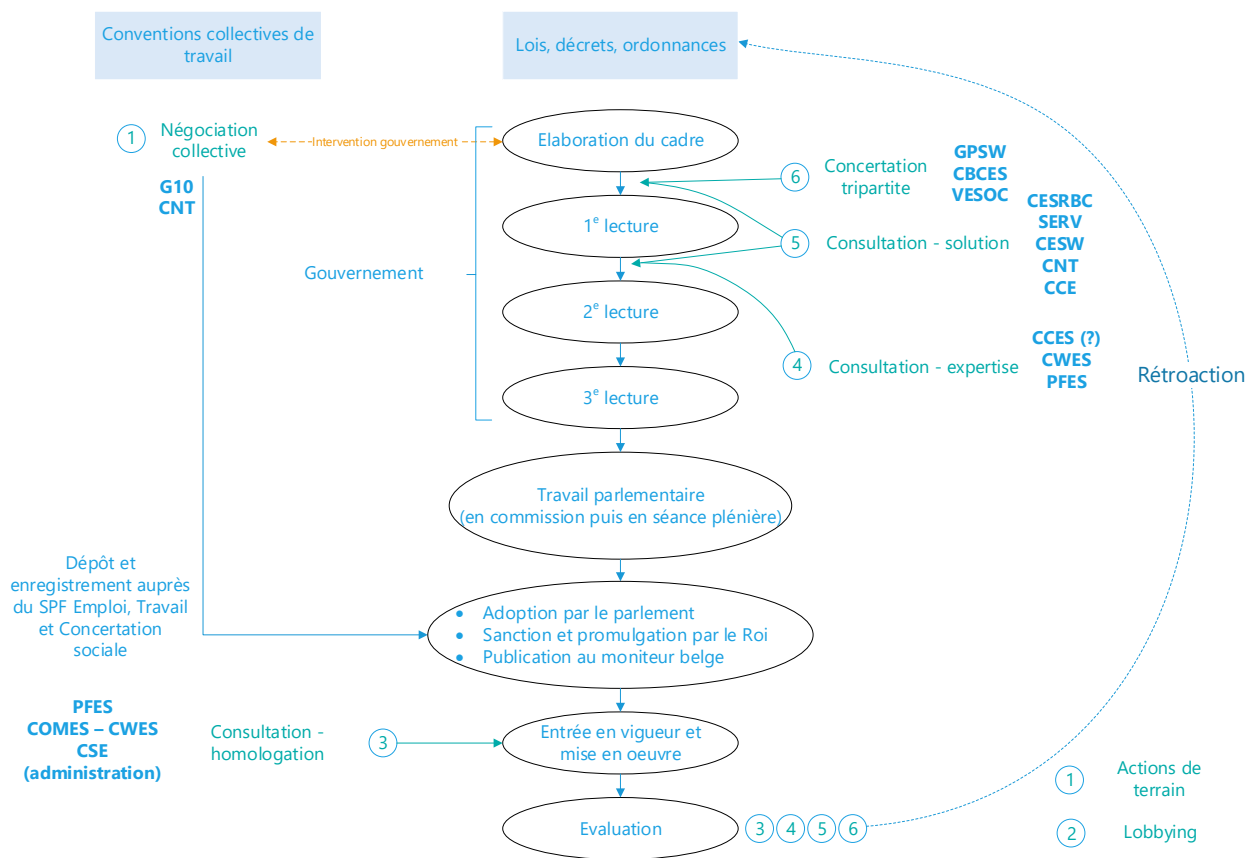
à relever certains défis tels que les flux migratoires ou la digitalisation. Cependant, ce *visietekst*, dont la préparation a été lancée il y a plus de deux ans, n'a toujours pas abouti. Le peu d'investissement des acteurs dans la CSE et les profondes divergences sur la place et la fonction de l'économie sociale dans le système socio-économique flamand en sont les causes. Une instance peut être vide de sens et porter préjudice à la participation des acteurs si sa fonction est trop peu concrète. Il n'est alors pas possible d'en situer l'activité à une ou plusieurs étapes du processus de décision politique. En conséquence, elle reste très dépendante de l'usage que les acteurs étatiques souhaitent en faire. Dans la conjoncture actuelle, la ministre en charge de l'économie sociale²¹⁵ semble ne pas en faire grand cas, ajoutant un motif supplémentaire de découragement à l'investissement des acteurs dans cette instance.

1.3 Processus de prise de décision et intervention des instances

Le schéma reprenant l'intervention des instances porte sur la prise de décision politique. La participation des instances porte principalement sur des étapes où le gouvernement, davantage que le parlement, est à la manœuvre. Ce découpage séquentiel permet également d'observer les possibilités pour les acteurs de participer à différents stades de la prise de décision. Il met en évidence deux types de processus de décisions : ceux qui débouchent sur une CCT, et ceux qui débouchent sur une loi, un décret ou une ordonnance.

²¹⁵ Liestbeth Homans, N-VA (2014-2019).

Figure 37 : Intervention des instances dans les processus de prise de décision



Premièrement, dans la hiérarchie des normes juridiques, une CCT se situe juste en dessous des lois, décrets et ordonnances²¹⁶. Elle représente la formalisation d'un accord négocié, pour le niveau interprofessionnel, par les partenaires sociaux au sein du CNT ou du G10. Elle est encadrée par les règles contenues dans la Loi du 5 décembre 1968 sur les CCT, s'applique à « tous les employeurs et à tous les travailleurs concernés par l'organisme paritaire au sein duquel elle a été signée » (Arcq 2008, p. 29), et tire sa force obligatoire d'un arrêté royal. Le contenu des CCT est repris dans les contrats de travail individuels²¹⁷. La durée des CCT est soit indéterminée, aussi longtemps qu'aucun protagoniste ne la resoumet à la négociation, soit rythmée par le caractère prévu et régulier de la négociation (par exemple, tous les deux ans pour les AIP). Les sujets qui arrivent sur la table des négociations, dans le cadre de l'élaboration de CCT, se sont peu à peu diversifiés. Les conditions salariales et la durée du travail restent les

²¹⁶ Voir débat juridique à ce sujet (cf. Chapitre 7) Pour plus de détail sur les CCT, les procédures de dépôt et d'enregistrement auprès du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale : <http://www.emploi.belgique.be>.

²¹⁷ En pratique, ce processus est beaucoup plus complexe et doit tenir compte de la variété des contrats de travail et de statut des travailleurs (sous-traitants, intérimaires, ...).

sujets par excellence abordés lors des discussions, et représentent aussi – traditionnellement – « la zone d'autonomie par excellence des interlocuteurs sociaux par rapport à la politique gouvernementale » (Arcq 2008, p. 33). D'autres sujets de négociation animent les partenaires sociaux, que ce soit au sein du CNT, ou bien au sein du G10 (comme en témoignent les « défis sociétaux » mentionnés dans l'AIP 2017-2018, cf. *supra*). Dans le cas de la négociation de CCT, ce sont les partenaires sociaux qui sont à la manœuvre durant la grande majorité du processus. L'intervention de l'administration (SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale) intervient en fin de processus, pour permettre le dépôt et l'enregistrement de la CCT et l'intégrer dans le processus de sanction et de promulgation royales avant sa parution au Moniteur belge. En théorie, le gouvernement fédéral n'intervient en théorie pas, ou très peu. Cependant, dans les faits, il pose de plus en plus un cadre autour des sujets qui relevaient traditionnellement du ressort des partenaires sociaux (Capron, Conter, et Faniel 2013).

« Si par exemple il y a un AIP, il peut être légalement reconnu par un arrêté royal et avoir force de loi. Sans... enfin maintenant ce n'est plus le cas, mais tout un temps, c'était sans qu'il y ait intervention du pouvoir politique. Il y avait accord entre les partenaires sociaux au niveau de l'AIP, on légalisait par un arrêté royal, point barre. » (FGTB Wallonie)

Deuxièmement, les lois, décrets et ordonnances, se distinguent des CCT en ce qu'elles concernent les compétences propres à un niveau de pouvoir et non à une thématique particulière.

La base de discussion, c'est la déclaration gouvernementale de politique régionale ou fédérale.

« Donc, en fait, si on prend la base du Conseil économique et social, c'est une remise d'avis sur tous les projets de décrets du gouvernement wallon. Donc ça veut dire que dès qu'un gouvernement souhaite faire une législation, il fait sa première lecture en gouvernement, après la première lecture, ça part pour avis au minimum au CESW, ça peut aller vers d'autres institutions aussi d'ailleurs, qui existent en parallèle et qui peuvent être des institutions plus spécialisées sur leur domaine, et puis ça revient au gouvernement qui fait une deuxième lecture, et puis après la deuxième lecture ça part au Conseil d'État et après le Conseil d'État et éventuellement l'avis des finances, c'est la troisième lecture et puis ça va au Parlement. Donc ça, c'est le processus. Et donc ça veut dire qu'on remet un avis sur ce que le gouvernement a décidé d'appliquer dans le cadre de sa déclaration de politique régionale. » (CSC Wallonie)

En ce qui concerne ce processus de décision, le cadre est tracé par le gouvernement, qui détermine la marge de discussion des partenaires sociaux et aux autres acteurs concernés par ses projets. Pour certains d'entre eux, néanmoins, il peut mobiliser les instances tripartites (CBCES, VESOC) ou bipartites (G10, GPSW) pour qu'elles contribuent à fixer avec lui les lignes directrices d'un projet, par exemple en matière de réforme des pensions ou de politique d'emploi et de formation. Ce type d'intervention n'est néanmoins pas obligatoire. En revanche, la consultation de certaines instances fait, quant à elle, obligatoirement partie du processus de

prise de décision sur certaines matières particulières. Par exemple, le CWES et la PFES doivent être consultés lorsqu'une mesure est en préparation concernant les dispositifs régionaux d'économie sociale. Concernant les instances de concertation sociale, elles ont un caractère consultatif générique (les matières régionales pour les CES, les matières économiques pour le CCE, etc.) indiqué dans le texte qui les fonde. Elles sont également mentionnées dans les lois, décrets ou ordonnances encadrant des dispositifs particuliers, pour lesquels leur consultation est obligatoire. Les circonstances qui mènent à la saisine d'une instance consultative sont toujours précisées dans le texte de remise d'avis. Si la consultation est obligatoire dans certains cas, le suivi de l'avis ne l'est pas, le gouvernement peut décider de ne pas en tenir compte. L'intervention des instances peut également survenir aux étapes de mise en œuvre et d'évaluation de la prise de décision.

Ces différentes interventions sont autant de possibilités pour les acteurs d'exercer leur participation. Le schéma met en exergue les types de participation tels que situés sur l'échelle de la concertation présentée dans la section suivante. Cette échelle est l'occasion de développer plus en détail les processus de décision schématisés ci-dessus, sous l'angle de la participation des acteurs. Ceci permet de dépasser l'instabilité du terme de concertation et son emploi pour désigner des pratiques extrêmement variées et différentes, comme l'ont montré les extraits d'entretiens présentés. Les imbrications des différentes fonctions au sein des mêmes instances n'aident pas au discernement. Elles entraînent un flou conceptuel dont se servent les acteurs en se créant des marges de manœuvre pour optimiser leur participation. Ils jouent stratégiquement des différentes fonctions des instances où ils sont en place et ils contribuent d'autant plus à la dilution du concept de concertation.

2. « L'échelle de la concertation » : vers un optimum de la participation ?

Dans le cadre de cette recherche, la concertation est considérée comme un vecteur de participation des acteurs, *insiders* et *outsiders*, à la prise de décision politique. La construction d'une échelle de la concertation se base sur le plus petit dénominateur commun repéré dans les définitions ou les références au concept de concertation évoquées par les acteurs. Il s'agit de leur réunion en vue de participer au processus de prise de décision. Selon ces termes, la concertation revêt un caractère générique, qui a besoin d'être précisé, afin d'avoir la possibilité de cerner les pratiques des acteurs et les modalités de leur participation. Afin de distinguer ces pratiques, nous les avons situées les unes par rapport aux autres sur une « échelle de la concertation ». Ce procédé s'inspire directement de « l'échelle de la participation citoyenne »

élaborée par Arnstein en 1969 (*Arnstein's Ladder of Citizen Participation*). Il s'agit d'une typologie qui a pour objectif de catégoriser différents types de participation citoyenne observés par la chercheuse. Elle démontre grâce à ce procédé, sur base de situations exemplaires, que l'existence de dispositifs de participation ne mène pas à un contrôle réel des citoyens sur la prise de décision, faute de délégation de pouvoir en leur faveur. Le contrôle sur la prise de décision finale représente d'ailleurs le dernier échelon de l'échelle d'Arnstein, c'est l'optimum de la participation. Les échelons précédents représentent les autres types de participation²¹⁸, ordonnés graduellement selon l'emprise dont les acteurs peuvent se prévaloir sur la décision politique. Arnstein montre ainsi l'instrumentalisation et le caractère contre-productif de certains dispositifs participatifs qui laissent l'intégralité du pouvoir entre les mains des « *power-holders* ».

« Participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the power holders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit ». Arnstein p. 216)

L'échelle d'Arnstein a pour contexte la participation citoyenne (des individus), principalement dans le champ de la santé publique et du développement urbain, aux États-Unis dans les années 1960. Autant d'éléments qui distinguent le terrain d'Arnstein de celui de cette recherche. Néanmoins, notre échelle de la concertation se rapproche de l'échelle originale d'Arnstein au niveau de sa présentation graduelle de la participation, de la distribution du pouvoir qui en découle, ainsi que de l'étendue du contrôle des acteurs sur la décision, son adoption et sa mise en œuvre.

Les acteurs dont la participation est étudiée sont les acteurs *insiders* et *outsiders* de la CIA. Ils se situent, par le biais de leurs pratiques de participation, à différents échelons de l'échelle. Cette dernière permet également d'associer les instances aux types de participation répertoriés. Les types de participation sont le résultat d'une analyse des propos des acteurs interrogés au sujet de leurs pratiques. Au regard de la question de recherche, les pratiques rapportées sont exercées en lien direct (ou en réaction) avec les fonctions des instances, de sorte que l'échelle n'ambitionne pas de capturer toutes les pratiques de participation des acteurs, mais plutôt spécifiquement celles qui sont liées à la concertation et au paysage instantiel de la CIA.

Au total, sept catégories permettent de discerner les pratiques de participation en lien avec la concertation. Cette échelle de la concertation est une grille de lecture qui lie les pratiques de

²¹⁸ Désignés par les libellés suivants (de la participation la plus faible à la plus forte) : *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power, citizen control*. (Arnstein 1969, p. 217)

participation avec leur emprise sur la décision. Sa dimension graduelle indique un caractère cumulatif des pratiques : les acteurs situés aux échelons supérieurs ont le choix d'adopter aussi des pratiques relevant des échelons inférieurs, la situation inverse ne se rencontre en revanche pas.

7 - Négociation collective
6 - Concertation tripartite
5 - Consultation-solution
Seuil normatif
4 – Consultation-expertise
3 – Consultation-homologation
Seuil instantiel
2 - <i>Lobbying</i>
1 - Action de terrain

Le bas de l'échelle désigne une moindre emprise sur la décision politique finale tandis que le haut de l'échelle décrit un contrôle sur le processus de décision, son contenu et son application. Deux « seuils » indiquent des conditions de passage d'un échelon à l'autre : le seuil instantiel, entre le *lobbying* et la consultation-homologation, et le seuil normatif entre la consultation-expertise et la consultation-solution. Le premier désigne le passage dans les instances, les pratiques des deux premiers échelons s'exerçant en dehors de celles-ci. Ce seuil traduit un présupposé induit par l'échelle : la participation croît suivant le degré d'institutionnalisation. Plus les pratiques sont institutionnalisées, plus les acteurs qui les exercent disposeraient d'un pouvoir important. Ce présupposé est limité au cadre de cette recherche et au questionnement relatif à l'ouverture et à la fermeture des instances. En effet, concrètement et en dehors de ce cadre, des pratiques de *lobbying* peuvent par exemple s'avérer plus influentes sur la prise de décision que de la consultation institutionnalisée (cf. *infra*). Le second seuil, normatif, renvoie à l'idée de partenariat, entre les représentants des employeurs et des travailleurs, exprimée dans le *Projet d'accord de solidarité sociale de 1944*, puis dans les accords relatifs à la compétitivité. Elle est développée dans le chapitre suivant. En tant que condition nécessaire au passage d'un type de pratique à un autre, ce seuil symbolise la culture du compromis et la volonté des acteurs d'accepter de négocier leurs positions avant de les transmettre à l'État sous forme de compromis.

Les différents échelons décrivent les caractéristiques principales des pratiques de participation. Ils permettent également d'examiner les manifestations néo-corporatistes dans les pratiques participatives. Selon la définition du néo-corporatisme élaborée par Schmitter (1974), le faible

nombre d'acteurs compris dans l'organisation néo-corporatiste dispose d'un pouvoir important qui leur est délégué de la part de l'État. Si cette logique se vérifie sur l'échelle, le passage d'un échelon au suivant s'apparente alors à une diminution du nombre d'acteurs et à un accroissement de leur pouvoir. Les sept sous-sections suivantes présentent chacune un type de pratiques, équivalent à un échelon de l'échelle de la concertation. La description des pratiques correspond au témoignage donné par les représentants des différents acteurs. Les motivations, contraintes, et usages stratégiques du recours à tel ou tel type de pratiques sont également mis en avant.

2.1 Actions de terrain

Les deux premiers échelons impliquent une liberté d'action et de choix des thèmes que les acteurs essaient de porter à l'agenda politique, sans passer directement par les instances. Il n'y a, dans ces deux cas, pas de concertation à proprement parler puisque les acteurs agissent généralement seuls. S'ils nouent des alliances, ce n'est pas dans le cadre d'une intervention formellement prévue dans le processus de concertation. Néanmoins les actions de lobbying et les actions de terrain font partie du répertoire d'action des acteurs qui n'hésitent pas à y recourir dans certaines situations, notamment lorsqu'ils décident de tourner le dos aux moyens d'action accessibles via les instances.

Premièrement, dans le cas des actions de terrain, le degré formel de participation à l'élaboration de la décision politique est nul ou faible. Les acteurs font le pari de l'influence, mais cela ne garantit pas d'emprise sur la prise de décision. Les acteurs recourent dès lors à ces pratiques pour d'autres raisons (Beyers 2004). Il peut d'abord s'agir d'exprimer des griefs à l'égard d'autres modalités de participation qui sont perçues comme inexistantes ou dysfonctionnelles. Il s'agit typiquement de l'appel à la grève ou à la manifestation de la part des acteurs syndicaux.

« On me demande : pourquoi vous faites des actions ? Parce que je n'ai plus d'espace de dialogue ! Et un syndicaliste, il a deux outils à sa disposition, un espace de dialogue et de négociation de concertation, et un espace d'action. Il utilise toujours, de manière privilégiée, la concertation et le dialogue, c'est encore le meilleur moyen d'obtenir quelque chose. Mais quand l'interlocuteur en face de vous, soit n'est pas là, ou soit est là, mais vous dit : ' moi je ne discute pas de ce que vous voulez'... La seule alternative que j'ai, c'est de rejouer sur les rapports de force pour imposer par les rapports de force le retour à la concertation. » (FGTB nationale)

Le recours aux actions de terrain, dans pareilles situations, reflète également une frustration exacerbée relative à des situations d'exclusion, qu'il s'agisse de certaines instances, ou bien face au constat de relations privilégiées entre l'État et d'autres acteurs à l'intérêt concurrent.

« Le gouvernement a créé un comité stratégique dans lequel il a invité les employeurs, il n'a pas invité les syndicats. (...) Il y a un comité fédéral de l'énergie, dans lequel on n'a pas non

plus trouvé intéressant d'inviter les syndicats alors qu'on a invité les patrons. » (FGTB Nationale)

Ces situations, qui dépendent de la conjoncture politique en présence, et notamment des sensibilités politiques portées par les partis au gouvernement, ne sont pas pour autant anodines. Dans une perspective de participation instantielle, l'enjeu pour les acteurs est de faire partie des interlocuteurs de l'État. Pour les *insiders*, cela semble plus évident que pour les *outsiders* : « *On va assez facilement penser à nous* » (FEB).

Les actions de terrain peuvent également servir à dépasser les compétences des instances lorsque les acteurs s'y sentent trop enfermés. Les instances sont d'abord prévues dans une perspective de soutien, d'appui, de collaboration, voire dans certains cas de substitution au gouvernement. Elles peuvent évidemment se positionner défavorablement aux projets de celui-ci lorsqu'elles sont consultées. Néanmoins, dans ce cas, l'avis pèse beaucoup moins lourd que lorsqu'il va dans le sens de l'intention gouvernementale, ou bien lorsqu'il n'y a pas d'intention gouvernementale unifiée. Les acteurs doivent alors se tourner vers d'autres types d'action et d'autres interlocuteurs.

« Au début de la législature, il y a eu un gros conflit avec Liesbeth Homans autour de la mesure SINE. On a fait des sorties dans la presse, à la radio, dans les journaux. On est allés chez les parlementaires. On a provoqué un conflit et il y a eu un débat parlementaire duquel est apparu qu'il n'y avait pas de consensus au sein de la majorité autour de cette mesure. » (Koepel LDE, #33)

Les actions de terrain, quand elles sont effectuées dans l'objectif d'influencer une décision particulière, comme expliqué dans l'extrait ci-dessus, se confondent avec les pratiques de *lobbying*, présentées dans la partie suivante.

Dans certains cas, c'est le périmètre des instances lui-même qui ne convient pas aux acteurs. Ils décident dès lors d'en sortir et de mener des actions destinées à véhiculer leur propre interprétation des thématiques normalement discutées au sein de l'instance. Par exemple, la CSE a pour objectif de rassembler les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale flamands dans le but de formuler une vision collective future pour le secteur. L'extrait de témoignage du VOKA, ci-dessous, traduit un désaccord permanent sur le développement de l'économie sociale en Flandre. Ce désaccord empêche la conduite d'un travail substantiel au sein de la CSE, c'est pourquoi certains acteurs décident de promouvoir leur propre vision sur le terrain. Dans le cas du VOKA, il s'agit de développer les partenariats entre des entreprises de l'économie sociale et des entreprises de l'économie classique, par exemple en concluant des contrats de sous-traitance.

« Nous préférons de loin collaborer sur le terrain, sur lequel ils sont tous avec nous. Il existe une coopération sur le terrain. Nous voulons travailler ensemble et continuer à chercher comment rendre l'entrepreneuriat social plus générique, y compris au sein de nos entreprises, par la collaboration. Mais dans ce comité [CSE], il y a trop de gens, le bilan reste bloqué. C'est toujours le même air, la même chanson : demander des subventions. Mais nous n'allons pas soutenir cela. Nous faisons du lobby pour changer les choses ». (VOKA, #34)

Comme mentionné dans le chapitre précédent (cf. Chapitre 5, 4), les acteurs de l'économie sociale décident également de recourir à des actions de terrain, faute d'accès, en complément ou en protestation face au fonctionnement des instances. Les stratégies mises en œuvre portent par exemple sur la sensibilisation et sur la création d'alliances avec d'autres acteurs socio-économiques, dont certains *insiders*.

« Principalement, on développe un programme qui est agréé en éducation permanente. On fait un travail dans les entreprises sociales, au niveau des entreprises entre elles, avec le grand public ou avec un public qui désire en savoir plus et au sein duquel il y a des syndicats des mutuelles ou du grand public. On publie aussi toute une série de choses. » (SAW-B)

Ces actions ne sont alors pas contestataires, mais constituent un préalable à la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale, et donc à leur accès éventuel aux échelons suivants.

Les actions de terrain peuvent être diverses (manifestation, information, sensibilisation, *etc.*) et contribuent surtout à la mise à l'agenda de certaines demandes, griefs ou points d'attention de la part des acteurs. Elles constituent un processus continu, propre aux dynamiques et aux ressources organisationnelles de chaque acteur. Ces actions, menées à l'écart des instances ne sont pas liées à une étape particulière du processus de décision, les acteurs déterminent à quel moment il semble stratégique de les mettre en place. D'un point de vue formel, aucun pouvoir sur la décision n'est dévolu à ces actions. Elles sont en revanche protégées par des dispositions juridiques (telles que la liberté d'association²¹⁹, le droit de manifester²²⁰ ou le droit de grève²²¹). Elles sont également potentiellement porteuses d'un degré élevé d'influence qui peut se traduire dans les processus de décisions en cours ou en préparation.

2.2 Lobbying

La pratique du *lobbying* désigne les prises de positions et les tentatives d'influence d'acteurs sur les acteurs décisionnaires. Elles portent sur une thématique particulière, en lien avec les intérêts qu'ils défendent. Ils communiquent ces positions aux mandataires (membres du

²¹⁹ Loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, *Moniteur belge*, 28 mai 1921.

²²⁰ Constitution belge, Article 19.

²²¹ Le droit de grève est reconnu par la loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'annexe, faites à Turin le 18 octobre 1961, *Moniteur belge*, 28 décembre 1990.

gouvernement ou du parlement) en charge de l'adoption d'un texte légal, au cours du processus législatif conduisant à l'adoption de celui-ci. La communication de cette prise de position peut passer par divers canaux, y compris les actions de terrain évoquées précédemment. Dans les entretiens effectués, cependant, les acteurs mentionnent uniquement les pratiques de *lobbying* impliquant des contacts directs avec les mandataires politiques. Le recours à ce type de pratiques est une évidence pour l'ensemble des acteurs étudiés : les acteurs, comme les groupes d'intérêt, ont pour objectif de mettre en place des stratégies destinées à influencer le cours et l'issue de la décision politique. Les acteurs *insiders* et *outsiders* de la concertation pratiquent le lobbying.

« Quelque part, on est des lobbys. Chacun a sa zone de relation bilatérale, il n'y a pas d'interdiction d'aller voir un ministre ou autre, heureusement. » (UNIPSO)

Nous ne revenons pas ici sur les différentes stratégies de lobbying auxquelles les acteurs recourent en fonction de leurs objectifs (voir à ce sujet, par exemple, Beyers 2004 ; Binderkrantz et Krøyer 2012). Nous insistons plutôt sur le caractère distinctif de cette pratique, par rapport aux autres sur l'échelle de la participation, et mettons en évidence la tension inhérente du recours au lobbying : le choix d'y aller seul et de prendre le risque de peser moins sur la prise de décision. Ce risque est d'autant plus élevé si les acteurs disposent de moins de ressources ou de notoriété que d'autres, comme en témoigne un représentant de l'économie sociale en relatant les actions de lobbying menées dans le cadre de la réforme du code des sociétés²²².

« On se fait refuser ces propositions-là parce qu'on est les seuls à les porter. C'est sûr que ça peut avoir un avantage qu'on ait été effectivement reçu au cabinet fédéral, mais ça n'empêche pas non plus, au moindre moment, de recevoir l'argument : vous n'êtes qu'une partie » (ConcertES)

La réforme du code des sociétés est portée par le ministre fédéral de la Justice²²³ qui a consulté le CNT et le CCE sur la question. Les acteurs de l'économie sociale n'y siégeant pas, mais se sentant concernés par cette réforme²²⁴, mettent alors en place des actions de *lobbying* pour relayer leurs intérêts auprès du ministre compétent. Une stratégie pour pallier à ce genre de rejet peut être la constitution d'alliances « objectives » en fonction de l'intérêt représenté.

« On essaie de travailler la convergence, de faire en sorte de voir ce qui nous réunit plutôt que ce qui nous distingue et de travailler un maximum de dossiers en commun. Comme ce Code des sociétés, par exemple. On travaille en bonne intelligence, on a une position commune et une stratégie commune à FEBECOOP, SAW-B, USCOP et Financité côté francophone. Donc c'est

²²² Le Code des sociétés régit le statut des sociétés, leurs structures et leurs obligations. Un projet de réforme du Code des sociétés est actuellement en cours et devrait rentrer en application dans le courant de l'année 2019.

²²³ Koen Geens, CD&V (2014-2019).

²²⁴ SAW-B, « Réforme du Code des Sociétés », *Newsletter de l'économie sociale*, Septembre 2017.

les quatre fédérations quelque part coopératives, ou en tous cas les quatre institutions qui ont parmi leurs membres des coopératives. (...) Et on a réussi à élaborer une position commune et, c'est la position que nous on va défendre. Et donc on essaie vraiment de travailler nos convergences autour du modèle coopératif. Tout ce qui a trait au modèle coopératif on essaie de travailler ça en convergence. » (FEBECOOP Wallonie-Bruxelles)

Les pratiques de *lobbying*, tout comme les actions de terrain, peuvent également être menées de front avec la présence dans les instances.

« Il y a la concertation officielle, et puis après il y a l'informel. Et le fait de disposer d'un réseau qui passe par des cabinets ministériels, par des administrations, par différentes institutions privées, de la société civile, c'est aussi important que d'être présent dans des instances plus officielles. Les messages, on peut les faire passer aussi parfois en direct. Je ne dévoile aucun secret en disant que les gens se parlent en dehors des instances officielles. Il y a des échanges de vues, parfois des documents qui circulent à titre informel. C'est la vie politique ça, et c'est aussi important. » (FEBECOOP)

Comme pour les actions de terrain, les pratiques de *lobbying* se développent également davantage si les acteurs ressentent une absence de considération gouvernementale envers les instances. Ce ressenti va de pair avec un constat de perte de pouvoir, dans l'idée de vases communicants, entre les acteurs et les représentants étatiques.

« Il y a un changement de mentalité dans le personnel politique qui considère que sa légitimité ne doit pas être remise en cause, c'est-à-dire que lorsque le gouvernement dit : 'je préfère travailler avec un système de lobby, qu'avec un système de concertation', quelle est la grande différence ? La concertation, on écoute, et on fait avec. Le lobby, on écoute, et on fait comme on a envie. Ils restent maîtres tout seuls. Tandis que dans la concertation, le gouvernement doit partager une partie de son pouvoir. Alors que dans le lobby, il garde son pouvoir. » (FGTB – Nationale)

La citation ci-dessus exprime l'idée que la concertation renvoie au partage de l'espace public entre l'État et les corps intermédiaires (Ebbinghaus 2010). À l'inverse, un gouvernement ou un ministre peut également chercher à institutionnaliser la participation des acteurs en les incitant à passer du *lobbying* à des pratiques de consultation plus formelles, reconnues et moins aléatoires. Cela participe également à la mise à l'agenda politique de certaines problématiques et à la reconnaissance des acteurs qui les portent. C'est ce qui a justifié en partie le démantèlement du VOSEC, dont une partie des acteurs est, depuis lors, représentée au sein de la PFES.

« Pour moi, cela était très important. Parce que maintenant tant le gouvernement flamand que les partenaires sociaux, reconnaissent l'économie sociale comme un secteur à part entière. Avant, il était un peu mis sur le côté. » (Collaborateur cabinet Van Brempt, # 35)

Le *lobbying* permet plus de liberté sur le champ d'action et la tenue des positions à défendre, chacun peut le faire dans son coin. À l'inverse, dans les instances, la condition pour que la voix des acteurs soit entendue est la formulation d'un compromis entre eux. Ce dernier n'est pas toujours simple, voire possible, à atteindre, ce qui peut entraîner certains acteurs à mobiliser

leurs ressources afin de développer des stratégies de *lobbying* plutôt que pour s'investir dans les instances.

« Un comité consultatif, c'est autre chose qu'une pure défense d'intérêts. (...) Ça ne peut se faire en totalité dans un comité du SERV, où il faut trouver un compromis avec tous les autres partenaires sociaux, et pour lequel ils sont encore une fois limités par le gouvernement qui réduit leur champ d'action à celui d'un comité consultatif. » (Koepel LDE, #36)

Privilégier le *lobbying* au travail de compromis avec les autres acteurs autour de la table peut alors être tentant, mais, en même temps, s'avérer être une arme à double tranchant, et conduire à l'affaiblissement des pratiques exercées dans les instances. L'interlocuteur gouvernemental peut se satisfaire de la participation des acteurs via le *lobbying*, voire privilégier cette participation. Cela engendre un cercle vicieux puisque les acteurs ont alors de moins en moins d'incitants à s'investir dans les instances.

« Il y a une évolution qui est angoissante d'une certaine façon. (...) Le choix des partenaires sociaux de trouver des solutions par le dialogue social ou bien en faisant du lobbying. Ça a toujours été. Pourquoi ils voudraient faire des compromis ici dans la maison alors qu'ils pourraient obtenir la même chose par voie directe ? C'est une dialectique qui a toujours existé, et qui dépend un peu de la couleur du gouvernement. Mais il y a quelque chose de différent [aujourd'hui], c'est le rôle des médias. La position des organisations dans les médias. A position d'image, l'image de la puissance, ou la force, l'attractivité... qui poussent vers des actions en dehors du dialogue social. » (Président CNT)

Les acteurs cherchent tous à défendre leur intérêt particulier. Le passage aux échelons supérieurs de l'échelle de la concertation peut offrir de meilleures opportunités en termes d'accès à la prise de décision, mais nécessite des compromis. Par ailleurs, il n'est pas garanti que cet accès offre plus d'influence que les pratiques de *lobbying*. Les actions de terrain et le *lobbying* peuvent en effet, dans certains cas, être de meilleures sources d'influence que les formes de participation institutionnalisée des échelons supérieurs. Le succès des pratiques de *lobbying* est conditionné aux ressources mobilisées par les acteurs, par rapport auxquelles ils sont très inégaux. Si l'évolution vers davantage de *lobbying* se dessine, cela signifie que le mode d'intermédiation pluraliste touche également les partenaires sociaux, pourtant acteurs par excellence et privilégiés de l'organisation néo-corporatiste. La division analytique des pratiques de participation proposée dans le cadre de notre échelle de la concertation implique une division formelle des rôles joués par les acteurs (à partir du seuil instantiel) qui n'est pas à confondre avec le degré d'influence véhiculé par ces pratiques.

2.3 Consultation – homologation

L'échelon de la consultation-homologation symbolise le passage du seuil instantiel : la participation des acteurs est désormais formalisée et exercée au sein des instances. Dans le cas

de la consultation-homologation, il s'agit de celles relatives à l'économie sociale. En effet, du côté des instances de concertation sociale, ce type de participation est pris en charge par les niveaux sectoriels et les entreprises, ou bien par l'administration. La consultation-homologation concerne à la fois l'exécution et la mise en œuvre des politiques adoptées (par exemple en octroyant des agréments à des entreprises qui en font la demande et en gérant le financement auquel l'agrément leur donne accès). Dans une moindre mesure, la consultation-homologation porte aussi sur l'évaluation de ces politiques. Si, par exemple, les critères d'un agrément semblent de moins en moins en phase avec le profil des entreprises qui se portent candidates, les acteurs regroupés au sein de l'instance ont la possibilité de le signaler et de suggérer des changements. C'est, par exemple, l'une des compétences du CWES qui remet un rapport annuel d'évaluation sur le décret wallon relatif à l'économie sociale²²⁵. Les acteurs impliqués dans la consultation-homologation interviennent tout à fait en aval de la prise de décision. Ils ont davantage une fonction de conseil sur l'application de la politique que sur son élaboration. La relation entre les acteurs et l'État correspond dans ce cas à une délégation spécifique, avalisant la conception du rôle des entreprises de l'économie sociale comme « opérateurs des politiques publiques » de l'État (Hély 2017, 544).

Les missions de consultation-homologation sont assurées par quatre instances relatives à l'économie sociale : la PFES et le CWES, déjà rencontrés auparavant, et deux nouvelles instances, la Commission d'agrément des entreprises de l'économie sociale (COMES), et la *Commissie Sociale Economie*. Cette dernière est une instance distincte de son homonyme, CSE qui fait partie de la CIA, elle est un organe de l'administration flamande (*Vlaamse Overheid*) dans lequel siègent des représentants de l'économie sociale.

« Il existe aussi une commission au sein de l'administration flamande. Mais il s'agit uniquement de subventions. Le département travail et économie sociale a sa propre commission au sein de laquelle on décide qui reçoit les contingents, les subsides locaux. Là, on fait abstraction, c'est technique, c'est le partage des moyens. » (VOKA, #37)

La COMES est également une instance à caractère administratif (bien que son secrétariat soit au CESW et pas au Service Public de Wallonie) où il ne s'agit pas de débattre, mais de répartir des financements et d'accorder des agréments sur la base de critères prédéterminés (dont la nature n'est pas discutée à la COMES, mais bien au CWES). Les partenaires sociaux sont

²²⁵ Le dernier en date est paru en 2018 : CWES, « Rapport d'évaluation globale sur l'exécution du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, Année 2017 », adopté le 19 novembre 2018.

également membres de la COMES, mais ne participent pratiquement jamais aux réunions²²⁶. Le gouvernement dispose également de la possibilité de demander des avis concernant les procédures contrôlées par les acteurs dans le cadre de la consultation-homologation.

« Mais bien entendu, le gouvernement peut également demander des avis lors de cette concertation. Et puis ils doivent en parler. » (Collaborateur cabinet van Bremp, # 38)

Certains acteurs entendent néanmoins utiliser leur rôle dans l'homologation pour accroître leur participation de manière générale. C'est le cas notamment du CNC, dont la mission principale concerne la reconnaissance formelle des entreprises coopératives qui fonctionnent selon les principes coopératifs édictés par l'Alliance coopérative internationale. Au-delà de cette mission spécifique, le CNC a également la possibilité de remettre des avis sur les matières portant sur le développement des entreprises coopératives.

« En tant que coopératives, nous respectons un certain nombre de valeurs, qui sont reconnues. Une autre conséquence non négligeable du fait d'être reconnu est le droit de donner des avis au ministre. » (FEBECOOP, #39)

La consultation-homologation permet, dès lors, également la participation aux débats portant sur les thématiques propres à l'objet de l'agrément. Cette compétence d'avis, bien que formellement octroyée au CNC, dépend cependant de l'investissement des membres et de la volonté de travailler sur des avis.

« On n'est pas dans une forme d'administration. On est quand même dans un endroit où des entrepreneurs et des fédérations représentatives d'entreprises, coopératives en l'occurrence. C'est vrai qu'ils ont un rôle d'octroi d'agréments, mais ils ont aussi un rôle de levier et d'avis par rapport au monde des coopératives. Ça, c'est pas mal. Mais c'est vrai qu'il n'y en a pas beaucoup... » (USCOP)

Pour l'État, la reconnaissance de l'instance, et des acteurs à travers elles, provient de son caractère fonctionnel d'octroi d'agrément. Ceci constitue la mission principale que le CNC est censé remplir. La mission d'avis est quant à elle subsidiaire, de moindre importance, et peu régulière. Elle ne traduit donc pas un fort degré de participation des acteurs dans ce cadre.

Dans le cas de la PFES, et de son évolution attendue en raison de l'adoption de la nouvelle ordonnance relative à l'économie sociale à Bruxelles, les acteurs pourraient connaître de nouveaux horizons participatifs avec la mise sur pied du CCE.

« Dans ce futur Conseil consultatif, je crois qu'il y a une ouverture pour qu'il y ait des membres qui soient là en tant qu'experts. Ça arrive parfois dans d'autres structures, c'est des gens qui

²²⁶ Comme en ont témoigné différents acteurs lors des entretiens. Ceci est confirmé par le relevé de présence disponible dans le rapport d'activité 2017 de la COMES, qui montre aussi que le quorum de voix délibératives y est rarement atteint. Commission d'agrément des entreprises d'économie sociale, « Rapport d'activités 2017 », adopté le 11 octobre 2018, p. 6.

participent aux échanges, aux débats, mais ça veut dire aussi que l'expert habituellement n'a pas de voix délibérative. Ils créent un statut à part, mais après... ». (BRUXEO)

Le CCES pourrait traduire un changement de mode de participation pour les acteurs, avec un passage de la consultation-homologation à la consultation-expertise (cf. *infra*). Il est en effet attendu que ce nouveau conseil assume des missions supplémentaires, de consultation et de concertation :

« [Le CCES] est chargé des missions suivantes : 1° formuler des avis relatifs à l'agrément des entreprises sociales visé à l'article 11 ; 2° formuler des avis relatifs aux programmes d'insertion visés à l'article 15, § 2 ; 3° formuler des avis de sa propre initiative et à la demande du Gouvernement ; 4° organiser la concertation entre les entreprises sociales agréées et les acteurs publics et privés en lien avec l'entrepreneuriat social ; 5° contribuer à la promotion de la politique régionale en matière d'économie sociale. »²²⁷

Ces nouvelles missions changent la dynamique de l'instance et, par la même occasion, sa composition. Des « experts » de l'économie sociale seront invités aux côtés de représentants des employeurs de l'économie sociale d'insertion. Cette arrivée est symptomatique du changement de rôle endossé par l'instance, et de la manière dont l'État la conçoit.

« Ce qui les intéressait [à la PFES], c'était l'économie sociale d'insertion, tu as les dossiers qui arrivent et tu n'avais pas vraiment de réflexion sur l'économie sociale et tout ça. » (FEBISP)

L'élargissement des missions de l'instance est également un incitant pour certains acteurs de l'économie sociale, non présents précédemment, à s'y investir.

« Aujourd'hui on invite l'ensemble des structures représentatives, d'une manière ou d'une autre, de l'économie sociale. Donc on va retrouver ConcertES, on va retrouver Credal, on va retrouver SAW-B, on va retrouver l'ensemble des structures qui ont une expertise voire un regard spécifique qui va permettre d'alimenter l'économie sociale en Région bruxelloise. (collaborateur cabinet Gosuin)

Le CCES devant encore être mis en place, une évaluation du mode de participation effectif qu'il offre aux acteurs n'est pas encore réalisable. Il est possible d'anticiper, en revanche, un changement des dynamiques initialement créées au sein de la PFES en raison du changement de composition de l'instance.

« Mais tout ça, ça doit se construire, et il y avait quelque part l'économie sociale classique où c'était un petit village, maintenant ça va devenir un grand village, il y a de nouveaux acteurs, donc il faudra apprendre à se connaître, à se parler, et je pense que d'une manière ou d'une autre, tout le monde a intérêt que ça se développe, en sachant qu'on n'a pas nécessairement les mêmes préoccupations, et comme dans toute négociation, il faut parfois mettre un peu d'eau dans son vin ou du vin dans son eau si on veut qu'on avance tous ensemble. » (CGSLB)

²²⁷ Ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *Moniteur belge*, 18 septembre 2018, Article 25 §1.

Comme évoqué au chapitre précédent, les instances relatives à l'économie sociale et logées dans le giron des CES doivent satisfaire à des formes particulières, et notamment observer une présence substantielle et paritaire des partenaires sociaux.

« Nous, on a plaidé au niveau du conseil économique justement, les interlocuteurs sociaux ont plaidé pour que ça reflète les formes classiques de représentation. On n'a pas de souci à ce que des experts soient présents, mais on ne souhaite pas qu'ils aient des voix délibératives, mais qu'ils aient des voix consultatives (CSC Bruxelles) »

Cette remarque est à souligner, car les partenaires sociaux montrent d'autant plus d'intérêt à assurer leur présence au sein des instances relatives à l'économie sociale si celles-ci disposent de compétences claires et d'un potentiel de participation. Dans ce cas, ils peuvent adopter différentes stratégies : participer aux travaux de ces instances et porter leur voix à travers elle, ou bien poser des limites au potentiel de participation via l'instance, afin que celle-ci n'empiète pas sur le travail d'instances de concertation sociale dans lesquelles ils siègent par ailleurs. Lorsque de telles positions s'observent, cela signifie que le cadre de la consultation-homologation est dépassé et que les instances disposent de prérogatives supplémentaires, susceptibles d'intéresser les partenaires sociaux.

En effet, lorsqu'il s'agit uniquement de discuter d'agrément et d'attribution de moyens financiers, il n'est pas question de débattre au sujet d'enjeux susceptibles de mobiliser les *insiders* et *outsiders*. En revanche, dans le faisceau étroit des missions attribuées, l'intervention de ces instances est importante et déterminante pour les administrés, à savoir les acteurs de terrain concernés par les dispositifs traités au sein de l'instance. La participation à la prise de décision politique est pratiquement inexistante, et subsidiaire à la mission d'homologation, car la participation des acteurs a lieu en aval de la prise de décision. Les acteurs ont néanmoins la possibilité, par ce biais, d'activer la boucle de rétroaction pouvant mener à un nouveau processus de décision²²⁸. Cependant, ils sont pris dans le cadre de la politique en place, ce qui limite l'innovation potentielle du secteur, pour autant qu'il ait cette volonté, et puisse sortir du rôle assigné par l'État aux acteurs de l'économie sociale (Chabanet 2016).

2.4 Consultation – expertise

La consultation-expertise et la consultation-solution sont des modes de participation qui se recouvrent : elles visent des procédures de remise d'avis qui se déroulent au sein des mêmes

²²⁸ A titre d'exemple, la COMES identifie dans ses rapports d'activités certains problèmes liés aux dispositifs dont elle dispense l'agrément aux organisations candidates. Commission d'agrément des entreprises d'économie sociale, « Rapport d'activités 2017 », adopté le 11 octobre 2018, p. 13-15.

instances, avec des accents différents (vers l'expertise ou vers la solution) selon les dossiers discutés et les stratégies des acteurs. Les avis élaborés sont principalement destinés au gouvernement, et formulés à la demande d'un ministre. Le jargon consultatif utilise le terme saisine pour désigner l'origine de la remise d'avis : le plus souvent, elle est gouvernementale, mais elle peut également être parlementaire, tandis que la remise d'avis d'initiative par les acteurs est appelée autosaisine. Pour les acteurs étatiques, dans le cas de la consultation-expertise, il s'agit de bénéficier des informations de première main et de l'expertise dont sont porteurs les acteurs présents au sein des instances. De cette manière, le gouvernement peut éviter certains problèmes et dysfonctionnements qui pourraient survenir une fois que la loi, le décret, ou l'ordonnance entre en application.

« Ce sont les réactions du terrain, et donc en fait l'avis permet de poser les questions qui vont être posées une fois que le texte sera adopté. Et donc, on anticipe de manière collective la mise en œuvre d'une réglementation. (...) La fonction consultative, c'est l'expertise. » (UWE)

2.4.1 Répondre aux besoins des acteurs étatiques

Ce type de consultation est unidirectionnelle, elle répond à un besoin de l'État de rentrer en dialogue avec les acteurs, à un moment donné de l'élaboration d'un projet. Il ne s'agit donc pas d'une co-construction de la politique avec les acteurs consultés.

« On travaille avec la logique de concertation : 'on vous propose, vous nous donnez votre avis...'. D'une manière ou d'une autre, on est dans de la concertation, on n'est pas dans de la co-construction. La plateforme [PFES], c'est un lieu d'échanges. À défaut qu'il y ait quelque chose qui soit déposé par quelqu'un d'autre, c'est le Gouvernement qui le dépose, on le met en concertation, on remonte, on travaille, on revient, on fait des allers-retours. » (Collaborateur cabinet Gosuin)

Dans cette veine, les représentants étatiques déterminent les points précis sur lesquels ils ont besoin d'un avis. Souvent, il arrive que ces besoins d'expertise ne correspondent pas aux priorités que les acteurs souhaitent défendre.

« On estime qu'on n'a pas été consultés sur les enjeux sur lesquels on aurait dû être consulté, notamment sur la tension salariale et notamment sur la question de la présence minimum d'emplois rémunérés. On était censé avoir ce débat finalement il n'a jamais vraiment eu lieu au niveau du groupe de travail [PFES élargie]. » (CSC Bruxelles)

L'important pour l'État, c'est d'avoir des interlocuteurs représentant le secteur, qui peuvent donner des informations, et partager leur expertise, dans le cadre du portefeuille ministériel dans lequel se trouvent les compétences estampillées économie sociale. Traditionnellement, l'économie sociale se retrouve dans les portefeuilles ministériels de l'économie en Wallonie et de l'emploi à Bruxelles et en Flandre (Huybrechts et al. 2016).

2.4.2 Un découpage problématique

La consultation-expertise est caractérisée par une répartition des compétences au sujet desquelles les acteurs doivent formuler des avis. Chaque ministre, chaque département administratif, dialogue régulièrement avec des interlocuteurs actifs sur le terrain. La délimitation des thématiques correspond à la répartition des compétences entre niveaux de pouvoir et portefeuilles ministériels, ce qui n'est pas toujours perçu favorablement par les acteurs qui sont contraints de formater leurs avis.

« Il n'y a pas de réelle prise de décision, on lisse toutes les discussions, plein de questions ne sont pas abordées, seulement celles qui relèvent des compétences du ministre de l'Économie sociale. (...) Une instance spéciale a été créée, ce n'est pas pour ça que l'économie sociale est reconnue » (SAW-B)

Certaines rivalités au niveau de la répartition des compétences entre les instances consultatives peuvent également émerger, notamment entre les partenaires sociaux wallons, qui sont compétentes, via le CESW, pour donner des avis sur toutes les compétences régionales et les instances d'avis spécialisées comme le CWES.

« Ils [les partenaires sociaux] argumentent aussi en disant : 'sinon tout le monde parle sur tout, et il faut clarifier tout ça'. Ce à quoi moi j'ai répondu : si vous avez parlé d'IDESS dans d'autres lieux, c'était une erreur puisque IDESS c'est la compétence du CWES, point à la ligne. Parfois on utilise la réglementation quand ça nous convient bien. » (ConcertES)

Bien que la composition du banc « économie sociale » du CWES soit plus variée que celles de la PFES ou la CSE, le CWES n'est pas le vecteur qui permet aux acteurs de l'économie sociale de sortir des compétences préétablies par le décret relatif à l'économie sociale²²⁹. Cela ne semble pas faute d'essayer de se saisir de dossiers à l'ordre du jour dans les instances de concertation sociale wallonne parentes (le CESW et ses commissions).

« On aimerait bien aussi pouvoir parler de tout, parce qu'on estime que l'économie sociale est transversale. » (ConcertES)

Deux problèmes se posent alors. Le premier est d'ordre plutôt logistique et concerne la temporalité de demande et de remise d'avis qui sont systématiquement traitées préalablement par les partenaires sociaux dans les instances bipartites avant que le CWES ne puisse se réunir pour aborder les mêmes questions. Les raisons portent sur les moyens à octroyer à la pratique consultative : les partenaires sociaux ont des représentants dont la fonction principale est de suivre les dossiers du CESW et de porter les positions de leur organisation. De plus le CESW est continuellement sollicité sur une multitude de questions. Le CWES reçoit beaucoup moins de questions et les représentants de l'économie sociale au CWES ont souvent d'autres fonctions

²²⁹ Décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, *Moniteur belge*, 31 décembre 2008.

à assumer en dehors des instances. Le banc de l'économie sociale étant assez hétérogène de surcroît, la construction d'une position prend du temps, et prend aussi souvent des airs d'échanges d'informations entre les membres.

« C'est une courroie de distribution, à la fois pour faire entendre la réalité du secteur et pour moi d'avoir accès d'une certaine manière aux cabinets, aux administrations, aux autres fédérations. C'est aussi des lieux où on se voit entre fédérations, sinon on ne se croise pas forcément. Tout ce qui est informel dans ces réunions. » (Ressources)

La temporalité plus lente du CWES en comparaison avec les instances de concertation sociale le rend dépendant des travaux menés par ces dernières. Pourtant, formellement, le CWES dispose d'une autonomie consultative et remet ses avis indépendamment de ceux du CESW. En pratique, il paraît stratégiquement peu porteur pour le CWES de remettre des avis déconnectés de ceux des partenaires sociaux.

« On a amené un point, un programme de travail par rapport aux services de proximité, donc tout ce qui est titres-services, IDESS. (...) et là ils disent : 'oui, mais on est occupé à travailler là-dessus, dans une commission emploi-formation, et donc, avant d'aller plus loin, il faut entendre la version de la commission emploi-formation, et puis on verra s'il y a des choses à faire ou pas'. Et là, donc la réunion est fixée pour lundi, et je viens d'apprendre que la commission emploi-formation n'a pas du tout traité des mêmes questions, on est tout à fait sur autre chose. Et donc on vient de perdre un mois parce que simplement on a écouté les partenaires sociaux, on n'a pas voulu aller outre et on s'est dit on va attendre cette réunion pour un peu voir ce qui a été discuté. Et là on perd un mois qu'on aurait pu mettre à profit pour d'autres choses. Donc ça reste compliqué. » (ConcertES)

Ce genre de situation est à l'origine du deuxième problème et source de tensions entre *insiders* et *outsiders* : les partenaires sociaux arrivent au CWES en étant déjà liés par des accords déjà conclus entre eux dans les commissions du CESW.

« C'est un des risques avec l'économie sociale et le fait qu'ils soient comme ça, le cul entre deux chaises c'est que, en réunion, je sais qu'ils essaient de forcer beaucoup d'autres portes. Mais comme on est dans la configuration actuelle, le fait est qu'ils vont remettre en jeu des dossiers qui sont très délicats, des accords qui ont été passés et que si on remet ça en jeu, ça risque de détricoter... On ne va pas commencer à remettre en cause des trucs. » (CSC Wallonie – Représentant pour l'économie sociale)

Les partenaires sociaux préfèrent donc ne pas rouvrir les débats déjà clôturés qu'ils ont eus préalablement. Cela restreint la dynamique du CWES et sa possibilité de produire des consensus sur base des positions des trois bancs présents²³⁰.

²³⁰ Par exemple, le rapport d'activité du CWES pour 2017 précise : « Le CWES n'a rendu aucun avis au cours de l'année 2017. Différents projets d'avis d'initiative ont été proposés (réforme APE, Portefeuille intégré d'aides) mais aucun avis n'a été adopté faute d'unanimité sur les projets », « Rapport d'évaluation globale sur l'exécution du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, Année 2017 », adopté le 19 novembre 2018, p. 7.

Les tensions entre les acteurs de l'économie sociale au CWES et les partenaires sociaux se rencontrent également dans les autres CES. Les partenaires sociaux sont pris dans des logiques différentes selon les instances dans lesquelles ils siègent, d'autant plus quand celles-ci sont toutes amenées à remettre des avis sur les mêmes sujets.

« Donc il faut différencier, qu'au Conseil économique et social, il y a la plateforme [PFES] et il y a la commission économie et emploi. Et donc quand, par exemple, on donne un avis sur l'ordonnance ou sur un arrêté sur l'économie sociale, la plateforme va rendre un avis, mais le conseil va rendre un autre avis en fait, qui en général peut être le même, mais en fait pas vraiment... » (FGTB Bruxelles)

La transformation de la PFES en CCES présente le risque de voir émerger des tensions entre le CCES et le CESRBC similaires à celles que connaissent le CWES et le CESW.

« Mais les missions sont différentes. Pour l'instant, la PFES c'est uniquement... donc il y avait très peu de conflits potentiels. Demain, en fonction de ce que sera réellement ce conseil consultatif, peut-être que la temporalité jouera différemment. » (Collaborateur Cabinet Gosuin)

Face à cette concurrence entre les instances et compte tenu de l'avantage des instances de concertation sociale, les acteurs de l'économie sociale cherchent à pénétrer dans les débats qui s'y tiennent en relayant leurs intérêts via les syndicats.

« Les organisations faïtières qui nous envoient leurs mémorandums envoient également leurs observations sur les décrets. Parce qu'ils savent qu'ils vont prendre part à ce rôle de défense. Parce qu'ils ne peuvent pas rendre d'avis eux-mêmes directement. Ils vont donc tenter d'introduire leurs points de vue dans les avis du SERV par l'intermédiaire des syndicats. » (ABVV – représentant pour l'économie sociale, #40)

Cette stratégie est néanmoins incertaine et fortement conditionnée à la qualité des relations interpersonnelles entre représentants de l'économie sociale et représentants syndicaux.

« Et nous, on peut parfois, je ne dis pas qu'on peut tout le temps, mais on peut avoir un œil dessus et en tenir compte dans les commissions où on siège. » (CSC Wallonie – représentant pour l'économie sociale)

Dans tous les cas, les pratiques des acteurs de l'économie sociale dépendent des pratiques exercées par les partenaires sociaux.

2.4.3 Organiser la répartition des thèmes : les « Conseils consultatifs stratégiques » flamands

En Flandre, la fonction consultative est organisée de telle sorte à éviter, en théorie, la concurrence entre les instances : douze conseils consultatifs stratégiques, des *strategische adviesraden* (SAR), ont été mis sur pied par le décret du 18 juillet 2003²³¹. Ce décret réorganise

²³¹ Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, *Moniteur belge*, 22 août 2003.

toutes les instances consultatives en déterminant, pour chacune, les compétences (*beleidsdomeinen*) pour lesquelles elles sont reconnues expertes et doivent être consultées. Les SAR sont chargés de répercuter les changements observés dans le domaine, de réfléchir à sa vision future, et de conseiller le gouvernement flamand sur les décrets qu'il souhaite adopter. Ils doivent aussi suivre et faire des propositions au gouvernement sur les mesures européennes et internationales en lien avec leur domaine d'expertise²³². Le SERV est le SAR pour les secteurs suivants : chancellerie et gouvernance, travail et économie sociale, économie, science et innovation, énergie²³³. Cette attribution est un problème pour la représentation de l'économie sociale et la CSE : c'est le SERV qui est la référence consultative. Dès lors, les situations de concurrence ne sont pas évitées, à l'image de ce qu'il se produit en Wallonie.

« Le plus pénible est souvent que, si le problème se pose et si on arrive à un accord en commission économie sociale, vous obtenez la discussion, mais en réalité, c'est le SERV qui détient la vraie autorité et la commission du SERV n'a en réalité qu'un pouvoir d'avis. » (Koepel LDE, #41)

En conséquence, les partenaires sociaux qui considèrent la CSE comme un doublon d'une commission du SERV, mais qui, contrairement à cette dernière ne permet pas le même degré de participation.

« Je pense que cela ne marche pas pour deux raisons. La première est que nous n'avons pas de compétence d'avis. Contrairement à tous les autres comités du SERV, il n'est pas obligatoire de demander l'avis de la Commissie Sociale Economie mais bien celui du SERV. » (ABVV, #42)

En revanche, il n'y a pas de doublon dans la remise des avis puisque, formellement, le gouvernement n'en demande qu'au SERV lorsqu'il s'agit d'économie sociale. Il arrive néanmoins que la CSE formule un avis, à la demande du gouvernement ou du SERV, mais celui-ci repasse automatiquement par le SERV, qui est la seule instance habilitée à remettre des avis sur l'économie sociale.

« Les avis qu'ils formulent doivent être confirmés par la commission du travail. Parce que c'est une commission du SERV, prévue par décret. L'avis doit émaner du comité consultatif du travail. Néanmoins, beaucoup d'avis [de la CSE], parce qu'ils sont aussi présents, sont repris, car il y a un flux de transmission de ce comité vers le comité d'avis régulier » (collaborateur cabinet van Bremp, #43)

Cette procédure a un impact sur l'image de l'économie sociale que les partenaires sociaux flamands ont tendance à percevoir comme un tremplin (*doorstroom*) pour les groupes-cibles vers le marché du travail régulier. La CSE pourrait avoir la possibilité de contrebalancer cette image, cependant, elle ne dispose d'aucune compétence concrète dans le processus de prise de

²³² Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, *Moniteur belge*, 22 août 2003, Article 4.

²³³ SERV, www.serv.be/ (page consultée le 10 février 2019)

décision, si ce n'est travailler à la vision future de l'économie sociale. Ce manque d'objectifs concrets pèse sur le fonctionnement de l'instance.

« Nous n'avons pas de compétence d'avis. Donc, contrairement aux autres comités du SERV il n'est pas obligatoire de demander l'avis de la Commissie Sociale Economie. Mais bien au SERV. » (ABVV, #44)

Dans l'absolu, elle pourrait être l'occasion pour les acteurs d'instaurer de nouvelles pratiques de dialogue, moins axées sur la participation directe à la prise de décision.

« Je pense que cela a également à voir avec l'évolution du pouvoir politique qui s'est élargi. Cela a créé un type de dialogue très différent au cours des dix dernières années. J'ai l'impression qu'il y a beaucoup plus de reconnaissance mutuelle et la reconnaissance existe. » (Vlaams Overheid, #45)

Ce genre de dynamique a néanmoins peu de chance de survenir, car elle ne comporte pas suffisamment d'incitants pour garder les acteurs autour de la table : seuls certains représentants de l'économie sociale pourraient être intéressés. Les partenaires sociaux ont déjà leurs canaux de participation, et les représentants sectoriels du secteur de l'insertion représentent une partie de l'économie sociale qui est déjà reconnue. Plus généralement, un phénomène de dépendance au sentier caractérise la consultation-expertise – singulièrement dans les Régions – dont le centre de gravité reste les CES.

« Ce type de structure [CCES] sera toujours logée au niveau du Conseil économique et social parce que c'est la maison de la concertation. » (Collaborateur, cabinet Gosuin)

Les CES ont le monopole de l'organisation de la fonction consultative. Cela crée *de facto* une barrière à l'entrée pour les experts *outsiders* qui doivent trouver leurs places aux côtés des experts par défaut des CES, les partenaires sociaux.

2.5 Consultation – solution

« Je crois que de notre côté, des partenaires sociaux, c'est ce qu'on dit toujours aux syndicats aussi, pour être respectés dans notre rôle, il faut apporter des solutions et conclure des accords. Parce qu'on ne peut pas se plaindre de ne pas être écoutés si on ne vient pas avec des solutions. » (FEB)

La concertation-expertise et concertation-solution interviennent durant les mêmes étapes du processus de décision politique, dans la foulée de propositions qui sont émises de la part du gouvernement. La consultation-solution reflète une attente spécifique de la part des représentants étatiques : plus que de l'expertise, le gouvernement cherche l'appui, voire l'approbation anticipée, des acteurs sur la décision qu'il est en train de prendre. Pour cela, les acteurs doivent s'accorder et parler d'une même voix. En s'assurant de l'adhésion des acteurs concernés dès les premières étapes du processus, et en orientant sa décision dans le sens qu'ils

proposent, le gouvernement pare aux critiques qui pourraient survenir après l'adoption de la décision. L'attente de solution de la part de l'acteur étatique pose une condition à la participation des acteurs : pour que leur avis soit entendu, il faut qu'il reflète un compromis. Cette condition porte conséquence sur la composition des instances et les positions des acteurs à ce sujet : le compromis doit être réalisable. Les acteurs doivent être prêts à trouver des points d'entente et manifester cette volonté en se reconnaissant comme interlocuteurs légitimes. Cette condition illustre le fossé entre *insiders*, qui s'acceptent mutuellement comme interlocuteurs, et *outsiders*, qui ne sont pas perçus en tant que tels par les *insiders*. Dès lors, l'échelon de la consultation-solution illustre un seuil que les acteurs de l'économie sociale ne parviennent pas à passer.

La recherche de consensus peut apparaître, au premier abord, désarçonnante pour les partenaires sociaux habitués à négocier en s'opposant. Néanmoins, la consultation-solution est à envisager dans le cadre de la relation avec le gouvernement et non comme une relation concernant uniquement le clivage employeurs-travailleurs.

« C'est très inattendu, parce que moi je venais, j'étais déléguée, on disait comité sécurité-hygiène à l'époque, CPPT du FOREM, et je vous jure qu'être déléguée CPPT au FOREM, il y a du boulot. Donc j'étais sans arrêt, sans arrêt dans la lutte. Tout le temps, tout le temps, tout le temps. Quand je suis arrivée au CESW, je me disais : c'est quoi ça ? Parce qu'il fallait avoir un accord. Je ne savais pas ça, je n'étais pas drillée pour ça (...) Et puis alors je me suis prise au jeu. Mais alors il y avait : quel type de relation je vais créer avec ces gens qui ne sont pas mes ennemis ? Je ne veux pas leur extorquer des choses, je veux créer un consensus avec eux. »
(FGTB Wallonie)

C'est le caractère contre-intuitif du consensus entre représentants des travailleurs et des employeurs qui en fait sa force de conviction. L'accord négocié et puis porté par les partenaires sociaux revêt alors une plus-value particulière,

« Et donc la concertation c'est : est-ce qu'on arrive à suggérer des choses en termes d'amélioration entre la première et la deuxième lecture, est-ce qu'on arrive à avoir un avis unanime ? Ce qui a plus de poids parce que ça démontre qu'en tant que partenaires sociaux, au niveau patrons et syndicats on a une même vision ou en tous cas on a un point d'équilibre. »
(CSC Wallonie)

Les partenaires sociaux sont aidés dans leur démarche de recherche de consensus par l'environnement des instances dans lesquelles ils baignent. Les secrétariats des instances, en préparant et en soutenant les débats au niveau technique, encouragent la formation d'équilibres et de visions communes. La pratique du consensus est dès lors entretenue par le mode de travail qui prévaut dans les instances et qui constitue la raison d'être des secrétariats.

« On essaie de faire en sorte que les gens continuent à se comprendre, à se parler, et à faire des compromis. Ça c'est notre rôle, aussi bien de moi ou du secrétariat. C'est d'être là, faciliter,

pousser vers des compromis. Ça, c'est la valeur ajoutée de la maison, et donc c'est notre objectif, notre mission, notre rôle. » (Président CNT)

Il n'est pas exagéré, à l'image du consociativisme qui prévaut dans les relations entre partis politiques en Belgique, de parler d'une véritable culture du consensus (Sinardet 2011). Celle-ci est perçue par les partenaires sociaux comme un moyen de se démarquer d'autres formes de consultation (en particulier la consultation-expertise) et leur confère un rôle potentiel de partenaires dans la construction des politiques. Cet objectif de consensus peut néanmoins se muter en pression au consensus et conduire les acteurs à formater leurs avis en ce sens. Par exemple, en laissant de côté les aspects litigieux.

« Dans certains avis rendus par le Conseil économique et social ou le CNT, on se rend compte qu'il y a des pans entiers des volets du projet qui est soumis à consultation qui sont ignorés. Pourquoi, parce qu'à un moment donné, entre organisations patronales et syndicales, on a dit : 'on ne va pas remettre un avis qui ressemble à une armoire avec des tiroirs qui vont dans tous les sens', donc ce qu'on appelle les fourchettes au niveau wallon. Et donc parfois on fait les impasses sur certaines thématiques en disant : 'on verra plus tard, on demandera des précisions plus tard au gouvernement'... » (UCM)

L'enjeu de présenter une position unifiée au gouvernement porte non seulement sur l'influence espérée de celle-ci, mais touche également à la participation des acteurs. Formuler une position consensuelle, c'est la garantie de la continuité de la fonction consultative, car cela correspond à ce qui est attendu par l'État. Les représentants étatiques attendent de celle-ci qu'elle leur fasse gagner du temps et de l'efficacité en leur communiquant une vision agrégée des intérêts en présence. Si les acteurs ne s'accordent pas, il y a peu d'incitants pour le gouvernement à recourir à la consultation-solution.

« Et donc le langage était parfois plus mesuré, pour éviter à un moment donné de ne présenter au gouvernement des points faibles dans lequel celui-ci se serait engouffré en disant : écoutez, ça ne sert à rien de nous consulter parce que ce sont des avis, autant lire vos presses respectives, on sait ce qu'il en est. » (UCM)

C'est la crainte d'être moins consultés qui amène les partenaires sociaux à résister aux pressions à l'élargissement des instances. Interrogés sur le projet (aujourd'hui abouti) d'intégrer des acteurs environnementaux dans les organes du CESW, ils pointent le risque d'implosion de la consultation.

« Le mettre en place de manière aussi brutale sans autre forme de préparation, c'est autant dire que l'on casse la concertation et que l'on casse la consultation. Parce que de toute façon, on ne fera que remettre des avis divisés. Et avis divisés, égal gouvernement maître à bord. » (CSC Wallonie)

Cette crainte de dévalorisation de la consultation est également présente chez les partenaires sociaux plus récents. Pour les employeurs du secteur non marchand wallon, l'élargissement des

instances est une « fausse bonne idée » et déposséderait l'instance— au sein de laquelle ils ont peiné à rentrer — de ses moyens.

« En tous cas l'élargissement pur et simple ça viderait la structure. Et je pense globalement que ça ne ferait pas avancer les questions environnementales. Parce qu'il n'y aurait plus de consensus, on va tourner en rond. On va d'une part perdre toute une capacité de travail et de consensus et de dialogue entre les organisations patronales, les organisations syndicales, et on ne va pas avancer fort sur l'environnement. Donc je trouve que c'est une fausse bonne idée. » (UNIPSO)

La crainte de ne plus parvenir à un consensus en cas d'élargissement et de provoquer le délitement des instances repose sur l'impression que les *outsiders* seraient moins enclins à négocier leurs positions pour atteindre un compromis, car moins rodés à la culture du consensus. Cela met en évidence la corrélation entre le pouvoir de participation alloué aux acteurs à travers l'instance et leur inclinaison à chercher un compromis. Plus le potentiel de participation est faible, plus les acteurs camperont sur leurs positions.

« J'avais l'expérience d'être président de la députation permanente, donc un organe politique, et pas mal de réunions avec des représentants des pouvoirs publics et de la politique. A vrai dire, avoir des discussions avec des représentants dans le secteur de l'économie sociale, ce n'était certainement pas plus facile pour aboutir à des conclusions et à des accords entre eux tous pour aller dans un certain sens, que dans d'autres institutions où les idées étaient aussi divergentes, mais où il y a plutôt une attitude, on doit décider et donc chacun doit se plier un peu vis-à-vis des autres. Là c'était parfois un peu plus combatif dans le sens que chacun tenait un peu à ses positions. » (Ancien président du CA de VOSEC)

En formulant un consensus, il y a un glissement entre la position initiale des acteurs, qui reflète leurs intérêts particuliers, et la position négociée, fruit du compromis, qu'ils doivent s'approprier et défendre. Par conséquent, la multiplicité des instances provoque parfois des positions inconfortables pour les *insiders*, qui expliquent leur désinvestissement, comme cela est observé dans les instances relatives à l'économie sociale. Pour certains *insiders*, il faut néanmoins jouer le jeu de chaque instance et essayer de dégager des compromis ou de défendre des positions par rapport aux thèmes et compétences de chaque instance.

« C'est deux organes différents. Maintenant, il y a des acteurs qui siègent dans les deux. Je suppose que si on dit une chose dans un organe, on dira la même chose dans l'autre. Mais, étant donné qu'il peut y avoir d'autres acteurs autour de la table, c'est possible que les avis ne soient pas 100 % les mêmes. » (CGSLB)

« [P]our avoir les discussions, il faut séparer les deux. Ici c'est les aspects socio-économiques, sinon il y a trop d'infiltrations et d'amalgames. Donc je peux certainement, facilement soutenir un positionnement différent, enfin c'est rare que ce soit vraiment conflictuel, mais je peux partager un autre avis dans un conseil de la mobilité. » (BECI)

Pour d'autres, il est préférable de s'abstenir de ce genre de pratique, afin de ne pas porter préjudice aux instances consultées.

« Ce n'est pas possible de dire le contraire de ce qui a été dit via un organe tel que le CNT ou le CCE, surtout le CNT (...) Quand on signe un avis du CNT, évidemment que c'est un engagement. (...) Ce n'est pas une chose aussi évidente que ça peut apparaître dans l'esprit des gens, parce que certains administrateurs disent 'bon, ce n'est qu'un avis, on peut revenir là-dessus', mais donc ça veut dire que quelque part ça participe de la décrédibilisation de certaines institutions. Donc le poids réel d'une institution telle que le CNT ou le CCE... le poids s'affaiblit de facto. » (UCM)

Dans ce cas la recherche de compromis n'est pas juste un moyen de garantir l'influence d'un avis c'est l'assurance de préserver un système qui leur est favorable en termes de participation. Si l'ensemble des acteurs interrogés est bien conscient de la force d'un compromis dans la remise d'un avis au gouvernement, faire de ce paramètre une priorité distingue les *insiders* des *outsiders*. Ces derniers préfèrent, en cas de blocage des discussions, remettre un avis divisé qui relaie leurs positions particulières tandis que les *insiders* sont davantage guidés par la réalisation d'un compromis.

2.6 Concertation tripartite

La concertation tripartite désigne l'association des acteurs au travail du gouvernement lors du cadrage des orientations politiques de ce dernier et des projets qu'il entend mener. Elle se déroule, dès lors, bien plus en amont que la consultation. Elle concerne la participation des *insiders* à la détermination de projets tels que la stratégie 2025 pour Bruxelles, le plan Marshall 2022 en Wallonie, ou encore le *Pact 2020* en Flandre. Dans ces cas-là, elle est véritablement tripartite. Elle peut aussi renvoyer à une délégation de la discussion du gouvernement vers les partenaires sociaux afin qu'ils élaborent un cadre autour d'un dossier particulier et d'envergure : une réforme de l'emploi, des pensions, etc. Dans les deux cas, il y a un partage de l'espace public entre l'État et les partenaires sociaux, le gouvernement ne détermine plus seul l'agenda, bien qu'il l'initie formellement au moyen de sa déclaration de politique générale. La concertation tripartite est peu « routinisée », elle se déroule plutôt sur une base *ad hoc*, et est moins formalisée que la consultation (Ebbinghaus 2010). Elle peut être longue, fastidieuse et comporte le risque, pour les partenaires sociaux, d'être rompue, ce qui laisse la main au gouvernement et fait repasser les échanges dans une logique de consultation²³⁴. L'enjeu, c'est que le gouvernement laisse de la place aux partenaires sociaux pour qu'ils puissent décider aussi. Cependant, les partis politiques ont des sensibilités différentes sur la manière d'inclure – ou non – les partenaires sociaux dans la construction des projets politiques gouvernementaux. Il en résulte un recours variable à la concertation selon les partis de la

²³⁴ Voir pour exemple : CNE, « Méfions-nous du comité national des pensions », *Le droit de l'employé*, novembre 2015, p. 4-5.

majorité gouvernementale. Les acteurs interrogés ont dans leur ensemble mentionné que la présence de la N-VA dans les gouvernements fédéral et flamand n'aidait pas à la concertation.

« Aujourd'hui on voit que la valeur que l'on accorde à la fonction d'avis et à la fonction de concertation est devenue très petite. » (VERSO, #46)

Ce sont les partis au pouvoir, et non les partenaires sociaux, qui donnent le ton de la concertation. Ils peuvent en modifier les dynamiques selon leurs règles du jeu. La concertation peut alors nettement affaiblir la participation des acteurs, comme en témoigne cet épisode entre des représentants des partenaires sociaux et des représentants ministériels N-VA.

« Ils nous disent que, par grâce et privilège, ils voudront bien nous faire parvenir les bons textes, mais, en attendant, si on a des commentaires à faire, il faut les faire maintenant. Et, quand on demande si on sera consultés formellement : non, la réponse est non. Et ils ne font même pas semblant, c'est juste non. » (UCM)

Tous les partis politiques n'ont pas une position aussi ferme et déterminée que la N-VA sur le recours à la concertation sociale. Néanmoins, les pratiques observées en la matière montrent que les rapports entre les partenaires sociaux et le gouvernement sont soumis à la volonté de ce dernier. La présence de plus en plus incontournable du gouvernement dans la concertation est d'autant plus susceptible de survenir en temps de crises économique et politique qui se traduisent par des restrictions budgétaires, une distance accrue avec les relais politiques traditionnels, par exemple à travers les piliers philosophiques (Capron 2010). Il semble que ce contexte contribue à faire décliner le poids des partenaires sociaux dans la conduite des politiques.

« Le gouvernement actuel est dans une conception, comme au fédéral, pour lui, la concertation est égale à l'information. Et donc, 'quand j'aurai décidé je vous informerai'. Je vais dire, on n'est pas dans un processus où on commence à discuter tous ensemble plus ou moins à partir d'une feuille blanche. » (CSC-Wallonie)

Par exemple, c'est le gouvernement wallon qui décide des dossiers dont se charge le GPSW. Depuis le changement de gouvernement à l'été 2017²³⁵, plus aucun dossier d'envergure n'est apparu sur la table. Démontrant l'important d'un soutien politique aux instances. La faible mobilisation de la concertation par le gouvernement est également ressentie par les acteurs flamands au niveau du VESOC.

« Je suis directrice depuis 2 ans. Durant ces deux années, il y a eu deux ou trois concertations au niveau du VESOC, presque rien. Et lorsqu'il y avait une concertation au niveau du VESOC, elle était plutôt informative et pas un vrai dialogue entre le middenveld et le gouvernement. Donc l'intérêt que le gouvernement accordait au middenveld, aux partenaires sociaux s'est amoindri. On se retrouve donc en Flandre dans un contexte où il est très difficile de faire porter sa voix. Il règne un peu l'atmosphère : 'nous sommes élus comme hommes et femmes politiques, donc nous pouvons décider, n'intervenez pas'. » (VERSO, #47)

²³⁵ Le gouvernement Borsus a pris ses fonctions le 28 juillet 2017.

Le malheur des uns pouvant potentiellement contribuer au bonheur des autres, les *outsiders* ne sont pas mécontents de la perte de vitesse des partenaires sociaux. Cela leur laisse une voie plus dégagée pour faire remonter leurs aspirations au gouvernement et essayer de s’immiscer dans les processus de co-construction des politiques.

« Là, pour obtenir ce que l’on veut, c’est-à-dire une co-construction des politiques publiques et bien c’est un dialogue qui doit se faire soit avec nos responsables politiques, soit avec l’administration pour arriver à présenter des choses ensemble. Et après, on a la chance que le processus de dialogue pour le moment est un dialogue consultatif, et donc le gouvernement peut encore s’asseoir sur un avis qui serait rendu par le Conseil économique et social, sur les propositions qui seraient construites avec les acteurs. Donc pragmatiquement je dirais qu’une des pistes c’est celle-là aussi : travailler avec les administrations à construire des choses qui répondent tant aux objectifs, aux missions que ce sont donnés l’administration et le cabinet, qu’aux objectifs, visions et missions que ce sont donnés les acteurs de l’économie sociale. » (ConcertES)

L’objectif de participation des acteurs de l’économie sociale vise une co-construction de la décision, qu’elle se déroule selon une véritable relation tripartite, ou, comme c’est généralement le cas, dans une configuration « 2 + 1 » dans laquelle les partenaires sociaux négocient d’abord un consensus entre eux avant de négocier avec le gouvernement sur base de cette position unifiée. Au niveau des instances, ces dynamiques sont censées avoir lieu au sein du VESOC et du CBCES, qui sont des organes tripartites, ou encore du GPSW, qui est, comme le G10, bipartite.

L’intérêt de la concertation et de son intervention précoce dans le processus de décision, c’est la garantie pour les *insiders* de voir leurs intérêts prévaloir sur ceux des *outsiders*. Ce type de participation leur permet de cadrer le débat sur les dimensions socio-économiques prioritairement. Leur argument étant que ce cadrage du débat est davantage gage de l’intérêt général (cf. Chapitre 7) que ce que proposent les *outsiders* en défendant leurs intérêts particuliers.

« C’est le problème avec les groupes distincts à propos de la mobilité, de l’environnement, de la participation des citoyens : c’est qu’ils défendent très souvent leur propre petit intérêt sans toutefois regarder l’économie. Par exemple les voitures de société, mais ils ne se penchent pas sur les embouteillages, ni la mobilité. Ou alors seulement sur une participation directe, mais ils ne tiennent pas compte des intérêts des entreprises. Et c’est comme ça tout le temps. C’est un peu, je pense, un peu une épée à double tranchant. Oui, les partenaires sociaux doivent maintenant prendre en compte tous les autres groupes de pression qui existent également autour d’un éventail de thèmes. Mais cela ne peut pas conduire au fait que seul l’intérêt d’un groupe est poussé. » (VOKA, #48)

En ce qui concerne la concertation, la tension entre *insiders* et *outsiders* reflète moins une lutte dans le cadre de l’accès aux instances que la volonté de contribuer au cadrage et à l’orientation

des politiques. Ils bénéficient, à cet égard, de l'historique des instances de concertation sociale qui entraîne une dépendance au sentier – non plus par embranchement, mais par verrouillage des thématiques et de l'accès. Les CES régionaux étaient destinés, à leurs débuts, à défendre les intérêts économiques situés dans leurs périmètres géographiques, auprès de l'État belge (CRISP 1972, 1973). Lorsque les Régions ont été dotées d'organes parlementaires et gouvernementaux propres, la mission des CES s'est modifiée, ils ont désormais été chargés d'abriter la concertation entre les mandataires politiques et les représentants des employeurs et des travailleurs propres à chaque région (Herremans 1962a, 1962b, 1962c). Ils sont ensuite devenus les interlocuteurs à consulter pour l'ensemble des politiques régionales, qui croissent au gré du processus de fédéralisation (cf. *infra*). Au niveau fédéral, il y a une démarcation entre les matières économiques et sociales – alors qu'elles sont traitées conjointement dans les CES. Cette distinction historique se manifeste entre le CNT qui traite les thèmes relevant du champ « social » tandis que le CCE se charge des thèmes « économiques ». Le G10, quant à lui, bien qu'étant informel et ne répondant dès lors pas à un mode de participation clairement délimité, s'occupe plutôt des matières sociales (les premiers AIP étant d'ailleurs appelés « accords de programmation sociale »). Bien que les instances n'échappent pas à une diversification des thématiques abordées, au-delà des seules questions touchant aux salaires et aux conditions de travail, le périmètre de la participation des acteurs reste intact :

« En soi, on se limite à la relation employeur-travailleur. » (FEB)

Ce périmètre est également bien présent dans l'esprit des partenaires sociaux régionaux, ce qui relève d'une certaine logique puisqu'il correspond à leurs intérêts particuliers. En revanche, les fonctions assignées aux instances et l'étendue des compétences régionales dont elles traitent peuvent rendre ses frontières perméables. Face à cela, les partenaires sociaux cherchent à recentrer la « concertation » régionale vers la « concertation sociale ».

« Il faut continuer cette concertation sociale. Puisque c'est le seul lien, disons de la vraie réalité économique et emploi. » (BECI)

Cette remarque prévaut également dans le cas où les partenaires sociaux ne se retrouvent pas seuls autour de la table.

« Je dirais même un activiste dans une association de citoyens, que ça s'appelle IEW, ou vélo ou n'importe, qui est ici, il est appelé à l'ordre pour limiter ces interventions et axer sur les aspects économiques et emploi. C'est une autre approche. Et je crois qu'on parvient à faire la distinction. » (BECI)

Le maintien de la distinction est un moyen pour les partenaires sociaux de préserver la fermeture des instances de concertation sociale et, surtout, la hiérarchisation entre les partenaires sociaux et les autres intervenants issus de la société civile. La consultation-solution, la concertation et

la négociation restent réservées aux *insiders*. Cependant, les partenaires sociaux ne sont plus les seuls à porter une voix sur les problématiques socio-économiques, et ils prennent conscience de cet état de fait. Ils ne sont pas directement menacés au niveau de leur position dans les instances, mais une concurrence peut s'installer au niveau des discours, des idées, des propositions alternatives qui sont portées. De plus, la diversification des thématiques en lien avec le monde du travail transforme également les dynamiques de la prise de décision. D'une part, elle amène – informellement (voir extrait ci-dessous) – d'autres acteurs que les partenaires sociaux autour de la table, ce qui confère un caractère formellement consultatif aux échanges. D'autre part, s'il est possible d'analyser les thématiques au prisme du rapport travailleur-employeur, il est de plus en plus difficile de défendre une position en isolant cette relation des autres enjeux auxquels touche la thématique.

« Je pense à notre convention sur l'alcool et la drogue, ce n'est pas un thème qui est uniquement fermé au sein de l'entreprise, non, ça a des conséquences beaucoup plus larges, donc on a demandé l'aide et la participation dans l'élaboration de notre outil des ONG... Je parle aux activités sur la lutte contre le stress et le burnout. Ce n'est pas quelque chose uniquement dans l'entreprise, ça a des conséquences, comment gérer ça ? Le thème des malades de longue durée. Comment gérer ça ? Ce n'est pas uniquement au sein de l'entreprise. C'est les mutuelles, c'est la médecine, c'est l'INASTI, c'est les centres spécialisés d'accompagnement... Donc on a intérêt à les regrouper pour dire : essayons d'élaborer une vision unique, et chacun doit trouver sa propre place, rôle, mais on a une vision commune. C'est ce qu'on a fait, c'est ce que font les conseils économiques et sociaux sur certains thèmes. Ce n'est pas la concertation sociale dans le sens dialogue social, mais c'est quelque chose de nouveau. » (Président CNT)

Malgré la présence de dynamiques nouvelles (qui restent conditionnées à la hiérarchisation des intérêts), une démarcation se maintient entre la consultation, plus ouverte, et la concertation. Une césure sépare les *insiders* des *outsiders* et contribue au renforcement du seuil normatif, à savoir l'engagement des acteurs par rapport à la mise en œuvre des décisions auxquelles ils participent. Certains acteurs ne peuvent s'engager dans la mise en œuvre, ils veulent que l'État mette en œuvre. Or, la concertation nécessite un engagement ferme des acteurs, à savoir qu'ils continuent leur participation au niveau de l'application des décisions prises, en s'investissant dans leurs mises en œuvre, et en les promouvant auprès de leurs bases de membres.

« Il y a des individus qui représentent les ONG. A quoi ils s'engagent ? A une opinion, oui, OK. Une opinion, ça s'écrit, mais le dialogue social est quelque chose qui est tellement ancré dans notre système politique... Notre système politique dépend en partie, pour la mise en œuvre, la préparation, les idées, de faire l'accord, mais aussi de l'exécution des investissements des organisations. (...) Ça, c'est la grande différence. Ils ne parlent pas sur base d'un mandat d'une organisation... enfin la société civile organisée, ils ne prennent pas de rôle dans l'exécution et dans la mise en œuvre des accords, des engagements. » (Président CNT)

Ceci constitue à la fois une barrière et une garantie offerte par le néo-corporatisme. En accordant un monopole de représentation aux partenaires sociaux, l'État les enjoint à faire le lien entre la

décision politique prise au niveau de la concertation et l'acceptation de celle-ci par leurs membres ou leur base. L'engagement qui distingue les *insiders* des *outsiders* consiste à aller au-delà de l'expression de l'intérêt des membres pour construire une vision à long terme.

« S'agit-il seulement d'être le porte-parole des demandes des membres ou est-ce aussi de l'anticipation ? Et aussi, en partie, contribuer à une vision à long terme ? » (VOKA, #49)

Au niveau des instances, il signifie que les pratiques de concertation doivent moins être perçues comme des lieux de revendication, mais plutôt comme des lieux de construction d'accords contraignants. Cette demande d'engagement de la part des acteurs contribue à fermer le dialogue et les instances entre *insiders* et *outsiders*. Les acteurs estiment en effet compliqué d'atteindre un consensus vecteur d'engagement dans les instances où la composition est mixte.

« Il est très difficile de parvenir à un texte de vision commune, dans lequel tout le monde se retrouve. Je pense que nous pouvons nous mettre d'accord principalement sur ce que l'économie sociale est, mais à propos des éléments que nous voulons élaborer, nous restons coincés. » (UNIZO, #50)

Lorsque les acteurs ont le sentiment de ne pas être entendus par le gouvernement, ou bien qu'ils ne parviennent pas à dégager de compromis au niveau de la consultation, leur solution de repli est le lobbying et la défense de leurs intérêts particuliers au gouvernement.

« On n'a pas encore acquis la maturité au niveau des partenaires sociaux, parce que jusqu'à présent, au niveau des partenaires wallons, pour parler d'eux, quelque part, au niveau du Conseil économique, les limites du système c'est : on n'y arrive pas, on n'y arrive pas, celui qui est en phase avec le gouvernement il va aller faire son petit lobby à lui et il n'a pas besoin des autres. » (CSC Wallonie)

Si la concertation ne fonctionne pas, les acteurs paraissent préférer opter pour des stratégies de *lobbying* direct (échelon n° 2 de l'échelle de la concertation) plutôt que pour la consultation (échelons n° 3 à n° 5). Celle-ci est en effet beaucoup plus contraignante et peu prometteuse au niveau de l'influence dans le cas où le gouvernement exprime sa préférence de gouverner seul. Ce raisonnement est également adopté par les *outsiders* qui mesurent le coût important que représente l'engagement dans les dispositifs consultatifs, sans pour autant que cela amène de participation réelle dans la prise de décision.

« Le problème avec la consultation telle qu'elle est organisée, c'est qu'il n'y a pas moyen, même en y ayant associé d'autres acteurs, de participer à l'élaboration des politiques. C'est pour ça qu'on est dans lobby, plutôt que de jouer le jeu de la concertation. S'il y a lieu à réinventer la concertation, plutôt que de multiplier instances, il faut augmenter participation à la décision, augmenter le pouvoir des lieux qu'on consulte. » (SAW-B)

Les acteurs font face à la tentation d'organiser leur représentation en dehors des instances. Dans ce cas l'organisation néo-corporatiste laisse la place à une compétition d'influence entre acteurs telle qu'expliquée dans la théorie néo-pluraliste (Ackers 2014).

2.7 Négociation collective

Ce dernier échelon de l'échelle de la concertation concerne formellement le niveau fédéral. En effet, seuls le G10 et le CNT sont habilités à négocier des accords contraignants, traduits en CCT. Pour les acteurs régionaux, l'optimum de participation s'arrête dès lors à la concertation tripartite. Les instances régionales bipartites (les CES) « *have no actual power to decide* » (Bouteca, Devos, et Mus 2013, p. 295).

« Aujourd'hui, contrairement à ce qui se fait au fédéral, on ne conclut au SERV aucun accord juridiquement contraignant, aucune convention collective de travail, on ne détermine aucune contribution. Nous concluons donc des accords, mais ceux-ci portent essentiellement sur ce à quoi nous pensons que la politique devrait ressembler. (...) Donc ce sont des accords, mais plutôt des accords sur la façon dont nous pensons que la politique devrait être, pas des accords comme ceux du G10 ou des conventions collectives de travail dans lesquels on convient par exemple que les employeurs paient une contribution ou autre. Ça, nous ne faisons pas. » (VOKA, #51)

En l'absence de représentants au niveau fédéral, les acteurs de l'économie sociale ne sont pas non plus concernés par la négociation collective. Ils jugent d'ailleurs ces instances trop rigides.

Au niveau Conseil Central de l'économie, au niveau Conseil fédéral du développement durable, c'est à des niveaux comme ça qu'il faut essayer de faire bouger les choses. Au niveau CNT ce n'est pas ça quoi. Ou alors, de manière beaucoup plus limitée. (ConcertES)

L'économie sociale est cependant représentée partiellement par les fédérations d'employeurs du secteur non marchand (cf. Chapitre 5, 1), qui concluent des accords avec les gouvernements régionaux. Ces « accords du non-marchand » sont régionalisés en raison de l'éclatement des pouvoirs subsidiaires pour ce secteur d'activité entre le niveau fédéral, les Communautés et les Régions (Arcq et Kreszlo 2010). Ils ne constituent dès lors pas une véritable négociation et s'apparentent plutôt à un « tripartisme officieux » (Arcq et Krzeslo 2010, 383).

L'État ne dispose que d'une faible capacité à s'immiscer dans la négociation collective. Il a, en revanche, la possibilité de ne pas porter exécution des parties des accords qui, de par leurs thématiques et les compétences qu'elles concernent, doivent être traduites en loi, décret, ou ordonnance. Les partenaires sociaux terminent d'ailleurs toujours leurs accords par une formule enjoignant le gouvernement à formaliser le résultat de leurs négociations.

« Les partenaires sociaux interprofessionnels demandent au gouvernement de soutenir cet accord interprofessionnel (AIP) via l'exécution des dispositions nécessitant une intervention législative ou réglementaire »²³⁶

²³⁶ Conseil National du Travail, « Accord interprofessionnel 2017-2018 », p. 10.

Une série de points peuvent cependant être négociés sans dépendre de l'approbation du gouvernement, car ils sont supposés concerner uniquement les partenaires sociaux à travers la relation salariale qui lie travailleurs et employeurs.

« Le salaire est la propriété des employeurs et des travailleurs. On parle des cotisations, sur les salaires. Les cotisations, c'est du salaire, qu'on enlève du salaire. Et donc c'est quelque chose qui leur appartient. La sécu, en grande partie, pas toute, mais à deux tiers, c'est quand même financé par les contributions des travailleurs et des employeurs. C'est leur argent. Donc s'ils s'engagent à quelque chose, ça engage à quelque chose de juridique, des contraintes. » (Président CNT)

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail, les acteurs qui signent l'accord négocié y sont liés, et s'exposent à des sanctions en cas de non-respect. Ces accords peuvent en outre acquérir une force obligatoire pour l'ensemble des employeurs et des travailleurs (y compris ceux qui ne sont pas affiliés à un des acteurs signataires) lorsqu'ils sont sanctionnés par le Roi et publiés au Moniteur belge sous la forme d'arrêtés royaux. La possibilité de produire des CCT octroie donc un pouvoir certain aux partenaires sociaux interprofessionnels, qui reste subordonné à celui du Parlement et du Gouvernement : la hiérarchie des normes place la CCT en dessous des lois, décrets et ordonnances²³⁷.

La négociation est aussi la fonction qui scelle l'autonomie des acteurs. Elle renforce en outre leur légitimité d'*insiders* par l'engagement qu'elle exige d'eux après la signature de l'accord.

« C'est réglé, c'est autoréglé par ce système parallèle de démocratie sociale qui décharge en partie le monde politique de beaucoup de conflits potentiels. Ça c'est un des avantages, ou la plus-value du dialogue social. C'est autre chose que quelqu'un qui essaie d'influencer le monde politique, et où c'est l'autorité, le pouvoir public ou l'État ou les juges qui doivent... Par exemple la défense des animaux, Gaia notamment, comme d'autres : 'on veut que les animaux soient protégés et le gouvernement doit faire ça, et ça, et ça'. – Et vous, qu'est-ce que vous faites ? – 'Ce n'est pas nous, nous on n'a pas de responsabilités'. Ça, c'est la grande différence. » (Président CNT)

La négociation collective produit des effets au-delà des instances dans lesquelles elle se déroule. Elle est la pratique visible d'un système entier de régulation des conflits sociaux, non seulement au niveau interprofessionnel, mais aussi aux autres niveaux qui structurent les relations collectives de travail. Selon un représentant syndical, c'est ce système et cette pratique de négociation, en Belgique, qui permet de mieux réguler les conflits qu'ailleurs. Puisque les CCT sont des textes opposables en justice, ils lient inextricablement les représentants des travailleurs et ceux des employeurs qui les ont conclus.

²³⁷ La majorité des CCT sont conclues dans les instances paritaires sectorielles et dans les entreprises (Mus 2011).

« En Belgique ce ne serait pas possible²³⁸. Le système de concertation sociale fait qu'une des deux parties saisisrait la commission paritaire et que le président de la commission paritaire, il a pouvoir d'injonction pour faire venir les gens autour de la table. C'est le modèle belge, et donc par essence le système de concertation va aplanir les choses. Et que quand on va se retrouver à la table, il y aura à côté, du patron, un représentant d'un organe représentatif des employeurs, et il y aura un responsable syndical d'un niveau supérieur qui, lui, a une vue sectorielle des choses, et ils vont jouer les apaiseurs de la chose. Ils vont aller ensemble écouter les parties dans un bureau de conciliation pour trouver la solution pour le compte des deux autres. Si ce système-là disparaît, qui va concilier les deux personnes ? Personne ! Et donc c'est le conflit ! » (FGTB nationale)

Ce caractère obligatoire et légal des textes confère un pouvoir aux *insiders*. Il les conduit à réclamer la possibilité de négocier des dispositifs contraignants, y compris en dehors des CCT. Certains d'entre eux dénoncent d'ailleurs une tendance, au niveau de l'ensemble des acteurs et des gouvernements, à prendre des engagements non contraignants. Ils associent ce phénomène à la multiplication des acteurs et des niveaux de pouvoir.

« C'est pour ça que je suis contre les chartes. Tout le monde les signe, mais ça ne sert à rien. Donc moi je préfère les lois. Et alors maintenant chaque fois, dans les chartes, on s'engage à respecter la loi. Mais c'est un recadrage à 180° ça ! S'engager dans une charte à respecter les lois ! Mais les lois, on les respecte, on est obligés ! Si on ne respecte pas les lois, on paie des amendes ou on va en prison ! Et bien je vous assure que répéter ça tout le temps, il y a des gens qui me regardent comme si j'étais une extraterrestre. Et c'est fou ça, parce que c'est la toile de fond : gouvernance, signature de charte, chaque fois qu'il y a un problème, on signe une charte ! Mais c'est absurde. » (FGTB Wallonie)

À l'inverse, la négociation qui donne lieu à des CCT suppose un engagement contraignant de la part des acteurs dans le respect et la mise en œuvre de ce qu'ils ont conclu. En outre, cet engagement porte effet sur l'ensemble de la structure pyramidale de la concertation sociale : la coordination verticale entre les différents niveaux de concertation (interprofessionnel, sectoriel, entreprise) permet de garantir l'application concrète de l'accord (Mus 2011). Au niveau interprofessionnel, la négociation collective se passe au Groupe des 10 et au Conseil National du travail (depuis 1968, avant le CNT était uniquement un organe d'avis). Cependant, l'intervention croissante de l'État pour des raisons partisans (cf. *supra*) et financières (cf. *infra*) déforce l'autonomie de la négociation interprofessionnelle au profit du niveau sectoriel.

« Donc, l'État qu'est-ce qu'il fixe ? Le précompte professionnel, les cotisations de sécurité sociale de base, les réductions structurelles de cotisation de sécurité sociale. Les Régions : les réductions ciblées de cotisation de sécurité sociale et l'activation. Et les secteurs, c'est eux qui fixent le salaire minimum garanti, des cotisations sectorielles spécifiques, etc., donc le salaire minimum il est de 700 et des... Mais dans beaucoup de CCT, il est plus élevé. Et donc à partir

²³⁸ La personne interrogée fait référence à la situation mise en scène dans le film « En Guerre », dirigé par Stéphane Brizé et sorti en mai 2018. Le scénario raconte la mobilisation et le combat des travailleurs pour sauver leur emploi face à la fermeture annoncée par l'employeur. Par cette décision, ce dernier remet en cause un accord passé préalablement avec les représentants syndicaux. C'est à cette dimension précise que le représentant syndical interrogé fait référence lorsqu'il dit que la situation ne pourrait arriver en Belgique grâce au système de conciliation mis sur pied dans le cadre de la concertation sociale.

du moment où une commission paritaire s'est mise d'accord là-dessus, par arrêté on conforte ce point-là et vous êtes soumis aux conditions sectorielles. En fait, c'est les secteurs qui font la différence à la marge. » (UWE)

La question de la place de l'État dans les négociations est directement liée au financement des mesures négociées. À l'origine, la négociation porte sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs, elle comprend également un pan important sur la protection sociale. En Belgique, celle-ci est organisée selon une logique assurantielle obligatoire²³⁹ (Vanthemsche 1994) : « L'assurance permet de répartir sur le groupe la charge des dommages individuels et surtout d'effectuer cette répartition non plus sous forme de secours et de charité, mais selon une règle de justice qui est une règle de droit » (Alaluf 1999). La solidarité entre les travailleurs sur base des cotisations permet de garantir un revenu (un salaire différé) en cas de maladie, départ à la retraite, etc. La protection sociale des individus est liée à la relation des individus au marché du travail et entraîne une gestion tripartite de la sécurité sociale : les partenaires sociaux et des représentants de l'État sont à la manœuvre des organismes de la sécurité sociale (Cantillon 2016). Ces caractéristiques classent la Belgique parmi les régimes bismarckiens (Esping-Andersen 1990). Le rôle joué par les partenaires sociaux est alors central tout au long de la prise de décision, qui est, dans ce cadre, parallèle à la prise de décision classique.

« On prend une partie de votre salaire, et on en fait ce que nous, ensemble, on estime qui est nécessaire. » (président du CNT)

Cependant, la question du mode de prise de décision de ces mesures est étroitement liée avec celle de leur financement (Reman et Feltesse 2003). L'intervention croissante de l'État, à partir de la fin des Trente Glorieuses, dans les négociations s'explique par la part qui lui échoit dans le financement de la mise en œuvre des accords. Cette part n'a fait que croître depuis les années 1970 (Reman et Feltesse 2003), diversifiant les sources de financement. Un « financement alternatif » est mis en place : « Initialement constitué du produit de diverses cotisations spéciales, le « financement alternatif » se résume, depuis quelques années, à affecter à la sécurité sociale une partie du produit de certains impôts. *De facto*, elle équivaut à une intervention de l'État » (Palsterman 2011). Dès lors que les cotisations sociales (tant du côté des travailleurs que des employeurs) ne génèrent plus suffisamment d'argent pour financer la mise en œuvre de décisions qui seraient issues de la négociation, l'État intervient, à la fois dans la gestion du financement et dans la gestion de la décision.

« La grande différence c'est que dans le Pacte social de 44 c'était les entreprises qui finançaient. Toutes les cotisations de sécurité sociale c'est les entreprises qui financent, et il y avait un

²³⁹ Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *Moniteur belge*, 30 décembre 1944.

accord de partage de la productivité. Et donc là vous n'aviez pas d'intervention gouvernementale. Tandis que le modèle est devenu un peu à bout de souffle dans les années 70 avec les crises pétrolières où on n'a plus pu augmenter les cotisations de sécurité sociale et donc c'est le gouvernement qui a fait de plus en plus de financement alternatif. » (UWE)

Dès lors que l'État finance, il participe forcément plus aux discussions et négociations. L'intervention de l'État dans la négociation se manifeste par l'édiction d'une série de règles, dont celles qui portent sur la compétitivité de l'économie et les normes européennes et internationales. Le caractère étatique de la négociation ne se reflète cependant pas dans les instances, qui restent bipartites, dans leur format historique.

« La sécurité sociale est ainsi construite. Là où les partenaires sociaux et les entreprises ont dit : 'd'accord, nous allons payer, nous allons payer cela aux pouvoirs publics, nous allons payer des pensions'. Et ainsi, tout ce modèle participatif et ce modèle décisionnel des partenaires sociaux découlent naturellement d'un contexte dans lequel ils ont créé l'État providence. Mais entre-temps, les partenaires sociaux ne sont plus les seuls, les autorités publiques paient également. Dans le passé, les autorités publiques ne payaient pas, mais maintenant, elles paient de plus en plus, plus directement la sécurité sociale. Et maintenant les autorités publiques disent à juste titre, nous décidons aussi. » (VOKA, #52)

Le cadre de la négociation, bien que désormais plus restreint, reste cependant l'échelon le plus participatif existant en matière de participation formelle des acteurs à la prise de décision. Les instances dans lesquelles se déroule la négociation sont préservées de la question de l'arrivée de la société civile et les *outsiders* interrogés ne réclament pas l'accès à celles-ci. En ce qui concerne l'économie sociale, les tensions se cristallisent, au niveau de l'entreprise ou de certains secteurs, autour de la concertation sociale, et pas au niveau interprofessionnel. Pour commencer, il n'existe pas d'acteur représentatif de l'économie sociale au niveau fédéral. En conséquence, les instances de négociations au niveau fédéral restent préservées des questions d'ouverture à des acteurs-tiers.

2.8 Conclusion : un entonnoir plutôt qu'une échelle ?

L'échelle de la concertation met au jour les pratiques de participation réelles des acteurs à la prise de décision au regard des fonctions des instances. Le pouvoir détenu par les acteurs peut être estimé à l'aune du degré de contrainte du résultat de chaque pratique. Par exemple, les représentants étatiques sont libres de ne pas prendre en compte un avis en considération, tandis qu'ils devront suivre leur engagement dans un accord tripartite.

Type de participation	Résultat
Négociation collective	CCT
Concertation tripartite	Accord
Consultation-solution	Avis (conjoint)
Consultation-expertise	Avis
Consultation-homologation	Agréments
Lobbying	Influence
Action de terrain	Sensibilisation, éducation permanente, grève, manifestation, événement

Le passage en revue des types de participation a montré que les *insiders* et les *outsiders* ne poursuivent pas les mêmes objectifs. L'ambition des acteurs de l'économie sociale est de passer d'un rôle de soutien dans le processus de décision à un rôle de co-constructeur de cette dernière. Cela revient à passer de la consultation-expertise à la concertation tripartite. Pour cela, ils doivent faire face au fait que ce rôle est déjà tenu par les partenaires sociaux, qui ne souhaitent pas le partager. En effet, ils perdent du terrain et de l'autonomie face à l'État en matière de négociation, de concertation et de consultation-solution. Les pressions ressenties par les partenaires sociaux au niveau des plus hauts échelons de l'échelle (la consultation-solution, la concertation tripartite et la négociation), montrent que la participation est en partie conditionnée au bon vouloir des mandataires politiques. Il résulte de cette analyse que la participation à la prise de décision s'apparente davantage à un entonnoir qu'à une échelle. En effet, le sommet de l'échelle n'est pas synonyme de panacée de la participation. Au contraire, celle-ci est de plus en plus contrainte et formatée, car elle doit rentrer dans le carcan prévu dans le cadre du processus de décision politique. Si les acteurs veulent intervenir au plus près de la décision politique ils doivent se contraindre à adopter les formes demandées, y compris les cadrages étatiques. Le seuil normatif prend son sens à cet égard et illustre le refus des acteurs *outsiders* de participer à l'élaboration de politiques dans un environnement institutionnel qu'ils critiquent.

3. La participation sous pression

Cette dernière section examine des contraintes exogènes supplémentaires – à côté de certains éléments tels que le bon vouloir des mandataires politiques – qui pèsent sur le fonctionnement des instances. Deux facteurs sont développés : les changements dans l'architecture institutionnelle de l'État, et la temporalité de la prise de décision politique.

3.1 L'architecture institutionnelle

À l'origine, le système de concertation sociale est organisé au niveau national. L'État était en effet encore unitaire lors des débuts de la concertation interprofessionnelle. La Belgique est progressivement devenue un état fédéral au cours d'un processus débuté dans les années 1970 et achevé en 1993²⁴⁰ (Witte, Myenen, et Luyten 2016 ; Arcq, de Coorebyter, et Istasse 2012). Les transferts successifs du niveau fédéral vers les entités fédérées dotent les Régions d'un nombre croissant de compétences. La dernière réforme en date²⁴¹ a organisé le transfert de plusieurs compétences liées à l'emploi et l'entièreté des compétences liées à l'économie sociale. Ces modifications de répartition des compétences ont dès lors affecté le paysage de la concertation et les stratégies des acteurs y prenant part.

3.1.1 *Transferts de compétences et perte d'influence*

D'emblée, la prise en charge de nouvelles compétences par les Régions peut être perçue comme une fenêtre d'opportunité d'accroître leur participation pour les *outsiders* et les *insiders* organisés sur une base régionale.

« Oui, effectivement, les compétences des Régions se sont accrues, et donc l'étendue des champs de compétences à propos desquels les partenaires sociaux peuvent également débattre, consulter et conseiller a également grandi. » (VERSO, #53)

Les partenaires sociaux régionaux se saisissent des nouvelles compétences pour revendiquer leur expertise et leur importance en tant qu'interlocuteur. Ils n'ont d'ailleurs pas manqué l'occasion d'interpeller, de manière conjointe, les différents gouvernements afin de les inviter à faire appel à la concertation sociale régionale dans la gestion de ce transfert²⁴². Nombreuses sont en effet les compétences concernées qui intéressent non seulement les partenaires sociaux, mais également les acteurs de l'économie sociale. En effet, plusieurs d'entre elles sont liées à l'insertion socioprofessionnelle sont transférées, telles que la réduction de cotisations sur les groupes-cibles, l'organisation et le financement pour l'accompagnement et la mise à l'emploi, l'intégration des bénéficiaires de revenus d'insertion, le dispositif SINE, la gestion des titres-services, etc. (Palsterman 2012). Il s'agit essentiellement des réductions de cotisations sociales portant sur les travailleurs (groupes-cibles). Dans ce cadre, l'économie sociale est entendue dans le sens d'économie sociale d'insertion. Les réductions de cotisations qui « dépendent des

²⁴⁰ Loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

²⁴¹ L'adoption de la sixième réforme de l'État et les modalités qu'elle implique ont fait l'objet d'un accord institutionnel, « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes », décembre 2011. Sa mise en œuvre s'est effectuée en deux volets, en 2012 et 2014. Pour plus de détails, voir (Blaise, Faniel, et Sägers 2014).

²⁴² CESRBC, CESW, SERV, WSR, « Déclaration commune. Transferts de compétences : Principes généraux adoptés par les Conseils économiques et sociaux des entités fédérées », 9 janvier 2013.

caractéristiques de l'employeur ou du secteur d'activités et non du travailleur » restent dans le giron fédéral (Dumont 2015, p. 358). Or, ce sont principalement les caractéristiques alternatives de ses entreprises, et non du personnel qu'elles emploient, que l'économie sociale tâche de mettre en avant en exprimant sa volonté de ne pas être réduite à l'insertion. D'une part, la fédéralisation de l'économie sociale est une opportunité pour les acteurs de l'économie sociale d'insertion. D'autre part elle ne change pas grand-chose au combat mené pour la reconnaissance de l'économie sociale en tant que type particulier d'entreprise, car les compétences qui se rapportent aux statuts juridiques des entreprises, par exemple, restent localisées au niveau fédéral :

« Et donc sur l'aspect belge, fédéral ou régional, de toute façon tu es toujours d'office obligé de t'adapter aux compétences en fonction de qui les a. Aujourd'hui les compétences en matière juridique ou fiscale, c'est dans les mains du fédéral. Alors ce que font les Régions pour te soutenir c'est, ils mettent en place des mécanismes. » (USCOP)

Les thématiques par excellence de la concertation sociale sont, elles, maintenues au niveau fédéral : le droit du travail, la sécurité sociale, la politique salariale, l'essentiel de la sécurité sociale. Les partenaires sociaux et les instances fédérales gardent leur raison d'être et ne manquent pas de le rappeler.

« Il y a quand même, dans la concertation sociale, assez de matières qui sont restées fédérales. La concertation sociale elle-même, tout ce qui est la formation des salaires, les conditions de travail, pas mal de choses. Il y a quand même moyen encore de faire quelque chose au niveau fédéral, mais il faut le faire. » (FEB)

Les partenaires sociaux fédéraux ont en effet tendance à plaider un fédéralisme organisé qui leur permet de continuer à jouer un rôle actif dans la concertation sociale et de rester un interlocuteur du gouvernement fédéral.

« Et puis ça nous aide aussi de plaider l'aspect fédéral et l'aspect important pour le pays du Conseil, parce que du coup on peut peser sur le gouvernement fédéral. Si on dit : finalement ce conseil n'est là que pour solder les comptes et dire ce qui va à la région et ce qui reste au fédéral, alors le fédéral ne nous écoute plus et la Région ne nous écoute plus non plus. Donc on a quand même intérêt à plaider la cause fédéraliste au CNT pour pouvoir influencer la politique fédérale. » (UCM)

Du côté des acteurs syndicaux, la tendance n'est pas non plus à la promotion de la décentralisation. « Les syndicats sont, en tous cas, non seulement le produit du capitalisme, mais aussi celui de l'État-nation » (Vandaele et Hooghe 2013, p. 141).

« La concertation au fédéral va continuer dans ces cadres-là, mais, simplement, elle se détache de toute une série de sujets qu'il ne faudra plus aborder parce qu'ils seront adoptés sur le plan régional. Ça, c'est peut-être une des premières modifications du paysage de la concertation sociale qui peut parfois poser problème : c'est que dans la mesure où nous sommes très attachés au maintien du dispositif de droits sociaux au niveau fédéral... le droit du travail est un droit fédéral. Évidemment à partir du moment où le cadre institutionnel impose des concertations différentes ça peut poser problème. » (FGTB nationale)

Forcément, le transfert aux entités fédérées implique des différenciations dans les choix et la gestion des politiques concernées. Une conséquence du transfert porte également sur le rôle et la position des partenaires sociaux dans leur participation à la prise de décision. La concertation va être cadrée de manière différente selon les niveaux de pouvoir, puisque les gouvernements sont différents. En règle générale, les partenaires sociaux, régionaux et fédéraux ont tendance à préférer que les compétences soient centralisées, pour des raisons d'efficacité (Bouteca, Devos, et Mus 2013). L'exception à ce constat vise les employeurs flamands, UNIZO et VOKA, qui défendent l'efficacité des compétences sur base de leurs aptitudes à tenir compte des spécificités régionales de chaque entité fédérée. Cette attitude n'est pas surprenante. Certains acteurs du système politico-administratif flamand ont déjà plaidé à plusieurs reprises pour une régionalisation des fonctions de la concertation sociale, dont la négociation salariale, et la possibilité de conclure des CCT régionales (Ongena 2018). Cependant, le système tel qu'il existe paraît déjà assez souple pour tenir compte des différences régionales de productivité. Il y a déjà des différences de salaires entre les Régions pour des secteurs identiques. En conséquence, « le caractère fédéral du système belge de négociation salariale n'empêche pas les salaires de s'adapter aux différences régionales de productivité » (Plasman, Rusinek, et Tojerow 2010). Les questions de régionalisation de la sécurité sociale et de la concertation sociale sont liées à des considérations politiques plus larges. Les prises de positions fermes par les partenaires sociaux sont peu courantes, car extrêmement délicates pour leurs relations, au niveau de la concertation sociale et vis-à-vis de leurs membres. En pratique, un sentiment mitigé et variable d'un représentant à l'autre est observé.

Le VOKA était ravi, il y avait de l'argent qui venait du fédéral vers les Régions. Même au sein des syndicats, il y en avait qui disaient : c'est bien que cet argent-là vienne aux Régions, moi je suis actif dans les Régions donc je vais avoir plus pour donner mon opinion là-dessus. Donc c'est paradoxal, il y avait toute cette tendance de faire la régionalisation qui était mitigée dans les deux bancs. (Président CNT)

La sixième réforme de l'État ne touche pas à la négociation salariale. En revanche plusieurs compétences centrales dans la politique de l'emploi, et dans la formation professionnelle, ainsi qu'un pan de la sécurité sociale (les allocations familiales) sont transférées (Dumont 2015). Les partenaires sociaux régionaux se saisissent alors de cette opportunité pour renforcer la concertation sociale régionale. En Wallonie, cela a été l'occasion de la mise sur pied du GPSW et de donner une nouvelle impulsion à la concertation sociale régionale en octroyant aux partenaires sociaux une certaine autonomie dans la prise de décision.

« On a eu un cahier des charges, dans un premier temps, qui était d'organiser le transfert de compétences des aides à l'emploi, tout ce qui était transféré du fédéral, et donc la règle c'était

de dire : voilà le cadre budgétaire, ne le dépassez pas parce que je n'ai quand même pas plus d'argent que je ne peux. Mais si dans cette enveloppe-là vous me faites de priorités en tant que telles, et que vous arrivez à me faire un avis unanime, moi, j'y vais. » (CSC Wallonie)

Or cela ne semble pas être le cas. Une baisse de la participation est à constater. En effet, les recours à la concertation ou à la consultation, qui existaient au niveau fédéral, ne sont pas toujours prévus dans le transfert.

Une dynamique [régionale] sans lien avec la concertation sociale au niveau national et qui n'était pas incorporée dans le cadre existant de consultation économique et sociale qui s'était formé autour du Conseil Central de l'Économie, du Conseil National du travail et des Commissions Paritaires. (Ongena 2011)

Les thématiques concernées visent par exemple les réductions de cotisation pour les groupes-cibles ou le congé éducation.

« Certaines décisions politiques ne pouvaient être prises qu'après consultation des partenaires sociaux, ou bien ici ou bien au niveau des secteurs, avec les transferts vers les Régions, on a oublié cette partie-là. Donc c'est devenu beaucoup plus un transfert pur et simple d'argent sans consultation qui va avec. » (Président du CNT)

Le dénominateur commun pour comprendre les conséquences du transfert de compétences sur les pratiques de concertation régionales paraît à nouveau se situer au niveau des prédispositions entretenues par les gouvernements à l'égard des partenaires sociaux. L'accord institutionnel n'organise pas ou peu la concertation sociale régionale. Il en résulte que celle-ci ressort du bon vouloir des acteurs en place. La section précédente a montré l'emprise des gouvernements sur les pratiques de participation des acteurs. Les compétences sont maintenant transférées depuis quelques années, mais se prononcer sur une généralisation des pratiques paraît précoce à ce stade. Néanmoins, les témoignages des acteurs rapportent que les sensibilités des différents gouvernements à l'égard de la réforme ont été déterminantes dans les dynamiques prises par la concertation sociale régionale. En résumé, les partenaires sociaux wallons et bruxellois ont été mieux lotis que leurs homologues flamands. En effet, les partenaires sociaux wallons ont pu contribuer activement à l'appropriation des nouvelles compétences par la Région (cf. *supra*) et les partenaires sociaux bruxellois évoquent la bonne marche des relations avec le gouvernement (notamment à travers la stratégie 2025),

« On est quand même encore dans un respect de la concertation sociale, dans un respect des institutions et des interlocuteurs sociaux et ça je pense que vraiment, moi quand j'entends parfois mes collègues qui siègent dans d'autres instances au niveau des autres régions ou du fédéral, on est chanceux à Bruxelles. Et on espère que ça continuera comme ça. Il y avait notamment la stratégie 2025 avec les priorités partagées, etc. qui est un modèle qu'on soutient évidemment, sur lequel on a pu vraiment avoir une plus-value, notamment par rapport à la réforme des groupes cibles » (CSC Bruxelles)

Les partenaires sociaux flamands semblent être écartés des nouvelles dynamiques entraînées par le transfert de compétences. Ou plutôt, le passage par les instances à différents moments de la prise de décision ne semble pas être une option pour le gouvernement (Vandaele et Hooghe 2013). La raison invoquée porte sur le financement des compétences transférées, qui ne provient plus directement des cotisations sociales (qui restent gérées au niveau fédéral), mais d'un financement fédéral octroyé aux Régions. Le mécanisme est le suivant : pendant une période transitoire déterminée, les compétences transférées aux Régions sont financées par une dotation de l'État fédéral. Cette dotation se réduira graduellement au fur et à mesure que les Régions disposeront d'une autonomie fiscale suffisante pour assumer la gestion de leurs nouvelles compétences (Bayenet et Pagano 2013). Ce changement de source de financement déforce la concertation sociale régionale et ses acteurs, qui ne sont plus directement impliqués dans le financement des compétences exercées.

« Il ne s'agit plus de notre argent. C'est une donation perçue par la Flandre. Donc en fait c'est un peu le gouvernement flamand. Et ça, c'est évidemment différent par rapport à avant. Avant c'était un pot qui était géré par les partenaires sociaux au sein du NAR (CNT) et qui était financé avec la contribution des employeurs. Donc c'était en fait un peu leur argent. Maintenant cela devient une donation de la Flandre. Et ça fait partie du budget du gouvernement flamand. » (VOKA, #54)

La concertation sociale perd alors de son attractivité tant pour les gouvernements (qui disposent déjà de l'argent, ils ne doivent pas demander ou imposer des changements au niveau des cotisations aux partenaires sociaux) que pour les partenaires sociaux. Il y a en effet, pour ces derniers, moins d'incitants à nouer des accords et plus de motivation à exercer des pratiques de *lobbying* envers l'État.

« Donc dans le dialogue social, si on fait l'effort d'investissement de faire un accord, on estime qu'il y a une valeur ajoutée à cet accord. C'est pour ça qu'on fait des investissements. Si on se pose la question au niveau régional, pourquoi investir pour faire des accords, pour faire quoi ? Quelle est la valeur ajoutée ? Au niveau fédéral ça reste toujours assez pertinent, parce que c'est leur argent, c'est leurs conditions de travail au niveau de l'entreprise, en tant qu'employeurs... » (Président CNT)

La fédéralisation peut être une menace pour les partenaires sociaux régionaux, car elle leur fait perdre en autonomie au profit des gouvernements. Certains d'entre eux identifient cependant de nouvelles fonctions dont ils pourraient se charger : la coordination de la diversité régionale.

« Parce qu'on passe son temps à régionaliser, et on est dans un pays tellement petit qu'après on se demande : mais ça comment est-ce qu'on l'applique avec celui qui habite-là, mais va travailler-là... après on découvre toute une série de difficultés et après on a plutôt des accords de coopération de type rustine qui visent à faire en sorte que les mauvais fonctionnements ou les vices cachés qu'on n'avait pas vus à l'analyse théorique et qu'on voit à la pratique, voilà... » (CSC Wallonie)

Les transferts de compétences produisent des situations-problèmes que les partenaires sociaux sont amenés à gérer sur la base des demandes de leurs membres. Par exemple, des entreprises qui disposent d'implantations dans différentes Régions et sont mécontentes de devoir gérer ce facteur de manière différenciée. Les partenaires sociaux souhaitent également prévenir des effets de concurrence entre les Régions, tant au niveau des employeurs que des travailleurs. Il en résulte qu'un besoin de coordination de la concertation sociale émerge de la fédéralisation. La solution de recourir à des accords de coopération n'est cependant pas simple, car ce sont à nouveau les gouvernements qui sont à la manœuvre. Pour les partenaires sociaux, il peut s'agir d'une opportunité de se créer un nouveau rôle d'intermédiaire.

Aux yeux des partenaires sociaux fédéraux, les réformes de l'État leur font perdre certains terrains de négociations au profit des gouvernements ou de leurs homologues régionaux. C'est particulièrement le cas pour les organisations patronales, qui sont des acteurs différents dans chaque niveau de pouvoir. Face à cela, des initiatives émergent et visent à organiser et à renforcer la coordination entre acteurs patronaux.

« Après la sixième réforme de l'État, nous avons pris l'initiative avec les organisations, pas seulement régionales, mais avec les 8 organisations patronales interprofessionnelles en Belgique, qui inclut UNISOC, le non-marchand, de créer un organe, ce qu'on a appelé la concertation interprofessionnelle entre employeurs. (...) Et là, régulièrement nous nous voyons pour voir et pour veiller à la coordination, la cohérence, donc adopter les mêmes points de vue en fait. Il y a besoin aussi d'un comité de contact, où la FEB voit régulièrement VOKA, BECI, et UWE. (...) Même avant les réunions du CNT, ou du bureau, si nécessaire, s'il y a par exemple un nouveau thème qui va être abordé, s'il y a un point un peu difficile, sensible, on va en discuter avant la réunion pour bien adopter le même point de vue. » (FEB)

Informelle, la « concertation des employeurs interprofessionnelle » elle réunit la FEB, l'UWE, BECI, VOKA et l'AAV (*Allgemeiner Arbeitgeberverband*, l'organisation représentant les employeurs de la Communauté germanophone). Les organisations syndicales, de par leurs structures qui suivent l'organisation fédérale de l'État, ont la possibilité d'articuler et d'être au courant des enjeux présents aux différents niveaux de pouvoir et dans les différentes parties du pays.

En plus de ces réactions face à la fédéralisation, les *insiders* fédéraux se voient contraints de mener une réflexion sur ce qui fait encore la force de la concertation fédérale. Plusieurs d'entre eux mentionnent l'expertise importante, au-delà des dossiers pris séparément, en matière de cohérence entre les niveaux de pouvoir.

« Je trouve que comme partenaires sociaux, et ça je continue à le dire, on a quand même une valeur ajoutée et un rôle spécifique parce que, tant les syndicats que les organisations

patronales, on a une bonne connaissance du terrain, des différents systèmes dans les différentes régions. On sait presque te dire : 'si on change quelque chose dans le système ici, ce que ça va avoir comme conséquence sur un autre niveau' ... » (FEB)

Ce type de pratiques ramènerait néanmoins les partenaires sociaux fédéraux à exercer une fonction de consultation-expertise à l'égard de l'État, dont les exemples cités plus haut montrent les limites et les contraintes.

3.1.2 Économie sociale : l'opportunité d'une meilleure reconnaissance ?

« La question c'est de dire oui, mais, on hérite dans le cadre de la réforme de l'État d'assurer l'agrément et les subsides qui sont donnés par l'État fédéral, alors qu'on a un cadre bruxellois qui lui est relativement strict et carré. (...) Donc de là, on s'est dit, on avait l'argument de dire qu'on ne pouvait pas retravailler dans le cadre de l'ordonnance de l'économie sociale d'insertion. On doit redonner un nouveau cadre et un nouveau souffle au niveau de la Région bruxelloise. Donc on a pu dire, on arrête, on va travailler sur autre chose, reprenons une page blanche. Autant certains se sont dits chouette, on croise les doigts, voyons ce qu'il va sortir, autant il y en a d'autres qui se sont dit « ho, attention, vous n'allez pas commencer à tout dépiauter ». (collaborateur, cabinet Gosuin)

La structuration des acteurs représentant un intérêt est affectée par la structure institutionnelle de l'État. Le processus de fédéralisation en cours depuis les années septante a modelé « l'offre et la demande de représentation ». Les organisations de la société civile existantes ont adapté leurs structures pour continuer à dialoguer avec les différents niveaux de pouvoir, tandis que de nouveaux groupes se constituent sur une base régionale ou communautaire (Brans et Aubin 2017). Cette évolution dans l'offre et la demande de représentation est une césure supplémentaire entre acteurs *insiders* et acteurs *outsiders* : les *outsiders* ayant émergé plus récemment, sont constitués quasiment exclusivement à l'échelle des entités fédérées, tandis que les *insiders* opèrent au niveau belge et se déclinent entre les niveaux de pouvoir (pour les syndicats) ou pensent la représentation de manière articulée entre organisations défendant le même type d'intérêt (pour les employeurs). Les acteurs de l'économie sociale sont, dans leur grande majorité, organisés sur une base régionale ou linguistique et sont principalement actifs, de par la répartition des compétences, dans les instances régionales. Certains acteurs issus à l'origine de Flandre ou Wallonie ont étendu leur rayon d'action à Bruxelles. Cette structuration des acteurs donne un surcroît d'importance à ce niveau dans la recherche. En effet, les seuls acteurs de l'économie sociale organisés sur une base nationale (ARCO, FEBECOOP) ne sont plus actifs dans la représentation de l'économie sociale auprès des instances fédérales de concertation sociale. De plus, le poids des piliers étant asymétriquement réparti en Belgique, ces acteurs nationaux n'exercent pas leurs activités avec la même ampleur en Flandre qu'en Wallonie. La structuration régionale des intérêts de l'économie sociale, couplée au transfert des

compétences qui y sont liées, contribue à éclater la représentation d'intérêt sur le territoire belge, avec peu de communication et de collaboration entre les acteurs (Faniel et Paternotte 2015).

À la différence des partenaires sociaux qui réagissent à la fédéralisation en cherchant la coordination, le paysage de l'économie sociale est complètement divisé entre les entités fédérées. Pour ces *outsiders*, les conséquences de la réforme de l'État sont ambivalentes. Du côté des politiques publiques, il semble qu'il soit profitable que l'économie sociale soit transférée de pair avec d'autres politiques (notamment d'aides à l'emploi), de manière à l'inclure dans un projet régional cohérent (voir par exemple le Pacte pour l'emploi, première – et jusqu'à présent seule – réalisation notoire du GPSW), et de faire des liens avec d'autres débats socio-économiques. En revanche, le transfert de compétences en 2014 a affaibli à certains égards la représentation et la diffusion du modèle de l'économie sociale : les différences entre Régions s'accroissent dans la conception de l'économie sociale, et l'unité administrative (au sein du SPP intégration sociale) qui gérait les matières liées à l'économie sociale (et assurait une certaine communication entre les acteurs régionaux) disparaît. Une conséquence directe est l'affaiblissement puis la disparition de la présence belge au GECES, le groupe d'experts européens sur l'économie sociale. Seuls des acteurs de la société civile continuent d'y siéger, mais les représentants politico-administratifs n'y viennent plus (des discussions sont en cours pour tenter de remettre sur pieds une représentation, mais, à nouveau, des divergences régionales semblent freiner ce processus). En 2014, dans un mémorandum rédigé dans le cadre des élections, SAW-B (acteur ES), demande la création d'une agence interfédérale de l'économie sociale pour faire le lien entre les différents niveaux de pouvoir²⁴³. De telles propositions sont rarement formulées par les acteurs de l'économie sociale (à l'exception d'une minorité) et ne sont jusqu'à présent pas relayées politiquement.

3.2 La temporalité du processus de décision

« Le choix de la concertation, c'est un choix qui prend du temps. » (CSC Wallonie)

Le dernier facteur identifié comme mettant la concertation sous pression est le temps. Les acteurs ressentent une accélération du rythme de la prise de décision politique. La concertation peut alors être vue comme une étape chronophage ralentissant l'adoption d'une décision. Les

²⁴³ La proposition est résumée de la manière suivante : « créer une interface Europe – Régions – Fédéral pour l'économie sociale », SAW-B, *Memorandum fédéral*, 2014.

acteurs n'ont pas vraiment le choix que de s'adapter à ce tempo plus rapide s'ils veulent conserver leur place et leur influence dans le processus. Cependant, cette dynamique se révèle préjudiciable pour le déroulement et la qualité des travaux.

« Il faut reconnaître que le CNT est un peu remis en question dans son fondement de par le fait qu'on ne lui laisse plus le temps. Le CNT est un organe qui fonctionne, et c'est son gros défaut, très lentement. Il faut énormément de temps au CNT pour sortir un avis. Les avis sont importants, et ça ratisse large. Et comme le CNT est toujours bien vu par les gouvernements et les administrations, on peut facilement avoir l'ONSS, et l'un ou l'autre cabinet qui vient donner son avis, etc., mais il y a vite deux ans qui sont passés. Et ça, les gouvernements et singulièrement l'actuel gouvernement ne l'entendent plus de cette oreille. Maintenant on se retrouve avec des consultations, et en gros : donnez votre avis endéans le mois, sinon on passe. Et ça, nous, au CNT on a un peu de mal à l'encaisser, c'est très difficile de changer à ce point-là notre façon de travailler (...) Donc tout ça montre qu'il y a une évolution importante, pour moi une forme de dilution de la concertation sociale, et que les instances ont des difficultés à réagir » (UCM)

Les délais de remise d'avis sont généralement prévus dans les décrets constitutifs des instances. Ces délais sont néanmoins souvent dépassés, contraignant les secrétariats des instances à demander aux interlocuteurs étatiques une prolongation pour la remise d'un avis. Les partenaires sociaux adressent parfois directement ce problème à la source en demandant d'allonger le délai réglementaire prévu par une modification du texte légal²⁴⁴.

Au-delà des raisons d'ordre pratique qui les conduisent à protester contre l'accélération de leur travail quotidien, les partenaires sociaux soulignent que la concertation a besoin d'être maintenue dans une autre temporalité que celle qui caractérise la prise de décision politique classique, y compris en ce qui concerne les échéances électorales.

« S'il y a demain le MR ou d'autres partis qui viennent au pouvoir, est-ce qu'ils vont avoir envie de continuer initialement ce que le gouvernement Vervoort a préparé ? Ça c'est notre rôle à ce moment-là de rappeler : oui, mais enfin, on a fait tout ce parcours, ce n'est pas pour retourner en arrière ». (BECI)

Les partenaires sociaux se présentent comme garants de la stabilité et de la continuité, face à des mandataires politiques dont l'action est guidée par des objectifs plus court-termistes. Cette considération est mobilisée par les partenaires sociaux pour critiquer le contenu de certaines décisions. Par exemple, la détermination des critères d'appartenance à l'économie sociale en Région bruxelloise :

²⁴⁴ Voir par exemple l'avis d'initiative du CESRBC du 17 avril 2008, qui demande de porter le délai de remise d'avis de 30 à 45 jours. Ou encore, la dernière réforme de la fonction consultative en Wallonie fait passer de 35 à 45 jours le délai de remise d'avis. Elle prend le contre-pied de la réforme précédente (2008) qui avait raccourci ce délai dans le but d'accélérer la remise d'avis. Décret du 16 février 2017 modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative, *Moniteur belge*, 5 avril 2017, article 2.

« Pourquoi est-ce que les critères doivent être examinés par un ministre ? C'est le ministre qui va décider qui est économie sociale. La politique. Maintenant c'est DEFI. Et demain ? Demain c'est un MR peut-être, ou un socialiste ou un N-VA. Et on va laisser passer un décret qui ne donne aucune garantie de continuité réelle. Donc c'est un mélange qui est tout à fait dans le 'supposant que'. Mais je crois qu'on doit être très prudent, nous laisser un temps de négociation. On ne peut pas accepter que ce soit admis comme ça. » (BECI)

L'évolution des moyens de communication, et l'apparition de nouveaux médias et des réseaux sociaux ne constituent néanmoins pas un écho favorable aux appels des partenaires sociaux à penser une décision durablement et sur le long terme. Ces évolutions posent aussi la question de la place des acteurs comme fédérations porteuses des voix de leurs membres.

« J'ai l'impression que tout ce qui est consultation, concertation, travail de réseau, confédération... tout ça connaît ou va connaître des évolutions suite à tout ce qui est réseaux sociaux, twitter, des mécanismes où chacun peut s'exprimer de manière assez rapide et facile. Et là je pense qu'il y a un enjeu de voir comment utiliser ces moyens-là, mais de voir comment on s'inscrit dans cette tendance-là aussi. Si chacun se met à s'exprimer individuellement, la fédération n'a peut-être plus de sens. Par contre, les expressions individuelles peuvent permettre de construire des plus petits communs dénominateurs, ou que sais-je. Donc il faut essayer de trouver un équilibre, trouver un mécanisme pour récolter, pour essayer de continuer un travail de fédération malgré ces éléments-là. » (ConcertES)

Les réseaux sociaux sont des canaux d'expression qui n'existaient pas lorsque les instances de concertation sociale ont été créées. Ils perturbent les pratiques démocratiques et constituent un potentiel important de politisation des individus, de même que des opportunités de développer des dispositifs de démocratie participative (Flichy 2008). Ce faisant, ils connectent plus directement le citoyen avec le mandataire politique, élu, laissant de côté les corps intermédiaires et les structures consultatives.

« Moi je suis [sur Twitter] une centaine de personnes. Parfois je dis : 'c'est rigolo'. Un individu qui ne représente rien du tout, qui arrive à déterminer et à mettre à l'ordre du jour un thème, et c'est repris par les médias c'est repris par les politiques. Donc c'est un autre... Ce n'était pas possible avant, maintenant c'est possible. » (Président CNT)

Ces nouvelles sources de mises à l'agenda politique traduisent une évolution des pratiques législatives, qui est pointée par les acteurs. Selon eux, adopter une loi dans l'urgence est contre-productif à moyen et long terme, puisqu'il faudra nécessairement la modifier pour l'inscrire dans la durée.

« Je crois que c'est singulièrement dû à, pour y revenir, cette question de vitesse des travaux. Maintenant, le gouvernement, et c'est une tendance lourde : on légifère dans l'émotion, et donc dans l'instant, et donc, des avis qui épluchent une problématique de fond en comble, on n'a plus le temps, ce n'est même plus dans l'air du temps, je dirais. Il faut une loi immédiatement, et si ce n'est pas la bonne loi, dans deux mois on en fait une autre et c'est très bien comme ça. Un Conseil comme le CNT, c'est fait pour faire une loi qui va rester 40 ans en vigueur. Sauf qu'actuellement les lois ne se font plus comme ça, malheureusement à mon avis. Mais donc je pense que la tendance lourde qui consiste à réagir dans l'instant côté gouvernement fait en sorte... » (UCM)

Les partenaires sociaux affirment que leur présence est nécessaire pour prendre des décisions pour le long terme. N'étant pas soumis aux enjeux électoraux, ils sont moins affectés que les partis politiques par les temps forts qui rythment une mandature. Ils peuvent alors se permettre de participer à la prise de décisions pour le long terme, même si elles sont impopulaires (cf. Chapitre 7).

La participation des acteurs de l'économie sociale étant moindre que celle des partenaires sociaux, l'accélération du rythme de la prise de décision ne semble pas constituer une contrainte à leurs pratiques. En revanche, ces changements de temporalité entraînent un affaiblissement de la participation, qui est dénoncé par les partenaires sociaux. D'une part, les délais de prise de décision sont raccourcis et ne leur permettent pas d'effectuer leur travail de réflexion, de construction de prise de position (d'autant plus long dans le cas de la consultation solution) et de conseil dans les temps impartis. D'autre part, les instances sont en concurrence avec d'autres canaux, les réseaux sociaux, qui permettent de relayer des interpellations, des avis ou des analyses.

Le rapport au temps diffère entre les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale. Les instances dans lesquelles siègent ces derniers ne sont pas soumises à un rythme de travail aussi effréné que les instances de concertation sociale. Le nombre d'avis rendus par les instances relatives à l'économie sociale, d'un côté, et par les instances de concertation sociale, de l'autre, est d'ailleurs très différent²⁴⁵. Cela contribue au désinvestissement de certains acteurs de ces instances, qui préfèrent se tourner vers d'autres lieux ou mobiliser d'autres moyens que dans les instances relatives à l'économie sociale.

Conclusion : ajustements et menaces sur la concertation ?

La concertation renvoie à des fonctions déterminées – la concertation tripartite, la négociation et la consultation – et assignées aux instances dans le système de prise de décision politique. Concrètement, ce sont les acteurs qui exercent ces fonctions en développant des pratiques qui, elles, sont variées et se recouvrent. La concertation est dès lors également un terme ensemble utilisé pour désigner ces pratiques indiquent la participation collective des acteurs à la décision

²⁴⁵ Pour l'année 2018 : à Bruxelles, le CESRBC a rendu 99 avis et la PFES, 3 ; en Wallonie, le CESW a rendu 46 avis et le CWES, 3. Les avis sont publiés sur les sites internet des différents CES : <https://ces.irisnet.be> ; www.cesw.be. La CSE ne disposant pas d'une fonction d'avis, la nature de son travail n'est pas comparable avec la quantité d'avis remis par le SERV.

politique. Dans le cadre de cette recherche, la participation prend place dans des lieux spécifiques destinés à cet effet, les instances. Cette caractéristique laisse néanmoins la définition large où la concertation reste interprétable et malléable. La définition a dès lors besoin d'être précisée, car elle donne peu d'informations sur les acteurs et la manière dont ils participent. Pour ce faire, il est crucial d'observer ce qu'il se passe dans les instances : comment les acteurs se concertent, dans quels buts, et pour produire quels résultats ? Une gradation de la participation peut alors être observée et analysée sous la forme d'une échelle partant du degré de participation le plus faible (action de terrain) au plus fort (la négociation).

L'hypothèse explorée dans le cadre de ce chapitre postule que les fonctions de consultation sont plus ouvertes aux acteurs *outsiders* que celles de négociation, en raison de l'espace qui leur est laissé par les acteurs *insiders*. Elle souligne dès lors la corrélation supposée entre le degré de participation et le nombre d'acteurs autour de la table : plus le nombre d'acteurs est faible, plus la participation est forte, octroyant aux acteurs concernés un pouvoir certain sur la prise de décision. Dans ce cadre il est attendu que les acteurs *insiders* participant au plus haut degré de l'échelle cherchent à conserver ce mode de participation privilégié en décourageant la venue d'*outsiders*. Néanmoins, l'analyse des pratiques des acteurs montre que la question de l'ouverture ou la fermeture ne peut être réduite à certaines fonctions, elle se décline tout au long de l'échelle de la concertation, y compris dans le cadre de la fonction consultative. Les relations entre acteurs dans le cadre de leur participation à la prise de décision peuvent être comprises à travers le prisme de leurs motivations (la colonne du milieu dans le tableau ci-dessous), au nom desquelles ils sont en compétition les uns avec les autres. Les différents types de participation – correspondant aux différents échelons de l'échelle de la concertation – peuvent être regroupés selon ce que les acteurs en espèrent (motivation) ainsi que le rôle qui en est attendu par l'État.

Types de participation	Motivation des acteurs	Rôle attendu par l'État
Actions de terrain et lobbying	Influence	Soutien
Consultations (homologation, expertise, solution), concertation tripartite	Co-construction	Expertise
Négociation	Contrôle	Délégation

Les différents rôles attendus par l'État sont cumulatifs. Si l'État délègue certaines fonctions aux acteurs, c'est qu'il compte sur leur expertise et leur support dans l'élaboration des politiques. Le degré d'institutionnalisation est croissant suivant les types de participation représentés sur l'échelle, la négociation représentant le type de participation le plus institutionnalisé. En raison

du contrôle que la fonction de négociation permet sur la prise de décision, il était attendu que les *insiders* cherchent à en bloquer l'accès aux *outsiders*. Cependant, les acteurs de l'économie sociale ne cherchent pas à accéder à la fonction de négociation au niveau interprofessionnel. Leur ambition de participation vise davantage la co-construction des décisions avec les acteurs étatiques. Cependant, les tensions entre *insiders* et *outsiders* peuvent s'observer à d'autres niveaux. La tendance générale montre la volonté des partenaires sociaux de rester les acteurs principaux de l'échelle de la concertation. Ils comprennent les pratiques couvertes par cette dernière comme un *package* (consultation + concertation + négociation) dont ils se réservent l'organisation des modalités, y compris en créant d'autres instances (GPSW) ou en instaurant de nouvelles traditions (le Sommet social bruxellois). Dans cet esprit, ils souhaitent maintenir la consultation centrée autour de la relation employeur-travailleur. C'est à ce niveau que la fermeture se manifeste : ils verrouillent la participation sur les matières socio-économiques ce qui a un effet d'exclusion sur les acteurs de l'économie sociale qui s'y intéressent. La fonction consultative, particulièrement dans les Régions, ne se limite pas à être une fonction de la concertation sociale, elle est organisée autour d'autres matières qui incluent des acteurs extérieurs. Pour des raisons pratiques, les CES régionaux endossent un rôle de coupole pour cette consultation plus large. Cela entraîne une préséance des partenaires sociaux également à ce niveau, et une articulation arborescente entre les instances consultatives issues de la concertation sociale et les autres. Les acteurs de l'économie sociale souhaitent intégrer la consultation liée à la concertation sociale. Cela leur permettrait de participer à davantage de décisions, qui concernent l'ensemble du champ socio-économique, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les *outsiders* cherchent à conférer une dynamique ascensionnelle à leurs pratiques de participation : ils souhaitent être davantage que des experts consultés, ils cherchent à co-construire les politiques. Les *insiders*, qui occupent historiquement ce rôle, doivent lutter pour le sécuriser et ne pas « redescendre » sur l'échelle de la concertation. Néanmoins, la pression qu'ils ressentent provient d'abord de l'État et des prédispositions des acteurs étatiques à les faire participer, que des *outsiders*.

La gradation de la participation illustrée par l'échelle de la concertation se base sur le caractère contraignant de l'intervention des acteurs sur la décision. Ce caractère est prévu dans l'organisation des différentes fonctions, il a une assise institutionnelle. L'analyse des témoignages des acteurs révèle la présence de certaines menaces qui se portent au niveau des

degrés de participation les plus importants : la négociation, la concertation tripartite, et la consultation-solution. En théorie, ces trois types de participation demandent un investissement important de la part des acteurs dont le travail est, en retour, prépondérant dans le processus de décision. Cependant, ce bénéfice potentiel constitue de moins en moins un incitant à participer, car les évolutions caractérisant le système de décision politique belge entravent le fonctionnement de la concertation.

D'une part, les partenaires sociaux expriment leur inquiétude sur le fait que la concertation tombe en désuétude. Cette inquiétude est renforcée par la diminution de leur intervention en ce qui concerne les matières transférées vers les Régions. La fédéralisation de l'État belge porte en effet conséquence à l'organisation de la concertation : les matières nouvellement acquises par les entités fédérées requièreraient, en miroir de ce qu'il se passait au niveau fédéral, la participation des partenaires sociaux régionaux. Cependant, cela nécessite une adaptation des instances de concertation régionales, qui semble parfois difficile à mettre en place et à pérenniser (par exemple, le GPSW). De plus, les gouvernements régionaux en place ont des points de vue différents quant à la manière d'impliquer les partenaires sociaux. En ce moment, certains sont plus favorables à la concertation (Bruxelles) que d'autres (Flandre et Wallonie).

D'autre part, un phénomène d'accélération de la prise de décision politique est mentionné par les partenaires sociaux comme un frein à leur participation dans le cadre de la concertation. Les pratiques de consultation, par exemple, sont très institutionnalisées, connaissent un rythme procédural lent et font appel à une préparation technique considérable. Ces caractéristiques sont de moins en moins conciliables avec le tempo donné par les gouvernements dans la remise d'avis officiels, selon les *insiders*. Les *outsiders* semblent préservés de cette contrainte en raison du nombre de sollicitations bien inférieur qu'ils reçoivent en comparaison avec les partenaires sociaux. Ils sont dès lors, contrairement à ces derniers, demandeurs de davantage de participation par le biais de la consultation.

Les pratiques des acteurs se modifient en raison de ces contraintes véhiculées par l'architecture institutionnelle et le rythme de la prise de décision. Le recours au *lobbying* plus flexible, moins institutionnalisé, et avec une force de frappe d'autant plus grande que l'influence de la participation diminue, se fait de plus en plus important. Chaque acteur va plaider pour son intérêt particulier, tente d'influer sur la prise de décision en usant de ses ressources et de son répertoire d'action. Les acteurs cherchent à maximiser leur participation, non plus en atteignant

le sommet de l'échelle et en y restant, mais en combinant les pratiques les plus institutionnalisées avec d'autres. Un plaidoyer pour la défense et le renforcement de la concertation est en effet observé chez les partenaires sociaux (cf. Chapitre 5, 3), qui semblent concomitamment accroître leurs pratiques de *lobbying*. Le mode d'intermédiation se transforme dès lors, et adopte des accents néo-pluralistes.

CHAPITRE 7 : DE NOUVELLES INSTANCES A CONSTRUIRE ? INCARNATION ET REPRESENTATION DES INTERETS

« On a toujours eu, en Belgique surtout, des conseils constitués au niveau fédéral ou au niveau régional, où l'autorité publique demande l'avis d'autres stakeholders, de la société civile, et applique des normes de représentativité tout à fait différentes. Amnesty International par exemple : ça représente qui ? Je ne sais pas. Combien de membres ? Comment on juge la représentativité ? » (Président du CNT)

Introduction

Ce chapitre d'analyse empirique questionne le caractère démocratique des instances et des mécanismes de représentation qui sous-tendent la présence des acteurs en leur sein. Deux objectifs sont poursuivis. Le premier consiste à distinguer l'identité et les intérêts incarnés par les acteurs de leur représentation. Le second questionne les arguments que formulent les acteurs pour justifier ou contester le mode de représentation. Les principes de la démocratie représentative, sur lesquels se base la concertation sociale interprofessionnelle, sont-ils toujours d'actualité au vu des évolutions du monde socio-économique ? Les partenaires sociaux estiment qu'il est de leur ressort de tenir compte de ces évolutions, et de les incarner le cas échéant dans les instances. À l'inverse, les acteurs de l'économie sociale répondent à cette question par la négative. En effet, ils réclament de participer davantage aux instances en mettant en évidence le manque d'adéquation entre celles-ci et l'identité et les intérêts qu'ils entendent incarner. Pour pouvoir y participer, ils demanderaient à en revoir les critères de représentativité, mais aussi d'en faire des arènes de délibération plus que des tables de négociation. Le passage d'un modèle représentatif à un modèle délibératif permettrait alors la représentation d'une diversité d'acteurs du monde socio-économique, au-delà des partenaires sociaux disposant du monopole de la représentation.

H4- Les acteurs de l'économie sociale souhaitent faire reconnaître de nouveaux critères de représentativité qui légitimeraient leur présence dans les instances.

H5- Les acteurs de l'économie sociale réclament des pratiques plus délibératives pour justifier leur demande d'accès aux instances de concertation sociale.

Figure 38 : Les scénarios idéaux typiques et la représentation

Fermeture	<i>Trajectoires hybrides ?</i>	Ouverture
<i>Statu quo</i> , inertie		Réforme, changement
Nature définie des intérêts représentés (K/T)		Nature variée des intérêts représentés
Modèle représentatif		Modèle délibératif
Représentation		Participation

Pourquoi s'intéresser à l'argument démocratique ? D'abord, car c'est une thématique portée par les acteurs eux-mêmes. Ils justifient leurs demandes et leurs stratégies vis-à-vis des instances au regard du caractère démocratique qu'elles devraient, selon eux, revêtir. Ensuite parce que les acteurs, via leur participation dans les instances, participent à l'exercice du pouvoir étatique. Enfin, car l'examen du caractère démocratique des instances étudiées permet d'inscrire cette thèse dans un cadre plus large : la question ne concerne pas seulement les instances socio-économiques, elle touche potentiellement à toutes les instances composées d'acteurs non élus à tous les niveaux de pouvoir.

Les deux objectifs du chapitre (la définition des intérêts incarnés et la discussion du mode de représentation au sein des instances) sont poursuivis à travers les trois sections qui le composent :

(1) La première section se penche sur la « logique d'incarnation » qui anime les acteurs (Milet 2017). Quels sont les traits caractéristiques, les idées, les intérêts particuliers qui constituent leur identité collective ? Cette dernière paraît beaucoup plus stable et circonscrite chez les partenaires sociaux que chez les acteurs de l'économie sociale. Pour ces derniers, la logique d'incarnation peine à dépeindre une image homogène de la réalité et des projets de société qu'ils portent.

(2) La deuxième section éclaire les justifications utilisées par les acteurs pour prétendre prendre part aux instances. D'où vient la prétention des acteurs à siéger ? Selon quels critères justifient-ils leur représentativité ? Après le renouvellement ou la préservation des instances (chapitre 5), et le maintien des pratiques spécifiques à la concertation sociale (chapitre 6), les arguments des partenaires sociaux concernent leurs qualités d'acteurs représentatifs.

L'organisation néo-corporatiste de la concertation sociale suppose que les acteurs présents au sein des instances représentent tous les acteurs socio-économiques. Les partenaires sociaux,

convaincus de leur capacité à incarner le système socio-économique belge dans son ensemble, estiment superflues les demandes d'ouverture des instances. Nul besoin d'instaurer des pratiques délibératives, car ils parlent déjà très bien au nom de tous. Or, les acteurs de l'économie sociale, de leur côté, reposent sur une base relativement étroite, fragmentée de surcroît, et ne peuvent se targuer d'être plus représentatifs que les partenaires sociaux puisqu'on sait peu de choses sur leurs pratiques de démocratie interne. Ils ne bénéficient donc ni d'un soutien massif des citoyens ni d'un ascendant moral ou historique qui pourraient faciliter la contestation du monopole de représentation détenu par les partenaires sociaux et l'élaboration d'une proposition alternative forte en direction d'un autre modèle de représentation au niveau interprofessionnel.

(3) La troisième section expose les suggestions formulées par les acteurs pour corriger les défauts des instances actuelles. Il est présumé que les acteurs de l'économie sociale réclament l'introduction de pratiques délibératives dans la concertation sociale pour appuyer leurs demandes d'ouverture des instances. Ils souhaitent plus de participation et, pour ce faire, désirent modifier les mécanismes de représentation en vigueur. Or, pour les partenaires sociaux, une transformation de la concertation sociale au profit de plus de délibération signifierait une perte d'autonomie de la concertation sociale et risquerait de laisser le champ libre aux acteurs étatiques. Serait-il possible de concilier les frustrations des uns et les espoirs des autres ? Les acteurs de l'économie sociale estiment que des pratiques délibératives permettraient d'atteindre un tel équilibre.

1. Incarner avant de pouvoir représenter

Cette première section s'intéresse à l'identité et aux intérêts incarnés par les acteurs étudiés. Il s'agit d'analyser comment ils se définissent, car c'est sur cette base qu'ils peuvent s'identifier, et éventuellement se différencier des autres acteurs dans les instances. L'élaboration d'une identité collective et la constitution d'un acteur comme porte-parole sont en effet deux phénomènes interdépendants, mais non automatiques ; l'identité collective d'un groupe social étant une condition nécessaire, mais non suffisante à la mise sur pied d'un acteur représentatif (Offerlé 1998). Le travail du porte-parole, s'il parvient à émerger et à se constituer, est de maintenir la base de membres ou d'adhérents rassemblée autour de cette identité commune en poursuivant la défense de ses intérêts. C'est sur ce fondement que l'acteur porte-parole peut, par la suite, « prétendre représenter » (Dutoya et Hayat 2016), y compris dans des cénacles institués comme les instances de la CIA. Les acteurs inclus dans le périmètre de cette recherche

revêtent tous cette qualité de porte-parole, ils symbolisent la « *representative claim* » à travers laquelle ils signalent leur existence (Saward 2010). Leur présence dans la CIA indique une certaine pérennisation de leur existence, et donc de la mobilisation, de l'identité collective et des intérêts qu'ils entendent représenter.

La première sous-section ci-dessous rappelle la distinction entre l'incarnation et la représentation politique des acteurs représentatifs. La seconde rapporte les témoignages des acteurs interrogés au sujet de l'identité et des intérêts qu'ils incarnent.

1.1 Incarnation d'intérêts et représentation politique : des notions à différencier

La question de la participation des acteurs non élus est de plus en plus prégnante à tous les niveaux politiques, particulièrement depuis l'avènement de la gouvernance comme concept visant à rendre compte des interactions entre acteurs publics et privés (Klijn et Skelcher 2007). Le terme de gouvernance peut servir à désigner « la prise en compte dans les processus de gouvernement des acteurs politiques dits 'non institutionnels, non étatiques, sociaux ou privés', qui, agrégés, forment ce que l'on tend désormais à appeler la société civile » (Paye 2005, p. 17). Qu'ils s'agissent d'associations, d'experts ou de citoyens issus de la société civile et qui deviennent porte-paroles d'une cause, une interrogation subsiste : quelles sont les raisons qui justifient la consultation de certains acteurs et pas d'autres par les pouvoirs décideurs ? L'examen des pratiques de participation, au chapitre précédent, a permis d'identifier toute une série de fonctions de la concertation en lien avec l'exercice du pouvoir étatique et la prise de décision politique. Après cela, il s'agit de prendre un pas de côté et de questionner la présence des acteurs dans les instances, et leurs demandes par rapport à celles-ci, en s'intéressant dans un premier temps à l'identité collective et aux intérêts qu'ils entendent incarner.

La « réalisation » d'un groupe d'intérêt, c'est-à-dire le passage d'un groupe social dont l'intérêt est latent (et peut le rester) à un groupe d'intérêt institué nécessite une stratégie délibérée (Offerlé 1998). Les intérêts ne sont en effet ni spontanés ni naturels, ils sont construits et constamment redéfinis par le travail des acteurs qui les portent (Lowery, Halpin et Gray 2015). Ils sont également pris dans des processus de légitimation et de délimitation continus, au gré des interlocuteurs, des alliés, des adversaires, et des enjeux sur lesquels ils prennent position (Klüver, Mahoney et Oppen 2015).

Il est dès lors essentiel, avant d'examiner les réponses données par les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale, de différencier ce que nous appellerons « l'incarnation des intérêts » de la représentation politique. L'incarnation d'intérêt est cruciale, car elle permet de

définir une identité commune, des idées et objectifs communs et les actions à accomplir ensemble. L'acteur doit forcément exister et avoir conscience de lui-même pour pouvoir se faire entendre. Cette « fonction d'incarnation » fait partie prenante des agissements des groupes d'intérêt, aux côtés d'autres logiques comme la logique d'influence (Milet 2017, p. 15). Elle consiste à « donner à voir l'intérêt ou la cause » et peut consister en « la promotion des thèmes à valoriser, la consolidation de l'identité ou encore la publicisation du segment à représenter » (Milet 2017, p. 15). Les acteurs politiques, sociaux et économiques incarnent des idées et intérêts divers. Pour des acteurs (institués ou non), l'incarnation d'intérêts est un outil pour se définir, se délimiter et guider leur action, mais elle ne peut servir seule à justifier la participation aux organes décisionnels. Cette distinction est essentielle, car les acteurs de l'économie sociale aussi bien que les partenaires sociaux semblent souvent confondre, dans leurs discours, l'incarnation des intérêts avec leur qualité de représentant. Et pourtant, si la représentation politique des citoyens est le fondement du pouvoir dans nos démocraties, l'incarnation d'intérêts particuliers ne peut pas en soi justifier la participation aux prises de décisions (Saurugger 2008). En effet, contrairement aux gouvernants qui sont supposés guider leurs actions au nom de l'intérêt général, les acteurs représentants des intérêts particuliers agissent au nom de ceux-ci, qui constituent autant de points de vue et d'orientations particulières sur l'organisation de la société.

Les gouvernants représentent le peuple dans son ensemble et non pas une fraction des citoyens. C'est de cette qualité qu'ils puisent l'autorisation de prendre des décisions. C'est ce que nous nommons la représentation politique. Cette dernière concerne principalement le mécanisme de représentation, c'est-à-dire le mode selon lequel les voix des citoyens sont rassemblées et communiquées aux pouvoirs décideurs (Brito Vieira et Runciman 2008). Dans les démocraties comme la Belgique, les élections sont le mécanisme de représentation le plus classique : les citoyens donnent leur voix à d'autres citoyens qui, une fois élus et désignés, deviendront leurs représentants dans les instances parlementaires et gouvernementales (Bouhon et Reuchamps 2012). La démocratie représentative repose sur l'idée même que les gouvernants doivent agir au nom de tous leurs citoyens (Manin 1996). Leur pouvoir est justifié par le mécanisme de la représentation politique : ils ont obtenu le droit de prendre des décisions parce qu'ils se sont soumis à un processus électoral juste, démocratique et transparent. Cependant, un certain nombre de personnes et organisations sont consultées, voire deviennent parties prenantes dans les prises de décisions, sans être élus ou contrôlés de quelque manière que ce soit par les citoyens (Hartmann et Kjaer 2015). Souvent, et particulièrement au niveau de l'Union

européenne, le recours à ces acteurs non élus se fait au nom de l'amélioration du processus de décision démocratique (Aldrin et Hubé 2016).

Les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale ont été interrogés sur ce qu'ils incarnent, et ce qui constitue leur identité d'acteur collectif, ainsi que sur les intérêts qu'ils poursuivent. Pour les *insiders*, cette introspection se révèle assez rapide, la description des intérêts incarnés est manifeste et s'exprime au quotidien à travers leur statut de partenaires sociaux. L'incarnation et la représentation sont alors si proches qu'elles se façonnent l'une l'autre. En revanche, du côté des acteurs de l'économie sociale, un travail est encore à accomplir au niveau de la définition de l'identité collective et des intérêts incarnés. La multitude des acteurs présents et la variété de leurs activités n'aident pas à stabiliser ces caractéristiques. En conséquence, les acteurs de l'économie sociale sont déforcés par ce flou définitionnel. D'une part, ce flou contribue à la prolifération de compréhensions différentes de ce qu'est l'économie sociale et, d'autre part, il met au jour des tensions entre les acteurs au sujet de ce qui constitue les traits distinctifs de leur identité et des intérêts qu'ils entendent défendre.

Il faudrait, pour bien faire, réaliser des monographies sur chacun des acteurs pour mettre au jour ce qu'ils incarnent (à l'image du travail de Milet (2017) sur l'UEAPME²⁴⁶ ou d'Offerlé (2013) sur le MEDEF²⁴⁷). Une telle entreprise n'est pas réaliste dans le cadre de cette enquête au vu de la sélection des acteurs. L'idée est plutôt de montrer que les enjeux liés à l'incarnation sont plus prégnants chez les acteurs de l'économie sociale que chez les partenaires sociaux. Il existe en effet des ambiguïtés ou des divergences de vues au sein du groupe social lié à l'économie sociale. Du côté des partenaires sociaux, les acteurs disposent de ressources organisationnelles et matérielles suffisantes pour entretenir ou développer ce travail d'incarnation. Ils sont plus unifiés que les acteurs de l'économie sociale, de sorte que l'incarnation de leurs intérêts constitue une force, alors qu'elle est davantage une faiblesse pour les acteurs de l'économie sociale.

1.2 Définir ce que les partenaires sociaux incarnent

1.2.1 Incarner les intérêts des travailleurs et des employeurs

Les bancs syndicaux et patronaux présentent un certain degré de pluralisme puisqu'ils accueillent chacun plusieurs acteurs. Le banc syndical reflète la polarisation de la société belge, tandis que les organisations d'employeurs se distinguent les unes des autres en fonction de la

²⁴⁶ L'Union européenne de l'artisanat et des PME.

²⁴⁷ Le Mouvement des Entreprises de France.

taille des entreprises qu'elles représentent et, pour certaines, d'étiquettes sectorielles particulières (les secteurs non marchand et agricole).

« Le paysage de fédérations des employeurs est vraiment dispersé. Encore un de plus [lors de l'arrivée du secteur non marchand], ça les affaiblit énormément. Le paysage des syndicats est très clair : il y en a deux grands et un petit, ils regroupent l'ensemble, il n'y en a pas d'autres. » (Président du CNT)

L'incarnation des intérêts socio-économiques au niveau interprofessionnel semble plus complexe à définir qu'au niveau sectoriel en raison de la distance plus importante qu'elle entretient avec la base du groupe social. Elle requiert une forte coopération avec les secteurs qui sont chargés de relayer les caractéristiques et préoccupations de la base. Grâce à leurs structures organisationnelles respectives (Arcq et Blaise 2007), les partenaires sociaux sont sûrs de leur capacité d'incarnation. La définition de leur intérêt et de leur identité ne leur pose pas de problème. Leur durée d'existence joue en faveur de ce sentiment d'incarnation, la constitution des acteurs incarnant les employeurs – à l'exception des employeurs du secteur non marchand – et les travailleurs étant déjà bien entamée à l'heure où l'économie sociale est arrivée dans le paysage politique, dans les années 1980. Les individus actifs dans la tâche d'incarnation et de représentation des partenaires sociaux ont toujours connu ces acteurs comme étant institués.

- Employeurs

Les employeurs forment un groupe social hétérogène composé de « patrons, entrepreneurs et dirigeants » (Cohen 1988). Leur identité collective d'employeurs s'est pleinement constituée en réaction à la mobilisation de la classe ouvrière et à la mise sur pied des syndicats, et s'est ajoutée à la défense des intérêts économiques dont ils plaidaient la cause auprès des pouvoirs publics²⁴⁸. Leur intérêt commun consiste à défendre une liberté d'entreprendre, afin que les entreprises qu'ils dirigent soient performantes sur le plan économique. Les organisations d'employeurs incarnent donc davantage les entreprises (personnes morales) qu'eux-mêmes. Cependant, en Belgique, le paysage entrepreneurial est composé, en grande majorité, par des petites et moyennes entreprises (PME). Les intérêts des entreprises recouvrent alors de manière importante les intérêts des personnes qui les dirigent, et qui en sont la personnalisation.

« Le personnalisme aussi. Donc ce qui m'a valu une fois une remarque [du représentant de l'UWE] qui m'a dit : « la différence entre l'Union wallonne [UWE] et l'entente wallonne [UCM], c'est que vous, vous défendez le chef de la PME et nous, nous défendons la PME parce que c'est une entreprise. » (UCM)

²⁴⁸ Brion, R., Hatry, P., Moreau, J.-L., Peeters, T., « 1895-1995 : 100 ans pour l'entreprise. Fédération des Entreprises de Belgique », Bruxelles : Éditions Racine, 1995.

Cette dualité de l'incarnation est illustrée dans la composition du banc patronal. VOKA, UWE, et la FEB se définissent principalement comme garants des entreprises et promoteurs de la liberté d'entreprendre comme moyen de production de richesse.

« J'aimerais bien souligner, parce qu'on croit toujours que la FEB c'est les grandes entreprises, mais ce n'est pas toujours nécessairement le cas, au contraire. On a plus ou moins 40 ou 50 secteurs qui représentent plus de 55 000 entreprises, dont au moins 43 000 PME, donc c'est beaucoup. La Belgique, c'est un pays de PME en fait. Donc il y a de très grandes entreprises que nous représentons, mais la plupart c'est quand même des PME. » (FEB)

« Par exemple [entre] classes moyennes et entreprises, on ne se définit pas. PME, pour les normes européennes, c'est 250 employés²⁴⁹. Moi je peux les compter sur mes deux mains les entreprises qui dépassent ce cas-là, enfin il y en a un peu plus, mais enfin... (...) 85 % de nos membres sont des PME. » (BECI)

L'homogénéité du paysage entrepreneurial belge conduit les acteurs qui figurent sur le banc patronal à se distinguer sur base d'autres aspects que la seule incarnation des intérêts des entreprises. Par exemple, la valeur économique qu'ils produisent.

« Oui, disons que nous, on est d'avis qu'on représente deux tiers de la valeur ajoutée²⁵⁰. Et l'UCM prétend représenter toutes les PME. Alors les PME, ça monte jusque 250 personnes donc nous avons quand même 7000 membres et le nombre d'entreprises qui ont plus de 250 personnes, je ne sais pas moi c'est 2 ou 3 % des 7000 entreprises... » (UWE)

La taille de l'entreprise n'est finalement qu'une image, c'est plutôt par les combats qu'ils mènent que les acteurs se distinguent les uns des autres. Les acteurs incarnant les « classes moyennes » visent plutôt à protéger les personnes à la source de l'activité d'entreprendre. Les classes moyennes sont définies comme « le secteur socio-économique recouvrant les classes sociales 'intermédiaires' entre les propriétaires de gros capitaux et les salariés, ou encore les petites et moyennes entreprises (...) auxquelles s'ajoute la catégorie des professions libérales et des autres professions indépendantes à caractère intellectuel » (CRISP 1973). L'incarnation des entrepreneurs et des entreprises s'appuie sur des services (guichets d'entreprises,

²⁴⁹ C'est une moyenne annuelle de personnel occupé. Les autres critères portent sur le chiffre d'affaires annuel et le montant total du bilan. Ces critères sont précisés à l'article 6 de la loi du 18 décembre 2015 transposant la Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les Directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, *Moniteur belge*, 30 décembre 2015. Ils sont également repris dans le Code des Sociétés.

²⁵⁰ L'UWE définit la valeur ajoutée comme « la mesure de la valeur créée par un agent économique, par exemple une entreprise. Plus précisément, il s'agit du supplément de valeur donné par un agent économique, de par son activité, à la valeur des biens et services consommés. La valeur ajoutée est donc égale à la différence entre, d'une part, la valeur des biens et services produits et, d'autre part, la valeur des biens et services consommés dans le processus de production. », UWE, « Études sur la situation de l'entreprise. Thème 2016 : Portrait(s) des Entreprises en Wallonie – Évolution », août 2016, p. 15.

secrétariats sociaux...) proposés par les acteurs. Cela peut mener à des formes de concurrence entre les acteurs, par exemple à Bruxelles entre BECI et UCM.

« Ces dernières années, en tant que Chambre de commerce également, nous sommes un guichet d'entreprises. Donc tous les nouveaux venus, les indépendants, les start-up... ils viennent chez nous pour les enregistrements, les numéros de TVA, donc ils ont un lieu pour se faire représenter. » (BECI)

Le développement de services à destination du groupe social qu'ils entendent incarner leur permet d'identifier les problématiques de terrain vécues par les entrepreneurs. Forts de ce contact avec le terrain, les organisations construisent peu à peu les intérêts liés à la population incarnée.

« C'est-à-dire qu'on se définit par une périphrase, parce que c'est un groupe extrêmement hétérogène. C'est des travailleurs indépendants, pour la plupart. Et donc ça reste tout de même le noyau de base de notre doctrine, c'est la défense du travailleur indépendant, et à travers lui du concept de travail indépendant en Belgique. (...) Chaque fois, la volonté c'était, autant que possible, d'immuniser je dirais, les entreprises de moins de 50 travailleurs d'un certain nombre de charges et d'obligations qui nous semblaient trop lourdes pour une petite structure. » (UCM)

Les intérêts en présence sur le banc patronal révèlent une certaine hétérogénéité. Néanmoins, les acteurs jouent le jeu d'une identité collective quand bien même les groupes sociaux qu'ils incarnent n'y correspondent pas totalement.

Pour le moment, on a aussi des intérêts patronaux importants, donc le fait de siéger sur le banc patronal n'est pas dérangeant, que du contraire, mais il faut reconnaître que le fait d'être sur le banc patronal n'épuise pas complètement nos ressources en termes de membres. Parce que nous avons des membres qui ne sont pas, et qui ne deviendront jamais des patrons. (UCM)

L'hétérogénéité du banc des employeurs s'observe également du côté des acteurs incarnant le secteur non marchand. Ils se sont d'abord définis en réaction au monopole des employeurs traditionnels la concertation sociale interprofessionnelle (cf. Chapitre 5, 1.2). Pour eux, endosser l'identité d'employeur, c'est parvenir à dégager une ligne identitaire de la diversité des entreprises qu'ils représentent.

« Donc on a des grosses structures. C'est un choix qui a été fait dès la constitution de ces différentes fédérations, mais après c'est évident qu'il y a une grande diversité de type d'acteurs. On a parlé des gros, les hôpitaux, les maisons de repos, les entreprises de travail adapté. Il y a quelques entreprises d'aide et soin à domicile qui sont des gros acteurs. Et à côté de ça, il y a de tout petits acteurs. Si on prend par exemple dans le secteur socio-culturel, il y a des toutes petites ASBL d'éducation permanente proactives sur plein de domaines différents. Et donc, on va représenter à la fois une petite ASBL où il y a trois permanents et puis une où ils sont 500. Mais par contre, on a vraiment la volonté de défendre les deux. » (BRUXEO)

L'hétérogénéité du banc patronal est incontestable, ce qui montre que le défi, mais aussi la possibilité de faire converger des intérêts distincts au sein d'une même identité collective.

- Travailleurs

Les syndicats incarnent les travailleurs et défendent leurs intérêts dans la relation contractuelle et de subordination qu'ils entretiennent avec leur employeur. Au cours de leur existence, les syndicats ont cherché à s'adapter aux mutations qui ont traversé la population des travailleurs en créant des structures de soutien spécifiques à certaines catégories de travailleurs, comme les femmes (Garcia et Dumont 2002) ou les sans-papiers (Mauze et Vertongen 2016). L'ambition syndicale à incarner tous les travailleurs est un défi constant auquel doivent faire face ces acteurs. Par exemple, plus récemment, les travailleurs de l'économie de plateforme font l'objet d'une attention accrue de la part des syndicats et les obligent à innover en dehors des relations collectives de travail habituelles (Vandaele 2017). Pour ce qui est des travailleurs de l'économie sociale, certaines centrales sectorielles sont spécialisées dans l'incarnation des travailleurs du secteur de l'insertion (cf. Chap. 5, 1.1.2). Les débats qui animent les instances relatives à l'économie sociale suscitent en outre certaines interrogations par rapport à d'autres catégories éventuelles de travailleurs à défendre.

« Il y a des travailleurs, des publics qu'on connaît parce qu'historiquement il y a des relations, ça s'inscrit dans une logique bruxelloise où ceux qui font de l'insertion, peut-être qu'avant d'être dans les entreprises d'insertion, ils étaient demandeurs d'emploi, dans les organisations syndicales... Donc ces publics-là on les connaît quelque part plus naturellement. Alors il y en a peut-être d'autres qu'on ne connaît pas. » (CGSLB)

Historiquement, les syndicats se situent dans le giron des piliers. Cet ancrage pilarisé a marqué le développement de la vision propre à chaque syndicat, et donné des orientations spécifiques à leur définition des intérêts des travailleurs. Néanmoins, la dépilarisation fait son chemin.

« Je suis président de la FGTB, j'ai des réunions à l'Action commune²⁵¹ où je me retrouve avec le PS et la mutualité socialiste, on discute d'une série de dossiers, de choses, de conceptions, parfois même purement et simplement de projets ensemble, mais je vais aussi discuter avec les écolos, je vais aussi discuter avec le PTB, je vais même aussi discuter avec DEFI. (...) Alors plutôt que de se racapoter, mais alors effectivement d'avoir le risque d'autres structures qui se développent ce qui conduit à la division des travailleurs, nous avons fait le choix, à la FGTB, à un moment donné, d'évoluer avec l'air du temps et d'évoluer avec la réalité et de tout simplement évoluer avec nos membres, avec ce que nos membres ont comme opinion. » (FGTB nationale)

Le taux de syndicalisation est défini selon la part des travailleurs membres d'un syndicat. Les organisations syndicales et patronales ne publient pas toujours les chiffres et statistiques relatifs à leurs bases de membres respectives et utilisent des métriques différentes (cf. Chap. 1, 1.2.).

²⁵¹ L'action commune est un outil de coordination et d'information entre différentes composantes du pilier socialiste telles que le Parti socialiste (PS), la FGTB, la mutualité socialiste (SOLIDARIS). En ligne : <https://alphas.be> (page consultée le 17 février 2019).

1.2.2 Incarner les versants du clivage possédants-travailleurs

En plus de se définir par eux-mêmes, les représentants des travailleurs et des employeurs ont la possibilité de se définir les uns par rapport aux autres, ce qui renforce leur capacité d'incarnation. En tant qu'interlocuteurs sociaux, ils incarnent le clivage possédants-travailleurs qui résulte de la division sociale créée par la société industrielle (Lipset et Rokkan 1967 ; de Coorebyter 2008). L'institutionnalisation du clivage à travers les instances de concertation sociale a contribué à une homogénéisation de leurs intérêts et à favoriser l'unicité des bancs entre lesquels ils sont répartis. La démocratie sociale est basée sur l'organisation des travailleurs et de leurs luttes pour obtenir la reconnaissance syndicale et des droits sociaux. L'institutionnalisation de la concertation sociale symbolise cette reconnaissance. Elle permet de pallier l'inégalité économique et de « régule[r] le clivage possédants-travailleurs en rééquilibrant partiellement les rapports de force en faveur du salariat » (Arcq et al. 2010, p. 563).

L'institutionnalisation du clivage possédants-travailleurs dans l'esprit du *Projet d'accord de solidarité sociale de 1944* n'a pas apaisé totalement ni durablement les relations entre les deux parties, qui incarnent toujours des formes de militantisme antagonistes (Alaluf 1999 ; Luyten 2015). Cependant, grâce à l'institutionnalisation de la concertation sociale, ils constituent des acteurs incontournables et incarnent, aux yeux de l'État, l'ensemble du champ socio-économique. Ils ont l'assurance que les gouvernements se tournent vers eux lorsqu'il est question d'enjeux socio-économiques ou de négociations à mener en lien avec l'organisation des relations collectives de travail. Concrètement, cela signifie que, en tant que partenaires sociaux, les *insiders* incarnent plus que l'agrégation de leurs membres, ils incarnent l'ensemble des entreprises et des travailleurs.

« Au sein du CES, moi oui, je viens à dire que la voix du secteur, comme on dit, du secteur entreprises sociales, économie sociale, ou à profit social, à voir comment on le délimite, mais que la CBENM est reconnue pour défendre ce secteur-là dans son ensemble. Après c'est clair qu'on peut jouer sur les délimitations, sur les définitions et ainsi de suite. Nous on représente un secteur, c'est-à-dire qu'on ne représente pas uniquement une entreprise qui est membre d'une fédération qui est membre chez nous. Toute entreprise, qu'elle soit marchande ou à profit social n'est pas obligée d'adhérer à une fédération et toute fédération sectorielle n'est pas obligée de se rallier à une fédération intersectorielle. Mais, par contre, nous on est reconnus en tant que représentants du secteur non marchand sur Bruxelles. » (BRUXEO)

1.3 Définir ce que les acteurs de l'économie sociale incarnent

Les acteurs de l'économie sociale au centre de cette recherche ont vu le jour, dans leur écrasante majorité, bien après les partenaires sociaux. En dehors des branches coopératives des piliers

historiques, c'est autour de l'émergence de la « nouvelle économie sociale », dans les années 1970 et 1980, que de nouveaux porte-paroles sont apparus. À l'époque, ils entendaient incarner les spécificités des activités économiques créatrices d'emplois à destination de publics éloignés du marché du travail. En plus de ce besoin spécifique, auquel ils entendent fournir des solutions pragmatiques, les acteurs de l'économie sociale, principalement en Wallonie, se rassemblent et débattent autour d'un idéal d'alternatives économiques²⁵².

Il y a deux conditions à l'émergence et de développement des activités d'économie sociale sur le terrain : une « condition de nécessité » (répondre à un besoin) et « une condition d'identité collective ou de communauté de destin » (Richez-Battesti et Defourny 2017, p. 81). Les acteurs étudiés doivent chercher à articuler ces deux dimensions afin d'incarner les initiatives d'économie sociale qui, à l'image des organisations d'employeurs classiques, se réfèrent d'avantages aux entreprises de l'économie sociale qu'aux individus qui les créent.

Les acteurs de l'économie sociale étudiés paraissent connaître des difficultés à définir ce qui les rassemble et à embrasser les deux conditions permettant de définir ce qu'ils incarnent. Pourtant, ils souhaitent faire reconnaître leur existence dans l'environnement au sein duquel les partenaires sociaux occupent le monopole de la représentation. Identifier ce qu'ils incarnent leur permet d'affirmer que ce monopole manque de légitimité. Ils sont aidés dans cette entreprise par le phénomène d'individualisation du social qui traduit une baisse de conscience collective chez les individus qui se sentent moins appartenir qu'auparavant à un groupe social déterminé (Gauchet 2002). Paradoxalement, la littérature sociologique sur les mouvements sociaux révèle de nouveaux rapports de conscience collective, issus d'initiatives citoyennes, et orientés vers un « changement d'imaginaire » relatif à la sortie du capitalisme (Damay et Guisset 2016). Les acteurs de l'économie sociale voudraient incarner notamment ce changement d'imaginaire, qu'ils cherchent à appliquer à des situations conflictuelles ou des besoins spécifiques (condition de nécessité) afin de construire plus précisément leur identité. Leur difficulté est de se rassembler autour d'une identité collective : ils cherchent en effet à incarner à la fois des initiatives existantes, avec leur lot d'expérimentations, et un idéal de changement et d'orientation dans les rapports économiques.

« C'est un petit peu le rôle ingrat des entreprises sociales. Elles ont été créées dans le défi et elles fonctionnent par défi. Donc elles sont toujours un petit peu avant-gardistes, et elles sont toujours forcément créatives dans leurs approches. Puisque l'approche dominante, elle a des recettes assez faciles à appliquer. (...) La différence, c'est qu'elles [les entreprises sociales] n'utilisent pas le pognon de la même manière, elles n'enrichissent pas les mêmes personnes et elles n'ont pas les mêmes réflexes quand elles sont face à des défis. Alors ça ne veut pas dire

²⁵² Notamment symbolisé par le lancement, en 1981, de la revue « Alternatives wallonnes ».

qu'elles ne vont pas arriver à des restructurations aussi, ça veut simplement dire qu'avant d'y arriver, elles auront réfléchi à comment essayer de trouver une alternative. » (USCOP)

Les acteurs de l'économie sociale sont, en dépit de leur hétérogénéité, autant de sources potentielles pour tenter d'identifier les traits caractéristiques qui définiraient avec plus de précision un potentiel groupe d'intérêt de l'économie sociale. Ces traits se déclinent d'une part dans les principes et idées véhiculés par le concept d'économie sociale et, d'autre part, chez les citoyens, travailleurs et entreprises qui s'y associent.

1.3.1 Ils incarnent des principes et des idées

Lorsque les acteurs de l'économie sociale tentent d'élaborer une identité commune, ils rencontrent plusieurs difficultés qui limitent leur capacité à former un groupe plus homogène. D'une part, l'économie sociale repose sur des principes, des idéaux plutôt que sur des intérêts clairement délimités et d'autre part, la définition de l'économie sociale varie d'un niveau de pouvoir à l'autre. La coexistence de modèles variables rend difficile une reconnaissance univoque du concept de l'économie sociale au-delà de chaque zone géographique. D'une part, la construction d'une identité collective semble alors se limiter au niveau de chaque pays ou de chaque région, d'autre part, cela porte préjudice à l'émergence de statuts européens qui pourraient contribuer à l'identification et à la diffusion du concept (Fraisie et Kendall 2006 ; De Bucquois 2015).

« À géométrie variable, certes, ce concept s'était un peu retrouvé avec de gros problèmes sémantiques, de gros problèmes culturels derrière... Parce que, effectivement, quand on parle d'économie sociale en allemand, socialwirtschaft ça ne veut rien dire, on ne sait pas. On ne sait pas si c'est l'État, si c'est l'État-Providence. En Angleterre, social economy c'est... Enfin voilà il y a eu tout ce problème de qu'est-ce qu'il y a derrière le concept ? Avec des choses très distinctes. » (FEBECOOP)

En Belgique, les principes idéaux typiques de l'économie sociale qui font office de référence et proposent une circonscription d'acteurs qui s'y rapportent sont issus du travail du CWES qui, en 1990, les a formalisés dans le rapport remis à l'exécutif wallon en 1990²⁵³.

« L'économie sociale se compose d'activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants :

Finalité de service aux membres ou à la collectivité plutôt que de profit,

Autonomie de gestion,

Processus de décision démocratique,

Primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. »

²⁵³ CWES, « Rapport à l'exécutif régional wallon sur le secteur de l'économie sociale », décembre 1990.

À l'époque, c'est l'influence culturelle du débat français qui stimule l'intérêt politique naissant autour de l'économie sociale en Wallonie. Un intérêt convergent entre acteurs francophones (Français et Belges francophones, issus de la mouvance socialiste pour la plupart) amène une réflexion sur les caractéristiques transversales de toute une série d'acteurs fonctionnant selon des statuts distincts.

« On parlait d'économie sociale, il y avait les coopératives, il y avait les mutuelles, il y avait les associations, et quand on voit finalement le fonctionnement de ces trois types de grandes familles, on se dit qu'il y a des ponts, il y a des similitudes, même si c'est pas tout à fait des entreprises comme les autres ; mais elles ont toutes des comptes d'exploitation, des bilans, des singularités, de la participation, à l'objet social, et surtout des finalités qui ne sont pas, sauf les coopératives, mais qui ne sont pas des finalités de, uniquement de bénéfice pour le bénéfice. » (FEBECOOP)

L'économie sociale se définit donc avant tout par des principes, des idées qui cherchent à modifier le modèle économique classique. Les acteurs ne manifestent néanmoins pas une opposition frontale face à ce dernier, ils cherchent davantage à l'orienter vers d'autres finalités. Il ne s'agit pas tant de renoncer au marché comme système d'échange, mais d'abandonner le capitalisme et l'accumulation de profit comme finalités en soi.

« Parce que oui, ils acceptent le marché comme mécanisme de distribution, mais ils n'acceptent pas que le profit soit le seul objectif de l'économie. Ils veulent des critères de la durabilité, du bien-être... Et ils veulent reconnaître le producteur, pas uniquement comme quelqu'un qui vend sa force de travail, mais quelqu'un qui doit aussi gérer ses propres activités. » (Président SPP intégration sociale)

« Il ne s'agit pas là d'un réencastrement de l'économie dans le politique, mais de l'imposition de limites à la prétention du capitalisme à tout régenter » (Defourny 2000, p. 186). C'est dans ce sens que les entreprises et les initiatives d'économie sociale cherchent toujours à articuler la logique de production de biens et/ou de services avec celle d'un objectif social ou sociétal²⁵⁴. En cela, les acteurs de l'économie sociale s'inscrivent à l'encontre de la « gestion néo-corporatiste du social » et participent au développement d'un « modèle alternatif du traitement du social appuyé sur le bénévolat, l'entraide, et la solidarité non étatique [qui] manifeste un refus de considérer l'alternative état-marché construite au cœur de l'État-providence comme la seule possible » (Godbout et Paradeise 1988, 101). Le refus de laisser uniquement des dimensions économiques déterminer la conduite du social conduit souvent les entreprises de l'économie sociale à réinventer les activités sectorielles traditionnelles pour les combiner à des objectifs sociaux.

²⁵⁴ Pour exemples, voir les lauréats du « Prix de l'économie sociale » décerné annuellement à des entreprises de l'économie sociale bruxelloises et wallonnes : <https://prixdeleconomiesociale.be> (page consultée le 18 février 2019).

*« C'est ça aussi qu'elles sont souvent pionnières, elles sont sur des activités de niche. »
(USCOP)*

Le raisonnement sous-jacent à cette manière d'entreprendre consiste à constater que « [c]'est lorsqu'il est accompagné par un projet politique fort que le capitalisme porte les meilleurs fruits ». Il s'agit dès lors d'utiliser ce fonctionnement au service d'« un grand défi contemporain [qui] consiste à reconstruire, à refaçonner autour et au sein de nos économies un ou des projets politiques plus ambitieux » (Defourny 2000, p. 187). Par exemple, en collectivisant la propriété des entreprises et pas en la privatisant. Ces éléments façonnent la communauté de destin des acteurs de l'économie sociale.

Au-delà des alternatives au modèle économique qu'ils proposent, les acteurs de l'économie sociale pourraient se rassembler autour des demandes et besoins spécifiques auxquels ils répondent pour se constituer en groupe d'intérêt distinct et renforcer leur impact sur le monde du travail. Ce rôle de l'économie sociale s'exerce à travers l'innovation sociale. Elle n'en détient pas le monopole, d'autres acteurs publics et privés agissent également en ce sens. Les acteurs de l'économie sociale se distinguent néanmoins de ces derniers en ce qu'ils cherchent précisément à répondre à des besoins sociaux par encore comblés.

« L'un des facteurs d'innovation sociale de l'économie sociale est qu'elle tend à répondre à des demandes et à des besoins non comblés, soit parce que l'entrepreneur capitaliste n'y trouve pas une source suffisante de profit (échec de marché), soit parce que les pouvoirs publics sont inefficaces ou tardent à y répondre (insuffisance publique) » (Bouchard 2006, p. 3).

Historiquement, les besoins qui sont au cœur de l'innovation sociale étaient pris en charge par les initiatives de charité privée, notamment organisées par le clergé, ou bien par des réseaux de solidarité privée, organisés au sein des piliers ou non.

« Donc il y avait effectivement plusieurs ateliers protégés qui avaient été créés pour ainsi dire, pas ensemble, mais certains par le clergé local. Et d'autres qui étaient vraiment issus des idées de la nouvelle gauche, avec une autonomie, etc. Les uns étaient vraiment du secteur ONG, un peu contestataire, un peu gauchiste, mais tout de même... Et d'autres étaient beaucoup plus classiques. Et donc les uns et les autres, même s'ils pouvaient partager le même point de vue, ils étaient différents les uns des autres. Et donc je pense que les beschuttwerkplaatsen n'avaient jamais eu l'idée de contester la façon dont fonctionnait l'économie de marché. C'étaient d'autres entreprises dans l'économie sociale qui avaient créé leur entreprise en contestation avec la façon dont fonctionnait l'économie de marché. » (Président SPP intégration sociale)

Les différentes racines de l'économie sociale (Huybrechts et al. 2016) préfigurent les débats actuels qui se tiennent entre les acteurs qui s'en réclament. Différentes césures sont également visibles en comparant les définitions qui figurent dans les textes légaux à ce sujet. Nous identifions un débat particulièrement clivant : celui du rapport à l'économie dite « classique » et l'opportunité (ou l'obligation) du passage des travailleurs de l'économie sociale vers des

emplois dans les entreprises traditionnelles. Ce débat se trame à de multiples niveaux, y compris dans les discussions internes aux différentes instances et organisations.

« Chaque fois qu'il y a un avis rendu par le CESW au niveau de l'économie sociale, il y a le combat : l'économie sociale au départ est faite en tant que transition vers l'emploi normal. Or justement, la position de [un représentant FGTB spécialisé sur les questions d'économie sociale] c'est : on les a (les travailleurs de l'économie sociale), on les garde. Et on n'est jamais d'accord là-dessus. » (FGTB Wallonie)

L'émergence et la reconnaissance du secteur de l'économie sociale d'insertion dans les années 1980 et 1990 ont donné à l'économie sociale une image d'économie au service de l'économie classique. En effet, elle permet de former certains travailleurs éloignés du marché du travail traditionnel pour qu'ils puissent s'y (ré)intégrer. Dans le cadre de cette mission, les entreprises de l'économie sociale ont un rôle de passerelle (ou *doorstroom*), qui est perçu favorablement par les pouvoirs publics et les acteurs socio-économiques traditionnels. Dans ce cadre, l'innovation sociale portée par l'économie sociale s'apparente à une situation de *win-win* pour l'ensemble des parties prenantes : pour les pouvoirs publics, il s'agit de la prise en charge de certains allocataires sociaux ; pour les partenaires sociaux traditionnels, ils peuvent laisser la prise en charge de ces travailleurs moins rentables, par exemple sur le plan de la formation, à d'autres.

« L'économie sociale est un segment du marché du travail, parce que l'on cherche des solutions pour ceux qui sont plus éloignés de celui-ci. Et l'économie sociale est, dans notre vision, un moyen pour rentrer dans l'économie classique. Je pense donc que l'économie sociale peut être un acteur précieux et un apport d'idées à prendre. » (UNIZO, #55)

En raison du consensus autour de ce besoin partagé par l'ensemble des parties prenantes du champ économique et social, les acteurs de l'économie sociale combinent alors la logique de communauté de destin avec la condition de nécessité. La fragmentation entre les acteurs de l'économie sociale apparaît lorsque ceux spécialisés dans l'insertion perdent de vue ou préfèrent ne pas s'investir dans l'idéal de développement d'alternatives économiques en remplacement du capitalisme orienté vers le seul profit. En effet, l'activité d'insertion est formatée par la catégorisation établie de travailleurs comme « moins performants », « éloignés du marché du travail ». Dans cette perspective, son rôle est de remettre ces travailleurs à niveau, dans la norme, pour qu'ils puissent (ré)intégrer des entreprises classiques. La finalité de l'économie sociale change alors, et devient plutôt axée sur la collaboration, ou la combinaison utile, avec l'économie capitaliste, plutôt que portée sur un changement d'horizon à donner à cette dernière.

« Il s'agit de remettre en question l'économie de manière critique. Si vous lisez ce texte [le brouillon du texte sur la vision de l'économie sociale des acteurs de la CSE], l'accent est mis entièrement sur l'emploi, donc on ne parle plus d'une autre économie, on parle ici encore une

fois d'une collaboration avec l'économie classique. (...) Ce que nous n'avons pas accepté, c'est que l'on voulait changer partout le terme d'économie sociale par celui de 'maatwerk'. » (FEBECOOP, #56)

Trois raisons peuvent expliquer cette vision flamande de l'économie sociale et de l'insertion. La première concerne le manque de main d'œuvre dans certains secteurs d'activités, qui encourage le développement du secteur de l'insertion. L'encadrement fourni par les entreprises d'insertion contribue à la résolution de ce problème en formant des travailleurs dans les secteurs en demande de main d'œuvre spécifique.

« Nous connaissons aujourd'hui une pénurie de main d'œuvre sur le marché du travail. Cela signifie concrètement qu'il n'y a pas assez de personnes pour pourvoir nos postes vacants. C'est une occasion pour une entreprise de l'économie sociale de dire : nous allons bien former ces personnes et faire en sorte qu'elles peuvent participer. Nous pouvons offrir le suivi, mais eux aussi peuvent le faire. Ils ont l'expertise pour guider ces personnes. » (UNIZO, #57)

Deuxièmement, cette vision traduit une orientation politique qui fait du travailleur, et non de la structure dans laquelle il travaille, la cible des politiques d'emploi. Suivant cette logique, un *Maatwerkdecreet*²⁵⁵, attribue à chaque travailleur un « sac à dos » d'aides à l'emploi auxquelles il peut avoir droit en fonction de son éloignement du marché du travail. Le contenu de ce « sac à dos » déterminerait alors l'accompagnement dont a besoin le travailleur, et lui permettrait de trouver un emploi « sur mesure ».

« Moi je trouve que c'est une idée très libérale, et c'est une idée qui passe tout à fait à côté des idées de l'économie sociale parce que pour moi l'économie sociale, pour moi, c'est une économie qui a d'autres principes. » (Président SPP intégration sociale)

Les entreprises flamandes sont classées en deux types par rapport au *maatwerk* : les entreprises actives principalement dans l'insertion deviennent des *maatwerkbedrijven*, tandis que les entreprises classiques qui souhaitent engager un travailleur en insertion peuvent mettre sur pied des unités de travail sur mesure.

La troisième raison du succès de l'insertion au détriment d'un projet économique alternatif porté par l'économie sociale tient à ce que les membres potentiels de la communauté de destin ne semblent pas se reconnaître comme tels. L'organisation de la société par piliers (particulièrement au sein du pilier catholique en Flandre) reste prépondérante, les organisations pilariées participant au développement de nouvelles initiatives.

« En quelque sorte, il y a eu un refus des piliers d'accepter l'économie sociale comme un concept unificateur, transversal. (...) Refus pas au sens de résistance, c'est plus structuré, c'est

²⁵⁵ Decreet van de 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Moniteur Belge*, 2 septembre 2013. Ce décret a depuis été adapté plusieurs fois (via des arrêtés du gouvernement flamand dont le dernier est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019) afin de réviser le processus et l'attribution de ces subsides. Présentation synthétique sur le site de l'administration flamande : www.socialeconomie.be (page consultée le 18 février 2019).

plus ancré aussi dans la société, dans l'économie même. Et on n'a pas besoin en effet de la notion de l'économie sociale. Ce n'est pas quelque chose qui interpelle. Il y a déjà des mécanismes, une idéologie, une vision sur la société, des mécanismes de décision, de participation... Et on veut bien que de nouvelles initiatives se créent, mais on n'a pas besoin de label de l'économie sociale pour les situer. Elles sont déjà situées au sein du mouvement [en l'occurrence la mouvance associative du pilier chrétien]. » (ACW)

L'économie sociale repose avant tout sur un idéal, une volonté de trouver des alternatives au modèle actuel. Cette idée ne suffit cependant pas pour rassembler les acteurs de l'économie sociale en un groupe aux intérêts clairement établis. En effet, la définition de l'économie sociale varie en fonction des zones géographiques ; les idées qui la forgent sont encore équivoques et controversées ; et finalement, certains acteurs préfèrent se concentrer sur le secteur de l'insertion plutôt que sur un idéal d'alternative économique. Pour un acteur exerçant une fonction de porte-parole, il est délicat d'incarner des idées plutôt que de parler au nom d'intérêts qui peuvent être exprimés de manière manichéenne, comme c'est le cas des partenaires sociaux.

1.3.2 Ils incarnent des citoyens, entreprises et travailleurs d'un nouveau genre

Les acteurs de l'économie sociale n'incarnent pas seulement des idées. Ils sont aussi des travailleurs et employeurs d'un nouveau genre. Lorsqu'il s'agit de définir leur identité commune, il faut pouvoir d'une part déterminer ce qui les différencie des travailleurs et employeurs classiques et ce qui les rassemble en tant qu'acteurs de l'économie sociale. Ils forment en effet un groupe hétéroclite dont les composantes sont apparues à des moments différents, en fonction des lieux et des besoins.

« Par rapport à ces acteurs historiques, ce qu'on a observé depuis un certain temps, c'est toute une série d'initiatives citoyennes, bon c'est un terme un peu générique, mais il y a quand même eu toute une série de nouvelles pratiques, on met là tout ce qui est initiatives de transition, les circuits courts, les GAC [groupes d'achat en commun], les monnaies locales, les systèmes d'échanges locaux. (...) Il y a de plus en plus de gens qui sont interpellés, par des besoins qui ne sont pas satisfaits, ni par l'État ni par le marché et qui s'intéressent à l'économie sociale, qui s'intéressent à se mettre en collectif et à essayer d'apporter des réponses. Ou à financer, et ils peuvent devenir coopérateurs, ou à consommer. » (SAW-B)

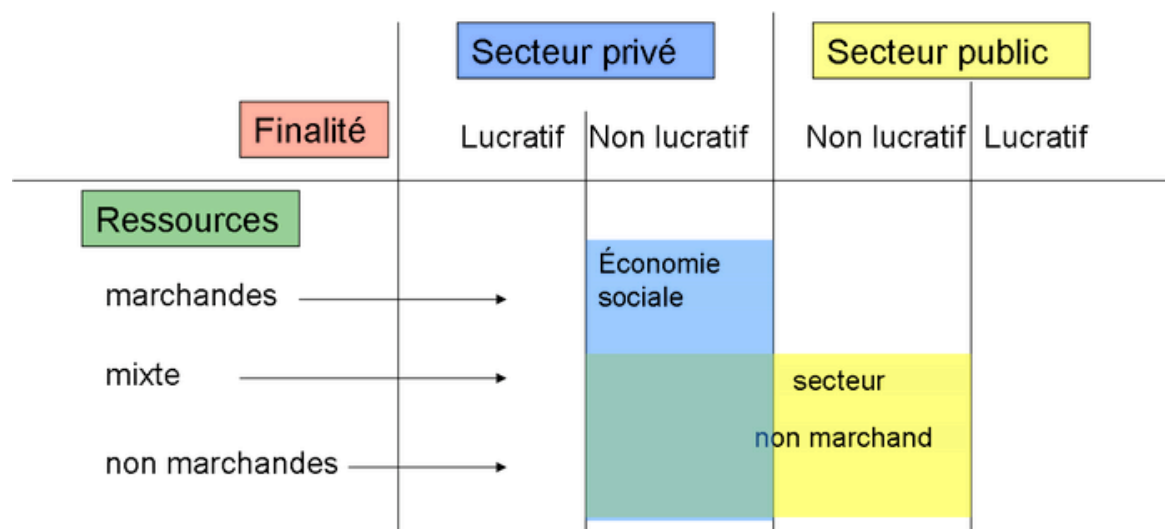
Différents projets de recherche se sont intéressés à cette diversité d'acteurs tentant notamment de les cartographier. Trois types d'acteurs émergent alors. Les acteurs associatifs, qui sont traditionnellement assimilés au secteur non marchand (*entrepreneurial nonprofits*), les coopératives (*social cooperative*) et les entreprises sociales (*social ventures*). Ces dernières se rapprochent plus des entreprises classiques sur le plan gestionnaire et organisationnel. Ceci rend parfois la distinction compliquée entre l'application qu'elles font des principes de l'économie sociale et des projets liés à la responsabilité sociale des entreprises.

Ideal type	Model 1: entrepreneurial non- profits	Model 2: social cooperatives	Model 3: social ventures
Main legal form	Non-profit	Cooperative	Business
Main goal	General interest	Mutual and general interest	Private (profit) and general interest: blended value
Main resources	Public subsidies with growing public and private contracts	Mixed incomes	Market incomes
Governance	Members (≠ beneficiaries) Democratic	Members = beneficiaries Democratic	Entrepreneur Democracy not central

Tableau tiré de (Huybrechts et al. 2016, p. 11)

Ces différents acteurs suivent un « modèle »²⁵⁶ d'entreprendre avec des spécificités de gestion particulières, qui tâchent de mettre en œuvre les principes repris dans la définition de l'économie sociale (cf. *supra*). Ceci étant difficilement objectivable (quels critères adopter pour évaluer le caractère démocratique de la prise de décision ? Quels indices de la primauté du travail sur le capital ?), les acteurs vont chercher à se distinguer des entreprises classiques. Par exemple, l'approche par les ressources permet de mettre en évidence le caractère hybride des acteurs de l'économie sociale par rapport aux secteurs marchands et non marchands.

Figure 39 : Schéma de ConcertES, inspiré de Mertens (2001)



Le spectre d'entreprises concernées peut donc être assez étendu, tant en raison des pratiques concrètes mettant en œuvre les principes, que des aspects gestionnaires liés aux types de

²⁵⁶ www.socialeconomy.eu.org (page consultée le 14 février 2019)

ressources utilisées. Cette diversité rend ces entreprises complexes à représenter de manière unifiée, malgré une visibilité croissante perceptible par le grand public²⁵⁷.

« Quand on parle d'entrepreneuriat social, pour le moment, on parle d'un mouvement, on parle d'enthousiasme. On parle de choses que tu peux sentir. Et c'est tout à fait possible qu'il y ait ça, je ne dis pas qu'il n'y a pas ça. Mais je dis qu'actuellement, dans l'état de la réflexion, on n'a pas dit : 'tu fais de l'entrepreneuriat social à partir du moment où tu fais ça, ça, et ça.' Et donc forcément ils ne sont pas représentés. Et forcément, quelque part, tout le monde peut les représenter. » (FEBISP)

Parmi la multiplicité d'acteurs se réclamant de l'économie sociale, certains sont plus aisément identifiables que d'autres. C'est notamment le cas des entreprises sociales de participation (ESP). Dans celles-ci, la gestion économique de l'entreprise repose sur les travailleurs, soit à travers la création d'organes de gestion particuliers (des assemblées générales du personnel dotées d'un pouvoir décisionnaire), soit à travers l'adoption d'un fonctionnement particulier, celui d'une coopérative de travailleurs²⁵⁸. Dans ce genre d'entreprise, le clivage possédants-travailleurs est dépassé et les deux versants se confondent

« Tu vas les chercher où alors tes représentants patronaux ? Tu peux me dire : 'mais oui, mais vous élisez quand même un patron'. Mais c'est l'assemblée générale et elle est composée de qui ? Des travailleurs. Alors c'est qui le patron au final ? Il peut démettre le Conseil d'administration, il peut démettre le président de l'assemblée générale. Les lieux de pouvoirs sont beaucoup plus contraignants. Ils sont beaucoup plus forts aussi. Alors on peut dire : 'mais ils [les travailleurs] ne sont pas capables de comprendre tous les tenants et les aboutissants du fonctionnement entrepreneurial'. Tant que tu ne demandes pas à quelqu'un d'essayer, tu peux toujours te dire qu'il n'est pas capable. » (USCOP)

Cette traduction des principes de l'économie sociale en faveur de la participation des travailleurs connaît un nouveau succès aujourd'hui²⁵⁹ et elle est soutenue par des financements spécifiques²⁶⁰. Elle n'est cependant pas neuve. Elle a été au cœur d'expériences « autogestionnaires » dans les années 1970, lorsque des groupes de travailleurs ont cherché à reprendre l'activité de leurs entreprises en faillite (Mayné 1999). Le peu de succès de ce type d'initiatives à l'époque, couplé à des résistances idéologiques face au fait de voir des travailleurs devenir gestionnaires d'entreprises, potentiellement au détriment de leurs propres intérêts de travailleurs, ont suscité la méfiance des syndicats. Cette méfiance persiste encore aujourd'hui, et les syndicats demandent des garanties de protection des droits individuels des

²⁵⁷ Voir par exemple le magazine Transfo, dont les publications portent sur l'actualité des initiatives et des entreprises d'économie sociale : www.economiesociale.be (page consultée le 19 février 2019).

²⁵⁸ Ce type d'entreprises ne dispose pas d'un statut juridique spécifique en Belgique (seul le statut coopératif existe). Des acteurs comme l'Union des SCOP (USCOP), qui incarnent ce type d'entreprise exerce des activités de plaidoyer en faveur de l'instauration d'un tel statut, inspiré des statuts français existant en la matière. www.les-scop.be (page consultée le 19 février 2019).

²⁵⁹ Par exemple, Vallet, C., « Les ouvriers se rebiffent », *Alter Échos*, n°464, mai 2018, p. 50-61.

²⁶⁰ Par exemple, le programme Brasero financé par la Région wallonne : www.brasero.org

travailleurs afin qu'ils ne tombent pas dans le piège d'une décision prise pour l'entreprise, mais qui leur serait néfaste.

« Ça c'est le problème dans beaucoup d'endroits, parce qu'en plus vous avez encore ce vieux refrain de l'autogestion qui existe un peu, où on dit : 'ici on est quand même tous dans le même bateau, on travaille en famille, et donc les barèmes, les temps de travail et les horaires, ça c'est quand même pour des gens qui travaillent à la chaîne, ou des métiers qui sont... Mais chez nous ce n'est pas comme ça que ça doit se passer'. » (CSC nationale)

La réticence syndicale vient de l'identification du risque d'auto-exploitation des travailleurs, qui justifie, selon eux, de maintenir les organes de représentation syndicale dans les entreprises et de préserver leurs activités par rapport à d'autres types d'organes constitués.

« La concertation sociale suppose aussi que chaque acteur a une place, a une responsabilité. C'est vrai que classiquement, dans la concertation sociale, l'employeur gère l'entreprise, et les syndicats, les représentants des travailleurs dans l'entreprise, s'assurent que la gestion de l'entreprise se fait de manière correcte, et ils ont un rôle de contre-pouvoir. On n'est pas dans une logique de cogestion, même si dans le monde associatif, on est quand même dans une logique de participation, je pense que les travailleurs, s'ils travaillent dans le non marchand, il y a une dimension supplémentaire au simple fait de gagner sa vie, c'est qu'ils croient dans les valeurs de l'association, dans les valeurs de l'entreprise, donc il y a une application. Maintenant, je crois que c'est important que chaque partie garde sa place. Pour ne pas non plus avoir une confusion des rôles. » (CGSLB)

Cette attitude syndicale qui se rencontre chez tous les acteurs interrogés amène les acteurs de l'économie sociale à questionner les fondements de l'identité syndicale : « Les résistances ne viennent-elles notamment pas du fait que le syndicalisme est pensé et se pense essentiellement comme le défenseur du travailleur face au capital ? »²⁶¹. Il y a, dans ce cadre, une réflexion à mener, entre les ESP et les syndicats, afin de permettre la démocratie en entreprise tout en protégeant les travailleurs. À ce jour, les conflits des syndicats et les ESP n'ont pas encore été fédérateurs pour ces dernières, qui tâchent plutôt de les gérer au cas par cas, au niveau des entreprises.

Les acteurs de l'économie sociale éprouvent donc des difficultés à se constituer en groupe d'intérêts parce qu'il n'est pas aisé de définir ce qui les rassemble. Ils sont en effet des acteurs particuliers de l'économie, mais ils ne peuvent s'accorder ni sur ce qui les différencie des acteurs classiques ni sur le dénominateur commun qui les unit. De plus, les acteurs classiques se méfient de ces nouveaux venus qui pourraient les contrecarrer, voire les déformer dans et hors des instances.

²⁶¹ SAW-B, « SCOP et syndicats : au-delà des stéréotypes ? », *Analyse*, 2017.

1.3.3 Tentative de clarifier ce qu'ils incarnent : le processus de fédération

Malgré le caractère hétéroclite des acteurs, et l'appropriation inégale des principes de l'économie sociale entre les Régions, les porte-paroles du secteur tentent de fédérer l'économie sociale afin d'en défendre les intérêts. La constitution de structures fédératrices répond aux besoins des acteurs de porter leur voix vers le contexte institutionnel dans lequel ils se trouvent.

« [Un des membres fondateurs] était aussi soucieux de mettre en place un club d'entrepreneurs pour pouvoir échanger des pratiques. Et puis, ce qu'on s'est dit dans le groupe de travail sur la participation²⁶², c'est que si on n'est pas structuré, c'est très difficile de pouvoir parler au nom de l'ensemble des entreprises. Donc ça a été une démarche un peu similaire et [le membre fondateur] nous a dit, si on veut avoir un cadre légal, un cadre fiscal, intéressant, il faut aussi qu'on soit structuré d'une certaine manière. Donc ça c'est un peu, les intérêts se sont rencontrés tu vois, à ce moment-là. Ce qui a fait que l'Union des Scop a vu le jour. » (USCOP)

Par ailleurs, la constitution de fédérations ou de structures représentatives rencontre également les demandes des acteurs étatiques d'avoir des interlocuteurs auxquels s'adresser lorsqu'ils projettent d'agir dans les domaines qui les concernent. Cela a été le cas avec la mise sur pied de ConcertES (cf. Chapitre 5, 2.1) comme interlocuteur souhaité par le gouvernement wallon, ou encore de VOSEC qui s'est d'abord constitué avant d'entrer en dialogue avec le gouvernement flamand.

« C'était certainement utile pour le monde politique parce qu'il y avait tous ces intérêts divers et qu'il voulait parler et négocier avec un seul interlocuteur à propos de tout. C'était donc le but que le politique voyait là-dedans. » (ABVV, #58)

Les acteurs porte-paroles de l'économie sociale se divisent en trois catégories, selon le terrain ou le mouvement dont proviennent les éléments qu'ils incarnent.

Les premiers sont liés à des dynamiques sectorielles, soit du secteur de l'insertion, soit d'autres secteurs dans lesquels il est courant de retrouver des entreprises qui appliquent les principes de l'économie sociale. Par exemple, le secteur de la gestion des déchets et du recyclage.

« Au niveau de la fédération, je pense que les membres se sentent plus comme acteurs du monde du déchet. Et chez certains, l'aspect ES et défense des valeurs est très prégnant, mais chez d'autres, beaucoup moins. Et on a un peu de tout : des ASBL, beaucoup de coopératives, avec des participations publiques ou pas... Ce n'est pas facile non plus de fédérer, et les frontières à défendre aussi. » (Ressources)

Dans ce cas, les acteurs se considèrent comme des employeurs, ils défendent, à l'image les intérêts d'un type particulier d'entreprises.

« Une fédération d'employeurs, absolument. Donc comme fédération d'employeurs, nous représentons aujourd'hui 86 entreprises en Flandre et environ 10.000 collaborateurs. » (SST, #59)

²⁶² Le Groupe de travail sur la participation en entreprise rassemble les acteurs belges désireux de s'investir dans le développement et la promotion de ces pratiques. (cf. Chapitre 5, 1.1.2.).

Deuxièmement, la pilarisation se trouve à l'origine de la constitution de certains acteurs de l'économie sociale. Ce lien aux piliers (chrétien et socialiste) permet d'assurer les ressources matérielles indispensables à leur survie et leur donne un rôle dans le mouvement dans son ensemble. C'est par exemple le cas des agences-conseils en économie sociale (dont FEBECOOP et SYNECO). D'autres composantes de l'économie sociale – certaines associations et mutuelles –, en plus de leur ancrage pilarisé, disposent déjà de leurs canaux de représentations distincts (ce qui constitue la raison pour laquelle ils ne sont pas compris dans cette recherche qui s'intéresse aux acteurs de la CIA).

« Ce qui est important aussi, c'est que les associations, les mutuelles²⁶³, les coopératives²⁶⁴ ont leurs créneaux à eux. En effet, à côté de ce qu'on a comme regroupements économie sociale, eux ils ont spécifiquement leurs propres créneaux. » (ACW)

Un troisième type de porte-parole s'est créé en réaction à la logique d'incarnation pilarisée, synonyme d'une institutionnalisation importante, qui enferme trop les initiatives et les expérimentations au goût de certains acteurs. C'est à partir de cette réflexion que s'est constituée SAW-B, un acteur de l'économie sociale devenu central en Wallonie et à Bruxelles. SAW-B a émergé parallèlement à FEBECOOP, la FAO et SYNECO²⁶⁵. Il s'agit d'un mouvement pluraliste qui naît des débats tenus au Centre universitaire de Charleroi (CUNIC)²⁶⁶ en 1980 :

Pendant près d'un an, des personnes de différents horizons et soucieuses de s'inscrire dans une démarche « alternative » se sont rencontrées pour débattre et réfléchir sur la base d'expériences concrètes. Il y avait là des gens impliqués dans la création de coopératives, des syndicalistes aussi bien de la FGTB que de la CSC, des gens du social, des animateurs de comités au niveau de l'habitat, de la santé, des néo-coopératifs, des techniciens en énergies douces...²⁶⁷

Dans l'ambiance foisonnante du renouveau coopératif de l'époque, des expériences d'autogestion et de la nouvelle économie sociale, le mouvement s'appelait alors Carrefour des alternatives wallonnes (CAW). Il « rassemble pratiquement tout ce qui bouge à l'époque : coopératives autogérées, entreprises d'apprentissage professionnel encore dans l'a-légalité, associations d'épargne de proximité, initiative de récupération et recyclage, maisons médicales, écoles de devoirs, habitas groupés » (Defourny 2006). En 1981, le CAW décide de formaliser une partie de ses activités et de devenir la Société des Alternatives wallonnes (SAW). L'ASBL

²⁶³ L'agence intermutualiste : www.aim-ima.be (page consultée le 19 février 2019).

²⁶⁴ Le Conseil National de la Coopération.

²⁶⁵ En 2005, la Société des Alternatives Wallonnes (SAW) est devenue la Société des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises (SAW-B) afin de mieux refléter de l'étendue de ses activités, sur les territoires wallon et bruxellois

²⁶⁶ Le CUNIC a d'ailleurs hébergé SAW jusqu'en 1994.

²⁶⁷ « SAW à bâtons rompus », *Alternatives wallonnes*, 15 mai 1985, n° 31, p.3.

est destinée à assurer une « coordination nécessaire » et à mener « un projet très large de concertation, de formation, de représentativité, et même d'encadrement momentané pour alternatives récentes »²⁶⁸. Cependant, SAW a toujours revendiqué être une plateforme de support et de relais, un porte-parole, ou encore une interface davantage qu'une fédération représentative de membres au sens plus classique du terme. La constitution de SAW en association plus formalisée émerge aussi des tensions entre les piliers socialiste et chrétien, intéressés de capter les initiatives de terrain gravitant autour de SAW. Dans les entretiens, les représentants déclarent que cela illustre la volonté « d'attraper le train en marche » des innovations sociales en cours. Or, SAW ne souhaite pas être « récupérée » par un pilier et s'impose alors comme figure de l'économie sociale à part entière. Elle est reconnue par les autres acteurs, tels que les mouvements syndicaux, comme en témoigne cet extrait d'un rapport de la FGTB :

*« Les 'entreprises alternatives' – terme générique non autrement explicite – construisent un réseau socio-économique parallèle reposant généralement sur les nouvelles valeurs culturelles. Ce réseau se structure et prend une place croissante dans la vie économique wallonne comme forme et contenu d'une nouvelle croissance économique. »*²⁶⁹

Malgré leur structuration, compréhensible au regard du contexte socio-économique et culturel, qui se présente en réaction aux porte-paroles existants, les acteurs de l'économie sociale peinent à se définir positivement, juste pour ce qu'ils sont. Leur défi est de rassembler des mondes différents, qui ne communiquent pas spécialement entre eux.

« Il n'y a pas d'identification, l'identification ici des acteurs historiques n'a déjà pas été simple parce qu'entre une coopérative de menuisiers qui se mettent ensemble et qui produisent et une entreprise de travail adapté, il n'y a pas forcément, sauf s'ils ont eu des contacts... Ou une entreprise qui fait de la formation. Donc il y a quand même des mondes différents. Et la particularité de SAW-B c'est justement de les réunir. Et il y a eu un travail qui porte en partie ses fruits. » (SAW-B)

En plus des mondes différents, les acteurs de l'économie sociale incarnent également des « opérateurs » distincts à partir desquels il est difficile d'unifier la représentation.

« Nous on regroupe des opérateurs qui sont clairement uniquement employeurs, on regroupe des opérateurs qui sont plutôt citoyens et on regroupe des opérateurs qui vont être plutôt – et aujourd'hui il y en a encore trop peu selon moi – des coopératives de travailleurs associés. Et je pense que c'est là aussi la difficulté de l'économie sociale à se faire entendre du représenté. » (ConcertES)

²⁶⁸ « Éditorial : Pour la solidarité des Alternatives wallonnes », *Alternatives wallonnes*, 15 juin 1982, n°3, p.2.

²⁶⁹ Interrégionale wallonne de la FGTB, *Mouvement syndical et « alternatives nouvelles »*, Document de travail, 10 décembre 1982, p. 1.

Pour l'interlocuteur politique, il y a alors un problème de lisibilité par rapport au cadre classique de la représentation d'intérêts socio-professionnels.

« ConcertES, eux leur problème c'est qu'ils sont coupole de coupole, donc ils sont au niveau méta, au-delà de la notion d'employeurs ou de travailleurs, ils sont quasiment au niveau 'acteurs économiques', et là ça devient compliqué. » (Collaborateur, cabinet Gosuin)

Certains acteurs échappent à cet obstacle en se fédérant autour de dispositifs particuliers. Les dispositifs représentent des mesures de régulation et/ou de financement de l'économie sociale repris dans les différents décrets et ordonnances. Par exemple, l'acteur *Groep Maatwerk* incarne les *maatwerkbedrijven*, à savoir les entreprises qui répondent aux conditions du décret *Maatwerk*. Pour ces acteurs, l'incarnation s'avère plus claire, mais moins porteuse en termes d'idéaux de l'économie sociale. De plus, elle comporte le risque d'éclipser les franges minoritaires (par exemple, les coopératives d'activités), ou celles qui se trouvent en dehors des compétences couvertes par les portefeuilles ministériels de l'économie sociale.

La multiplicité des origines et les différents groupes sociaux incarnés illustrent l'éclatement de l'économie sociale. Les acteurs peinent dès lors à exercer leur logique d'incarnation.

Conclusion

Le travail d'incarnation est largement plus abouti chez les partenaires sociaux que chez les acteurs de l'économie sociale. Les partenaires sociaux renvoient vers l'extérieur des intérêts relativement circonscrits. Les groupes sociaux qu'ils incarnent, bien que se recouvrant dans certains cas, sont également manifestes : les entreprises et les entrepreneurs pour les organisations d'employeurs, les travailleurs pour les syndicats. Ils sont d'autant mieux délimités grâce à l'institutionnalisation du clivage possédants-travailleurs. En effet, leur rôle dans la démocratie sociale et leur incarnation des versants de ce clivage contribuent à la stabilisation de leur identité. Les acteurs de l'économie sociale, en revanche, sont toujours en recherche de fixation de leur intérêt et d'identité collective stable. Différents groupes sociaux se rattachent aux idées de l'économie sociale et les appliquent de manière disparate : individus (travailleurs, entrepreneurs, citoyens, bénévoles, etc.), entreprises (commerciales ou non), initiatives (expérimentations démocratiques en entreprise, initiatives citoyennes, etc.). Ces hésitations autour de la définition de l'identité, et donc des intérêts, déforcent les acteurs qui sont censés en exercer la représentation. Leur manque d'homogénéité empêche ces acteurs de délivrer un message idéologique commun. Ils entretiennent des divergences de vues sur des aspects cruciaux de leur identité, le principal étant sans doute le rapport à l'économie classique

(qui touche aux caractéristiques du système de valeurs des acteurs, et donc à la communauté de destin qui ne peut se mettre en place).

*« Il est très difficile de parler au nom de l'économie sociale. C'est tellement large. Il y a aussi beaucoup de niveaux à l'intérieur. Il faut voir comment on construit l'économie sociale. »
(Groep Maatwerk, #60)*

En conséquence, les acteurs de l'économie sociale sont davantage dans le débat d'idées que dans l'action collective, ce qui porte préjudice à la double condition de nécessité et de communauté de destin, nécessaire à leur développement. Ils peinent dès lors à remplir leur rôle de groupe d'intérêt et de structuration de la société civile, car leur hétérogénéité rend délicate l'expression « des enjeux, des désaccords, des conflits » ainsi que la construction de « compromis légitimes au moins temporaires » (Arcq et al. 2010, p. 568). Les acteurs de l'économie sociale incarnent dès lors davantage une mosaïque d'idées, d'intérêts, d'expérimentations, d'entreprises et d'initiatives qu'une identité collective stable.

2. Justification et contestation des instances actuelles au nom de la démocratie

Sur base de ce qu'ils incarnent, les acteurs justifient leur(s) (demandes de) représentation au sein des instances en mobilisant des arguments portant sur leur représentativité et leur capacité de représentation. En effet, le pouvoir détenu par les acteurs, lorsqu'ils participent aux instances, est justifié parce qu'ils sont formellement reconnus comme capables d'agir comme un mécanisme de représentation politique et comme représentatifs des acteurs socio-économiques dans leur ensemble. Puisqu'ils sont considérés comme représentatifs, les instances le sont également.

La représentation ne peut cependant se prouver objectivement. C'est un discours performatif qui change et s'adapte au contexte (Saward 2010). Cette deuxième section cherche dès lors à comprendre ce qui est considéré, formellement et en pratique, comme caractéristique de la représentativité des acteurs (et par extension, des instances). De même, il s'agit d'analyser selon quel mécanisme de représentation ces derniers deviennent des représentants ainsi que la manière dont ils sont désignés.

Formellement, les textes constitutifs du CNT et du CCE – les premières instances de concertation sociale interprofessionnelles – expriment peu de choses concernant des critères de représentativité. Le texte se borne, à l'origine, à déclarer que les « organisations les plus

représentatives » des employeurs et des travailleurs sont représentées²⁷⁰. Par la suite, la loi du 5 décembre 1968 sur les commissions paritaires et les CCT stipule qu'au niveau interprofessionnel, les organisations appelées à négocier et à conclure des CCT sont les organisations de travailleurs et les organisations d'employeurs constituées sur le plan national et représentées au CCE et au CNT. Cette disposition de la loi de 1968 fige la présence des acteurs historiques au sein des instances en se basant sur la composition d'instances existant antérieurement (Léonard et Pichault 2016). Cependant, ces dispositions relatives à la représentativité des acteurs ont été remaniées et objectivées lors de l'intégration formelle du secteur non marchand (UNISOC pour le niveau fédéral) au CCE et au CNT. Le dispositif législatif²⁷¹ actant la présence du secteur non marchand parmi les organisations représentatives (des employeurs) indique :

- Les organisations les plus représentatives des employeurs correspondent : à l'organisation la plus représentative des employeurs qui est constituée sur le plan national et qui représente les employeurs de la majorité absolue des secteurs de l'industrie, du commerce et des services ; aux organisations présentées par le Conseil supérieur des indépendants et des PME ; à l'organisation la plus représentative des employeurs de l'agriculture ; à l'organisation la plus représentative sur le plan national qui représente les employeurs du secteur non marchand.
- Les organisations les plus représentatives doivent : être constituées sur le plan national et avoir un fonctionnement interprofessionnel ; représenter la majorité absolue des secteurs et des catégories de personnel dans le secteur privé et le secteur public ; compter en moyenne au moins 125.000 membres cotisants ; avoir pour objet statutaire la défense des travailleurs.

Ces précisions ont été intégrées dans les textes légaux fondant le CCE et le CNT, ainsi que dans la loi du 5 décembre 1968.

²⁷⁰ Voir la loi du 20 décembre 1948 portant organisation de l'économie, article 2, *Moniteur belge*, 27 septembre 1948 ; et la loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail, article 2, *Moniteur belge*, 31 mai 1952.

²⁷¹ Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, article 91 §3 et §4, *Moniteur belge*, 31 décembre 2009.

En ce qui concerne les CES régionaux, il est simplement précisé de quels secteurs les organisations (d'employeurs) doivent être représentatives²⁷², sans émettre de critères au sujet des organisations en tant que telles²⁷³.

Les actes fondateurs des instances ne se prononcent pas sur une évaluation de la représentativité ou un renouvellement éventuel de la composition. Les seuls renouvellements qui adviennent concernent les individus qui exercent concrètement la représentation pour les acteurs, et qui font l'objet d'arrêtés de la part des gouvernements. Au niveau fédéral comme au niveau régional, les partenaires sociaux, une fois en place, le restent. Il semble qu'ils acquièrent une fois pour toutes la qualité de représentants.

Cette section porte principalement sur les critiques qui concernent la présence garantie des *insiders*, dans les instances de concertation et dans les instances relatives à l'économie sociale. Cela permet à la fois de capturer la justification des partenaires sociaux par rapport à la fermeture et au maintien des instances de concertation, tout en mettant ces arguments en perspective face aux revendications des acteurs de l'économie sociale au sujet d'une meilleure prise en compte de leurs spécificités, y compris dans les instances relatives à l'économie sociale.

Cette tension est examinée en trois volets : le premier s'intéresse au point de vue des partenaires sociaux qui postulent que les instances sont représentatives parce qu'elles répondent aux critères de la représentation politique. Le deuxième analyse les arguments des acteurs de l'économie sociale, selon lesquels les instances ne sont pas représentatives parce qu'ils ne s'estiment pas représentés par les partenaires sociaux. Enfin certaines pratiques et caractéristiques qui semblent exprimer la représentativité des instances aux yeux de l'État sont présentées.

²⁷² Pour le CESW : les organisations représentatives de l'industrie, des grandes entreprises non industrielles, des classes moyennes et de l'agriculture ; pour le CESRBC : les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et du secteur non marchand ; pour le SERV : les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et de l'agriculture.

²⁷³ À l'exception d'un engagement moral de la part des syndicats à prendre en compte le résultat des élections sociales dans la répartition des sièges sur le banc des travailleurs.

2.1 Par les partenaires sociaux : justifier la fermeture au nom de la démocratie représentative

La question de la démocratie des instances de concertation n'est pas centrale pour les partenaires sociaux. Ils ne se saisissent de celle-ci que lorsque la situation l'exige, pour répondre à des critiques, quand celles-ci proviennent par exemple des *outsiders*, de représentants politiques ou des médias. Il en est de même pour la question de l'élargissement des instances, qu'ils contestent sans pour autant réellement la craindre. Pourtant, interroger le caractère démocratique des instances est pertinent dans le cadre de la question de l'ouverture ou de la fermeture des instances qui sont censées réguler les relations collectives de travail : « La liste des acteurs, bien loin d'être définie une fois pour toutes, peut sans cesse se renouveler. Dans une société qui se différencie, cette liste s'allonge ; dans une société qui se veut démocratique, la reconnaissance de nouveaux acteurs est même de principe » (Reynaud 2012, p. 633).

Le mode d'organisation néo-corporatiste empêche pourtant d'aborder la question du renouvellement ou de l'allongement de la composition des instances. Celles-ci sont fermées en raison d'un monopole de représentation octroyé aux partenaires sociaux. La différenciation qui affecte la société est dès lors délicate à prendre en compte, car y faire venir d'autres acteurs revient à provoquer une transformation structurelle dans le mode d'intermédiation entre l'État et les intérêts organisés. Les processus de différenciation au sein de la société amènent cependant de nouvelles instances à être créées (cf. le processus d'arborescence institutionnelle de la CIA). Celles-ci, consultatives pour la plupart, reproduisent l'organisation néo-corporatiste de la concertation sociale, maintenant les partenaires sociaux dans une position centrale.

Once they enter the public-policy sphere and obtain official recognition as 'social partners', the new actors struggle ferociously to be included in all bargaining tables, including the ones for which they have no clear competence. (Baccaro 2006, p. 197-98)

C'est une tendance sur laquelle il convient de s'interroger : la représentation des partenaires sociaux est telle qu'ils parviennent non seulement à maintenir les instances de concertation sociale dans leur format d'origine, et d'autre part, à imposer comme canevas leur modèle de composition lorsque d'autres instances, consultatives, plus spécialisées, sont créées.

Les arguments des partenaires sociaux pour justifier leur présence dans les instances sont présentés ci-dessous. Ils vont du plus particulier au plus général : la désignation de certains représentants syndicaux par le biais d'élections internes, le mandat décerné par les membres, et la capacité de représenter l'intérêt général au-delà de leurs intérêts particuliers. Ils défendent

donc avant tout leur capacité à servir de mécanisme de représentation politique, et n'adressent qu'à la marge la question de la représentativité des instances.

2.1.1 Des représentants « élus » et des positions mandatées

Certains acteurs syndicaux interrogés justifient leur capacité de représentation par le processus de désignation de leurs représentants, élus au sein de leurs organisations respectives.

« On a, nous, la légitimité, qui s'appuyait sur... il y a un vote, ce sont des mandats. Et ensemble, ça représente en tous cas l'ensemble des travailleurs. Ici [dans les commissions élargies à des représentants de la société civile], il n'y a plus ça, et donc c'est une espèce de flou où chacun se croit, de bonne foi, représentatif même si on ne représente que soi-même, ce qui nous met nous dans une position de censeur. » (FGTB Wallonie)

La présence des représentants syndicaux comme aboutissement d'un mécanisme de représentation démocratique pose question au regard de la démocratie syndicale. Si certains représentants (par exemple les secrétaires généraux) sont effectivement élus via les organes de démocratie interne (congrès, comité, bureau), ce n'est pas le cas de tous, et spécialement des représentants syndicaux siégeant dans les instances relatives à l'économie sociale. Dans ce cas, la représentation est assurée par des permanents syndicaux spécialistes des matières discutées. L'argument du représentant élu n'est donc pas valable pour toutes les instances. En dehors des instances de concertation sociale, il y a tellement de lieux où il faut siéger que les mandats sont impossibles à assumer par les seules personnes élues. De plus, il semble que cette justification de la désignation par l'élection se rapporte davantage à la justification de l'organisation syndicale interne. Celle-ci est en effet sous tension, face à la professionnalisation des représentants syndicaux qui entraîne un fossé avec la base militante. Le cadre bureaucratique et technocratique dans lequel travaillent les représentants syndicaux – qui se chargent de la représentation au niveau interprofessionnel – porte préjudice à un contrôle des prises de positions spécifiques par les membres (Faniel 2018). Le principe des élections internes aux syndicats ne peut pas non plus être un garant objectif de la représentativité des représentants syndicaux au niveau des instances, car ces processus et les mandats individuels qu'ils attribuent varient d'un syndicat à l'autre.

Malgré les questions qui se posent autour de la démocratie syndicale, les acteurs se sentent davantage garants d'une forme de représentativité que les *outsiders*, dont la base n'est ni claire ni importante. Les représentants patronaux, pour lesquels les processus de démocratie interne

sont davantage restreints que dans le cas des syndicats, posent également la question de la légitimité procédurale des représentants *outsiders* à siéger.

« C'est la question, quelle est leur représentativité ? Quel est leur poids ? Leur structure ? Parce qu'il faut quand même une certaine structure, un certain fonctionnement pour obtenir le mandat de l'arrière-ban. Il faut quand même certaines procédures... Comment dire, il faut avoir une certaine légitimité et représentativité en même temps. Et on ne peut pas attendre que tout le monde aille siéger... » (FEB)

Les procédures évoquées font référence à des mandats qu'exercent les représentants des partenaires sociaux au nom de leurs membres. Ils expliquent également la délicatesse de leur tâche dans la recherche d'équilibre entre la satisfaction de leurs membres – d'où proviennent leurs ressources – et l'atteinte de compromis avec les autres acteurs *insiders*, nécessaire à la crédibilité du système de concertation, comme montré dans le cas de la consultation-solution (cf. Chapitre 6, 2.5). Ils tâchent d'être les relais des intérêts et des positions qu'ils construisent plus ou moins conjointement avec les membres, il ne s'agit pas de communiquer leur avis personnel de représentant.

« Je parle d'où je suis, donc évidemment, je soutiens les valeurs de la FGTB, ses positions, etc. Mais j'ai parfois des avis tout à fait personnels que je n'exporte pas quand on est en discussion. » (FGTB Wallonie)

Cet élément souligne la méfiance entretenue par les partenaires sociaux à l'égard des gens « qui ne parlent que pour eux-mêmes » et qui ne sont donc pas porteurs d'un mandat. Ceux-là sont alors exclus de la reconnaissance que se portent mutuellement les partenaires sociaux.

Il est possible que les acteurs de l'économie sociale soient porteurs d'un mandat (cf. *infra*). Cependant, leurs difficultés d'incarnation rendent difficile l'obtention de la confiance et de la crédibilité de la part des autres acteurs autour de la table. Par conséquent, y compris dans les instances relatives à l'économie sociale, on leur confère des positions dont la portée est moindre que celle des partenaires sociaux. Par exemple, dans le futur CCES, certains acteurs de l'économie sociale auront un rôle d'expert avec voix consultative uniquement.

« Je pense que c'est difficile de dire : 'OK, maintenant on va vous donner un pouvoir représentatif, une voix délibérative', quand on ne sait même pas très bien qui ils vont représenter... » (CSC Bruxelles)

Certains mandats concernent le contenu des positions à défendre (avec les questions de démocratie interne que cela soulève, y compris chez les partenaires sociaux) et d'autres mandats incarnent la délégation faite par les acteurs étatiques aux partenaires sociaux, pour qu'ils incarnent plus que leurs membres, mais l'ensemble des travailleurs et des employeurs, dans le

processus de décision. Le rôle de partenaire social les conduit à construire des positions tenant compte de l'intérêt général. Le mandat pose la question de la base.

« Nous sommes reconnus comme représentation patronale à Bruxelles, nous sommes censés représenter tout le monde, pas seulement nos membres. » (BECI)

Cette pratique est ancrée au niveau de la négociation collective et explique le champ d'application des CCT conclues, qui dépasse les seuls membres des acteurs à la manœuvre lors de la négociation.

« Si la convention collective ne s'appliquait qu'aux travailleurs affiliés aux syndicats signataires, l'employeur serait en effet tenté de n'embaucher que des travailleurs non syndiqués. Et si elle ne s'appliquait qu'aux employeurs affiliés, beaucoup d'employeurs hésiteraient à s'affilier à une organisation. » (Arcq 2008, p. 28-29)

Les différentes considérations évoquées par les partenaires sociaux au sujet de leurs représentants élus et des mandats qu'ils portent ne sont cependant pas liées au mécanisme de représentation dans les instances (ce n'est pas une condition formelle à leur présence). Ce sont des arguments qui servent à justifier *a posteriori* la position d'*insiders*.

« Je crois aussi que le fait que nous participons déjà depuis tellement longtemps à la concertation sociale et il y a certains critères qui figurent quand même dans la loi de 52 sur le CNT. Donc la représentativité est quand même quantitative je dirais. Mais la structure, le fonctionnement, le fait d'avoir un processus assez démocratique au sein de l'organisation pour obtenir des mandats pour avoir l'input des membres par exemple aussi, donc tout ça c'est assez important. » (FEB)

Plutôt qu'un critère démocratique, l'existence du mandat sert à mettre en évidence un différentiel de ressources organisationnelles. D'après les *insiders*, les *outsiders* ne disposent pas de suffisamment de ressources en interne pour légitimer les positions qu'ils amènent dans les instances. D'où l'accusation portée aux potentiels représentants qui ne parleraient que pour eux-mêmes. Pour avoir légitimité à siéger, il faut, d'une manière ou d'une autre, prouver que le porte-parole est tenu par des positions négociées en interne à son organisation.

« Quand tu vas inviter un expert, un prof d'unif ou quoi, c'est super, mais quelque part il parle pour lui. Tu dois avoir un truc de représentation. Tu arrives avec autant, 70 personnes que tu représentes et tu organises ta représentation en interne. C'est ça la concertation sociale. » (FEBISP)

C'est la justification de la parole portée dans les instances qui paraît importer aux *insiders*. À cet égard, les acteurs de l'économie sociale adoptent des postures différentes. Ceux dont la participation aux instances n'est qu'une option parmi d'autres ne se voient pas nécessairement parler au nom de leurs membres, mais bien au regard des principes de l'économie sociale défendus par l'organisation et, par extension, par les membres.

« Je crois que c'est un peu particulier, j'ai l'impression qu'on n'est pas déconnectés non plus de nos membres. Mais il n'y a pas toujours un mécanisme formel. (...) Nous ça nous posait un peu des questions, mais finalement on n'a pas encore été très loin dans ce travail plus actif de plaider, etc. et donc il faudrait voir comment on adapterait la structure éventuellement. » (SAW-B)

Pour certains acteurs de l'économie sociale plus investis dans les instances, justifier leur mise à l'écart sur base du mandat est une exagération, et même contraire à l'esprit de démocratie interne (participatif) qu'ils tâchent d'établir. De plus, ils considèrent ne pas procéder différemment des autres acteurs présents dans les instances : il n'y a pas nécessairement de mécanismes particuliers pour élaborer les mandats, cela fait partie du jeu de la représentation, et du rôle des acteurs représentatifs.

« On envoie des notes, on fait des propositions, propositions d'avis, de décision, d'action et puis on essaie de voir ce que ça donne l'avis des membres et on traduit ça dans un texte ou dans plusieurs textes de propositions qu'on va défendre dans les différents organes et auprès de différents partenaires. (...) J'aurais tendance à dire qu'on a une particularité d'essayer peut-être un peu plus de faire jouer la participation de tous. Mais ce n'est pas pour autant que les propositions qu'on va défendre sont en accord avec la base, qui sont les entreprises. Ce n'est pas pour autant que les fédérations qui sont chez nous ont fait un travail similaire auprès de leurs membres. Mais ça, c'est le travail classique de représentativité... » (ConcertES)

D'autres acteurs de l'économie sociale, à savoir les employeurs sectoriels, sont *a priori* plus rodés au jeu de la concertation et davantage sollicités dans les instances sectorielles. Chez ceux-ci, il ne semble pas non plus y avoir de grandes différences de pratiques de démocratie interne par rapport aux *insiders*.

« Nous, au sein des ateliers protégés, nous avons une structure de représentation classique. Nous avons 41 membres et nous construisons nos points de vue. Ceux-ci sont validés par le conseil d'administration et nous les défendons. Un certain nombre d'aspects au sein de l'économie sociale sont beaucoup moins formellement organisés. » (Groep Maatwerk, #61)

Le travail de construction des positions, à savoir les équilibres à trouver entre ce qui vient des membres et ce qui vient de l'acteur représentatif, semble en définitive commun à l'ensemble des acteurs une fois qu'ils participent au travail des instances.

« Il faut reconnaître que dans les faits, dans les réunions, c'est plus nous qui prenons un peu le lead. On est au courant, on répercute l'info chez eux, on les consulte [nos membres], mais c'est vrai que leurs moyens étant extrêmement limités, ils n'ont pas ou peu la possibilité d'eux-mêmes apporter un input. Donc c'est nous qui amenons aussi les propositions et qui prenons un peu la direction des débats, ça il faut bien le reconnaître. » (UCM)

Dans tous les cas, il s'agit d'un processus itératif de construction des positions entre les membres et l'organisation représentative.

« Après il peut y avoir des choses qui remontent, mais comme nous quand on se fait nos positions, que ce soit BECI ou classes moyennes, on redescend vers nos secteurs. Pour avoir la crédibilité et l'expertise sur le sujet. » (BRUXEO)

Finalement, l'argument du mandat de la part des membres (par exemple des secteurs) peut s'avérer dangereux, dans certains cas, pour les partenaires sociaux. Ces derniers doivent en effet agir au niveau interprofessionnel et peuvent être contraints dans leur tâche par le poids de certains membres importants qui souhaitent imposer leur position. Finalement, les questions liées à la démocratie interne des acteurs (désignation des représentants et élaboration des mandats) ne paraissent pas pouvoir constituer un critère discriminant à l'encontre des *outsiders*, car ils peuvent être généralisés à l'ensemble des acteurs, y compris les partenaires sociaux.

2.1.2 Défense des intérêts particuliers vs Recherche de l'intérêt général

« On entend beaucoup les politiques qui disent : 'Si vous voulez changer les choses, vous n'avez qu'à faire de la politique'. Non, ce n'est pas vrai. Dans une société, la vie politique, avoir un avis politique et vouloir peser sur les visions politiques ne doit pas appartenir aux seules personnes qui décident de faire de la politique, ça doit aussi pouvoir appartenir aux citoyens de manière générale à travers des associations, à travers des corps intermédiaires pour en revenir à ça. » (FGTB Nationale)

Interrogés sur ce qui les distingue, et sur ce qui singularise la concertation sociale d'autres formes de consultation, ou de concertation, impliquant des *outsiders*, les partenaires sociaux rappellent que le caractère incontournable est en partie dû au fait qu'ils défendent une forme d'intérêt général, et pas uniquement celui de leurs membres. De par leur rôle de corps intermédiaires, ils constituent un mode d'expression des voix des citoyens. Dans ce sens, ils constituent plus que des groupes de pression. Comme évoqué dans la littérature sur le néo-corporatisme et le partenariat social, les partenaires sociaux rappellent leur capacité à dépasser leurs intérêts particuliers pour élaborer ensemble des décisions allant dans le sens de l'intérêt général (Brans et Aubin 2017). Malgré cette qualité centrale, qui constitue en partie la raison d'être des instances de concertation, les partenaires sociaux pointent un constat inquiétant relatif à la difficulté croissante d'être entendus par les gouvernements.

« On voit que les gouvernements ont tendance de plus en plus à s'asseoir sur les avis qui sont remis (...) De plus en plus d'institutions comme le CNT, le CCE sont ressenties comme étant des institutions coupées un peu de la réalité, coupées des nouvelles idées, etc., qui remettent des avis assez formels qui finalement sont des ententes entre brigands, là-bas, patrons et syndicats, qui contraignent la liberté d'action du gouvernement. » (UCM)

La teneur de ces propos n'est pas neuve, et est abondamment réitérée par les différents acteurs de la concertation sociale dès qu'ils s'expriment publiquement. Pourtant, selon eux, l'absence ou le contournement de la concertation mènerait au conflit.

« Sans l'amortisseur qu'est la concertation sociale, parce que la concertation sociale est un amortisseur à l'intérieur de la société, sans cet amortisseur, je crains qu'on ait une jungle du travail. » (FGTB Nationale)

La théorie néo-corporatiste prédit qu'une utilisation accrue des pratiques de concertation pourrait contribuer, selon les éléments présents dans la théorie néo-corporatiste, à apporter un large soutien aux politiques ou aux décisions auxquelles ils auraient été associés.

« Même pour la politique du gouvernement, s'il voulait encore plus travailler avec les partenaires sociaux, je suis convaincu que pour faire passer certains changements, ça pourrait faciliter les choses. On sait très bien capter et canaliser certains soucis, certaines demandes, et garantir une certaine stabilité. » (FEB)

C'est grâce à cette capacité à canaliser les demandes et les griefs et ce rôle d'intermédiaire entre l'État et leurs membres que les partenaires sociaux se singularisent par rapport les autres organisations de la société civile. Ils se sentent plus capables que d'autres acteurs d'avoir une vision d'ensemble du champ socio-économique.

« C'est évidemment ce qui rend le rôle des partenaires sociaux unique, c'est qu'ils doivent tout le temps faire des compromis. » (VOKA, #62)

C'est dans cette veine qu'ils organisent la consultation en cascade et assurent une hiérarchie de la consultation dans laquelle ils jouent un rôle de « filtre » (cf. Chapitre 5, 3.1.1.). Ces pratiques permettent, selon eux, la garantie du caractère interprofessionnel des débats tenus, ce à quoi les *outsiders* ne correspondent pas.

« En fait l'économie sociale c'est une consultation sectorielle. Et donc l'économie sociale estime aussi qu'elle devrait être au bureau du CESW. Mais bon, nous, on représente quand même 6 à 7000 entreprises et l'économie sociale, je ne sais pas, ils ne sont pas 50 entreprises... Donc alors on devrait avoir la construction, on devrait avoir Agoria, enfin, on ne veut pas avoir nos vingt fédérations sectorielles donc chacune de nos vingt fédérations sectorielles emploie plus que ConcertES à lui tout seul. » (UWE)

En outre, les partenaires sociaux interprofessionnels permettraient d'assurer une certaine cohésion entre les niveaux de pouvoir, et par là de renforcer l'idée qu'ils représentent une large base. De par l'étendue de leurs organisations respectives et les contacts réguliers entre partenaires sociaux aux différents niveaux de pouvoir qui composent la structure institutionnelle de l'État, ils peuvent par exemple anticiper les effets des transferts de compétences dans le cadre des réformes institutionnelles (cf. Chapitre 6, 3.1.2).

« Je trouve que, comme partenaires sociaux, et ça je continue à le dire, on a quand même une valeur ajoutée et un rôle spécifique parce que, tant les syndicats que les organisations patronales, on a une bonne connaissance du terrain, des différents systèmes dans les différentes régions. On sait presque te dire : 'si on change quelque chose dans le système ici, ça va avoir ça comme conséquence sur un autre niveau' » (FEB)

Ces différents arguments proposés par les partenaires sociaux – le caractère démocratique de leur représentation ainsi que la représentation de l'intérêt général – mettent en exergue la posture élitiste et technocratique adoptée par les *insiders* à l'égard des *outsiders*. Ils s'estiment donc être plus à même d'agir comme un mécanisme de représentation politique efficace et remettent peu en cause la représentativité des instances qui, selon eux, incluent tous les acteurs nécessaires dans le débat.

2.2 Par les acteurs de l'économie sociale : plaider pour l'ouverture au nom de la représentativité

Des arguments critiques sur la nature démocratique des instances sont aussi mobilisés par les acteurs de l'économie sociale. Par exemple, une analogie avec l'évolution du suffrage censitaire vers le suffrage universel est parfois mobilisée dans la construction de leur argumentaire pour demander l'élargissement des instances (ce qu'ils ne font pas tous). Ils portent une critique sur le caractère inéluctable de la représentativité des acteurs présents dans les instances : certes, ils sont formellement reconnus comme tels, mais ce n'est pas pour autant que la représentativité dans les instances est garantie. De plus, celle-ci ne peut s'autojustifier sur base de ce qu'elle a été par le passé. La critique ne porte donc pas sur la capacité des instances à agir comme un mécanisme de représentation politique, mais bien sur le manque de représentativité en leur sein.

Malgré les justifications utilisées par les acteurs de l'économie sociale pour nourrir cette critique, ainsi que la démonstration empirique qu'il existe d'autres acteurs économiques qui suivent des principes différents, ils ne parviennent pas à énoncer une alternative démocratique plausible pour les instances. Ceci est dû au fait qu'ils ne cherchent pas à se mettre d'accord, dans leur ensemble, sur ce qu'ils représenteraient qui n'est pas déjà présent dans les instances. En effet, le paysage éclaté des acteurs incarnant l'économie sociale empêche la construction d'une polarisation claire qu'ils pourraient construire face aux partenaires sociaux. Ils formulent néanmoins des propositions justifiant leur présence dans les instances (et en demandent davantage) en axant leur participation dans le cadre de pratiques à consonances délibératives.

2.2.1 La problématique de l'identité commune

*« Si l'objectif n'est pas clair, c'est difficile d'avoir la reconnaissance institutionnelle »
(FEBISP)*

Les problèmes d'incarnation affectent inmanquablement la représentation de l'économie sociale. Jusqu'à présent, les ouvertures aux *outsiders* se font uniquement dans les instances relatives à des compétences spécifiques au départ de législations liées à l'insertion, aux groupes

cibles, etc. Ce type de représentation comporte des faiblesses qui empêchent davantage de reconnaissance vers les instances de concertation sociale. En effet, leur qualité de représentants est liée à la reconnaissance de l'État au regard des missions sociales qu'ils assurent. Leur représentation est donc formatée, avec un risque d'instrumentalisation des pouvoirs publics (Chabanet 2016 ; Hély 2017).

Les pistes d'émancipation des acteurs de l'économie sociale (qui la souhaiteraient) face à ce risque ne sont pas limpides. Notamment, car ils ne disposent pas d'une base conséquente de membres. Celle-ci est hétéroclite, et les membres sont pris dans des logiques « court-termistes » qui les empêchent d'élaborer des objectifs à plus long terme, en phase avec les idées de l'économie sociale. Par exemple, l'Union des SCOP est composée directement des chefs d'entreprises qui incarnent leurs pratiques propres.

« Cela permet d'avoir une portée qui est parfois un peu plus forte que ce qu'on aurait coutume d'associer au nombre de membres ou des choses comme ça. Donc il y a une efficacité qui découle du fait que tous ces gens sont vraiment des responsables d'entreprises, et pas des gens qui sont déconnectés de la réalité, qui sont là pour faire du présentiel dans des instances. Ils viennent porter un message en disant : voilà, s'il faut nous soutenir dans le type d'entrepreneuriat qu'on défend, voilà ce qu'il serait bien de mettre en place et venez voir comment ça se passe chez nous. Donc si tu veux, tu as la force du modèle et tu as la force de ceux qui en parlent, ce sont des gens qui le vivent. » (USCOP)

Ce type de *membership* est alors plus axé vers des pratiques de lobbying ou d'expertise, et ne permet pas aux acteurs de briguer des mandats dans des instances qui se targuent d'être représentatives du champ socio-économique dans son ensemble.

De plus, l'identité fragmentée de l'économie sociale amène également certaines de ces composantes à être intégrées dans l'exercice de la représentation des partenaires sociaux traditionnels. Les représentants des entreprises classiques mentionnent par exemple qu'ils peuvent parfaitement représenter des entreprises avec des objectifs sociaux ou sociétaux.

« La seule différence entre ces entreprises et les nôtres, du secteur régulier, c'est qu'elles ont plus d'attention pour la finalité sociale. Elles prêtent plus d'attention aux travailleurs et en feront plus pour s'adapter à leurs capacités. Mais ce que nous avons toujours dit, c'est que cette distinction n'est plus tout à fait correcte. Car nos entreprises, des entreprises du secteur régulier, engagent des personnes avec des capacités limitées, elles engagent aussi des chômeurs de longue durée, depuis 3 ou 4 ans. Donc, de plus en plus, nous travaillons avec ces groupes plus compliqués, ces groupes qui ont besoin de soutien. Et donc ces groupes sont aussi présents au sein de nos entreprises. » (VOKA, #63)

Le risque d'instrumentalisation de l'économie sociale est dès lors présent non seulement dans la relation de ces acteurs à l'État, mais également dans les liens qu'ils entretiennent avec les employeurs classiques. La question du rapport à l'économie traditionnelle faisant débat à tous

les niveaux parmi les acteurs de l'économie sociale, certaines entreprises de l'économie sociale jouent le jeu d'une coopération avec les entreprises classiques, tandis que d'autres préfèrent l'éviter. Ce faisant, cela déforce un peu plus la pénétration des idéaux de finalité économique alternative qui constituent les fondements de l'économie sociale.

Il n'est pas possible, dans la configuration des instances actuelles, de participer en représentant uniquement des idées. Il faut un mécanisme de représentation qui désigne des acteurs, même s'il comporte des faiblesses comme dans le cas des partenaires sociaux, et des justifications liées à la démocratie interne. Toutefois, les acteurs de l'économie sociale se sentent moins pris dans des logiques de mandats, car ils ne sont pas structurés comme les partenaires sociaux (dont l'organisation interne est adaptée à la structure institutionnalisée de la concertation sociale).

« Et donc les enjeux pour eux ne sont pas les mêmes que pour nous. Et vraiment l'identité des acteurs n'est pas du tout la même. Nous, on est une fédération, mais un peu particulière, eux ils sont fédérations. Et là ils sont peut-être plus dans un jeu de représentation de leurs membres. Donc il y a aussi la question de : que pensent leurs membres ? Qu'est-ce qu'on leur demande de dire ou de faire ? Nous, on a assez peu ça. Parce que, c'est vrai que ce mécanisme de représentation il peut poser question, un petit peu. La manière dont il est fait... D'ailleurs, une des questions qu'on avait, c'est que si on allait plus loin dans cette logique de faire mouvement, ça veut dire qu'on allait faire un travail de plaidoyer plus important, donc des prises de positions publiques plus fréquentes. Donc ça nous posait un peu question : est-ce que notre fonctionnement interne est adapté à cette situation-là ? En ce sens que pour le moment on a deux AG par an, on a un CA tous les deux mois et le CA n'est pas non plus hyper représentatif... Il y a quelques fédérations... On avait pensé à des mécanismes aussi si on doit prendre une position, est-ce qu'on ne peut pas activer une consultation des membres rapide sur tel sujet, ou un groupe de travail... Et ça pour le moment ça n'existe pas beaucoup, ou quasi pas. » (SAW-B)

Les acteurs de l'économie sociale sont encore pris dans la construction de leur caractère de représentants. Ils ne sont pas toujours aidés dans cette entreprise par leurs membres, qui cherchent autre chose que de la représentation, mais plutôt du soutien dans leurs expérimentations, du débat sur les principes de l'économie sociale, des échanges de pratiques, etc. Autant d'éléments qui touchent davantage à la dynamique interne des acteurs représentatifs qui sont encore accaparés dans un travail d'incarnation et sont, à certains égards, dépassés par la tâche de représentant en comparaison à la norme incarnée par les *insiders*.

2.2.2 Impliquer le citoyen pour contrer l'inertie

Malgré la difficulté à définir une identité commune, une partie des acteurs de l'économie sociale plaident en faveur d'une ouverture des instances. Mais ces revendications sont limitées par l'inertie et l'encadrement formel des instances qui ne permettent pas de mettre leur composition en débat. La représentation des acteurs déjà institués est difficilement sujette à modification. Dans les rares moments où celle-ci a été modifiée (lors de l'arrivée des acteurs du secteur non

marchand), elle a fait l'objet de négociations dans lesquelles les *insiders* concernés demandent des garanties ou des compensations suite à l'arrivée de nouveaux acteurs. L'adaptation des instances se fait à la marge, sans toucher aux ressources positionnelles par les acteurs historiques. La représentation est proportionnelle à l'ancienneté. Selon certains acteurs de l'économie sociale, d'autres critères pourraient être envisagés, comme la proportion d'emplois représentés, pour peu que des définitions objectives, ou au moins consensuelles puissent être dégagées à ce sujet.

« On est les derniers arrivés donc deux [sièges] c'est bien. Il y a l'héritage historique et puis il y a les derniers arrivés qui sont déjà contents qu'on leur donne une place dans un premier temps. Mais je ne pourrais pas mentionner de pourcentage précis par rapport à la proportionnalité, par rapport à l'emploi, mais ce qu'on dit souvent c'est que le secteur non marchand ou à profit social à Bruxelles, c'est près de 20 % de l'emploi. C'est-à-dire que si on prend sur 15 mandats, si on est à 20 % on doit se retrouver à plutôt 3-4 [sièges]. Mais c'est globalement parce que si on dit 20 % de l'emploi global, il y a l'emploi public dedans qui n'est pas représenté, plus l'économie sociale... Un jour, ce calcul pourrait être fait et à mon avis s'il est fait à mon avis on est un peu surreprésenté... » (BRUXEO)

La représentation est davantage le résultat d'une négociation que d'un processus de désignation démocratique. De plus, il n'y a pas de contrôle démocratique sur les représentants qui siègent dans les instances. Puisqu'ils y acquièrent leur place une fois pour toutes, il n'y a pas de sanction électorale possible sur ces acteurs. Pourtant, par rapport aux représentants politiques présents dans les gouvernements et les parlements, les *insiders* se présentent, selon les moments, comme une sorte de garant démocratique, de contre-pouvoir, ou encore de responsables politiques ayant la capacité d'assumer la prise de décisions impopulaires.

« Je pense, en toute honnêteté, que l'on peut se demander si les partenaires sociaux disposent encore d'une représentativité complète. S'ils peuvent encore décider seuls. Je peux comprendre cette critique, car je pense que sur un certain nombre de dossiers les partenaires sociaux réfléchissent d'une façon trop conservatrice et pensent trop aux intérêts directs de leurs membres. En pensant trop peu au futur et à une vision long terme. Donc cette critique est juste. Mais je pense très sincèrement que pour les grosses réformes, le gouvernement ne peut faire ça seul. Car le gouvernement doit être élu tous les 4 ans. Quel gouvernement voudrait prendre une mesure impopulaire ? » (VOKA, #64)

Ce raisonnement bénéficie à la reconnaissance des partenaires sociaux par le pouvoir politique, qui peut y voir une forme d'alliance et de soutien en cas de décision impopulaire. Néanmoins, la nature de ce rapport reste soumise à la volonté des acteurs étatiques, qui ont la possibilité de s'en distancier.

« Il y a une espèce, et je trouve ça même inquiétant d'un point de vue sociétal, une espèce de dérive de la pensée qui consiste à dire « Ceux qui ont la légitimité de créer des règles, des lois, des cadres, ce sont ceux qui sont élus et ceux qui sont en charge ». Et puisqu'ils sont élus démocratiquement, ils n'ont en dehors de cette élection démocratique pas de compte à rendre à qui que ce soit. Et donc tout le monde intermédiaire, tout ce grand concept de notre société

participative avec des syndicats, des mutualités, tout ce qu'on appelle les corps intermédiaires, mais qui sont représentatifs des gens et qui, entre les processus électoraux, participent au pouvoir, participent à la concertation et demandent des comptes entre deux élections. Le monde politique a l'air de vouloir remettre en question tout ça. » (FGTB nationale)

L'échelle de la concertation présentée dans le chapitre 6 a indiqué les contraintes qui pèsent sur la participation des acteurs et, dans le cas des partenaires sociaux, une baisse de leur autonomie dans la participation à la prise de décision (cf. Chapitre 6). Pourquoi, dès lors, défendre encore ces instances si y siéger n'est plus une garantie de participation effective ?

« Les syndicats, la concertation sociale, ça va toujours être conservé. Mais ça va devenir de plus en plus des coquilles vides. (...) Maintenir, ça se maintiendra. Même [le ministre de l'Emploi en Wallonie] dit : 'la concertation sociale, j'y tiens'. Mais ce sont des mots. Et donc, une stratégie qu'ils n'ont même pas dû imposer, parce que c'est dans l'air du temps aussi, c'est : les représentants des citoyens ont le droit de dire leur avis. » (FGTB Wallonie)

Dès lors, les acteurs de l'économie sociale s'appuient sur les arguments de la démocratie participative pour plaider en faveur de l'ouverture des instances. L'économie sociale porte en effet sur une orientation davantage citoyenne à donner à l'économie (Fraisie 2003). La prise en compte des demandes relatives à davantage de participation citoyenne par les acteurs étatiques – telle qu'exprimée dans l'extrait d'entretien ci-dessus – ferait alors émerger une forme de concurrence avec les instances de participation déjà en place, mais occupées par des acteurs collectifs (Rui 2016). Cette pression pour les instances peut-elle bénéficier aux *outsiders* ? Néanmoins, le lien entre la participation aux instances et la place à donner aux citoyens dans cette organisation des intérêts n'est pas une question qui semble particulièrement investie par les *outsiders*, qui se concentrent principalement sur les mécanismes de participation dans les entreprises et dans les initiatives de l'économie sociale. C'est à ce niveau que s'inscrit le caractère démocratique du processus de décision qui fait partie des principes de la définition de l'économie sociale. A ce stade, il ne semble pas avoir fait l'objet d'une réflexion sur la question de sa transposition en dehors des murs de l'entreprise, dans les instances de gouvernance économique et sociale telles que celles de la CIA. L'idée principale est que le système de concertation devrait être plus ouvert afin d'envisager différents modes d'organisations des relations de travail.

« Et alors il y a aussi une tout autre notion de la démocratie. La nôtre est fondée sur la démocratie directe et la leur est fondée sur la démocratie représentative. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de représentation chez nous, il y a de la délégation, mais l'origine vraiment de la démarche est de pouvoir impliquer les travailleurs à tous les niveaux. Donc voilà, on est conscient aussi que ce n'est pas évident, en termes de nombre de peser vraiment dans la balance, mais on est convaincu par contre que ce n'est pas une raison pour nier l'alternative. » (USCOP)

Tout comme les acteurs de l'économie sociale doivent encore se concerter pour définir exactement en quoi consiste l'alternative proposée, de manière à rentrer dans des rapports de force avec les *insiders*, ils doivent aussi émettre des propositions au sujet de la gouvernance qui les affecte. Les entretiens menés avec les acteurs de l'économie sociale montrent qu'ils critiquent la concertation sociale traditionnelle en réaction aux contraintes que cela implique dans l'exercice des pratiques de l'économie sociale et rentrent alors dans des discussions lors desquelles ils sont mis en minorité (réforme du Code des sociétés, des aides à l'emploi, etc.). Investir dans la réflexion sur leur représentation leur permettrait probablement, à plus long terme, d'obtenir davantage de marge de manœuvre. Cela leur permettrait de sécuriser leur position en tant qu'acteur, à la manière des partenaires sociaux, et de ne pas sans cesse devoir se justifier de vouloir participer aux discussions qu'ils estiment les concerner.

2.2.3 Dépasser la démocratie représentative ?

Les acteurs de l'économie sociale ne souhaitent et ne peuvent se targuer de passer le test de la représentation s'ils sont comparés aux partenaires sociaux. Certains préfèrent alors se concentrer sur un travail d'influence au niveau des entreprises et ne pas rentrer dans la logique de la représentation au niveau des instances situées au-delà.

« Jusqu'ici, nous, on s'en tient au niveau de l'entreprise. On n'est pas sur le niveau interprofessionnel, on ne veut pas faire partie du Groupe des 10, enfin, ce serait cool, mais on n'en fait pas partie et je ne pense pas que c'est demain la veille. Surtout que toute la logique c'est celle de la représentation. (...) Mais donc on n'est pas à ce niveau-là, aujourd'hui on est au niveau des élections sociales, le niveau en entreprise. » (USCOP)

Malgré les contraintes, le projet de transformer l'économie s'inscrit toujours en filigrane des actions de certains acteurs de l'économie sociale. Alors, ils utilisent des arguments se rapportant à la démocratie délibérative et aux vertus du dialogue dans l'élaboration de positions communes pour justifier leurs demandes de participation aux instances. Dans ce but, le dialogue avec les autres acteurs socio-économiques dans la société, qui peut s'instaurer à travers la participation de tous aux instances, contribue, dans la lignée des transformations symbiotiques de Wright (2017), à l'objectif d'instaurer de nouvelles finalités à l'exercice d'activités économiques.

« À côté de ça, si on veut avoir un réel rôle de transformation de la société, je crois que l'ambition de l'économie sociale elle est quand même-là, de transformer un peu le mode économique ou en tous cas aspirer à plus de justice sociale, de solidarité, d'équité et tout ça, ça ne se fera pas si on ne sensibilise pas non plus les autres acteurs de la société. » (ConcertES)

Lorsque c'est ce genre d'objectifs qui les animent, la promotion de l'économie sociale par les *outsiders* s'effectue dans différents types de lieux (moins institués) où la question de la représentation se pose moins que celle de la présentation de l'alternative.

« Ça me fait penser aussi, on a fait tout un travail avec des mouvements plus citoyens comme Tout autre Chose²⁷⁴, qui est né comme ça un petit peu... qu'on a, ou auquel on a adhéré, je ne sais plus si c'était à titre personnel ou en tant que structure, mais surtout on était présent à différents moments et on a proposé à l'intérieur du mouvement de faire aussi un travail. Mais à nouveau, c'est aussi un travail d'éducation sur 'c'est quoi les alternatives économiques, c'est quoi... ?' Mais c'est vrai que c'est des lieux où la question de la représentativité ne se pose pas beaucoup, ou elle est reconnue quoi, parce que quand on dit 'nous on réunit 130 entreprises diverses', malgré tout ça compte. » (SAW-B)

L'ambition de certains acteurs consiste à exporter une partie de ce genre de débats dans les cénacles traditionnels et institués. Cela implique cependant une réflexion sur la fonction des instances et les types de participation attendus de la part des acteurs. Les instances de concertation sociale ont d'abord pour rôle d'organiser les relations collectives de travail, notamment à l'aide de la négociation collective. Elles doivent donc continuer à exercer cette fonction, ou, du moins, cette fonction doit être préservée – et éventuellement adaptée – en cas d'ouverture des instances. Cela conduit à repenser le rôle des acteurs traditionnels et à distinguer les situations qui justifient de la démocratie représentative (édicter des règles qui s'appliquent à tout le monde) de celles où le but est de trouver des solutions à des enjeux de société, sur le long terme et sur base du dialogue entre acteurs.

« Ce que je peux bien imaginer c'est qu'au sein d'un même secteur des règles identiques soient mises en place, en termes de sécurité au travail, toute une série de choses, et elles ont un sens au niveau sectoriel du fait de l'activité, du fait de toute une série d'éléments concrets. Et après il y a des situations où par rapport au travailleur et à la relation de travail avec l'entreprise, il y a aussi des situations individuelles, et il faut pouvoir voir aussi comment l'individu est respecté ou non par le collectif, quel qu'il soit. Même s'il fait partie d'un collectif, ce n'est pas pour autant que le collectif dont il fait partie va le respecter. Et c'est là je pense qu'il y a un intérêt pour les syndicats. Et au niveau sectoriel, de pouvoir faire la synthèse de ce qu'il se passe en termes de sécurité, en termes de conditions de travail, en termes même de barème ou que sais-je. Ça n'enlève rien à la fonction, il y aura peut-être un regard qui sera un peu différent. » (ConcertES)

La reconnaissance des pratiques liées à l'économie sociale au niveau de l'entreprise s'apparenterait à une évolution de la régulation des relations collectives de travail. La coexistence de la présence syndicale en entreprise et d'autres mécanismes de représentation des travailleurs devront alors passer par un partage des tâches entre les deux. L'absence d'identité collective de la part des acteurs de l'économie sociale n'empêche pas les échanges et les suggestions de propositions avec les partenaires sociaux, sur base de situations concrètes.

Les acteurs de l'économie sociale n'offrent pas d'alternative crédible à la représentation telle qu'elle est organisée dans les instances. Ils n'en ont pas les ressources, et cela ne correspond

²⁷⁴ Tout autre chose est un mouvement citoyen en faveur d'alternatives économiques et sociales : www.toutautrechose.be (page visitée le 19 février 2019)

pas totalement à leurs objectifs. Plus que d'être représentés, ils souhaitent entrer en dialogue avec les partenaires sociaux, qu'il s'agisse de réfléchir à l'articulation des différentes parties prenantes sur les lieux de travail ou essayer d'engager la discussion autour d'enjeux sociétaux au regard desquels ils prônent un changement de finalité des échanges économiques.

2.3 Par l'État : les garanties formelles de représentation et représentativité

Le caractère démocratique des instances est garanti par le caractère représentatif conféré aux acteurs qui y siègent. C'est l'État qui instaure et cautionne ce monopole de la représentation. Lorsque ce dernier est critiqué, il s'agit de s'intéresser aux signes traduisant ce monopole et justifiant ce mode d'intermédiation qui confère un pouvoir d'intervention politique à des représentants non élus.

2.3.1 Critères formels et autres modes officiels de désignation

Les acteurs (*insiders* et *outsiders*) sont soumis à des critères de représentativité plus ou moins définis et compris dans les actes légaux qui fondent les instances et en décrivent la composition (cf. *supra*). Il faut constater que, bien souvent, ces critères laissent une marge d'interprétation et ne désignent jamais des acteurs en tant que tels, laissant son autonomie à la société civile. Pour les *insiders*, ces compositions décrites de manière large épuisent pratiquement toutes les organisations existantes (à part quelques ambiguïtés au niveau syndical, notamment le cas de la CGSLB, exclue de certaines instances). L'attribution du caractère représentatif fait office de mode de désignation et conduit à la représentation des acteurs dans les instances. La reconnaissance institutionnelle des partenaires sociaux provoque par ailleurs un effet d'engrenage selon lequel l'acquisition de ce statut permet *de facto* de siéger dans toute une série d'instances au sein desquelles ils peuvent engranger davantage de ressources positionnelles (des comités de gestion d'organismes d'intérêt public, le conseil de régence de la Banque Nationale, etc.).

« On va assez naturellement penser à nous » (FEB)

Du côté des instances relatives à l'économie sociale, moins bien positionnées sur l'échelle de la participation (cf. Chapitre 6), c'est aux acteurs qu'est laissée la tâche de désigner un représentant. Le consensus est également de mise à ce sujet entre les parties potentiellement concernées. Les acteurs étatiques laissent la question de la représentativité entre les mains des acteurs consultés, c'est à eux d'organiser leur représentation dans les instances.

« C'est à eux à se débrouiller, et à dire. On a six chaises à occuper, quelle est la gestion que le secteur fait pour occuper ces six chaises. Et en général, on vous le demande pour telle date, et vous êtes priés de nous fournir une réponse pour telle date. On ferme la porte, et c'est comme ça que ça marche. Il y a un moment donné où c'est comme ça que ça marche, ça ne peut pas être l'initiative politique qui désigne, sinon on n'est pas en démocratie. Si des structures qui viennent pour concerter ne sont pas capables de se concerter elles-mêmes pour assurer leur mode de représentation, on est dans l'impasse. Mais donc en principe la question se reposera [lors de la mise sur pied du CCES], et donc si les structures qui sont plutôt d'obédience d'insertion ont une bonne représentation pour défendre leur point de vue, tant mieux pour elles. Si maintenant elles perdent... nous on constatera, on recevra les propositions, et on les réunira. » (collaborateur cabinet Gosuin)

Ce mode de désignation est également valable dans les autres Régions, pour la CSE et le CWES. Cela traduit une nouvelle conséquence du processus de différenciation de la société et de la démultiplication des instances. Auparavant, les groupes importants de la société étaient facilement identifiables. Maintenant, l'État délègue aux acteurs la tâche de les identifier et de décider qui est représentatif dans le cas de paysages fragmentés comme le champ de l'économie sociale.

2.3.2 Expressions et symboles de la représentativité

Les modes de désignations formels étant peu développés lorsqu'il s'agit de justifier la représentation dans les instances, les acteurs vont user d'arguments visant à démontrer leur représentativité, non plus en compétition les uns avec les autres, mais aux yeux de l'acteur étatique et du grand public.

Le paritarisme comme modèle par excellence de composition des instances est un moyen de démontrer la capacité d'une instance à œuvrer en faveur de l'intérêt général. Le paritarisme des instances illustre l'institutionnalisation du clivage possédants-travailleurs. Ce modèle offre une sécurité supplémentaire pour les *insiders*, à savoir que la représentation des travailleurs et celles des employeurs doivent aller de pair. À cet égard, les acteurs de l'économie sociale qui entendent incarner le dépassement du clivage possédants-travailleurs peuvent présenter une menace pour les acteurs syndicaux en particulier.

« C'est une représentation des employeurs de l'économie sociale. Donc il faut une contrepartie des employés. Si les syndicats sont d'avis que l'économie sociale peut vivre sans une séparation entre représentants patronaux et employés, à ce moment-là moi je prétends aussi qu'ils ne sont plus nécessaires, parce que moi je connais un tas d'entreprises où il y a un esprit de collaboration, de participation, sans qu'il y ait même une élection sociale. » (BECI)

Le choix et le maintien du paritarisme sont une construction sans cesse renouvelée et favorisée par la dépendance au sentier. En effet, ce modèle simplifie le paysage socio-économique en forçant les acteurs à choisir l'un ou l'autre banc, même s'ils ne leur correspondent pas

totalement (Louis 2013). C'est notamment le cas des classes moyennes (cf. *supra*) ou de l'économie sociale. Le choix de continuer à institutionnaliser le rapport de force travailleurs-employeurs, y compris dans des instances consultatives où il semble moins pertinent tant au niveau des thématiques que de la fonction de l'instance, vise à maintenir la hiérarchie des acteurs non étatiques avec une préséance des partenaires sociaux. Pour les employeurs traditionnels, fermer les instances pour protéger le paritarisme revient à éviter d'accroître le morcellement du banc des employeurs et l'installation de nouvelles logiques de coopération distinctes des versants du clivage possédants-travailleurs d'origine comme, par exemple, entre les acteurs de l'économie sociale situés sur le banc des employeurs et les syndicats.

« Nous sommes souvent en accord avec les employeurs des ateliers protégés et des sociale werkplaatsen en matière de politique. Quelles mesures doivent être prises, quels subsides doivent être alloués, qu'est-ce qui est important pour les gens qui y travaillent ? Sur ces points, nous sommes souvent d'accord avec SST, VLAB. Du côté d'UNIZO et VOKA, le positionnement est différent. C'est donc plus souvent une sorte d'alliance contre UNIZO, VOKA que le contraire. Donc dans la commission marché du travail du SERV, nous sommes en effet parfois les défenseurs de l'économie sociale. » (ABVV, #65)

Les alliances entre acteurs qui contrastent avec le clivage possédants-travailleurs comportent en outre le risque de mettre à mal le mécanisme de représentation en miroir des deux versants du clivage entre les niveaux de concertation. Les acteurs de l'économie sociale, dans leurs relations avec les acteurs syndicaux, contestent cette logique de représentation. D'une part, ils plaident avec les acteurs syndicaux en faveur de certains financements publics, en opposition aux employeurs classiques. D'autre part, l'utilisation de ces financements publics sur le terrain sert à faire fonctionner des entreprises de l'économie sociale qui de par leur mode de fonctionnement heurtent certains principes syndicaux. À nouveau, cela illustre les limites du système de concertation sociale face à l'existence d'autres types de relations de travail et, en même temps, l'impossibilité pour les acteurs de l'économie sociale de penser leur représentation de manière coordonnée et unifiée depuis le niveau de l'entreprise jusque dans les instances paritaires sectorielles et intersectorielles.

En cela, les acteurs de l'économie sociale font face à un autre symbole au fondement de la concertation sociale : la représentation en miroir, selon laquelle des instances paritaires rassemblent les employeurs et les travailleurs du niveau de l'entreprise jusqu'au niveau interprofessionnel. Cette expression de la représentation en miroir est problématique pour les entreprises de l'économie sociale participatives ou qui privilégient d'autres modes de représentation des travailleurs. Cependant, les acteurs qui en sont 'représentatifs' (qui ne se

définissent pas nécessairement comme fédérations) doivent jouer le jeu de la structure de la concertation sociale, suivre l'organisation en secteurs d'activité. Donc, se conformer à la représentation en miroir en gommant leurs spécificités.

Dans une perspective représentative, il s'agit pour les acteurs de montrer l'articulation entre les dynamiques de terrain et la prétention à représenter. Dans le cas des entreprises sociales participatives, l'organisation des relations de travail est telle que les acteurs ne peuvent refléter leurs dynamiques de terrain dans les espaces de concertation sectoriels et interprofessionnels.

« Donc de toute façon tu ne peux pas te mettre hors-jeu. Donc, tu vas continuer à avoir des interactions avec Agoria si tu travailles dans la construction parce que c'est la commission paritaire et c'est des fonds sectoriels auxquels tu peux prétendre. Ça, tu y participes. Dans les fédérations d'employeurs, ça nous arrive, si je prends le cas de Terre que je connais mieux, on est présent par exemple dans la COPEREC, tout ce qui est papier. Si tu veux, les matières, les activités, c'est elles qui vont orienter ta présence dans telle ou telle fédération, que ce soit d'employeurs, que ce soit mixte, que ce soit un troisième banc comme au CWES, que ce soit dans une fédération éventuellement de travailleurs même si ça n'existe pas beaucoup en dehors des syndicats. C'est vraiment, c'est toujours des réseaux d'entreprises ça, c'est les métiers. » (USCOP)

Il existe alors une tension entre rester dans le jeu et s'y adapter pour ce qui est nécessaire, mais ne pas pouvoir le changer, ou bien rester hors-jeu, mais compromettre ses chances de développement sur le terrain, faute de chercher la reconnaissance. « Participer à la régulation, c'est faire admettre sa légitimité à y participer. Un acteur social n'est véritablement un acteur que s'il est reconnu. » (Reynaud 2012, p. 633).

Dans le cadre de leur participation aux instances, un impératif d'efficacité est également gage de reconnaissance. Cette reconnaissance liée aux résultats entraîne des résistances face à la question de l'élargissement, car un nombre trop élevé d'acteurs autour de la table nuirait à l'efficacité de l'instance et, dès lors, aux acteurs.

« Cela n'a aucun sens d'être à 30 autour de la table, façon de parler. Parce que l'on sait directement que la réunion ne mènera à rien. C'est déjà difficile actuellement à 10. Donc, élargir, selon moi ça ne marchera pas. Et après on nous demande ce que nous voulons atteindre avec cette commission ? » (UNIZO, #66)

Les fonctions des instances touchent de près à la question de leur composition. Puisque l'efficacité est prônée afin de maintenir une relation privilégiée avec l'État, la participation active est requise, car la reconnaissance de l'État vient de la capacité à fournir des avis consensuels. Instrumentaliser la représentation, de la part des acteurs ou de l'État, peut être un moyen de contribuer au mauvais fonctionnement d'une instance et, à partir de là, instaurer progressivement de nouveaux modes d'intermédiation.

« Moi je suis rabique sur ce domaine-là : quand on a un mandat, on vient le plus possible et on s'investit évidemment, encore une fois, dans l'objectif d'avoir un consensus, et pas pour venir vérifier si les petits électeurs auront ce à quoi ils ont droit. (...) Si vous n'êtes pas pour la concertation sociale, pourquoi siégez-vous ? Pour vérifier que vos intérêts sont respectés. Mais ça biaise les discussions évidemment. Et c'est très difficile. » (FGTB Wallonie)

Cette exigence de résultats détonne avec le comportement adopté par certains *insiders* dans les instances relatives à l'économie sociale où ils viendraient essentiellement à des fins de contrôle, afin que les acteurs ne sortent pas du cadre imparti à l'instance, et, surtout, ne remettent pas en question les positions négociées dans les instances de concertation sociale. D'autres *insiders* marquent leur désintérêt pour les instances relatives à l'économie sociale en n'investissant pas réellement le.s siège.s qu'ils peuvent y occuper.

« Depuis que je suis là, je n'ai pas un interlocuteur stable. Et sur la dernière année, au niveau du CWES, on n'a eu personne, puis on a eu quelqu'un qui était là pendant quelques mois, le dialogue a pu se construire, et puis paf il a explosé. Donc on va devoir retravailler, recommencer, et tout ça. Or dans des organisations comme celles-là, je trouve que ça ne devrait pas être comme ça. Il faut qu'il y ait une forme de continuité. C'est des organisations qui sont là depuis longtemps, donc ils doivent avoir une forme de plaidoyer, de positionnement qui est écrit et qui a évolué au cours du temps, mais au moins ils devraient avoir un positionnement clair, qui soit connu des personnes qui ont des mandats et qui exercent des choses. » (ConcertES)

Ce faible investissement des partenaires sociaux comporte une dimension symbolique qui prête peu de considération aux instances de l'économie sociale. Il en résulte que ces instances perdent doublement en représentativité : d'une part, certains acteurs n'y siègent pas, et il est dès lors difficile d'y prendre des décisions et, d'autre part, l'absence d'intérêt qui y est porté par les partenaires sociaux – acteurs représentatifs de la concertation – porte préjudice à la reconnaissance des acteurs de l'économie sociale comme acteurs sociaux dans le système de concertation.

Conclusion

Cette section a porté sur l'examen des arguments relatifs à la justification et à la contestation des instances. Il résulte de l'analyse des arguments des acteurs que ceux-ci portent moins sur la nature des discussions dans les instances et davantage sur un échange d'arguments critiques concernant la représentativité des acteurs. Les critères qui la définissent sont difficilement objectivables, mais l'offre de représentation étant telle, tant au niveau des partenaires sociaux que des acteurs de l'économie sociale, qu'elle épuise la demande. Lorsque les acteurs *insiders* et *outsiders* sont considérés séparément, ce critère de représentativité ne soulève pas de conflits internes entre eux. En revanche, des tensions peuvent survenir lorsque les *outsiders* de par leurs

activités de terrain, leurs alliances avec certains acteurs syndicaux, menacent l'équilibre basé sur la représentativité exclusive des partenaires sociaux dans la concertation sociale.

Les *insiders* justifient alors leur position en favorisant l'exclusion des *outsiders*. Cette argumentation tautologique pose question, car elle esquivé les critiques visant la représentativité des instances, et la leur. La stratégie poursuivie par les *insiders* consiste alors à maintenir les *outsiders* à distance pour pouvoir continuer à se justifier sur les dimensions qui ont depuis toujours été constitutives de la représentativité des instances (mandat, paritarisme, représentation en miroir, etc.). Les acteurs de l'économie sociale sont perdants sur toutes ces dimensions et ne parviennent pas à justifier clairement pourquoi ils devraient participer aux instances. Ils ont beau exposer le manque d'adaptation du système de concertation sociale aux caractéristiques et la réalité de terrain de l'économie sociale ils peinent à proposer d'autres modes de représentation. Une boucle s'enchaîne alors indéfiniment puisque les acteurs de l'économie sociale retombent dans une posture de critique des instances existantes, ce à quoi les partenaires sociaux répondent en se justifiant par rapport aux dimensions sur lesquelles portent les critiques, et ainsi de suite.

Afin de sortir de ce cercle infernal, il convient de dégager des pistes de réflexion qui pourraient repenser les instances comme vecteurs d'interaction entre acteurs, ce à quoi s'attelle la section suivante.

3. Imaginer de nouvelles instances ? Bâtir la démocratie « délibérative » ou instaurer un vrai dialogue

La liberté d'organisation laissée aux acteurs de la société civile, dans le cadre de leur participation à l'exercice de prise de décision, traduit le caractère démocratique du néo-corporatisme comparé au corporatisme des régimes autoritaires (Hassenteufel 1990). Cependant, une intervention de l'État, garant de la représentation populaire, paraît nécessaire lorsque la participation des acteurs non étatiques est critiquée quant à son caractère exclusif, ou son inadéquation par rapport à la réalité de terrain. L'État représente une barrière contre la captation de pouvoir par des acteurs représentants des intérêts particuliers (Streeck et Schmitter 1985). Les acteurs de l'économie sociale, malgré leur difficulté à se rassembler, mènent une réflexion en ce sens concernant les instances de concertation sociale et la question de leur

élargissement ou de leur adaptation aux situations vécues par les *outsiders*. Partant des critiques exposées ci-dessus, cette dernière section s'intéresse aux pistes de renouveau qui pourraient être explorées. Cette réflexion est guidée par une importante question : quelles alternatives proposent les acteurs pour pallier aux limites de la démocratie représentative ?

Certains acteurs de l'économie sociale expriment clairement une volonté de modifier les instances pour qu'elles se rapprochent davantage des principes de la démocratie. Les critiques des acteurs de l'économie sociale portent avant tout sur l'exclusion de leur représentation. Celles-ci ont été évoquées tout au long de la présentation de cette enquête empirique. Les acteurs de l'économie sociale demandent soit davantage de reconnaissance, car ne se sentent pas représentés par les partenaires sociaux, soit, s'ils ne prétendent pas intégrer directement les instances, l'élaboration d'un cadre favorable à la conduite des activités de l'économie sociale. Ces demandes peuvent aboutir et leur octroyer certains types d'accès (cf. Chapitre 5), mais il apparaît néanmoins que cela ne leur permet pas de bénéficier d'une participation équivalente à celle des *insiders* dans la prise de décision (cf. Chapitre 6). *A priori*, les *outsiders* n'auraient aucun intérêt à essayer de rentrer dans le système des *insiders* tel qu'il est conçu, car ils se basent sur des valeurs (incarnées par le clivage possédants-travailleurs) qu'ils entendent dépasser. Cependant, ils sont obligés d'en tenir compte, car les instances de concertation constituent la pierre angulaire de la participation de la société civile à la prise de décision politique en matières socio-économique.

Certains *outsiders* réclament un changement des instances vers des formes plus délibératives afin d'avoir l'opportunité d'y représenter des alternatives. En effet, la démocratie délibérative offre des outils dont les acteurs peuvent se saisir pour valoriser les vertus d'un dialogue approfondi. L'analyse des entretiens montre cependant que les instances sont loin de devenir des lieux délibératifs, mais que certains acteurs entrevoient la plus-value des échanges de vues qui peuvent s'y dérouler.

Selon les acteurs de l'économie sociale, le fait de pouvoir siéger aux côtés d'acteurs aux intérêts différents permet de laisser place à davantage de compréhension mutuelle et de diffuser certaines thématiques. Pour les *insiders*, cependant, ce genre de système porterait atteinte à l'efficacité des instances à parvenir à des accords ou des avis consensuels. Le consensus est déjà difficile à trouver, ils craignent qu'il ne soit même pas possible d'atteindre une forme de plus petit dénominateur commun en cas d'élargissement des instances. En outre, il y a une

impression - due à l'expérience de siéger dans les instances périphériques - que ce genre de formule « à consonance délibérative » ressemble des lieux où les discussions sont sans fin et d'où aucune décision ne sort. Dès lors, les *insiders* désinvestissent ce genre d'instances, qui ne dépassent par ailleurs pas le niveau de la consultation-expertise (cf. Chapitre 6, 2.4), pour la plupart. Ils préfèrent alors rester les acteurs principaux des dispositifs de concertation, tout en indiquant leur capacité à prendre en compte les innovations présentes dans le monde socio-économique. Si certaines propositions des *outsiders* en faveur de plus de délibération s'élèvent contre cette justification, elles sont à ce stade trop timides que pour réellement constituer les fondements d'instances délibératives.

3.1 Une conception « élitiste ouverte » de la représentation ?

Un argument classiquement exprimé par les partenaires sociaux concerne leur capacité à étendre leur représentation au-delà de leurs seuls intérêts particuliers. Dans cette optique, ils se déclarent ouverts aux changements affectant le monde socio-économique, qu'ils se chargent d'interpréter et de discuter dans les instances.

« Nous sommes, en tant que BECI et certainement en tant que partenaires sociaux, peut-être les plus responsables, les plus représentatifs, nous sommes très ouverts à ces innovations. Surtout pour tenir compte du tissu bruxellois. » (BECI)

Cet état d'esprit semble néanmoins s'estomper dès le passage à la négociation, ou lorsque les discussions ont pour objectif de dégager des prises de positions consensuelles entre les partenaires sociaux. Dans ce cadre, il s'agit pour chacun de s'occuper de ses intérêts et de respecter le découpage quasiment territorial des intérêts, par exemple entre les représentants de l'économie marchande et non marchande.

« Je vous laisse votre jouet, mais faites-en sorte que votre économie ne vienne pas trop perturber les réseaux habituels de l'économie marchande. Et il suffit de voir d'ailleurs les choses quand on parle des choses au bureau du Conseil économique et qu'il y a des avis de ce style-là, sur le banc patronal, ce n'est plus les mêmes qui parlent. L'UWE se tait et c'est le représentant de l'UNIPSO qui va amener ses commentaires, et je pense qu'ils ont trouvé des équilibres pour ne pas dépasser une certaine ligne, l'UWE peut se taire tant qu'on ne va pas au-delà de ce qu'il faut ». (CSC Wallonie)

Ce climat n'est pas nécessairement propice à la discussion autour d'alternatives ou d'enjeux émergents. La logique d'incarnation stable et délimitée des partenaires sociaux ne leur permet pas de s'en éloigner trop. Les partenaires sociaux évoquent alors un comportement similaire et l'absence de vision de la part des partis politiques sur les enjeux socio-économiques futurs, qui influent sur leur manière de travailler dans les instances.

« Aujourd'hui, les circonstances ne sont pas remplies pour qu'on arrive à avoir une vision d'un pacte socio-économique cohérent qui soit acceptable par l'ensemble des partis. (...) Et donc on n'a pas de vision. Vous prenez les gouvernements, ce n'est pas typique du gouvernement wallon, c'est quand même un peu typique de tous nos gouvernements maintenant depuis, j'ai envie de dire dix ou quinze ans probablement. On n'a plus un projet gouvernemental. On a des gens qui ont des responsabilités : tu me fous la paix, je te fous la paix. J'ai mon enveloppe, donc je fais mes affaires. » (CSC Wallonie)

Dans les instances relatives à l'économie sociale, dans lesquelles les acteurs sont dotés d'une moindre possibilité de participation, certains ponts se construisent pourtant, et des relations de proximité s'établissent informellement entre certains représentants syndicaux et certains représentants de l'économie sociale.

« Il y a une compréhension mutuelle des points de vue de chacun. » (ACV, #67)

Pour certains partenaires sociaux, le fait de côtoyer des acteurs *outsiders* dans le cadre d'instances spécifiques amène à une prise de conscience et à une réflexion sur les limites des instances de concertation. Celles-ci ne sont pas seulement des lieux de réunions auxquelles seuls certains acteurs sont conviés, elles représentent un modèle spécifique de relations entre acteurs socio-économiques, basé sur des fondements idéologiques et des valeurs qui orientent les discussions de telle manière qu'il est difficile d'y déroger.

« C'est vrai qu'on se retrouve nous parfois dans des situations qui sont un peu schizophréniques dans la mesure où on est dans des GT, on a des oppositions fondamentales avec notamment SAW-B sur les questions d'emploi, sur les questions de tension salariales, etc. On a vraiment des visions qui sont opposées, enfin qui sont sujettes à discussion en tous cas. Après, on a aussi vraiment tendance, si vous lisez l'avis du conseil économique vous le verrez, où on s'est allié avec les représentants du secteur non marchand pour défendre l'économie sociale par rapport aux entreprises classiques. Parce que c'est quand même un modèle qu'on veut défendre. » (CSC Bruxelles)

L'enjeu pour les instances serait de pouvoir mettre en débat les différentes propositions portées par les acteurs dans un lieu commun, et pas que certains acteurs ne fassent le relais entre les instances. En d'autres termes, « subordonner l'élitisme à l'égalitarisme » (Guibert 2005), l'accès à tous autour d'une même table pourrait mener à des décisions prises d'un commun accord, à l'image de ce qui prévaut dans la philosophie d'origine de la concertation sociale.

« Le principe de concertation amène à un projet accepté par tous. Et défendu par tous. » (FGTB Nationale)

Avec l'arrivée des *outsiders* dans le paysage instantiel, le « tous » est remis en question, de même que la question de qui l'incarne. Cependant, l'élargissement de la représentation et l'échange entre les acteurs sur un mode délibératif semblent difficilement compatibles avec le mandat dont se prévalent les partenaires sociaux.

« Par exemple, quand on fait une plateforme élargie, ou dans certains groupes de travail, parfois il n'y a même pas de PV donc c'est plus, tout le monde peut venir donner son avis, mais on ne représente pas spécialement directement les positions de l'organisation. » (FGTB Bruxelles)

La délibération dans le cadre de la consultation élargie à une pluralité d'acteurs peut difficilement advenir. Les échanges entre acteurs s'apparentent rarement à de la délibération. Selon Baccaro (2006), ils seraient d'ailleurs plutôt dans de la négociation.

Le cas wallon en est encore aux débuts de cette nouvelle dynamique, l'instauration du nouvel organigramme ayant moins d'un an. Néanmoins, il est déjà visible que la complexification de l'organisation des rapports entre acteurs risque de porter préjudice au travail des instances. Les *outsiders* intégrés font face à la même tension entre l'efficacité de l'instance et sa représentation. Les instances élargies voient alors émerger les critiques d'inefficacité et d'incapacité de prise de décision adressées au post-corporatisme (Donaghey 2005).

3.2 Une stratégie : la délibération pour sensibiliser

L'instauration de pratiques délibératives n'est pas à l'ordre du jour dans les instances tant que la fonction de celles-ci dans la prise de décision politique n'est pas discutée. Les instances qui semblent les plus ouvertes aux échanges d'idées entre les acteurs sont celles qui n'ont pas uniquement un rôle prédéterminé dans la prise de décision, à l'image de la CSE, chargée de définir les contours de l'économie sociale flamande pour le futur.

« C'est au final le seul endroit. Et c'est, cela devrait être, un forum ou un instrument pour développer une vision, mais ce n'est pas facile. Ou d'autres thèmes qui nous tiennent à cœur ou nous relient. C'est souvent un peu une construction de concertation artificielle. Quand on voit que cela dure 2 ans pour un prévoir un texte de vision sur ce que doit être l'économie sociale. Alors, on peut effectivement se demander si c'est le bon forum ou si le forum fait bien ce qu'il doit faire. Ou se demander si la méthode utilisée pour parvenir à ce texte de vision est correcte. Je pense que nous pouvons évaluer différents points. » (SST, #68)

Cependant, l'investissement des acteurs dans ces instances reste minimaliste, la plupart ne sont pas convaincus de mettre du temps et de l'énergie dans un échange de vues sans portée sur le processus de décision. Certains *outsiders* trouvent néanmoins cela enrichissant et intéressant, car ce genre de dialogue permet de connaître les points de vue d'autres acteurs, aux intérêts différents, sans contrainte de production d'accords ou d'avis consensuels.

« Comme je sais que lorsque nous allons devoir négocier cela avec les employeurs, les organisations d'employeurs régulières comme le VOKA ou UNIZO, que nous allons avoir un gros problème, que nous n'allons pas aboutir, je trouve préférable que nous discussions entre nous, sans parler en termes d'output, sans parler de ce qui devrait apparaître dans le texte. Car

il est beaucoup plus facile de parler entre nous quand on ne doit pas mettre sur papier, car l'on ne doit pas discuter de chaque mot qui est mis sur papier. Je pense que nous avons mal commencé. Il y a certains sujets sur lesquels, je pense, nous pourrions être une valeur ajoutée pour la concertation. Mais dans un premier temps il faut consulter pour comprendre ce que chacun veut dire. » (Groep Maatwerk, #69)

Œuvrer à la compréhension mutuelle peut s'avérer un vecteur de reconnaissance stratégique pour l'économie sociale, et favoriser l'acceptation de certaines de ses caractéristiques par les *insiders* (auquel cas les *outsiders* doivent veiller aux risques de récupération et d'instrumentalisation, cf. *supra*).

« J'ai reçu des demandes de syndicats sectoriels pour faire cela, pour mettre sur pied une commission de l'économie sociale, pour qu'au moins on puisse se parler, parce que je pense que lorsque les gens se parlent, ils se comprennent mieux et la position destructrice du VOKA à l'égard de l'économie sociale découlait un peu de cela. Parce que le VOKA est contre, très opposé à l'économie sociale. Je ne peux pas dire que cela a beaucoup changé aujourd'hui, mais au moins les gens se connaissent, ils se connaissent mieux grâce à cette commission, quand ils viennent, parce qu'ils ne viennent pas toujours, mais il y a une plateforme de concertation. » (ACV, #70)

En l'absence de contrainte de production d'accords, la CSE revêt les caractéristiques d'un véritable lieu de dialogue. Aux yeux des *outsiders*, ce type d'échange se révèle précieux dans le processus de construction de leur incarnation. Le dialogue à ses limites en termes d'*outputs*, mais il a du sens pour les acteurs, dans les échanges d'idées.

Mais je dirais qu'aujourd'hui, avec les partenaires sociaux au niveau du CWES, le dialogue n'est pas optimal, mais il est toujours là. On a toujours des personnes qui viennent siéger et donc au minimum on peut donner une série d'informations. On a souvent des fins de non-recevoir, mais je pense que c'est aussi une manière de montrer là où les intérêts sont, là où des idées sont émises, quel type d'idée, quelles valeurs, etc. (ConcertES)

Les *outsiders* sont contraints dans leurs revendications de représentation en raison de leurs difficultés à incarner une identité collective unifiée. Ils incarnent à ce stade de nouvelles valeurs et des propositions d'alternatives au nom desquelles ils ne peuvent pas participer aux instances de concertation telles qu'elles sont conçues. En revanche, les instances relatives à l'économie sociale, bien que limitées dans leur importance en termes de participation des acteurs, peuvent constituer un environnement propice à la détermination de l'identité collective qu'ils portent.

Conclusion

Ce chapitre s'intéresse au diagnostic porté par les acteurs au sujet de la représentativité des instances. La problématique de l'ouverture et de la fermeture des instances illustre les avis contrastés des *insiders* et des *outsiders* à ce sujet. Pour les premiers, les instances sont représentatives, car, en tant que partenaires sociaux, ils représentent l'entièreté de la sphère

socio-économique. Les seconds contestent cette affirmation en mettant en évidence les inadéquations entre le cadrage du monde socio-économique effectué dans les instances et la réalité de terrain de l'économie sociale. Cette tension soulève une question centrale au sujet du caractère démocratique des instances : qu'est-ce qui y justifie la présence de certains acteurs et pas d'autres ?

Un élément de réponse porte sur les capacités des acteurs à incarner le groupe social duquel ils se réclament. L'incarnation des travailleurs et des employeurs par les partenaires sociaux est relativement lisible et confortée par l'institutionnalisation du clivage possédants-travailleurs. En revanche, les acteurs de l'économie sociale rencontrent des difficultés à établir une identité commune, notamment en raison du caractère hétérogène de la population qu'ils entendent incarner. Cette difficulté d'incarnation ne leur permet pas de prétendre représenter au même titre que les partenaires sociaux. Ils n'objectent pas que ces derniers représentent la majorité des travailleurs et des employeurs. Cependant, ils souhaitent que les instances se fassent davantage un miroir de la diversité du monde socio-économique, duquel les acteurs de l'économie sociale font partie. En conséquence, ils plaident pour une redéfinition de la représentativité des instances qui légitimerait leur présence d'acteurs alternatifs et minoritaires par rapport à l'ensemble du champ socio-économique.

Cette aspiration à une représentativité renouvelée pour les instances demanderait de nouveaux registres de justification à la représentation des acteurs. Jusqu'à présent, les justifications en vigueur portent sur la capacité des acteurs à couvrir autant que possible des territoires et des secteurs. Ces conditions de représentation sont avalisées dans les textes qui fondent les instances et collent avec la logique d'incarnation des partenaires sociaux. Pour les acteurs de l'économie sociale, la représentation est un vecteur de reconnaissance des idées et des principes qu'ils incarnent. Leur aspiration à réorienter la finalité des activités économiques les conduit à souhaiter entrer en dialogue avec les acteurs socio-économiques centraux dans la société et dans les instances, les partenaires sociaux.

Un tel dialogue impliquerait un bouleversement non seulement des modalités d'échange entre acteurs dans les instances, mais également des garanties de représentativité. Les échanges pourraient adopter un mode délibératif dont les caractéristiques reposent sur l'inclusion et l'échange vertueux d'arguments.

Les garanties de représentativité, qu'elles se réfèrent à d'autres critères ou non, sont incontournables dans la mesure où les acteurs et l'État doivent justifier la proximité et la participation des acteurs à la décision politique. Les garanties de représentativité en vigueur paraissent relever de différents registres : formel (reconnaissance légale), fonctionnel (efficacité et expertise), symbolique (paritarisme), etc. Aucune garantie ne peut cependant s'opposer à la critique de la faiblesse du fondement démocratique des instances soulevée par les *outsiders*. Cependant, le caractère institutionnalisé d'une instance requiert un mécanisme de représentation : jusqu'où permettre la présence de nouveaux acteurs ? Comment créer un système qui représente suffisamment la société ? La représentation de la diversité doit s'arrêter à un certain point à partir duquel elle devient contre-productive faisant surgir « le danger que l'on perde de vue l'intérêt général » (Stojanovic 2013, p. 132). Les instances doivent, quoi qu'il advienne, continuer à assurer des fonctions aux yeux de l'État.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1. Des instances en arborescence ?

L'ambition de cette recherche a été d'étudier comment les instances de concertation sociale, incontournables dans le paysage institutionnel en matière socio-économique, évoluent lorsque de nouveaux acteurs, non traditionnels, cherchent à y être représentés. Cette posture interroge les capacités d'adaptation de la concertation sociale, qui constitue l'environnement institutionnel historique au sein duquel sont régulées les relations collectives de travail. Les questions qui touchent à l'actualisation de la concertation sociale visent en premier chef les partenaires sociaux, à savoir les acteurs qui donnent chair aux instances et incarnent véritablement le système de concertation sociale, au-delà de leurs intérêts respectifs. L'étude des évolutions de la concertation sociale interprofessionnelle passe dès lors nécessairement par une remise en question des partenaires sociaux comme acteurs symbolisant l'ensemble des franges et des rapports de force constituant le champ socio-économique belge.

Afin de mener à bien cette démarche, nous avons fait le choix de mobiliser un type d'acteurs distinct des partenaires sociaux, les acteurs de l'économie sociale. L'économie sociale est une manière alternative de concevoir l'activité économique. Elle vise à poursuivre des objectifs sociaux ou sociétaux qui bénéficient directement à la collectivité ou aux membres des organisations qui s'en réclament (par exemple, des coopérateurs) (Defourny et Nyssens 2017). Elle contraste dès lors avec l'économie capitaliste, axée sur une finalité de recherche de profit (Weber 2017 [1905]), et sur base de laquelle se sont progressivement constituées les instances de concertation sociale, au fil du XX^e siècle, via l'institutionnalisation du clivage « possédants-travailleurs ». Compte tenu de l'intérêt croissant de la communauté scientifique, du grand public, des acteurs politiques et des acteurs socio-économiques eux-mêmes envers l'économie sociale²⁷⁵, dont l'une des ambitions vise à dépasser ce clivage, notre recherche s'est intéressée à la question de sa représentation au niveau des instances de concertation sociale interprofessionnelle en Belgique. La construction de la problématique de recherche passait par un « effet loupe » assumé sur les acteurs de l'économie sociale : par rapport à la réalité empirique, l'attention qui leur est accordée dans la thèse en comparaison aux partenaires

²⁷⁵ Comité économique et social européen, « *Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union* », Bruxelles, 2017, 122p.

sociaux et aux instances de concertation sociale est surévaluée. Cette posture analytique centrée sur la présence d'acteurs non traditionnels permet d'étudier le système de concertation sociale jusque dans ses retranchements, d'en interroger les fondements et les éventuelles adaptations. Mobiliser des acteurs *outsiders* dans la constitution du cadre analytique permet également de déterminer les spécificités propres aux partenaires sociaux, et plus particulièrement les caractéristiques issues de leurs positions institutionnalisées au sein de la concertation sociale. C'est cette posture d'interrogation des marges du paysage de la concertation sociale, à la lumière de l'institutionnalisation de l'économie sociale, qui nous semble renfermer la valeur heuristique de la présente recherche.

Une première étape a consisté à dresser un panorama des différentes instances de concertation sociale interprofessionnelle et d'observer dans quelle mesure des acteurs de l'économie sociale y étaient associés, de près ou de loin. Les contours d'un cadre instantiel – périmètre de cette recherche – ont été interrogés afin de soumettre à l'analyse tant les différences d'accès des acteurs de l'économie sociale à la concertation sociale interprofessionnelle, mais également le cadre dans lequel ces derniers, ainsi que les partenaires sociaux, pensent et agissent. Cette première phase d'analyse institutionnelle a montré que les acteurs de l'économie sociale sont représentés dans des instances qui viennent se greffer aux instances principales de concertation. Le paysage comprenant ces instances relatives à l'économie sociale et les instances de concertation sociale interprofessionnelle est ainsi organisé en arborescence. C'est de ce premier constat qu'a démarré l'histoire que nous avons cherché à relater : « Elle doit nous mener d'un point A à un point B de telle sorte que, lorsque nous arrivons au point B, nous nous disions oui, c'est bien comme ça que l'histoire devait nécessairement finir » (Becker 2002, p. 47).

Il s'est donc agi, dans cette recherche, de recréer l'histoire permettant de comprendre, et d'expliquer, la place actuelle des acteurs de l'économie sociale au sein de la concertation sociale. Cette histoire a constitué la pierre d'achoppement qui a servi à rendre compte des évolutions de la concertation sociale interprofessionnelle.

La question formulée dans la cartographie, et qui a guidé la recherche, portait sur les types de liens entretenus entre les deux types d'instances (les instances historiques de concertation sociale et les instances relatives à l'économie sociale) et, par-là, la relation entre les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale. La nature arborescente du lien qui unit les instances est-elle à entendre comme une organisation hiérarchique ou comme le constat que de nouvelles

instances se déploient parallèlement aux instances d'origine ? L'analyse empirique montre que c'est la première option qui prévaut, et qu'elle est le résultat d'une lutte dont les *outsiders* sortent perdants. L'arborescence des instances a pour effet une hiérarchie entre les acteurs *insiders* (les partenaires sociaux) et *outsiders* (les acteurs de l'économie sociale), qui se manifeste dans les interactions de ces acteurs avec l'État. Ce lien hiérarchique contraint le potentiel d'action des acteurs situés dans les instances spécialisées – dans le cas qui nous occupe, les instances relatives à l'économie sociale – et créées par embranchement (Ebbinghaus 2009). Ces dernières n'octroient pas assez d'autonomie aux acteurs de l'économie sociale qui y siègent, de sorte que ceux-ci ne peuvent les considérer comme des canaux potentiels d'influence (en faveur de leurs propres intérêts) ou de changement institutionnel (vers une meilleure reconnaissance de l'économie sociale aux côtés des partenaires sociaux).

La hiérarchisation entre les acteurs est d'autant plus favorisée que l'économie sociale est affaiblie à cause de la fragmentation au niveau de son incarnation et de sa représentation. Les différentes vagues historiques de l'économie sociale ont fait émerger différents acteurs. Il en résulte qu'il n'y a pas de définition consensuelle de l'économie sociale en Belgique, et que les textes légaux (qu'ils s'agissent de textes encadrant les instances ou de textes au sujet de politiques publiques déterminées) renvoient à des perceptions différentes, voire rebaptisent le concept pour y intégrer de nouveaux éléments. En conséquence, les acteurs de l'économie sociale sont hétéroclites, se comportent différemment les uns des autres. Cela les handicape d'autant plus qu'à l'inverse des *insiders*, ils doivent construire leur propre catégorie de représentation (et la distinguer des versants du clivage possédants-travailleurs).

Ce chapitre est articulé de telle sorte à refléter la démarche abductive adoptée dans la conduite de cette recherche (Timmermans et Tavory 2012). Il s'agit de présenter les résultats de l'analyse empirique qui permettent de préciser les trajectoires hybrides empruntées par les instances (section 2). Ensuite, un retour vers le cadre théorique permet de montrer en quoi les changements institutionnels observés viennent légèrement transformer le mode d'intermédiation néo-corporatiste traditionnellement associé à la Belgique, sans pour autant fondamentalement affecter le cadre instantiel de la concertation sociale (section 3). Ce chapitre est également l'occasion de présenter une série d'éléments prospectifs destinés à alimenter la réflexion sur le futur des instances de concertation (section 4). Différentes limites dues au cadrage de l'analyse et aux choix méthodologiques sont abordées, de même que quelques pistes d'ouverture et de prolongement ayant émergé au gré de l'analyse (section 5). Enfin, les

interactions entre acteurs *insiders* et *outsiders* posent la question du prix que chacun d'eux est prêt à payer pour siéger dans les instances, qu'il s'agisse de créer de nouveaux sièges en prônant leur ouverture ou de les maintenir fermées et fidèles à leurs sièges originels (section 6).

2. Les instances au prisme des stratégies des acteurs

Afin de comprendre la nature du lien entre les instances de concertation sociale interprofessionnelle et les instances relatives à l'économie sociale – et par là les caractéristiques du mode d'intermédiation en présence – nous avons fait le choix de porter le regard sur les récits des acteurs qui y sont impliqués. Le matériau empirique se base sur la manière dont les acteurs décrivent ce qu'ils vivent au sein des instances. L'analyse a cherché à mettre ces récits en lien les uns avec les autres, et les a confrontés à une analyse institutionnelle plus approfondie des instances concernées. Ils sont également situés par rapport à deux scénarios idéaux-typiques qui proposent des facteurs explicatifs antagonistes au caractère arborescent de la cartographie.

L'analyse empirique a permis d'identifier les caractéristiques des trajectoires hybrides prises par les instances. Celles-ci sont exposées et situées par rapport aux traits distinctifs des scénarios idéaux-typiques d'ouverture et de fermeture (2.1.). Ensuite, les éléments explicatifs au sujet de ces trajectoires hybrides sont présentés à la lumière des jeux stratégiques des acteurs (2.2.).

2.1 À quoi ressemblent les trajectoires hybrides observées ?

Quelle est la nature du lien entre les instances de concertation sociale et les instances relatives à l'économie sociale ? L'analyse empirique a permis de préciser les « trajectoires hybrides » caractérisant l'évolution des instances en comparant les éléments observés avec les traits idéaux typiques des scénarios (Coenen-Huther 2003). Ces trajectoires vont au-delà d'une position médiane qui serait située à mi-chemin entre l'ouverture et la fermeture des instances de concertation sociale aux acteurs de l'économie sociale. Elles constituent l'expression d'un mode d'intermédiation sous tension dans lequel les acteurs cherchent à se positionner favorablement.

Figure 40 : Les scénarios idéaux typiques et caractéristiques des trajectoires hybrides

	Fermeture	Trajectoires hybrides ?	Ouverture
A	<i>Statu quo</i> des instances	Adaptations sous l'égide des <i>insiders</i>	Réformes des instances
B	Nombre limité d'instances	Dualisation fonctionnelle des instances	Démultiplication des instances
C	Acteurs limités (types et nombre)	Hiérarchisation des acteurs	Acteurs illimités (types et nombre)
D	Composition immuable	Composition paritaire par défaut	Composition variable
E	Processus autonome de prise de décision	Intervention dans le processus de décision selon l'appréciation des acteurs étatiques	Étape du processus de décision
F	Dialogue social	Dialogue social élargi	Dialogue civil
G	Thématiques socio-économiques	Angle d'interprétation : relation employeur-travailleur	Thématiques variées
H	Nature définie des intérêts représentés (K/T)	Acteurs socio-économiques uniquement	Nature variée des intérêts représentés
I	Modèle représentatif	Détermination de la représentation par les acteurs	Modèle délibératif

Les scénarios d'ouverture et de fermeture sont inspirés des modes d'intermédiation néo-corporatiste et pluraliste, traditionnellement considérés comme antagonistes (Offerlé 1998 ; Grossman et Saurugger 2006). Les caractéristiques des instances – à l'origine organisées selon le mode d'intermédiation néo-corporatiste – détaillées montrent la manière dont les acteurs cherchent des marges de manœuvre afin d'orienter le cadre de leurs relations avec les acteurs étatiques. La partie qui suit synthétise les éléments issus de l'analyse empirique qui décrivent et expliquent les caractéristiques des trajectoires prises par les instances.

2.2 Caractéristiques et facteurs explicatifs des trajectoires hybrides

2.2.1 *Il ne s'agit pas uniquement d'une question d'accès*

La littérature de sociologie politique sur les groupes d'intérêt accorde de l'attention à la notion d'accès. Elle véhicule l'image qu'il y a un « dedans » et un « dehors » pour les groupes d'intérêt

et une démarcation entre ceux qui parviennent à influencer et à prendre part à la prise de décision politique, et les autres qui échouent dans ces entreprises (Bouwen 2004 ; Beyers et Fraussen 2015 ; Binderkrantz, Pedersen, et Beyers 2016). Suivant cette conception, il semble vraisemblable – il s’agissait de l’intuition au départ de notre recherche – que les acteurs de l’économie sociale souhaitent entrer dans les instances de concertation sociale, qui constituent les lieux d’accès par excellence à la prise de décision politique pour les matières socio-économiques (**hypothèse 1**). L’enquête a apporté une nuance importante à l’intuition de départ. Seule une partie des *outsiders* est demandeuse d’un tel accès : les entreprises du secteur non marchand, les entreprises du secteur de l’insertion, ainsi que certaines fédérations intersectorielles représentant une pluralité d’acteurs de l’économie sociale. Leur intégration à la concertation sociale a pu se réaliser chaque fois grâce à des relais et appuis de la part du monde politique. D’autres acteurs de l’économie sociale préfèrent ne pas investir les instances, car ils jugent qu’elles ne traduisent pas une reconnaissance pleine et entière de l’économie sociale : seuls certains secteurs ou certains types d’entreprises sont concernés, il ne s’agit pas pour autant de reconnaître les principes de l’économie sociale.

L’arrivée d’une frange des acteurs de l’économie sociale dans les instances de concertation sociale a entraîné certaines adaptations, à savoir des réformes des instances existantes (dans le cas de l’intégration du secteur non marchand) ou la création de nouvelles instances (la PFES, le CESW, la CSE, dans le cas des autres acteurs). Toujours dans la logique d’accès, il était attendu que les partenaires sociaux s’opposent à l’arrivée des acteurs de l’économie sociale dans les instances de concertation (**hypothèse 2**). Il s’avère que les adaptations des instances se font inmanquablement sous l’égide des partenaires sociaux (**A**). Bien que la présence de nouveaux acteurs ou la création de nouvelles instances soient imposées par les représentants étatiques, les partenaires sociaux gardent la main mise sur l’organisation interne des instances : la composition des bancs et le travail des instances. L’institutionnalisation des *outsiders* n’est donc pas synonyme de l’acquisition du statut d’*insiders*. En effet, les partenaires sociaux instaurent une **hiérarchisation** au sein de laquelle ils restent les acteurs prépondérants de la concertation sociale (**C**). **Les instances tendent donc à s’ouvrir à de nouveaux acteurs, mais les modalités d’ouverture restent contrôlées par les partenaires sociaux.** Ces derniers gardent la maîtrise de cette ouverture conditionnée qu’ils expriment dans le travail quotidien des instances. Par exemple, les acteurs du secteur non marchand ne disposent pas d’un droit de veto dans les négociations des CCT ou, encore, les partenaires sociaux remettent des avis aux représentants étatiques qui rentrent en concurrence ou ne tiennent pas compte des avis formulés

par les acteurs de l'économie sociale. La tension entre les *insiders* et les *outsiders* se perçoit dans la cartographie, dans le fonctionnement des instances, mais elle se matérialise à travers toute une série de questions et d'enjeux concrets. Par exemple la détermination de la CP, la question de la concurrence déloyale, la remise en question du caractère économique des acteurs s'ils sont perçus comme « trop » subsidiés, etc. sont autant de signes de cette frontière entre les partenaires sociaux et les représentants de l'économie sociale.

L'élargissement de la concertation sociale ne vient pas uniquement des demandes des *outsiders*, les *insiders* sont amenés à se prononcer sur une palette de plus en plus large de thématiques comportant des dimensions socio-économiques (mobilité, environnement, lutte contre la pauvreté, etc.). Afin de construire des positions pertinentes par rapport à la demande de l'acteur étatique, ils prennent en compte les positions et les intérêts d'autres acteurs qu'ils convient durant les phases préparatoires de leurs travaux. Cependant, le traitement de ces thématiques restant attribué aux instances de concertation sociale, il consiste en une analyse des problématiques soulevées **sous l'angle de la relation employeur-travailleur (G)**. La participation d'acteurs *outsiders* – pas uniquement ceux de l'économie sociale, mais également d'autres acteurs qui défendent des intérêts en lien avec l'élargissement thématique – est subordonnée à ce que les partenaires sociaux en font. **La démultiplication des acteurs impliqués ne transforme pas fondamentalement les instances, la logique d'un dialogue social – élargi, mais hiérarchique – prévaut sur celle d'un dialogue civil (F)**.

2.2.2 Une échelle de la concertation sous pression

La relation employeur-travailleur constitue la base de la concertation sociale. Ensemble, ces deux catégories d'acteurs acquièrent un pouvoir important, puisqu'ils sont notamment habilités à conclure des CCT, qui sont ensuite intégrées dans le droit du travail et de la sécurité sociale. Il est dès lors attendu que les partenaires sociaux se montrent réticents à l'idée d'ouvrir ces pratiques de négociation collective à des acteurs *outsiders*. En revanche, leur position prépondérante dans la concertation sociale peut laisser penser qu'ils acceptent, comme évoqué ci-dessus, d'ouvrir les pratiques qui relèvent de la consultation (**hypothèse 3**). Cette fonction revêt en effet un degré de participation moindre dans la prise de décision politique, elle intervient principalement sur demande des acteurs étatiques dans le cadre de l'élaboration de politiques. L'analyse empirique révèle néanmoins que **les partenaires sociaux se montrent tout aussi protecteurs des pratiques de consultation que de celles de négociation**. L'explication tient dans la dépendance des instances à la propension des acteurs étatiques à les

faire peser dans les processus de décision. **Les acteurs étatiques réduisent, aux dires des partenaires sociaux, l'autonomie et la marge de discussion dans les instances, qu'il s'agisse du cadrage ou de la prise en considération du travail effectué (E).**

Cette tendance s'accroît dans le cadre de la régionalisation en raison du mode de financement des compétences transférées. Dans ce contexte, les partenaires sociaux cherchent à préserver l'ensemble des moyens de participation dont ils disposent, et cela se traduit par l'éviction d'acteurs qui pourraient y porter préjudice. Par exemple, un vecteur de participation consiste à présenter au gouvernement des positions consensuelles négociées et approuvées par l'ensemble des acteurs autour de la table. De tels processus se révèlent plus délicats au plus le nombre d'acteurs – possédant de surcroît des visions différentes sur l'organisation générale de la société – s'accroît. Les acteurs de l'économie sociale envisagent en effet leur participation aux dynamiques de concertation dans un objectif ultime de co-construction des politiques publiques avec les acteurs étatiques. Ce but s'apparente à la concertation tripartite, qui représente l'échelon maximal de participation au niveau régional auquel sont constitués les acteurs de l'économie sociale, puisqu'aucune des instances n'y est habilitée à conclure des CCT. **Les instances de négociation collective (CNT, Groupe des 10) restent fermées.** Il y a dès lors une distinction à formuler entre, d'une part, la fonction de négociation, et celles de concertation tripartite et de consultation, qui sont, elles, dans le viseur des *outsiders*. **Cette dualisation fonctionnelle des instances amène des comportements compétitifs chez les acteurs (B).** Les partenaires sociaux peuvent faire leur miel de cette situation en essayant de pousser les acteurs étatiques à moins s'intéresser aux instances où siègent les *outsiders* (en faisant en sorte que la prise de décision y soit impossible par exemple), et de la sorte, reporter l'attention du politique vers les instances où il n'y a que les *insiders*. L'accès à la prise de décision ne peut se réduire à passer le seuil des instances (à y siéger), il s'agit de parvenir à imposer l'intervention de l'instance dans le processus de prise de décision.

2.2.3 *Quel mode de représentation ?*

Les instances de concertation sont basées sur une conception de la représentativité qui en justifie et circonscrit la composition aux seuls partenaires sociaux en place. Cet état de fait suscite la critique des acteurs de l'économie sociale qui ne se sentent pas représentés par les *insiders*. De plus, la structuration paritaire des instances place les acteurs de l'économie sociale dans la situation inconfortable de choisir le banc sur lequel ils siègeraient, alors qu'ils défendent un dépassement du clivage possédants-travailleurs. L'instauration de nouveaux critères de

représentativité permettrait aux acteurs de l'économie sociale de légitimer leurs demandes de participation dans les instances (**hypothèse 4**).

Théoriquement, la délibération pourrait être un moyen d'orienter les instances – sur le plan de la représentativité – vers une plus grande inclusion des acteurs dans leur pluralité (Sintomer 2011). Elle permettrait aussi de justifier les décisions qui y sont prises dans la mesure où elles résulteraient de la « délibération libre et égale de tous »²⁷⁶. Les acteurs de l'économie sociale cherchent à défendre une finalité de l'activité économique au service de la société. Pour y parvenir, ils souhaitent en débattre avec l'ensemble des acteurs socio-économiques dans l'espoir de trouver des convergences de vue. Dans cette perspective, il était attendu que les acteurs de l'économie sociale réclament l'instauration de principes délibératifs au sein des instances (**hypothèse 5**). Si certains acteurs de l'économie sociale soulignent la plus-value d'un dialogue approfondi avec les partenaires sociaux, lorsqu'ils parviennent à en avoir un, leurs récits ne font pas état de demandes de pratiques délibératives dans les instances. Par ailleurs, dans les instances telles qu'elles se présentent actuellement, **la logique d'interaction entre acteurs (les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale) reste dominée par la recherche de compromis via la négociation.**

L'ouverture marginale des instances n'entraîne pas l'instauration de la délibération. Tant que les fonctions des instances restent similaires, les acteurs tendront à rentrer dans le cadre de participation prévu. Cependant, lorsque les demandes des *outsiders* sont relayées et appuyées par les acteurs étatiques, le cadre des instances est amené à s'adapter. Lorsqu'il a été question d'intégrer les employeurs du secteur non marchand dans les instances de concertation sociale, les critères de représentativité ont été discutés et légèrement objectivés. En cela, les *outsiders* permettent de remettre en question le mode de représentation, la qualité de la représentativité et de poser la question de l'objectivation, des critères, et de révision de l'image de la réalité qui est renvoyée dans la composition. Le paritarisme reste cependant un gage de représentativité et les partenaires sociaux assurent qu'ils peuvent se charger de représenter les nouvelles formes de travail et de mode d'entreprendre. **La structure paritaire des instances reste dès lors le mode de représentation par défaut dans les instances de la concertation sociale (D).**

²⁷⁶ « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin », *Politix*, 2002/1, 57, p. 37-55.

Le paritarisme est également la base de composition pour les instances relatives à l'économie sociale, auquel s'ajoute parfois un « banc » pour l'économie sociale. En ce qui concerne la représentation des intérêts de l'économie sociale – qu'ils siègent selon un découpage paritaire ou sur un troisième banc – les acteurs étatiques laissent le soin aux acteurs de l'économie sociale de déterminer qui occupe les sièges qui leur sont dévolus. **La détermination de la composition des instances qui sort du bipartisme classique est laissée au soin des acteurs de l'économie sociale (I).** C'est la capacité du secteur de l'économie sociale à désigner ses représentants qui est gage de la représentativité de ces derniers.

3. Retour à la théorie : changement institutionnel et mode d'intermédiation

Suivant le procédé préconisé par la démarche de recherche abductive, nous opérons un retour vers le cadre théorique de la recherche, afin de confronter les résultats de l'analyse empirique, d'une part à l'approche par le changement institutionnel et, d'autre part, au niveau du mode d'intermédiation néo-corporatiste. Cette tentative de théorisation vise à exploiter et généraliser les liens entre les éléments empiriques découverts et les clés de compréhension offertes par ces cadres théoriques. « La théorisation comme résultat de recherche est une somme discursive, elle porte un message, celui de l'articulation précise des phénomènes qui est susceptible, selon l'auteur, de mieux faire avancer notre compréhension de la situation » (Paillé et Mucchielli 2012, p. 389).

3.1 Quels signes de changement institutionnel ?

L'existence d'instances relatives à l'économie sociale aux côtés des instances de la concertation sociale pose la question d'un changement institutionnel à l'œuvre. Nous inspirant de la démarche incrémentale (Lindblom 1979) nous avons cherché à observer les éléments permettant de saisir les amorces de changement malgré un paysage institutionnel qui semble conserver son inertie (Streeck et Thelen 2005). La démarche incrémentale consiste à observer de près la réalité étudiée. Dans le cadre de cette recherche, ceci concerne les circonstances des changements de compositions, ainsi que de l'apparition ou de la disparition des instances étudiées, telles que racontées par les acteurs qui y prennent part. Les évolutions observées de la concertation sociale ne témoignent pas de changement disruptif, mais plutôt de reproduction des normes existantes et de tendances des acteurs en place à inciter – de manière tantôt

offensive, tantôt défensive – les acteurs *outsiders* désirant jouer le jeu de l’institutionnalisation à adopter les codes en place.

Premièrement, il semble que les conditions d’émergence des instances ont un effet déterminant sur le potentiel d’action par rapport au changement institutionnel des acteurs qui y siègent. Pour comprendre ces conditions d’émergence, il s’agit de mobiliser la distinction opérée en science politique entre *politics*, *policy*, *polity* (Leca 2012). La concertation sociale touche au *politics*, elle constitue un champ organisationnel reconnu et préétabli au sein duquel le changement incarné par les acteurs *outsiders* se caractérise par une tendance à l’isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell, 1983). Elle a été créée pour institutionnaliser un clivage et témoigner du compromis menant à la coopération instituée entre employeurs, travailleurs, et l’État. La concertation sociale est d’abord un accord sur l’organisation de la société, qui a mené à des instances spécifiques (*polity*), au sein desquelles des acteurs participent à la prise de décision politique (*policy*). À l’inverse, les instances relatives à l’économie sociale sont créées, quant à elles, dans le cadre de politiques publiques particulières (*policy*). Ces instances, plus récemment créées, sont encadrées par une organisation préalable (historique) du champ, qui en détermine les prémisses et la structuration (par exemple, la conservation *de facto* de structures paritaires). Les acteurs *outsiders* tendent dès lors à intérioriser et à reproduire certains comportements institutionnalisés (*mimétisme*) afin de favoriser leur adéquation et leur adaptation aux interactions entre acteurs dominants dans le champ (les partenaires sociaux et les acteurs étatiques). Les acteurs de l’économie sociale qui jouent le jeu des instances cherchent à entrer en relation avec ces acteurs dominants pour être reconnus par ceux-ci. Pour se faire, ils doivent se conformer à certains codes (intérêt/base identifiable, défense d’un mandat, recherche de compromis à travers la négociation, contribution aux missions de l’instance, etc.). Cette injonction à la conformité comme condition à la participation empêche les acteurs de l’économie sociale de se saisir de la création d’instances relatives à l’économie sociale comme vecteur de transformation vers une conception alternative de l’activité économique qui viendrait bouleverser les relations instituées dans le champ socio-économique. De la sorte, l’arrivée de nouveaux acteurs dans la concertation sociale tend davantage à en étendre et à en reproduire les principes de fonctionnement qu’à les remettre en cause et les transformer.

Deuxièmement, il a été observé à plusieurs reprises que les partenaires sociaux expriment de la résistance au changement et parviennent à la traduire en aménageant les instances en ce sens.

Ils exercent alors des contraintes sur les acteurs *outsiders*, et parviennent à limiter les risques de changement que ceux-ci pourraient amener (*isomorphisme coercitif*). Leur position d'*insiders* leur permet de capter les bribes de changements en se saisissant de « vides organisationnels » (Crozier et Friedberg 1977). S'ils doivent se conformer à la volonté des acteurs étatiques de reconnaître les acteurs de l'économie sociale (cf. infra), ils cherchent à empêcher l'établissement de ces derniers comme interlocuteurs socio-économiques en contrôlant les lieux de « *coordinated interactions* » entre acteurs de l'économie sociale et l'État (Fraussen, Beyers, et Donas 2015, p. 569). Les partenaires sociaux se saisissent de ces flottements organisationnels pour les aménager hiérarchiquement (par exemple en « filtrant » les apports issus de la consultation des acteurs *outsiders*) et captent dès lors l'innovation potentielle qui pourrait en émerger et ébranler l'organisation socio-économique symbolisée par la concertation sociale. L'analyse empirique a également révélé que les réticences des partenaires sociaux étaient nourries par leur lutte contre le morcellement des instances de concertation traditionnelles, et particulièrement du banc des employeurs. Le résultat de la lutte entre acteurs conforte le *design* institutionnel existant et tend à le propager. Les acteurs de l'économie sociale sont trop contraints par l'organisation classique de la concertation sociale interprofessionnelle pour que le changement par empilement – envisagé suite au recensement des instances relatives à l'économie sociale – se produise (Mahoney et Thelen 2010).

Le rôle des relais politiques semble, à certains moments, être une ressource déterminante pour contraindre les instances et les acteurs *insiders* à s'adapter. L'impulsion en direction de l'ouverture incrémentale des instances provient en effet en partie d'individus faisant office de relais politiques (par exemple, des mandataires politiques – principalement sociaux-chrétiens – dans l'octroi de sièges aux représentants du secteur non marchand, ou certains ministres souhaitant valoriser l'économie sociale au sein de leur portefeuille). Les appuis venant d'acteurs étatiques constituent le point commun de différents changements observés dans les moments-clés de la vie des instances. Cependant, le choix d'analyser les évolutions des instances sur base d'une sélection de moments-clés ne permet pas de documenter systématiquement ni de manière exhaustive ce type d'interventions dans les dynamiques de changements institutionnels. C'est pourquoi nous soulignons l'importance des relais politiques, sans pour autant les assimiler à des entrepreneurs de cause (Cobb et Elder 1972 ; Neveu 1999). Nous retiendrons cependant que le soutien de l'État, par l'intermédiaire de certains de ses représentants, s'avère indispensable tant à la participation des acteurs à la prise de décision politique via la réalisation de la concertation sociale qu'à la reconnaissance des acteurs de

l'économie sociale. Ces derniers bénéficient de fenêtres d'opportunité (Kingdon 2014) [1984] lorsqu'ils parviennent à contribuer à la résolution de problèmes publics, en l'occurrence concernant le marché du travail. Les acteurs de l'économie sociale remplissent alors une « condition de nécessité » (Richez-Battesti et Defourny 2017) qui leur permet de bénéficier de soutien et de reconnaissance. Ceci peut cependant s'avérer ambivalent, car les acteurs de l'économie sociale courent alors le risque de devenir principalement des instruments au service des politiques publiques, qui changent au gré des lignes de conduite gouvernementales. Les acteurs de l'économie sociale deviennent alors des soutiens à l'organisation des relations économiques que les principes qu'ils suivent tendent à dénoncer. Dans ce cadre, le potentiel de transformation symbiotique (Wright 2017) décroît, car les acteurs de l'économie sociale dérivent de leurs objectifs de sortie du capitalisme.

Dernièrement, l'organisation actuelle des instances permet la coexistence des acteurs, mais elles ne sont pas prévues pour qu'ils délibèrent autour d'une vision commune. Le « *shared economic understanding* » (Compston 2003, p. 791) – la « coopération conflictuelle » entre travailleurs et employeurs dans la réalisation de l'activité économique (Visser 1996, p. 14) – qui constitue une des conditions à la réalisation de la concertation sociale n'est pas remis en question. En effet, les instances ne se prêtant pas aux débats d'idées en raison de leurs fonctions dans la prise de décision politique et de la hiérarchisation entre les acteurs, le « *shared economic understanding* » n'y est pas discuté. Cependant, la mise en évidence, par les acteurs de l'économie sociale, de la difficulté de dialoguer et de débattre avec les partenaires sociaux indique une pression sur le « *shared economic understanding* ». Ce dernier fait peu à peu l'objet d'une omerta protégeant la position privilégiée des *insiders* des remises en question émises par les *outsiders*.

3.2 Quel mode d'intermédiation est observé ?

L'idée au départ de la recherche consiste à considérer les instances comme miroir du mode d'intermédiation en place entre les acteurs étudiés et l'État. La Belgique étant traditionnellement considérée comme un État néo-corporatiste (Siaroff 1999), il s'agit de déterminer si l'arrivée d'acteurs *outsiders* aux marges de la concertation sociale affecte les caractéristiques typiques de ce mode d'intermédiation. Des propriétés innovantes sont-elles à observer au regard du modèle théorisé par Schmitter (1974) ?

A system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a

deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and support. (Schmitter 1974, p. 93)

Dans le cas où les situations analysées s'écartent substantiellement des dimensions idéales-typiques de cette définition, sont-elles à rapprocher d'autres modes d'intermédiation tels que le post-corporatisme (O'Donnell 2001), le néo-pluralisme (Baumgartner et Leech, 1998), ou le pluralisme (Dahl 1961) ? Ou bien les *insiders* et les *outsiders* répondent-ils à des modes d'intermédiation différents et co-existants (Grossman et Saurugger 2006) ?

Bien que disposant d'un monopole de représentation, les partenaires sociaux revêtent une dimension pluraliste. Cette dernière reflète les piliers philosophiques en présence dans la société belge pour les acteurs syndicaux et différents secteurs ou taille d'entreprises pour les employeurs. Dans les instances de concertation sociale, cette situation préexistait à l'institutionnalisation de l'économie sociale, et elle continue de se maintenir. Dans les instances relatives à l'économie sociale, les acteurs de l'économie sociale brouillent les dynamiques instituées. Ils sont nombreux, ils n'incarnent pas un intérêt fonctionnel, et ils perturbent la coopération conflictuelle entre employeurs et travailleurs traditionnels. En conséquence, des stratégies de compétition pour obtenir l'attention des acteurs étatiques peuvent être observées, même si le jeu est largement dominé par les *insiders*. Ceux-ci, à tous les niveaux de pouvoir, cherchent à sécuriser leur monopole de représentation en maintenant la concertation dans des formes bi-/tripartites, corroborant des situations observées dans d'autres contextes (Michel 2007 ; Louis 2013). Le monopole de représentation, qui est l'indice et la conséquence la plus explicite du néo-corporatisme est maintenu, formellement et en pratique. La stabilité des instances, leur tendance à la fermeture, ainsi que leur capacité à assurer leurs fonctions écartent l'hypothèse d'un mode d'intermédiation post-corporatiste. Est-ce pour autant un signe de résilience du mode d'intermédiation néo-corporatiste ? Ou faut-il voir une compétition aux accents pluralistes dans la propension des *insiders* à freiner l'accès des *outsiders* aux instances (Weiler et al. 2018) ?

Nous postulons que le maintien du mode d'organisation néo-corporatiste est devenu un enjeu touchant aux ressources des acteurs. Leur pluralité, incrémentale, mais croissante, amène à une lutte de représentativité. L'État paraît toujours vouloir s'adresser à un nombre restreint d'interlocuteurs. Cependant, les critiques portant sur le mode de représentation des acteurs institués, et la venue d'acteurs *outsiders* dans les instances posent la question de la détermination des interlocuteurs représentatifs. Si le caractère monopolistique des acteurs

s'estompe, il devient difficile de faire émerger un interlocuteur par défaut. L'État laisse le soin aux acteurs manifestant leur intérêt à investir les instances de s'organiser, de déterminer qui va représenter le secteur. Il y a un rôle de coordination à remplir. Les partenaires sociaux s'en sont partiellement saisis, ils font office de filtre vis-à-vis des interventions du reste des organisations de la société civile. En ce sens, le néo-corporatisme se déploie sous la forme d'outils organisationnels à disposition des acteurs en place pour organiser la pluralité d'acteurs en présence selon un schéma pyramidal.

La fédéralisation de l'État belge contribue également à la démultiplication des acteurs : tant du côté des partenaires sociaux (spécialement les représentants des employeurs) que du côté des acteurs de l'économie sociale. L'analyse du matériau empirique a conduit la recherche à endosser une dimension régionale et une conception plus décentralisée de la concertation que dans le modèle théorique d'origine. Le caractère récent des transferts de compétences touchant de près aux champs d'intervention de la concertation sociale empêche de tirer les conséquences à plus long terme de la régionalisation, mais soulève la question de la différenciation de la concertation – et du mode d'intermédiation – entre les Régions. En effet les quelques éléments récoltés à ce sujet montrent des recours à la concertation fort différents selon les exécutifs régionaux en place. De plus, la gestion de compétences au niveau des entités fédérées encourage la constitution des groupes d'intérêts sur base régionale et augmente les coûts de coordination des groupes d'intérêts actifs au niveau fédéral. Malgré les incertitudes liées aux dynamiques de régionalisation, les principes néo-corporatistes sont également bien implantés dans les instances régionales. Ce niveau constitue d'ailleurs la toile de fond principale de l'analyse empirique, la majorité des acteurs étudiés étant constitués sur des bases infranationales.

En dehors des instances, cependant, le mode d'intermédiation néo-corporatiste se modifie peu à peu et devient l'enjeu de luttes de pouvoir entre les acteurs, ce qui le fait glisser vers une forme néo-pluraliste. Cette transformation discrète, si elle se confirme, pourra être rendue visible grâce à l'apparition de plus en plus de règles visant à encadrer la participation des acteurs à la prise de décision politique. Jusqu'à présent, le monopole de participation des partenaires sociaux permet toujours de s'en passer, confirmant l'intuition de Smismans (2002) selon laquelle le néo-corporatisme est, en pratique, bien moins régulé que le pluralisme. Le déploiement de stratégies d'influence en dehors des instances n'est pas un phénomène nouveau, mais il semble, à certains égards, prendre de plus en plus d'importance, y compris dans le chef des *insiders*, au détriment de la participation via les instances. Le néo-corporatisme, seul, ne

peut dès lors plus définir le mode d'intermédiation en vigueur entre les acteurs non étatiques et les représentants étatiques. Cette observation confirme par ailleurs le fait que la concertation sociale n'est pas tenue de respecter scrupuleusement les principes néo-corporatistes pour fonctionner.

4. Réflexions prospectives sur le futur des instances

Cette partie prospective constitue une invitation à imaginer les instances de demain rassemblant les acteurs socio-économiques dans leur diversité. La thèse a tâché de faire un état des lieux des instances existantes, et du sentiment des acteurs par rapport à celles-ci. Ces sentiments ont permis d'esquisser plusieurs enjeux d'envergure pour le futur. Deux d'entre eux sont développés et font office de pistes de réflexion suite à la recherche menée et non de propositions concrètes et applicables dans l'immédiat. La première réflexion porte sur la nécessité de prendre en considération, dans les relations collectives de travail, la diversité des situations en présence sur le terrain. La seconde réflexion porte sur le développement d'instances tournées vers la démocratie économique, dans l'objectif d'assurer une représentation plus inclusive des acteurs en présence.

4.1 Actualiser le dialogue social pour garantir l'égalité

Il ne s'agit pas, en conclusion de la thèse, de défendre à tout prix l'inclusion des acteurs de l'économie sociale dans les instances de concertation, ou de présenter cela comme une évolution logique voire un « progrès » pour les instances de concertation sociale. L'analyse met au jour les failles que ce projet peut avoir, notamment en mettant en perspective les arguments des *outsiders* avec ceux des *insiders*. En effet, d'autres angles d'étude, qui seraient plus centrés sur le « policy » et moins sur le « polity » de la concertation, pourraient montrer une certaine « dilution » de la concertation sociale (centralisée, interprofessionnelle) par une tendance à l'inclusion d'une diversité d'acteurs. Or la concertation sociale est dans une certaine mesure garante des fondements de la sécurité sociale. Si elle se déforce, le gouvernement reprend la main (ce qu'il fait déjà en partie) et cela peut accentuer le degré de participation consultatif, moins contraignant que la négociation ou la concertation tripartite, relevé à plusieurs endroits de l'analyse empirique.

Cependant, le travail d'incarnation des acteurs de l'économie sociale pose la question des systèmes de valeurs reflétés par les instances et de l'organisation du social dont elles

témoignent. Une réflexion autour de leur renouvellement doit dès lors nécessairement passer en revue les objectifs historiques en raison desquels elles ont été constituées. La concertation sociale est une conséquence du fonctionnement capitaliste de l'économie. En institutionnalisant le clivage possédants-travailleurs, elle rétablit un équilibre formel dans la relation inégale qui lie ces deux parties et qui est incarnée par le contrat de travail. Remettre en question la composition des instances de la concertation sociale peut mener à affaiblir l'institutionnalisation de ce clivage dont la négation peut porter à conséquence dans la gestion des politiques sociales. Il ne s'agit plus seulement de contester la représentativité véhiculée par la composition des instances, mais aussi de déstabiliser l'organisation du social qui est instituée. La participation d'acteurs de la société civile peut, à cet égard, constituer un risque de fragilisation de l'État social (Bellal 2003). Les partenaires sociaux et la concertation sociale, envers toutes les critiques, matérialisent encore et toujours le lien (et son caractère indissociable) entre la production économique et la protection sociale ancré dans la tradition assurantielle qui prévaut en Belgique. L'enjeu, pour la concertation sociale, est de parvenir à incarner des travailleurs pris dans des relations de travail qui n'existaient pas au moment de la constitution du système.

Aujourd'hui, dans un contexte différent, la violence du changement tient aux phénomènes de précarité et d'exclusion liés à la disparition du plein-emploi et à la réorganisation du travail, mais aussi aux effets culturels de la globalisation lorsque ceux-ci apparaissent comme les voies non discutables et non négociables du futur. (Molitor 2006, p. 21)

Il est dès lors nécessaire que les partenaires sociaux, principalement syndicaux, puissent adapter les mécanismes de concertation pour garantir la qualité de la relation de travail, et ainsi la protection des travailleurs. L'avantage de la concertation, c'est qu'elle rend incontestable la nécessité de réguler cette relation. Il faut donc que ce mécanisme puisse se diffuser dans les espaces de travail où il est encore inexistant, telles les entreprises de l'économie de plateforme (Drahokoupil et Piasna 2019). Cependant, les partenaires sociaux seuls, pris dans les logiques d'incarnation et de représentation qui sont les leurs, peinent forcément à mettre sur pied un modèle alternatif qui viendrait perturber un système de relations au sein duquel ils disposent d'une position privilégiée. La concertation sociale porte néanmoins, via les acteurs qui l'incarnent, la responsabilité d'anticiper et d'inventer des « solutions inédites d'intérêt général, par-delà l'opposition entre intérêts catégoriels liés au clivage possédants-travailleurs » (Reman et Liénard 2010, p. 561). Peu importe l'activité économique, sa nature, sa gestion, la question de la place et de la protection du travailleur doit y être envisagée, sous peine d'accroître son inégalité face aux acteurs représentant les employeurs (Crouch 2005).

Les entreprises de l'économie sociale ont, quant à elles, des garanties à offrir aux organisations de défense des travailleurs, de par leur principe de faire primer le travail sur le capital dans la répartition des revenus. Ce principe, qui fait souffler un vent nouveau sur les rapports travailleurs-employeurs, doit cependant s'accompagner de garanties de protection des travailleurs et nécessite dès lors un dialogue renforcé à ce sujet entre les acteurs de l'économie sociale et les syndicats. Des espaces de dialogue dédiés aux nouvelles formes de concertation sociale à construire entre syndicats et acteurs de l'économie sociale permettraient aux acteurs de chercher à garantir la protection des travailleurs dans le cadre des principes de l'économie sociale et, ce faisant, de pallier à la méfiance syndicale à l'égard des acteurs de l'économie sociale, qu'ils accusent parfois d'être juge et partie dans la relation de travail. Cette dernière comporte en effet toujours des processus de domination ainsi que le risque de voir les droits des « travailleurs » bafoués sous prétexte qu'ils sont aussi propriétaires de leur entreprise, comme dans le cas des coopératives. Les entreprises sociales ne sont effectivement pas épargnées par les tendances problématiques du monde du travail telles que l'augmentation de *burn-out*²⁷⁷, les problèmes d'organisation (management) interne, les contrats précaires et les sentiments d'insécurité (Defourny et Develtere 2005).

Pour les acteurs de l'économie sociale, il s'agit d'assumer qu'une des casquettes entre lesquelles ils jonglent est une casquette d'employeur. Ces acteurs étant fédérés au-delà du niveau de l'entreprise, cela permet en outre de prendre de la distance par rapport aux particularismes et aux processus d'expérimentations démocratiques. Pour les acteurs syndicaux, il s'agit de reconnaître la diversité et l'expérimentation démocratique dans l'entreprise non comme un obstacle à la représentation et à la défense des travailleurs, mais davantage comme des pistes de coopération, étant entendue la finalité non capitaliste des entreprises de l'économie sociale. Assumer une casquette d'employeur ne concerne pas uniquement les acteurs de l'économie sociale, c'est une problématique qui touche également l'ensemble des formes moins traditionnelles d'entrepreneuriat qui tendent à se généraliser (Thompson 2003).

4.2 Construire la démocratie économique pour assurer la représentativité ?

L'ambition de l'économie sociale consiste à associer à l'activité économique un horizon politique (Defourny 2000). La détermination de cet horizon passe par un débat démocratique

²⁷⁷ Alternatives économiques, « Le burn-out dans l'économie sociale et solidaire, on en parle ? », 19 août 2016.

qui nécessite des lieux pour l'accueillir. En effet, repenser l'économie à l'aune de ses implications dans la société nécessite de rassembler les acteurs économiques, au sens large.

À l'issue de cette recherche, nous sommes en mesure de formuler deux pistes afin de lancer la réflexion sur le développement d'instances de démocratie économique. La première consiste à envisager de manière plus large – que les seuls employeurs classiques – les acteurs économiques qui composent la société. Cela suppose notamment de dépasser l'opposition sur la provenance des ressources comme justification de l'exclusion de certains acteurs. La seconde suggère de repenser les mécanismes de représentativité de manière à ce qu'ils permettent une participation plus large d'acteurs. L'ouverture de la représentation devrait alors être contrebalancée par un mécanisme régulier portant sur l'opportunité d'un renouvellement de la composition de l'instance.

Par exemple, en se replongeant dans l'esprit qui a animé la réflexion autour de la composition du CCE lors de son installation en 1948. Il était question de rassembler tous les acteurs économiques (y compris les travailleurs) en bonne intelligence avec l'État.

Les signataires ont le sentiment de réaliser un premier stade de la démocratie économique. Ils veulent que les organes énumérés ci-après constituent l'expression officielle de la libre représentation de tous les intérêts économiques et sociaux du pays, et ils considèrent, notamment, que les travailleurs ont un droit indéniable à participer, tant sur le plan général que sur le plan de l'entreprise, non seulement à l'élaboration de la réglementation sociale, mais aussi à la direction de l'économie²⁷⁸.

Les caractéristiques de ce « premier stade de la démocratie économique » concernent non seulement la garantie de la participation des travailleurs, mais témoignent également de la volonté de refléter dans la composition de l'instance l'ensemble des forces vives qui prennent part à la vie économique. Parmi celles-ci, se trouvaient alors les coopératives de consommation. Celles-ci ont gardé leurs sièges au CCE – bien qu'elles ne les occupent plus effectivement – en raison de leur caractère pilier et grâce à un effet d'inertie institutionnelle.

Il s'agit ensuite d'avoir une réflexion autour de l'évaluation de la composition de ce type d'instances et d'en envisager le renouvellement de certains sièges (par exemple, ceux qui ne sont plus occupés par les coopératives, mais qui sont récupérés par des *insiders* en place).

Les institutions du travail ont plus d'un demi-siècle d'âge même si leurs attributions ont été précisées et redéfinies au début des années septante. Elles ont constitué le cadre et le point d'appui de l'action des travailleurs aux divers niveaux de la concertation sociale. Ne faudrait-il

²⁷⁸ Chambre des représentants, *Document parlementaire*, « Projet de loi – exposé des motifs », 3 décembre 1947, n°50 (session 1947-1948), p. 3. (CRISP 1998, p. 24)

pas en évaluer systématiquement le fonctionnement ? Et proposer éventuellement des procédures nouvelles ? (Molitor 2006, p. 29)

Forcément, de nouvelles procédures amèneraient des luttes entre acteurs, à l'image de celles qui ont été évoquées dans le chapitre 5. Dans le cas d'instances visant à traiter de questions économiques, les employeurs traditionnels ont tendance à écarter les employeurs du secteur non marchand, ainsi que les acteurs de l'économie sociale sous prétexte qu'ils ne sont pas de véritables acteurs économiques en raison de leur dépendance aux subsides. Il semble cependant que ce soit davantage une situation de concurrence ressentie face à certains subsides (accessibles à tous les types d'entreprises), ou au marché en général (impression de concurrence déloyale évoquée par les employeurs classiques), que le caractère subsidié des activités qui justifie le manque de reconnaissance des employeurs classiques à l'égard des employeurs du secteur non marchand et de ceux de l'économie sociale. Pourtant, la diversité du secteur de l'économie sociale démontre son inscription dans la sphère économique, la finalité sociale étant loin de se limiter à des initiatives associatives de lutte contre la pauvreté. Selon Defourny (2000), la prise en compte de l'économie sociale comme acteur économique à part entière passe par la revalorisation du secteur non marchand.

Il importe de retrouver le sens profond du non-marchand : les activités non marchandes ont une identité et une noblesse toutes particulières parce qu'elles traduisent des choix de la collectivité toute entière. (...) En ce sens, les biens et services non marchands (éducation, santé, culture, action sociale...), loin de former une zone secondaire de nos économies, en représentent au contraire une des formes les plus civilisées : la société les a identifiés comme fondamentaux pour tous ses membres et en a organisé une sorte d'achat groupé pour l'ensemble de ceux-ci. (Defourny 2000, p. 190)

Selon cette interprétation, l'étiquette d'acteur économique ne dépend pas de la provenance des ressources, mais bien de la production de biens et de services à destination de la société. Revaloriser le secteur non marchand permettrait d'accorder une plus grande crédibilité aux acteurs économiques qui utilisent des ressources publiques.

Afin de promouvoir cette conception élargie des acteurs économiques, il s'agit de construire des ponts entre eux afin d'engager le dialogue. La reconnaissance de différents types d'entreprises et d'entrepreneurs touche dès lors, sur le plan de la représentation, à la question du morcellement du banc patronal, qui semble inéluctable au fur et à mesure des évolutions du monde socio-économique et l'apparition de formes d'emplois qui n'existaient pas précédemment. Dans cette perspective, il est nécessaire de repenser la gouvernance économique, et de rassembler les acteurs concernés. Si le maître mot qui justifie la présence dans les instances est la représentativité, le travail de prise en compte des évolutions

économiques et sociales entre le moment où elles sont constituées et l'époque actuelle est incontournable. Une évolution des instances est indispensable. Comment l'organiser ? Les acteurs disposant de ressources inégales, une intervention étatique semble nécessaire pour inciter les acteurs dans leur pluralité à dialoguer ensemble.

The state is still an important actor, perhaps the key actor, but its role is different from the past. It no longer provides direct solutions to regulatory problems but (as argued before) contributes to redress representational asymmetries, promotes the emergence of new groups with organizational characteristics that are conducive to internalization of externalities, and encourages groups to deliberate about their common problems, experimenting with different solutions. (Baccaro 2006, 190)

Dans l'absolu, il faudrait des instances de démocratie économique où la diversité des acteurs et de leur modèle de production serait représentée. Il s'agirait de lieux de démocratie économique dans lesquels la représentation serait pensée de manière inclusive, au sens donné par Hayat, c'est-à-dire « évacuer les procédures de reconnaissance et d'attestation de la représentativité dans le but de multiplier les opportunités pour les représentés d'intervenir directement dans les processus de décision » (Hayat 2013, p. 134). La représentativité n'est plus le résultat d'un mode de désignation, ni la justification une fois pour toutes de la participation. Les instances sont représentatives si elles permettent à une diversité – renouvelée – d'acteurs d'y participer et d'y être représentés. Néanmoins, cette injonction à la représentativité ne se doit pas d'être un miroir strict de la réalité dans sa diversité, elle doit être canalisée au moyen d'un mécanisme de représentation afin de ne pas entraver le fonctionnement des instances (Stojanovic 2013).

L'ambition d'une instance de démocratie économique serait d'instaurer un contrôle démocratique du capital. Traxler (1993) rappelle en effet que dans le modèle de concertation d'origine, seul le revenu des travailleurs est mis en balance dans la négociation, les possédants ne formulent pas d'engagement en ce sens. Via la démocratie économique, il s'agirait de voir comment dépasser ceci : « [q]uelles sont les possibilités de démocratisation économique dans l'espace aménagé entre l'État et le marché ? » (Hyman 2012). Il s'agirait d'entrevoir, à travers les marges de manœuvre identifiées, quelles propositions seraient susceptibles d'entraîner l'adhésion des acteurs dans leur pluralité.

Les tentatives de construction d'instances visant à refléter la diversité des acteurs économiques doivent également s'accompagner d'une réflexion sur la question du renouvellement, à échéances régulières, de la composition des instances. La seule manière d'équilibrer l'ouverture des instances paraît nécessiter une plus grande participation de l'État afin d'éviter que ce ne soit systématiquement les acteurs les mieux dotés en ressources qui investissent les instances.

De cette façon, le renouvellement serait une forme de garantie contre l'exclusion permanente d'*outsiders*. Ce qu'il faut changer, c'est le fondement de la représentativité des instances pour permettre à des acteurs *outsiders* d'y participer. Par exemple, en prévoyant certaines commissions plus ouvertes suite à l'identification des défis sociétaux. Ce type d'instance viserait à combler le besoin d'information et d'innovation que les acteurs traditionnels n'ont pas.

Réfléchir au renouvellement de la concertation sociale interprofessionnelle nécessite une intervention de l'État pour permettre aux acteurs moins bien dotés en ressources positionnelles d'y accéder. Pour ce faire, les acteurs de l'économie sociale doivent parvenir à unifier davantage les intérêts qu'ils représentent, et à traduire les idées et les principes de l'économie sociale de telle manière à pouvoir se positionner sur les enjeux socio-économiques concrets sur lesquels les acteurs participant aux instances doivent dialoguer.

5. Limites et prolongements

L'exposé des résultats de l'analyse empirique et leur prolongement à travers les réflexions prospectives sur les instances doivent tenir compte de certaines limites.

La première consiste à tenir compte du fait que les acteurs étatiques sont principalement présentés à travers le récit des *insiders* et des *outsiders*. Ces derniers partagent une série d'inquiétudes concernant leur relation à l'acteur étatique, et aux politiques que l'État semble mener sans les impliquer. Ceci est une invitation à prolonger les aspirations de la recherche à mieux comprendre les réalités affectant l'organisation de la concertation sociale en se tournant vers la perception des acteurs étatiques concernant leurs interactions avec les partenaires sociaux d'une part, et avec d'autres acteurs de la société civile organisée d'autre part. C'est une question à investiguer, d'autant qu'il n'y a pas de consensus dans la littérature sur le rôle de l'État comme condition à la réalisation de la concertation (Menz 2011).

Ensuite, la problématique de recherche, et le découpage *insiders/outsiders* qu'elle entraîne renvoient l'image d'une alliance des organisations d'employeurs et des syndicats face aux acteurs *outsiders*. La grille d'analyse *insiders/outsiders* atténue la dimension conflictuelle des intérêts à l'intérieur de ces catégories. En l'occurrence, la conflictualité présente au sein du clivage possédants-travailleurs a été quelque peu éclipsée. De même, en ce qui concerne la position des acteurs de l'économie sociale, celle-ci a été présentée de manière homogène en

raison de la focale portée sur les aspirations à la reconnaissance et la représentation, occultant les différences d'intérêts spécifiques qui peuvent distinguer les acteurs de l'économie sociale entre eux. En conséquence, il y a une difficulté de l'analyse à prendre en compte l'hétérogénéité des acteurs dans leurs catégories fonctionnelles respectives (ils sont cantonnés dans leurs catégories analytiques *insiders/outside*rs). Par exemple, il y a des nuances entre les trois syndicats concernant leurs positions face aux idées de l'économie sociale (Mayné 1999). Ce biais homogénéisant est aussi particulièrement délicat dans l'analyse des acteurs de l'économie sociale qui, sauf peut-être les employeurs de l'insertion, sont fort différents les uns des autres. Ce trait caractéristique est mis en avant comme élément explicatif de la difficulté des acteurs de l'économie sociale à accroître leur représentation. Un travail uniquement sur ce type d'acteurs permettrait de dresser un panorama plus exact et substantiel de ce qu'ils incarnent et de la manière dont ils se différencient les uns des autres (par exemple sur la question de la relation avec les acteurs de l'économie classique).

Enfin, une limite méthodologique touche à la collecte du matériau empirique et la dépendance des données aux récits formulés par les acteurs. Comme l'a évoqué une des personnes interrogées : « Rien n'est moins fiable que la mémoire ». Les récits subjectifs des acteurs ont constitué la base de l'analyse, et nous avons par la suite mis les données récoltées par ce biais en perspective les unes avec les autres et les avons approfondies en consultant d'autres types de sources. Les entretiens ont également servi à approfondir la cartographie institutionnelle. Les acteurs interrogés sont pris dans l'actualité plus récente de leur expérience. Dès lors, certains éléments sont délicats à systématiser ou à généraliser. Par exemple la systématisation du rôle joué par les acteurs étatiques. Les individus expriment leur ressenti sur des situations récentes et « brûlantes », et fournissant un témoignage empreint de leur expérience directe.

Les limites évoquées ci-dessus sont la source de nombreux questionnements apparus tout au long de ce travail. Ils ont constitué autant de tentations plus ou moins vives à réorienter la recherche. À l'issue de l'analyse, nous reformulons dès lors les plus saillants d'entre eux sous forme d'invitations à explorer, compléter et affiner la problématique soulevée dans le cadre de cette thèse.

Une partie de ces questionnements incitent à effectuer un *zoom in*, à resserrer la focale vers un niveau plus micro d'analyse.

Bien qu'ancrée au niveau d'un seul pays, notre recherche a touché à différents niveaux de pouvoir qui ont apporté un lot d'instances à prendre en considération. Ceci a maintenu la recherche à un niveau d'analyse institutionnel et méso, car axé sur des acteurs collectifs. Les différents témoignages récoltés ont cependant pu mettre au jour des dimensions individuelles, liées aux rôles de personnes particulières dans les moments-clés de la vie des instances et des acteurs collectifs. Tant les individus investis professionnellement dans l'économie sociale que dans la représentation syndicale ou patronale ont des carrières au fil desquelles ils créent des liens, des réseaux, notamment avec le politique. Plusieurs acteurs interviewés étaient déjà passés par des cabinets ministériels par exemple. Ces éléments de carrière jouent dans les stratégies élaborées quand ces personnes se retrouvent à diriger des fédérations d'économie sociale, patronales ou syndicales. La méthode du *process-tracing* ainsi qu'une analyse prosopographique des certains acteurs-clés pourraient contribuer à comprendre plus finement les événements rapportés dans notre analyse, par exemple, en documentant plus systématiquement les appuis politiques apportés à l'un ou l'autre acteur.

Au-delà de la dimension individuelle, porter le regard sur le niveau des entreprises de l'économie sociale permettrait d'établir des connexions entre l'offre de représentation portée par les acteurs collectifs et la demande de la part des « membres » potentiels à représenter. Cette dimension a été survolée en replaçant l'apparition des principaux acteurs en contexte, mais la question mériterait d'être investiguée et théorisée. Elle renvoie également à la question de la démocratie interne dans les différentes organisations et à celle de l'intérêt des acteurs qui opèrent sur le terrain à se faire représenter. Certains extraits d'entretiens mentionnaient par exemple que les entreprises de l'économie sociale se souciaient peu de leur représentation institutionnelle. Une telle recherche contribuerait par ailleurs à combler le besoin de davantage de données sur la réalité de terrain des entreprises de l'économie sociale. Il n'y a en effet pas de chiffres consensuels, les différentes manières de comptabiliser ne permettent pas de refléter avec précision l'ampleur de l'application des principes de l'économie sociale sur le terrain (Huybrechts 2016), même si certains projets cherchent précisément à combler cette aporie (Moreau et Mortier 2017). Dans un premier temps, l'absence de chiffres peut constituer une force pour les acteurs représentatifs, qui, en tant que porte-paroles, ont l'opportunité de se saisir stratégiquement de l'engouement autour de l'économie sociale. Néanmoins, les demandes de reconnaissance et de représentation doivent s'accompagner de la capacité de dire ce qu'ils représentent et dans quelles proportions s'ils souhaitent occuper une place durable dans le paysage instantiel. Sans quoi, les problèmes d'incarnation qui handicapent les acteurs de

l'économie sociale face aux partenaires sociaux dans la participation à la concertation perdureront. Dans la même veine, un état des lieux sur la situation des partenaires sociaux à ce sujet serait également riche en informations peu connues jusqu'ici, puisque chacun tend à se présenter suivant des métriques différentes.

Une seconde catégorie de prolongement appelle à un *zoom out* en plaçant la problématique de recherche dans un cadre plus large, incluant d'autres types d'acteurs, d'autres niveaux de pouvoir, et d'autres pays.

L'étude d'interactions entre acteurs sous l'angle de la distinction *insiders/outsiders* peut être appliquée à d'autres types d'acteurs. Dans le champ socio-économique, elle peut par exemple concerner les travailleurs *free-lance* ou les travailleurs de l'économie de plateforme²⁷⁹. Des recherches supplémentaires enrichiraient la connaissance au sujet des intérêts actuellement cantonnés en périphérie de la concertation sociale. La fragmentation des groupes sociaux des travailleurs et des employeurs implique la présence de groupes sociaux *outsiders* latents qui échappent à la régulation classique des relations collectives de travail via les partenaires sociaux.

Enfin, la mise en perspective des résultats de notre analyse par le biais de comparaisons internationales permettrait de généraliser davantage les résultats touchant à l'évolution des modes d'intermédiation. La diversification des intérêts et des prises de positions sur les questions économiques, sociales et de travail est un phénomène global. Il serait dès lors intéressant d'étudier d'autres cas de trajectoires hybrides d'instances et de connecter le développement et la reconnaissance de l'économie sociale avec l'évolution et les caractéristiques des modes d'intermédiation effectifs dans d'autres États. Une comparaison particulièrement riche de sens dans le prolongement de cette recherche consisterait à examiner l'évolution du néo-corporatisme dans d'autres contextes de fédéralisation institutionnelle que la Belgique.

6. Siéger à tout prix ?

Selon Crouch (2005), changer le mode de gouvernement – le mode d'intermédiation au sein des instances de concertation limitées aux *insiders* – est une manière de changer les institutions.

²⁷⁹ Charles, J., Ferreras, I., Lamine, A., « Économie de plateforme et entreprise fissurée : quelle perspective d'émancipation pour les travailleurs-euses ? », *Politique Revue belge d'analyse et de débats*, 7 décembre 2018.

Cependant, le changement à l'œuvre dans les instances de concertation sociale, s'il témoigne d'une ouverture incrémentale vers l'inclusion de nouveaux acteurs, est empreint d'isomorphisme institutionnel (DiMaggio et Powell 1983). Les nouvelles instances se greffent sur les anciennes, agrémentant la cartographie instantielle d'embranchements supplémentaires (Ebbinghaus 2009), sans bouleverser les principes structurant le champ organisationnel de la concertation sociale.

Dans cette dernière section, nous ponctuels ce constat institutionnel, par un retour vers les acteurs. Le parti pris de les placer au centre de l'analyse empirique a permis de mobiliser leurs interprétations pour identifier, illustrer et comprendre les évolutions institutionnelles limitées de la concertation sociale interprofessionnelle. La forme prise par la cartographie institutionnelle arborescente émane des luttes internes et externes vécues par les deux types d'acteurs, les partenaires sociaux et les acteurs de l'économie sociale. Ils font tous deux face à des dilemmes et anticipent les coûts à supporter et les gains à retirer quand vient le moment de se positionner sur l'opportunité de siéger (ou pas) dans les instances.

D'une part, les partenaires sociaux, garants du système de concertation sociale originel, doivent concevoir les adaptations nécessaires à la continuité du système. Initialement, la logique d'échange politique qui les lie aux acteurs étatiques leur garantit reconnaissance et monopole de représentation s'ils parviennent à assurer un large soutien à ces derniers en contrôlant leurs larges bases de membres. L'analyse empirique a indiqué à plusieurs reprises que cet échange était sujet à tensions, en raison de l'inclination étatique à brider l'autonomie des partenaires sociaux, en restreignant leur marge de manœuvre au sein de la concertation sociale.

Face à cette tendance qui tend à s'accroître, les acteurs *insiders* peuvent théoriquement se positionner de deux manières différentes quant à l'ouverture des instances à de nouveaux acteurs. Selon les acteurs et les situations observées, des éléments caractéristiques de ces deux cas de figure ont été révélés par l'analyse empirique. Premièrement, les *insiders* peuvent privilégier la fermeture et chercher à restaurer tant bien que mal la logique d'échange qui les lie aux acteurs étatiques. En plus des arguments technocratiques évoqués à maintes reprises par les représentants des partenaires sociaux, cette posture tend à préserver l'autonomie de la concertation sociale, et la préserve dès lors d'autres facteurs de déstabilisation. Cependant, la fermeture comporte des risques qui peuvent s'avérer, à terme, préjudiciables pour l'existence-même des instances. À savoir, la déconnexion progressive entre les relations de

représentation au sein des instances et les dynamiques de terrain, pouvant augurer une crise de la représentation qui semble déjà latente à certains égards. Si les *insiders* refusent ou peinent à identifier et à intégrer dans les instances des évolutions importantes qui animent le champ socio-économique, ils courent le risque que les enjeux qui en découlent soient traités ailleurs. Ils se prêtent parfois eux-mêmes à ce jeu, comme en témoignent leurs pratiques de lobbying qu'ils tendent parfois à privilégier par rapport au travail dans les instances. Deuxièmement, ils peuvent jouer le jeu de l'ouverture marginale et contrôlée. De cette manière, ils minimisent les risques d'ouverture, gardent la main sur le fonctionnement des instances et limitent les dégâts potentiels liés à la fragmentation des instances en raison de l'accroissement de la diversité des acteurs. La mise en évidence des coûts de la fragmentation permet, de plus, d'accroître la capacité de veto des *insiders* face à des formes d'élargissement qu'ils jugent préjudiciables pour le fonctionnement et l'autonomie de la concertation sociale. Ils bénéficient en effet d'un avantage comparatif sur les *outsiders* à cet égard : le maintien du système originel est conditionné à la reconnaissance mutuelle et à l'adhésion de chaque participant aux normes de fonctionnement. Les acteurs en place disposent alors d'un droit de veto face à l'arrivée des *outsiders*. Le risque de fragmentation constitue le prix à payer par les partenaires sociaux pour conserver leur droit de veto sur les formes et le fonctionnement de la concertation sociale dans le cas de l'ouverture de celle-ci.

Le maintien de la concertation sociale n'est pas conditionné au mode d'intermédiation néo-corporatiste. Celui-ci devient en revanche la garantie, pour les partenaires sociaux, de garder la main sur les évolutions présentes et futures qui viennent peu à peu transformer la concertation sociale.

D'autre part, les acteurs *outsiders* mettent en lumière de nouvelles manières d'organiser la société et les rapports économiques, sous couvert de principes guidés par une éthique définie ou par des systèmes de valeurs particuliers. L'enjeu est de porter ces innovations et expérimentations au niveau institutionnel sans les dénaturer. De cette manière, leur potentiel pourra être connecté aux problèmes auxquels les acteurs souhaitent apporter des solutions, car c'est cela qui permet la reconnaissance de l'État et des autres acteurs institués. La thèse présente en filigrane certains problèmes que l'économie sociale se propose de résoudre à travers l'application des principes qui y sont inhérents : mettre le capital non plus au service du profit, mais plus directement aux services de problématiques soci(ét)ales telles que la cohésion sociale, la création d'emplois non délocalisables, le développement de pratiques économiques

respectueuses de l'environnement, etc., et de les intégrer directement dans la conduite des activités économiques. Sur base de ces principes et de l'identité des acteurs de l'économie sociale, il n'est pas possible, à ce stade, de définir les intérêts de l'économie sociale, en tant que nouvelle catégorie de représentation à côté de celles générées par le clivage « possédants-travailleurs ». Les intérêts des acteurs de l'économie sociale gagneraient à être plus substantiellement identifiés et caractérisés dans de futures recherches. Dans le cadre de la grille d'analyse *insiders/outsiders*, les acteurs de l'économie sociale ont été confortés dans une identité d'alternative, les définissant de manière négative par rapport aux acteurs dominants, comme n'étant pas des partenaires sociaux. Il conviendrait de sortir de la dimension strictement liée au *polity* et d'ouvrir la « boîte noire » des intérêts portés par les acteurs de l'économie sociale au niveau de la concertation sociale interprofessionnelle. Préciser la nature et les enjeux inhérents à ces intérêts permettrait de circonscrire leurs voix et, de cette manière, d'observer au plus près les interactions et les jeux de pouvoir qu'ils entretiennent avec les partenaires sociaux traditionnels et les acteurs étatiques.

Sur le plan de la participation formelle, notre recherche démontre que les acteurs de l'économie sociale ne sont pas près d'être reconnus à l'égal des partenaires sociaux. Même s'ils disposent de certains sièges, ils ne parviennent pas à changer la structure institutionnelle et donc échouent à mobiliser cette stratégie pour changer la concertation sociale. S'il peut aisément être compris que les acteurs de l'économie sociale souhaitent l'ouverture parce qu'ils estiment que le système politico-juridique ne représente pas la réalité, il est tout aussi aisé de comprendre pourquoi ils ont échoué à faire bouger les choses de manière significative. Un système en équilibre (même instable) se reproduit, et les acteurs marginaux qui proposent des solutions hors du système font face au dilemme de perdre leur caractère innovant pour gagner en institutionnalisation. C'est exactement l'ambiguïté dans laquelle l'économie sociale est prise : les acteurs cherchent à changer un système tout en participant, parfois malgré eux, à sa reproduction (Boltanski et Ciapello 1999) sous forme d'isomorphisme institutionnel. Pour les *outsiders*, le prix à payer pour rejoindre les instances est celui de la conformité et, avec lui, le risque de dilution des aspects singuliers ou innovants qui caractérisent les intérêts représentés. Si ce risque se vérifie, les acteurs initialement *outsiders* contribuent alors à reconduire le bien-fondé et la légitimité d'un système institutionnel qu'ils critiquaient précédemment.

BIBLIOGRAPHIE

L'ensemble des URL référencées ci-dessous ont été vérifiées et sont considérées comme valides en date du 24 février 2019.

- Littérature scientifique

Académie des entrepreneurs sociaux. 2015. « Baromètre des entreprises sociales en Belgique ». Liège : HEC-Ulg.

Ackers, Peter. 2014. « Rethinking the employment relationship: a neo-pluralist critique of British industrial relations orthodoxy ». *The International Journal of Human Resource Management*, 25 (18): 2608-25.

Alaluf, Mateo. 1999. « Le modèle social belge ». In *Gouverner la Belgique : Clivages et compromis dans une société complexe*, édité par Delwit, Pascal, De Waele, Jean-Michel, et Magnette, Paul, Paris : Presses Universitaires de France, 217-246.

Aldrin, Philippe, et Hubé, Nicolas. 2016. « L'Union européenne, une démocratie de stakeholders. Des laboratoires du participationnisme à l'expérimentation démocratique ». *Gouvernement et action publique*, 2 (2) : 125-52.

Arcq, Étienne. 2008. *La concertation sociale*. Dossiers du CRISP, 70. Bruxelles : CRISP.

Arcq, Étienne. 2014. « Concertation et démocratie économique (1944-1978) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (32): 5-52.

Arcq, Etienne, et Blaise, Pierre. 2007. *Les organisations syndicales et patronales*. Dossiers du CRISP, 68. Bruxelles : CRISP.

Arcq, Etienne, Capron Michel, Léonard, Evelyne, et Reman, Pierre. 2010. *Dynamiques de la concertation sociale*. Bruxelles : CRISP.

Arcq, Étienne, de Coorebyter, Vincent, et Istasse, Cédric. 2012. *Fédéralisme et confédéralisme*. Dossiers du CRISP, 79. Bruxelles : CRISP.

Arcq, Etienne, et Krzeslo, Estelle. 2010. « Le secteur non marchand ». In *Dynamiques de la concertation sociale*, édité par Arcq, Etienne, Capron Michel, Léonard, Evelyne, et Reman, Pierre, Bruxelles : CRISP, 367-83.

Arcq, Etienne, et Marques-Pereira, Bérengère. 1991. « Néo-corporatisme et concertation sociale en Belgique ». *Politiques et management public*, 9 (31): 159-79.

Armingeon, Klaus. 2002. « The effects of negotiation democracy: A comparative analysis ». *European Journal of Political Research*, 41: 81-105.

Arnoldus, Doreen, Davids, Karel, Vercauteren, Gregory et Wijnens, Ivan. 2004. « De groei van de overleconomie in Nederland en België ». *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, (1): 76-109.

Arnstein, Sherry. 1969. « A Ladder of Citizen Participation ». *Journal of the American Planning Association*, 35 (4): 216-24.

Avdagic, Sabina, Rhodes, Martin, et Visser, Jelle. (éd.) 2011. *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution, and Institutionalization*. Oxford : Oxford University Press.

Baccaro, Lucio. 2003. « What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism ». *British Journal of Industrial Relations*, 41 (4): 683-706.

Baccaro, Lucio. 2006. « Civil society meets the State: towards associational democracy? » *Socio-Economic Review*, 4 (2): 185-208.

Balzacq, Thierry, Baudewyns, Pierre, Jamin, Jérôme, Legrand, Vincent, Paye, Olivier, et Schiffino, Nathalie. 2014. *Fondements de science politique*. Bruxelles : De Boeck.

Baumgartner, Franck, et Leech, Beth. 1998. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.

Bayenet, Benoît, et Pagano, Giuseppe. 2013. « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (15): 5-95.

Becker, Howard. 2002. *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*. Paris : La Découverte.

Beckert, Jens. 2010. « Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change ». *Sociological Theory*, 28 (2): 150-66.

Bellal, Selma. 2003. « La célébration de la “société civile” : vers la dilution de la responsabilité politique par la participation ? ». In *Syndicats et société civile : des liens à redécouvrir*, édité par Bellal, Selma, Berns, Thomas, Cantelli, Fabrizio, Faniel, Jean. Bruxelles : Éditions Labor, 65-78.

Ben Slimane, Karim, et Leca, Bernard. 2010. « Le travail institutionnel : origines théoriques, défis et perspectives ». *Management & Avenir*, 7 (37): 53-69.

Berger, Stefan, et Compston, Hugh. (éd.) 2002. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the Twenty-First Century*. New York : Berghahn Books.

Bergougnioux, Alain, et Manin, Bernard. 1979. *La social-démocratie ou le compromis*. Paris : Presses Universitaires de France.

Beyers, Jan. 2004. « Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations ». *European Union Politics*, 5 (2): 211-40.

Beyers, Jan, Eising, Rainer, et Maloney, William. 2008. « Researching Interest Groups Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? ». *West European Politics*, 31 (6): 1103-28.

- Beyers, Jan, et Bert Fraussen. 2016. « Who's In and Who's Out? Explaining Access to Policymakers in Belgium ». *Acta Politica*, 51 (2): 214-236.
- Beyers, Jan, et Kerremans, Bart. 2012. « Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in Four EU Member States ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 25 (2): 263-90.
- Binderkrantz, Anne, Pedersen, Helene, et Beyers, Jan. 2016. « What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access ». *European Political Science*, (1): 1-16.
- Binderkrantz, Anne, et Krøyer, Simon. 2012. « Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies ». *Interest Groups & Advocacy*, 1 (1): 115-38.
- Bingen, Aline, et Martinez, Esteban. 2012. « Le secteur non marchand ». *Analyse de l'IHOES*, (104).
- Blaise, Pierre. 1998. « L'émergence de la concertation économique et sociale bruxelloise ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (37): 1-54.
- Blaise, Pierre. 2017. « Un paysage syndical stable au terme des élections sociales de mai 2016 ». *Chronique Internationale de l'IRES*, (157): 56-65.
- Blaise, Pierre, Faniel, Jean, et Sägers, Caroline. 2014. *Introduction à la Belgique fédérale. La Belgique après la sixième réforme de l'État*. Bruxelles : CRISP.
- Blondiaux, Loïc. 2008. *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil.
- Blondiaux, Loïc, et Sintomer, Yves. 2009. « L'impératif délibératif ». *Revue Descartes*, 1 (63): 28-38.
- Boltanski, Luc. 1982. *Les cadres. Formation d'un groupe social*. Paris : Editions de Minuit.
- Boltanski, Luc, et Eve Ciapello. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard
- Bouchard, Marie J. 2006. « L'innovation sociale en économie sociale ». *Cahier de la Chaire de recherche du Canada en économie sociale*, (1): 121-138.
- Bouhon, Frédéric, et Reuchamps, Min. (éd.) 2012. *Les systèmes électoraux de la Belgique*. Bruxelles : Bruylant.
- Bourdieu, Pierre. 1981. « La représentation politique ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36 (1): 3-24.
- Bouteca, Nicolas, Devos, Carl, et Mus, Manu. 2013. « The Future of Belgian Federalism as Seen Through the Eyes of the Social Partners: A Continuing Obstacle to Social Policy Decentralization? » *Regional & Federal Studies*, 23 (3): 293-309.

Bouwen, Pieter. 2004. « Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions ». *European Journal of Political Research*, 43 (3): 337-69.

Boy, Daniel, Brugidou, Mathieu, Halpern, Charlotte, et Lascoumes, Pierre. 2012. *Le Grenelle de l'environnement. Acteurs, discours, effets*. Paris : Armand Collin.

Braeckmans, Philippe. 2014. *Sociaal Overleg. Overzicht van het sociaal overleg in België*. Sociale Praktijkstudies. Gent : Wolters Kluwer.

Brans, Marleen, et Aubin, David. (éd.) 2017. *Policy Analysis in Belgium*. Bristol : Bristol University Press.

Breton, Éléonor. 2014. « Répondre à l'appel (à projets) ». *Politix*, 1 (105): 213-32.

Brito Vieira, Monica, et Runciman, David. 2008. *Representation. Key Concepts*. Cambridge : Polity Press.

Brizio, Amandine. 2014. « Le Conseil économique, social et environnemental régional : assemblée du dialogue des intérêts organisés dans la Région ». Thèse de doctorat. Université de Bordeaux.

Bryman, Alan. 2012. *Social research methods*. Oxford : Oxford University Press.

van den Bulk, Jan. 1992. « Pillars and politics: neo-corporatism and policy networks in Belgium ». *West European Politics*, 15 (2): 35-55.

Callon, Michel, Lascoumes, Pierre et Barthe, Yannick. 2001. *Agir dans un monde incertain*. Paris : Editions du Seuil.

Cantillon, Bea. 2016. *De Staat van de Welvaartsstaat*. Leuven : Acco.

Capron, Michel. 2010. « L'évolution de la concertation interprofessionnelle ». In *Dynamiques de la concertation sociale*, édité par Arcq, Etienne, Capron Michel, Léonard, Evelyne, et Reman, Pierre, Bruxelles : CRISP. 225-55.

Capron, Michel, Conter, Bernard, et Faniel, Jean. 2013. « La concertation sociale interprofessionnelle grippée ». *Chronique internationale de l'IRES*, 3-11.

Cassiers, Isabelle, et Denayer, Luc. 2010. « Concertation sociale et transformations socio-économiques depuis 1944 ». In *Dynamiques de la concertation sociale*, édité par Arcq, Etienne, Capron, Michel, Léonard, Evelyne, et Reman, Pierre, Bruxelles: CRISP, 75-92.

Cassiers, Isabelle, et Reman, Pierre. 2007. « Ambivalences de l'État-providence ». *Informations sociales*, 142 (6): 18-24.

Chabanet, Didier. 2016. « The Social Economy Sector and the Welfare State in France: Toward a Takeover of the Market? » *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(6): 2360-2382.

- Charmaz, Kathy. 2014. *Constructing Grounded Theory*. 2^e éd. Thousand Oaks : Sage.
- Chatriot, Alain. 2007. « Les apories de la représentation de la société civile ». *Revue française de droit constitutionnel*, 71 (3): 535-55.
- Cobb, Roger W., et Elder, Charles D. 1972. *Participation in American politics. The dynamics of agenda-building*. Baltimore : Allyn and Bacon.
- Coenen-Huther, Jacques. 2003. « Le type idéal comme instrument de la recherche sociologique ». *Revue française de sociologie*, 44 (3): 531-47.
- Cohen, Elie. 1988. « Patrons, entrepreneurs et dirigeants ». *Sociologie du travail* 30 (4): 509-13.
- Coman, Ramona, Crespy, Amandine, Louault, Frédéric, Morin, Jean-Frédéric, Pilet, Jean-Benoît, et van Haute, Emilie. 2016. « Les entretiens ». In *Méthodes de la science politique. De la question de départ à l'analyse des données*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur. 107-33.
- Compston, Hugh. 2003. « Beyond corporatism: a configurational theory of policy concertation ». *European Journal of Political Research*, 42 (6): 787-809.
- de Coorebyter, Vincent. 2008. « Clivages et partis en Belgique ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (15): 7-95.
- CRISP. 1962. « La programmation économique ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 19 (153) : 1-18.
- CRISP. 1963. « La programmation économique en Belgique (III) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 31 (211): 1-15.
- CRISP. 1972. « Les Conseils économiques régionaux (C.E.R.) (I) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 38 (584): 1-34.
- CRISP. 1973a. « Le Conseil supérieur des classes moyennes ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 612 (26): 1-28.
- CRISP. 1973b. « Les Conseils économiques régionaux (C.E.R.) (II) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1 (587): 1-32.
- CRISP. 1998. *Conseil Central de l'Economie, un demi siècle. Le fonctionnement et les activités du Conseil Central de l'Economie 1948-1998*.
- Crouch, Colin. 1993. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford : Oxford University Press.
- Crouch, Colin. 2005. *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford : Oxford University Press.

Crozier, Michel, et Friedberg, Erhard. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Editions du Seuil.

Dahl, Robert. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Heaven : Yale University Press.

Damay, Ludivine, et Guisset, Anne. 2016. « Une réaction : Penser la sortie de l'imaginaire de la croissance au travers des initiatives locales de transition ? ». *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 77 (2): 131-35.

Dart, Raymond. 2004. « The legitimacy of social enterprise ». *Nonprofit Management & Leadership*, 14 (4) : 411-24.

Davister, Catherine, Defourny, Jacques, Grégoire, Olivier, et Nyssens, Marthe. 2012. « Les profils d'entreprises sociales d'insertion ». In *Entreprise sociale et insertion. Une perspective internationale*, édité par Gardin, Laurent, Laville, Jean-Louis, et Nyssens, Marthe. Paris : Desclée de Brouwer, 37-63.

De Bucquois, Patrick. 2015. « La stratégie européenne pour ou contre les entreprises sociales ». *Politiques sociales*, 75 (1/2): 52-65.

De Munck, Jean, Claude Didry, Isabelle Ferreras, et Annette Jobert, (éd.) 2012. *Renewing democratic deliberation in Europe. The challenge of social and civil dialogue*. Bruxelles : P.I.E. Peter Lang.

Defalvard, Hervé. 2013. « Marx et les coopératives de production : une question de valeur ». *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale*, (330): 43-56.

Defourny, Jacques. 1990. « L'économie sociale en Wallonie : Sources et identité d'un troisième grand secteur ». In *Les Régions et l'Europe*, édité par IXe Congrès des Économistes Belges de Langue Française et Conseil Wallon de l'Économie Sociale, Charleroi : V.A. 155-80.

Defourny, Jacques. 1992. « Le secteur de l'économie sociale en Belgique » in *Économie sociale – The third Sector*. Edité par Defourny, Jacques, et Monzon Campos, Jose-Luis, Bruxelles : De Boeck, 225-256.

Defourny, Jacques. 2000. « Resocialiser l'économie ? ». *RECMA - Revue internationale de l'économie sociale*, (275-276): 184-92.

Defourny, Jacques. 2006. « Retour sur le Conseil Wallon de l'Economie Sociale: quel héritage ». *SAW-B Analyses*, 7: 1-5.

Defourny, Jacques, Adam, Sophie, et Simon, Michel. 2002. *The co-operative movement in Belgium: Perspectives and prospects*. Bruxelles : Luc Pire.

Defourny, Jacques, et Develtere, Patrick. 2005. « Le secteur associatif en Belgique. Une analyse quantitative et qualitative ». Bruxelles : Fondation Roi Baudouin.

Defourny, Jacques, et Nyssens, Marthe. 2010. « Social Enterprise in Europe: At the Crossroads of Market, Public Policies and Third Sector ». *Policy and Society*, 29 (3): 231-42.

Defourny, Jacques, et Nyssens, Marthe. (éd.) 2017a. *Économie sociale et solidaire. Socioéconomie du 3^e secteur*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.

Defourny, Jacques, et Marthe Nyssens. 2017b. « Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models ». *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28 (6): 2469-2497.

Defourny, Jacques, Simon, Michel, et Adam, Sophie. 2002. *Les coopératives en Belgique : un mouvement d'avenir ?* Bruxelles : Luc Pire.

Della Porta, Donatella, et Keating, Michael. (éd.) 2008. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press.

Detlef, Jahn. 2016. « Changing of the guard: trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010 ». *Socio-Economic Review*, 14 (1): 47-71.

Devos, Carl, Manu Mus, et Patrick Humblet. 2011. *De Toekomst van het Sociaal Overleg*. Gent: Academia Press.

DiMaggio, Paul. 1988. « Interest and agency in institutional theory ». In *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture*, édité par Zucker, Lynne G., Cambridge : Ballinger Publishing Co.

DiMaggio, Paul, et Powell, Walter. 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review*, 48 (2): 147-60.

Dohet, Julien. 2018. « Le mouvement coopératif : histoire, question et renouveau ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/5 (2370-2371): 5-58.

Donaghey, Jimmy. 2005. « Delibertation in Irish Industrial Relations: Towards post-corporatism? ». *AIRAAZ*, 167-176.

Donaghey, Jimmy, et Reinecke, Julianne. 2018. « When Industrial Democracy Meets Corporate Social Responsibility — A Comparison of the Bangladesh Accord and Alliance as Responses to the Rana Plaza Disaster ». *British Journal of Industrial Relations*, 56 (1): 14-42.

Drahokoupil, Jan, et Piasna, Agnieszka. 2019. « Work in the Platform Economy: Deliveroo Riders in Belgium and the Smart Arrangement ». Bruxelles : ETUI working papers.

Dreyfus, Michel. 2017. *Histoire de l'économie sociale, de la Grande Guerre à nos jours*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Dryon, Philippe, et Krzeslo, Estelle. 2003. « Les relations collectives dans le secteur non marchand ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 10 (1795): 1-51.

Dumons, Bruno. 2001. « Christian Topalov (dir.), Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914), Paris, Editions de l'EHESS, 1999, 574 p., 250 F. » *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 48 (2-3): 368-73.

Dumont, Daniel. 2015a. « La sécurité sociale et la sixième réforme de l'État: rétroactes et mise en perspective générale ». *Revue belge de sécurité sociale*, (2): 175-226.

Dumont, Daniel. 2015b. « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? » *Revue belge de sécurité sociale* : 307-409.

Dür, Andreas, et Mateo, Gemma. 2014. « The Europeanization of interest groups: Group type, resources and policy area ». *European Union Politics*, 15 (4): 572-94.

Dutoya, Virginie, et Hayat, Samuel. 2016. « Prétendre représenter : la construction sociale de la représentation politique ». *Revue française de science politique*, 66 (1): 7-25.

Ebbinghaus, Bernhard. 2009. « Can Path-Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform ». In *The Evolution of Path Dependence*, édité par Lars Magnusson et Jan Ottosson. Cheltenham, UK : Edward Edgar, 191-212.

Ebbinghaus, Bernhard. 2010. « Unions and Employers ». In *Oxford Handbook of the Welfare State*, édité par Castles, Francis G., Leibfried, Stephan, Lewis, Jane, Obinger, Herbert, et Pierson, Christopher. Oxford : Oxford University Press, 196-210.

Elliott, Robert, et Timulak, Ladislav. 2005. « Descriptive and interpretive approaches to qualitative research ». In *A handbook of research methods for clinical and health psychology*, édité par Miles, Jeremy, et Gilbert, Paul. Oxford : Oxford University Press, 147-59.

Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge : Polity Press.

Eurofund. 2016. « The concept of representativeness at the national, international and European level ». Luxembourg : Publications office of the European Union.

Eurofund. 2017. « Mapping varieties of industrial relations: Eurofund's analytical framework applied ». Luxembourg : Publications office of the European Union.

Evans, David, Gruba, Paul, et Zobel, Justin. 2014. *How to write a better thesis*. Third edition. London : Springer.

Faniel, Jean. 2018a. « Syndicats, des acteurs structurellement sous tensions ». *Politique, revue belge d'analyse et de débat*, (104): 10-21.

Faniel, Jean. 2018b. « Vers un nouveau cycle d'accords interprofessionnels ? » *Chronique internationale de l'IRES*, (163): 17-26.

Faniel, Jean, et Paternotte, David. 2015. « Mouvements sociaux: un modèle belge ? » *Espace de libertés*, (440): 6-9.

Flichy, Patrice. 2008. « Internet et le débat démocratique ». *Réseaux*, 150 (4): 159-85.

Fobe, Ellen, Biard, Benjamin, Schiffino, Nathalie, et Brans, Marleen. 2017. « Policy advisory bodies in Belgium ». In *Policy Analysis in Belgium*, édité par Brans, Marleen, et Aubin, David, Bristol : Bristol University Press, 151-70.

Fobé, Ellen, Brans, Marleen, Vancoppenolle, Diederik, et Van Damme, Jan. 2013. « Institutionalized advisory systems: An analysis of member satisfaction of advice production and use across 9 strategic advisory councils in Flanders (Belgium) ». *Policy and Society*, 32 (3): 225-40.

Fontaine, J., et Patrick Hassenteufel. 2002. « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" théorique ». In *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, édité par Fontaine, Joseph, et Hassenteufel, Patrick, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 205-279.

Fraisse, Laurent. 2003. « Économie solidaire et démocratisation de l'économie ». *Hermes, La Revue*, n° 36 (2): 137-45.

Fraisse, Laurent, et Jeremy Kendall. 2006. « Le statut de l'association européenne: Pourquoi tant d'indifférence à l'égard d'un symbole d'une politique européenne des associations ? » *Revue internationale de l'économie sociale*, (300): 45-61.

Fraussen, Bert, Beyers, Jan et Donas, Tom. 2015. « The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils ». *Political Studies*, 63 (3): 569-88.

Fraussen, Bert, Bossens, Nele, Wilson, Alex, et Keating, Michael. 2017. « Interest groups and policy analysis in Belgium: examining the policy-analytical capacities and practices of prominent citizen and economic groups ». In *Policy analysis in Belgium*, édité par Brans, Marleen, et Aubin, David, Bristol: Bristol University Press, 193-212.

Garbarczyck, Barbara, et Mortier, Quentin. 2017. « L'économie qui est là, l'économie qui arrive. Le défi d'une institutionnalisation positive de l'économie sociale ». *Étude SAW-B*.

Garcia, Ada, et Dumont, Isabelle. 2002. « Les femmes dans les syndicats : une nouvelle donne. Une recherche sur les femmes et la prise de décisions dans les organisations syndicales. » Bruxelles : European Trade Union Confederation.

Gauchet, Marcel. 2002. « Les deux sources du processus d'individualisation ». *Le Débat*, 119 (2): 133-37.

Genieys, William, et Hassenteufel, Patrick. 2012. « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. » *Gouvernement et action publique*, 2 (2): 89-115.

Giddens, Anthony. 1998. *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge : Polity Press.

Godbout, Jacques, et Paradeise, Catherine. 1988. « La gestion néo-corporatiste du social ». *International Review of Community Development*, (19): 97-103.

- Govaert, Serge. 2015. « Hart boven Hard et Tout autre chose ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 17 (2262): 5-51.
- Govaert, Serge. 2017. « Le dossier Arco ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 36 (2361-2362): 5-68.
- Gracos, Iannis. 2018. « Grèves et conflictualité sociale en 2017 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2383-2384(18) : 5-106.
- Greenwood, Justin. 2003. *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Grégoire, Olivier. 2003. « Profils nationaux des entreprises sociales d'insertion : Belgique ». EMES Research paper.
- Grossetti, Michel. 2006. « Trois échelles d'action et d'analyse. » *L'Année sociologique* 56 (2): 285-307.
- Grossman, Emiliano. 2014. « Acteur ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., édité par Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline, Paris : Presses de Sciences Po, 31-38.
- Grossman, Emiliano, et Saurugger, Sabine. 2006. *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris : Armand Colin.
- Guibert, Bernard. 2005. « Comment achever la démocratie représentative ? » *Revue du MAUSS*, 26 (2): 171-92.
- Guisset, Anne. 2017. « La réforme de la fonction consultative en Wallonie ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 39-40 (2364-2365) : 5-66.
- Hall, Peter A., et Soskice, David. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford : Oxford University Press.
- Halpern, Charlotte. 2014. « Concertation/Deliberation/Négociation ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., édité par Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline, Paris : Presses de Sciences Po, 155-164.
- Hancké, Bob. 2014. « Employment regimes, wage-setting and Monetary Union in continental Europe ». In *The Oxford Handbook of Employment Relations: Comparative Employment Systems*, édité par Wilkinson, Adrian, Wood, Geoffrey, et Deeg, Richard, Oxford : Oxford University Press, 317-333.
- Harlez, Renaud de. 2017. « Le livre blanc de la concertation sociale ». *Avenir de la concertation sociale*. ADP de Liège, ADP du Hainaut.
- Hartmann, Eva, et Kjaer, Poul F.. 2015. *The evolution of intermediary institutions in Europe. From Corporatism to Governance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Hassel, Anke. 2006. *Wage setting, social pacts and the euro: a new role for the state*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

- Hassenteufel, Patrick. 1990. « Où en est le paradigme corporatiste ? » *Politix*, 3 (12): 75-81.
- Hassenteufel, Patrick. 2011. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : Armand Colin.
- Hayat, Samuel. 2013. « La représentation inclusive ». *Raisons politiques*, 50: 115-135.
- Heery, Edmund, Abbott, Brian, et Williams, Stephen. 2012. « The involvement of civil society organisations in British industrial relations : extent, origins and significance ». *British Journal of Industrial Relations*, 50 (1): 47-72.
- Hély, Matthieu. 2017. « De l'économie sociale « historique » à « l'économie sociale et solidaire » : une nouvelle configuration des relations entre monde associatif et collectivités publiques ». *Revue française d'administration publique*, 3 (163): 543-556.
- Herremans, Maurice-Pierre. 1962a. « Conseil Économique Wallon C.E.W. » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 10 (144): 1-24.
- Herremans, Maurice-Pierre. 1962b. « Le conseil économique de l'arrondissement de Bruxelles ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 38 (172): 1-18.
- Herremans, Maurice-Pierre. 1962c. « Le Conseil économique flamand. Vlaams Economisch Raad ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 11 (145): 1-26.
- Heylen, Frederik, et Willems, Evelien. 2018. « Writing blank checks? How government funding affects interest organisations' advocacy behaviour in a multi-layered context ». *Journal of European Public Policy*, Online First: 1-20.
- Howard-Payne, Lynlee. 2016. « Glaser or Strauss? Considerations for Selecting a Grounded Theory Study ». *South African Journal of Psychology*, 46 (1): 50-62.
- Hrabanski, Marie. 2010. « Le syndicalisme agricole européen : vers une disjonction entre les organisations professionnelles et les associations spécialisées ? » *Economie rurale*, (317): 17-26.
- Husson, Michel. 2012. « Économie politique du social-libéralisme ». *Mouvements*, 69 (1): 26-33.
- Huybrechts, Benjamin. 2016. *Social Enterprises and their eco-systems: A European mapping report*. Bruxelles : European Commission.
- Huybrechts, Benjamin, De Cuyper, Peter, Defourny, Jacques, Nyssens, Marthe, Bauwens, Thomas, Brolis, Olivier, Degavre, Florence, et al. 2016. « Social Enterprise in Belgium: A diversity of roots, models and fields ». *ICSEM Working Papers*, 27.
- Hyman, Richard. 2012. « La démocratie économique : une notion redevenue d'actualité ? » In *Affronter la finance ? Mobiliser les 99 % en faveur du progrès économique et social*, édité par Pons-Vignon, Nicolas, et Ncube, Phumzile, Genève : Organisation internationale du travail, 105-109.

Jacquet, Vincent, Schiffino, Nathalie, Reuchamps, Min, et Latinis, Delphine. 2015. « Union sacrée ou union forcée ? Les parlementaires belges face à l'impératif délibératif ». *Participations*, 13 (3): 171-203.

Janssen, A, et Pollenus, Jean-Pierre. 1997. *L'économie sociale et son vade-mecum*. Bruxelles : Labor.

Jones, Erik. 2002. « Consociationalism, Corporatism, and the Fate of Belgium ». *Acta Politica*, 37 (Spring/Summer): 86-103.

Kaufmann, Jean-Claude. 1996. *L'entretien compréhensif*. Paris : Nathan.

Keller, Berndt. 2018. « Sectoral Social Dialogue in Professional Football: Social Partners, Outcomes, and Problems of Implementation ». Bruxelles : ETUI working paper.

Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. Harlow : Pearson.

Klijn, Erik-Hans, et Skelcher, Chris. 2007. « Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? » *Public Administration* 85 (3): 587-608.

Klüver, Heike. 2013. *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford : Oxford University Press.

Klüver, Heike, Mahoney, Christine, et Opper, Marc. 2015. « Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission ». *Journal of European Public Policy*, 22 (4): 481-98.

Koutroubas, Theodoros, et Lits, Marc. 2011. *Communication politique et lobbying*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur.

Lallement, Michel. 2008. *Sociologie des relations professionnelles*. 2e éd. Paris : La Découverte.

Lambrecht, Maxime. 2016. « L'économie des plateformes collaboratives ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 26-27 (2311-2312): 5-80.

Laurens, Sylvain. 2007. « « Pourquoi » et « comment » poser les questions qui fâchent ? Réflexions sur les dilemmes récurrents que posent les entretiens avec des « imposants » ». *Genèses*, 4 (69): 112-127.

Lawrence, Thomas, et Suddaby, Roy. 2006. « Institutions and Institutional Work ». In *Sage Handbook of Organization Studies*, 2^e éd., édité par Clegg, Stewart R., Hardy, Cynthia, Lawrence, Tom, et Nord, Walter R., London : Sage, 215-254.

Leca, Jean. 2012. « L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? » *Gouvernement et action publique*, 1 (1): 59-82.

Leca, Jean, et Jobert, Bruno. 1980. « Le dépérissement de l'état : A propos de « L'acteur et le système » de Michel Crozier et Ehrard Friedberg ». *Revue française de science politique*, 30 (6): 1125-70.

Leech, Beth. 2002. « Asking Questions: Techniques for Semi-structured Interviews ». *Political Science and Politics*, 35 (4): 665-668.

Lejeune, Christophe. 2008. « Au fil de l'interprétation. L'apport des registres aux logiciels d'analyse qualitative ». *Revue suisse de sociologie*, 34 (3): 593-603.

Léonard, Evelyne, et Pichault, François. 2016. « Belgique, l'adaptation d'un « modèle » de concertation sociale ». In *Syndicats et dialogue social. Les modèles occidentaux à l'épreuve*, édité par Andolfatto, Dominique, et Contrepois, Sylvie, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 55-76.

Lijphart, Arend. 1969. « Consociational Democracy ». *World Politics*, 21 (2): 207-224.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.

Lijphart, Arend, et Crepaz, Markus. 1991. « Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages ». *British journal of Political Science*, 21 (2): 235-246.

Lindback, Assar, et Snower, Dennis. 1989. *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge (MA) : MIT Press.

Lindblom, Charles. 1979. « Still muddling, not yet through ». *Public Administration Review* 36 (9): 517-26.

Lipset, Martin, et Rokkan, Stein. 1967. « Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An introduction ». In *Party systems and Voter Alignments. Cross National Perspectives*. New-York : The Free Press.

Louis, Marieke. 2013. « Syndicats contre coopératives ? L'Organisation internationale du travail et la représentation des acteurs de la société civile ». *Relations internationales*, 2 (154): 21-32.

Louis, Marieke. 2016. *Qu'est-ce qu'une bonne représentation ?* Paris : Dalloz.

Lowery, David. 2007. « Why do organized interests lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying ». *Polity*, 39 (1): 29-54.

Lowery, David, Halpin, Darren, et Gray, Virginia, (éd.) 2015. *The Organization Ecology of Interest Communities. Assessment and Agenda*. Basingstoke : Palgrave MacMillan.

Luyten, Dirk. 1992. « Politiek corporatisme en de crisis van de liberale ideologie (1920-1944). Deel 1 ». *Journal of Belgian History*, XVIII (3-4): 493-559.

Luyten, Dirk. 1995. *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*. Balans. Bruxelles : VUB Press.

Luyten, Dirk. 2015. « Het Sociaal Pact van 20 april 1944: kanttekeningen bij een politieke tekst ». *Broden en Rozen*, 2015 (3): 26-49.

Luyten, Dirk, et Vanthemsche, Guy. 1995. *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*. Bruxelles : VUB Press.

Mabille, Xavier. 2011a. « La démocratie économique et l'air du temps ». *Les @nalyses du CRISP en ligne*, <http://www.crisp.be>

Mabille, Xavier. 2011b. *Nouvelle histoire politique de la Belgique*. Bruxelles : CRISP.

Mahoney, James, et Goertz, Gary. 2012. *A tale of two cultures. Qualitative and quantitative research in the social science*. Princeton : Princeton University Press.

Mahoney, James, et Thelen, Kathleen. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. New-York : Cambridge University Press.

Maloney, William, Grant, Jordan, et McLaughlin, Andrew. 1994. « Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited ». *Journal of Public Policy*, 14 (1): 17-38.

Manin, Bernard. 1996. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion.

Marginson, Paul. 2016. « Governing Work and Employment Relations in an Internationalized Economy: the Institutional Challenge ». *ILR Review*, 69 (5): 1033-1155.

Martin, Dominique. 2012. « L'analyse stratégique en perspective. Retour sur la sociologie des organisations de Michel Crozier ». *Revue européenne des sciences sociales. European Journal of Social Sciences*, 50 (2): 93-114.

Marx, Ive, et Van Cant, Lien. 2018. « Belgium: Robust Social Concertation Providing a Buffer against Growing Inequality ». In *Reducing inequalities in Europe. How industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap*, édité par Vaughan-Whitehead, Daniel, Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 73-113.

Matagne, Geoffroy. 2001. « De l'«État social actif» à la politique belge de l'emploi ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 32-33 (1737-1738): 5-79.

Mauze, Grégory, et Vertongen, Youri Lou. 2016. « Les sans-papiers de la CSC, une tentative concrète de convergence des luttes ». *Démocratie*, <https://urlz.fr/90CR>.

Mayné, Emmanuelle. 1999. *Syndicalisme et économie sociale*. Bruxelles : Luc Pire.

Mayntz, Renate, et Scharpf, Fritz. 2001. « L'institutionnalisme centré sur les acteurs ». *Politix*, 14 (55): 95-123.

Meardi, Guglielmo. 2012. « Les relations professionnelles européennes sous pression internationale ». *La Revue de l'IRES*, 3 (74): 35-60.

Meardi, Guglielmo, Gardawski, Juliusz, et Molina, Oscar. 2015. « The dynamics of tripartism in post-democratic transitions: comparative lessons from Spain and Poland ». *Business History*, 57 (3): 398-417.

Menz, Georg. 2011. « Revisiting the Configurational Theory of Policy Concertation: Analysing the Renaissance of Concertation in Western Europe ». *Perspectives on European Politics and Society*, 12 (2): 180-96.

Mertens, Sybille. 2001. *Economie sociale, enjeux conceptuels, insertion par le travail et services de proximité*. Bruxelles : De Boeck.

Michel, Hélène. 2007. « La « société civile » dans la « gouvernance européenne » ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 (166-167): 30-37.

Michel, Hélène. 2009. « Le syndicalisme dans la “gouvernance” européenne. Formes de représentation et pratiques de défense des intérêts sociaux en question ». *Politique européenne* (27): 129-52.

Michels, Ank, et De Graaf, Laurens. 2017. « Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited ». *Local Government Studies*, 43 (6): 875-81.

Milet, Marc. 2017. *Théorie critique du lobbying. L'Union européenne de l'artisanat et des PME et la revendication des petites et moyennes entreprises*. Paris: L'Harmattan.

Molitor, Michel. 2006. « Les renouveaux de l'action collective ». *Revue nouvelle*, 6.

Moreau, Charlotte, et Mortier, Quentin. 2017. « L'économie sociale en pratiques. Projet SECOIA : pratiques spécifiques aux entreprises d'économie sociale et analyse des impacts générés ». Liège : CES - HEC ULg, SAW-B.

Moulaert, Frank, et Oana Ailenei. 2005. « Social Economy, Third Sector and Solidarity Relations: A Conceptual Synthesis from History to Present ». *Urban Studies*, 42 (11): 2037-2053.

Mus, Manu. 2011. « Het Sociaal Overleg Overlegd. Belgische Overlegdiversiteit in Beeld ». In *De toekomst van het sociaal overleg*, Devos, Carl, Manu Mus, et Patrick Humblet, Gent : Academia Press, 45-58.

Nay, Olivier, et Smith, Andy, (éd.) 2002. *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*. Paris : Economica.

Neveu, Erik. 1999. « L'approche constructiviste des “problèmes publics”. Un aperçu des travaux anglo-saxons ». *Etudes de communication*, (22): 41-58.

Nyssens, Marthe, Lemaître, Andreia, et Platteau, Alexis. 2004. « Quelle place et quels enjeux pour les entreprises sociales d'insertion en Belgique ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, 3 (XLIII): 25-36.

Observatoire de l'économie sociale. 2014. « État des lieux de l'économie sociale en 2014 ».

O'Donnell, Rory. 2001. « Towards Post-corporatist Concertation in Europe? » In *Interlocking Dimensions of European Integration*, édité par Helen Wallace, Basingstoke : Palgrave MacMillan, 305-22.

Offe, Claus. 1981. « The attribution of public status to interest groups: observation of the West German case ». In *Organizing Interests in Western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics.*, édité par Suzanne Berger, Cambridge : Cambridge University Press, 123-58.

Offerlé, Michel. 1998. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris : Montchrestien.

Offerlé, Michel. 2012. « Groupes d'intérêt ». In *Dictionnaire du Travail*, édité par Lallement Michel, Bevort Antoine, Jobert, Annette, Mias, Arnaud, Paris: Presses Universitaires de France, 347-53.

Offerlé, Michel. 2013. *Les patrons des patrons. Histoire du MEDEF*. Paris : Odile Jacob.

Ongena, Ophelia. 2018. *Een geschiedenis van het sociaal-economisch overleg in Vlaanderen (1945-2010)*. 25 Jaar SERV. Gent : Academia Press.

Organisation Internationale du Travail. 2013. « Le dialogue social tripartite au niveau national. Guide de l'OIT pour une meilleure gouvernance », Genève : OIT.

Paillé, Pierre, et Mucchielli, Alex. 2012. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. 3^e éd. Paris : Armand Colin.

Palier, Bruno. 2014. « Path dependence (dépendance au chemin emprunté) ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 4^e éd., édité par Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline, Paris : Presses de Sciences Po : 411-19.

Palsterman, Paul. 2011. « Le financement des pensions ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (2088-2089) : 5-55.

Palsterman, Paul. 2012. « Les aspects sociaux des accords de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (2127-2128) : 5-54.

Paye, Olivier. 2003. « (Re)penser le politique en (re)découvrant les liens entre syndicats et société civile ». In *Syndicats et société civile: des liens à (re)découvrir*, édité par Bellal, Selma, Berns, Thomas, Cantelli, Fabrizio et Faniel, Jean, Bruxelles: Editions Labor, 7-18.

Paye, Olivier. 2005. « La gouvernance : D'une notion polysémique à un concept politologique ». *Etudes internationales*, 36 (1): 13-40.

Pel, Bonno, et Bauler, Tom. 2017. « A Transitions Studies Perspective On the Social Economy; Exploring Institutionalization and Capture in Flemish "Insertion" Practices ». *Annals of Public and Cooperative Economics*, 88 (2): 279-298.

Pierson, Paul. 2000. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *The American Political Science Review*, 94 (2): 251-267.

Pitseys, John. 2018. « Participation et pouvoir. La quête ambivalente d'une « vraie » démocratie ». *Les @nalyses du CRISP en ligne*. <http://www.crisp.be/2018/12/participation-pouvoir-quete-ambivalente-vraie-democratie/>.

Plasman, Robert, Rusinek, Michael, et Tojerow, Ilan. 2010. « La dimension territoriale des négociations salariales ». In *Dynamiques de la concertation sociale*, édité par Arcq, Étienne, Capron, Michel, Léonard, Évelyne, Reman, Pierre, Bruxelles: CRISP, 463-485.

Pringle, Tim. 2018. « A Solidarity Machine? Hong Kong Labour NGOs in Guangdong ». *Critical Sociology*, 44 (4-5): 661-675.

Quivy, Raymond et Van Campenhoudt, Luc. 2006. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris: Dunod.

Ravinet, Pauline. 2014. « Fenêtre d'opportunité ». In *Dictionnaires des politiques publiques*, édité par Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie et Ravinet, Pauline, 4^e éd., Paris: Presses de Sciences Po, 274-282.

Reichertz, Jo. 2009. « Abduction: The Logic of Discovery of Grounded Theory ». *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research*, 11 (1).

Reman, Pierre, et Feltesse, Patrick. 2003. « L'évolution de la gestion paritaire de la sécurité sociale en Belgique ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, XLII (4): 101-113.

Reman, Pierre, et Liénard, Georges. 2010. « La place de la concertation sociale dans une démocratie approfondie ». In *Dynamiques de la concertation sociale*, édité par Arcq, Etienne, Capron Michel, Léonard, Evelyne, et Reman, Pierre, Bruxelles: CRISP, 559-575.

Reuchamps, Min. 2009. « Le fédéralisme et ses deux sens - négatifs - en Belgique francophone ». *Revue de la faculté de droit de l'Ulg*, 54 (4): 527-540.

Reynaud, Jean-Daniel. 2012. « Régulation sociale (théorie de la) ». In *Dictionnaire du travail*, édité par Bevort, Antoine, Jobert, Annette, Lallement, Michel et Mias, Arnaud, Paris: Presses Universitaires de France, 629-636.

Rhodes, Martin. 2000. « The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform ». In *The new politics of the welfare state*, édité par Pierson, Paul, Oxford: Oxford University Press, 165-94.

Richez-Battesti, Nadine, et Defourny, Jacques. 2017. « Les coopératives ». In *Economie sociale et solidaire. Socio-économie du 3^e secteur*, édité par Defourny, Jacques, Nyssens, Marthe, Louvain-la-Neuve : De Boeck, 73-116.

Rossmann, Gretchen, et Rallis, Sharon. 2016. *An Introduction to Qualitative Research. Learning in the Field*, 4^e éd., Thousand Oaks: SAGE Publications.

Rui, Sandrine. 2016. « La société civile organisée et l'impératif participatif. Ambivalences et concurrence ». *Histoire, économie et société*, 35^e année (1) : 58-74.

Sabourin, Paul. 2009. « L'analyse de contenu ». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, édité par Gauthier, Benoît et Bourgeois, Isabelle, Québec : Presses de l'Université du Québec, 415-44.

- Saldana, Johnny. 2009. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Londres: Sage.
- Salgado, Rosa Sanchez. 2011. « La société civile européenne : les usages d'une fiction ». *Raisons politiques*, 44 (4): 201-226.
- Saurugger, Sabine. 2008. « Interest Groups and Democracy in the European Union ». *West European Politics* 31 (6): 1274-91.
- Savoie-Zajc, Lorraine. 2009. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche sociale*, édité par Gauthier Benoit, 5^e éd., Québec: Presses de l'Université du Québec, 263–285.
- Saward, Michael. 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philip. 1974. « Still the century of corporatism? ». *The Review of Politics*, 36 (1): 85-131.
- Schmitter, Philip, et Streeck, Wolfgang. 1991. « From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market ». *Politics and Society*, 19 (2): 133-64.
- Schmitter, Philippe C., et Lehmbruch, Gerhard. 1979. *Trends toward Corporatist Intermediation*. New York : Sage Publications.
- Schulten, Thorsten. 2016. « The meaning of extension for the stability of collective bargaining in Europe ». *ETUI Policy Brief*, 16(4) : 1-6.
- Siaroff, Alan. 1999. « Corporatism in 24 Industrial Democracies: meaning and measurement ». *European Journal of Political Research*, 36 (2) : 175-205.
- Sinardet, Dave. 2011. « Le fédéralisme consociatif belge: vecteur d'instabilité ? ». *Pouvoirs*, (136) : 21-35.
- Sintomer, Yves. 2011. « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? » *Participations*, 1 (1) : 239-76.
- Smismans, Stijn. 2002. « Institutional Balance as Interest Representation. Some Reflections on Lenaerts and Verhoeven ». In *Good Governance in Europe's Integrated Market*, édité par Joerges, Christian et Dehousse, Renaud, Oxford: Oxford University Press, 89-108.
- Steiner, Jürg, et Ertman, Thomas. 2002. « Consociationalism and Corporatism in Western Europe: still the politics of accomodation? ». *Acta Politica*, (37) : 7-10.
- Steinmo, Sven. 2014. « Néo-institutionnalisme historique ». In *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e éd., édité par Boussaguet, Laurie, Jacquot, Sophie, et Ravinet, Pauline, Paris : Presses de Sciences Po, 367-74.
- Stojanovic, Nenad. 2013. *Dialogue sur les quotas. Penser la représentation dans une démocratie multiculturelle*. Paris: Presses de Sciences Po.

Streeck, Wolfgang, et Schmitter, Philip. 1985. *Private Interest Government: Beyond Market and State*. London: Sage.

Streeck, Wolfgang, et Thelen, Kathleen. 2005. *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.

Teague, Paul, et Donaghey, Jimmy. 2009. « Why has Irish Social Partnership Survived? » *British Journal of Industrial Relations*, 47 (1): 55-78.

Tilly, Charles. 1984. « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne ». *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, 4: 89-108.

Thiry, Bernard. 2017. « L'architecture de l'intérêt général : économie sociale et solidaire et économie publique ». *Analyse de l'IHOES*, 179 : 14 -22.

Thompson, Paul. 2003. « Disconnected Capitalism: Or Why Employers Can't Keep Their Side of the Bargain ». *Work, Employment and Society*, 17 (2): 359-378.

Timmermans, Stefan, et Tavory, Iddo. 2012. « Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis ». *Sociological Theory*, 30 (3) : 167-186.

Tolliday, Steven, et Jonathan Zeitlin. 1991. *The Power to Manage? Employers and Industrial Relations in a comparative-historical perspective*. London & New York: Routledge.

Topalov, Christian. 1999. *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse transformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*. Paris: Editions de l'EHESS.

Traxler, Franz. 1993. « Business associations and labor unions in comparison: theoretical perspectives and empirical findings on social class, collective action and associational organizability ». *The British Journal of Sociology*, 44 (4) : 673-691.

Truman, David. 1951. *The governmental process: Political interests and Public opinion*. New-York : Alfred A. Knopf.

Van Damme, Jan, et Brans, Marleen. 2012. « Managing Public Consultation: A Conceptual Framework and Empirical Findings from Belgian Case Studies ». *Public Administration*, 90 (4): 1047-1066.

Van Damme, Jan, Jacquet, Vincent, Schiffino, Nathalie, et Reuchamps, Min. 2017. « Public Consultation and Participation in Belgium: Directly Engaging Citizens beyond the Ballot Box? », In *Policy Analysis in Belgium*, édité par Brans, Marleen and Aubin, David, Bristol : Policy Press, 215-234.

Van den Brande, August. 1987. « Neo-corporatism and functional integral power in Belgium ». In *Political Stability and Neo-Corporatism. Corporatist Integration and societal cleavages in Western Europe*, édité par Scholten Ilja, London: Sage, 95-119.

Vandaele, Kurt. 2017. « Les syndicats sur le qui-vive pour soutenir les travailleurs des plateformes : l'exemple des livreurs de repas ». *Chronique Internationale de l'IRES*, 160 (4): 85-100.

Vandaele, Kurt, et Hooghe, Marc. 2013. « L'appel de la voie communautaire : syndicats, organisations patronales et nouveaux mouvements sociaux dans une Belgique redimensionnée ». In *Le fédéralisme belge. Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, édité par Dandoy, Régis, Matagne, Geoffroy, et Van Wynsberghe, Caroline, 139-176. Louvain-la-Neuve: Academia-L'Harmattan.

Vanderstraeten, Alex. 1986. « Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegstelsel ». *Res Publica*, 4 (28) : 671-688.

Vanhove, Matthieu. 2012. « Les coopératives en Belgique ». *Les dossiers de l'économie sociales*, 2012.

Vanthemsche, Guy. 1994. *La sécurité sociale. Les origines du système belge. Le présent face à son passé*. Bruxelles: De Boeck Université.

Verhaegen, Maïlys. 2012. « Les principes d'économie sociale: de soft law périlégislatif en soft law intralégislatif ou quand la mollesse du droit se déplace de l'instrumentum au negotium ». In *Les sources du droit revisitées*, édité par Hachez, Isabelle, Cartuyvels, Yves, Dumont, Hughes Gérard, Philippe, Ost, François et van de Kerchove, Michel, Bruxelles: Anthemis, 199-225.

Verschraegen, Gert. 2015. « Fabricating Social Europe: From Neo-Corporatism to Governance by Numbers ». In *The Evolution of Intermediary Institutions in Europe: From Corporatism to Governance*, édité par Hartmann, Eva et Kjaer, Poul F, London: Palgrave Macmillan, 101-119.

Vielle, Pascale, Pochet, Philippe et Cassiers, Isabelle. 2006. *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* Bruxelles: P.I.E. Peter Lang.

Visser, Jelle. 1996. « Traditions and transitions in industrial relations: a European view ». In *Industrial Relations in Europe*, édité par Van Ruysseveldt, Joris, Londres : Sage, 1-41.

Visser, Jelle. 1998. « Concertation - the Art of Making Social Pacts ». In *European Trade Union Yearbook*, édité par Gabaglio Emilio, Hoffmann, Robert, Bruxelles: European Trade Union Institute, 217-232.

Visser, Jelle. 2009. *The quality of industrial relations and the Lisbon strategy*. Luxembourg: European Commission.

Visser, Jelle. 2016. « ICTWSS Data base 5.1. ». Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.

Weber, Max. 2017. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris: Flammarion.

Weiler, Florian, Eichenberger, Steven, Mach, André et Varone, Frédéric. 2018. « More equal than others: Assessing economic and citizen groups' access across policymaking venues ». *Governance*, Online First : 1-20.

Wijnens, Ivan. 2007. « Between Planning and Muddling Through. Institutional Change and Economic Growth in Belgium (1945-1961) ». In *Changing Liaisons. The Dynamics of Social*

Partnership in 20th Century West-European Democracies, édité par Davids, Karel, Devos, Greta et Pasture, Patrick, Brussels: P.I.E. Peter Lang, 239-262.

Witte, Els, Myenen, Alain et Luyten, Dirk. 2016. *Histoire politique de la Belgique. De 1830 à nos jours*. Bruxelles: Samsa.

Wright, Erik Olin. 2017. *Utopies réelles*. Paris: La Découverte.

Xhaufclair, Virginie, Huybrechts, Benjamin et Pichault, François. 2017. « How Can New Players Establish Themselves in Highly Institutionalized Labour Markets ? A Belgian Case Study in the Area of Project-Based Work ». *British Journal of Industrial Relations*, 56 (2): 370-394.

Zittoun, Philippe. 2017. « La Fabrique Pragmatique Des Politiques Publiques ». *Anthropologie & Développement*, 45 : 65-89.

- Législation

Constitution coordonnée du 17 février 1994, *Moniteur belge*, 27 février 1994.

Loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, *Moniteur belge*, 28 mai 1921.

Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *Moniteur belge*, 30 décembre 1944.

Loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *Moniteur belge*, 27 septembre 1948.

Loi organique du Conseil national du Travail du 29 mai 1952, *Moniteur belge*, 31 mai 1952.

Loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, *Moniteur belge*, 10 août 1955.

Loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, *Moniteur Belge*, 15 janvier 1969.

Loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne, *Moniteur belge*, 21 juillet 1970.

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

Loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

Loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité, *Moniteur Belge*, 31 janvier 1989, modifiée par la loi du 26 juillet 1996, *Moniteur belge*, 1 août 1996 et loi du 19 mars 2017, *Moniteur belge*, 29 mars 2017.

Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Moniteur belge*, 14 janvier 1989.

Loi du 11 juillet 1990 portant approbation de la Charte sociale européenne et de l'annexe, faites à Turin le 18 octobre 1961, *Moniteur belge*, 28 décembre 1990.

Loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

Loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi et portant des dispositions diverses modifiant la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, *Moniteur belge*, 1^{er} avril 1999.

Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, qui inclut à part entière le secteur non marchand sur le banc des employeurs, *Moniteur belge*, 31 décembre 2009.

Loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses, *Moniteur belge*, 31 décembre 2009.

Loi du 20 juillet 2013 modifiant la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, *Moniteur belge*, 24 juillet 2013.

Loi du 18 décembre 2015 transposant la Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la Directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les Directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, *Moniteur belge*, 30 décembre 2015

Décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil Économique Régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil Économique et Social de la Région Wallonne, *Moniteur belge*, 20 mars 1984.

Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden, *Moniteur belge*, 22 août 2003.

Decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *Moniteur belge*, 25 août 2004. Decreet van 7 mei 2004 betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités, *Moniteur belge*, 25 août 2004.

Décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, *Moniteur belge*, 31 décembre 2008.

Décret du 8 février 2012 concernant le soutien à l'entrepreneuriat dans le secteur de l'économie sociale et la stimulation d'un entrepreneuriat socialement responsable, *Moniteur belge*, 17 février 2012.

Decreet van 17 februari 2012 betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, *Moniteur belge*, 26 mars 2012.

Decreet van de 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling, *Moniteur Belge*, 2 septembre 2013.

Décret du 16 février 2017 modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative, *Moniteur belge*, 5 avril 2017.

Ordonnance du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 6 décembre 1994.

Ordonnance du 1 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion *Moniteur belge*, 30 mars 2004.

Ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, *Moniteur belge*, 30 mars 2004.

Ordonnance du 8 décembre 2005, modifiant l'ordonnance du 8 septembre 1994 portant création d'un Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 2 janvier 2006.

Ordonnance du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subvention, *Moniteur belge*, 7 mai 2012.

Ordonnance du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des entreprises, *Moniteur belge*, 22 mai 2018.

Ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, *Moniteur belge*, 18 septembre 2018.

Arrêté royal du 6 février 2007 portant création d'un Conseil fédéral pour l'économie plurielle, *Moniteur belge*, 15 février 2007.

Arrêté royal du 24 avril 2014 déterminant la composition et le fonctionnement du Conseil national de la Coopération, *Moniteur belge*, 11 juin 2014.

Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 15 janvier 1991 instituant la Commission paritaire pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux et fixant sa dénomination et sa compétence, *Moniteur belge*, 20 janvier 2015.

Arrêté royal du 30 décembre 2014 modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 1993 instituant la Commission paritaire pour le secteur socioculturel et fixant sa dénomination et sa compétence, *Moniteur belge*, 20 janvier 2015.

Arrêté royal du 23 février 2018 portant nomination des membres du Conseil central de l'Économie, *Moniteur belge*, 6 mars 2018.

Arrêté royal du 18 novembre 2018 nommant les membres du Conseil national du Travail, *Moniteur belge*, 10 décembre 2018.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 janvier 1997 portant création d'un comité bruxellois de Concertation économique et sociale, *Moniteur belge*, 11 avril 1997.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 janvier 2016 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2010 portant désignation de certains membres du Comité bruxellois de concertation économique et sociale, *Moniteur belge*, 9 février 2016.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 avril 2016 portant désignation des membres de la plateforme de concertation de l'économie sociale, *Moniteur belge*, 2 mai 2016.

Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 avril 2018 modifiant l'arrêté du 2 juillet 2015 portant nomination des membres du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, *Moniteur belge*, 30 octobre 2018.

Arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 1997 portant nomination des membres du Conseil wallon de la Statistique, *Moniteur belge*, 9 mars 2000.

Arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 instituant un Conseil wallon de l'économie sociale marchande.

Arrêté du Gouvernement wallon du 26 avril 2018 portant désignation de membres effectifs et suppléants du Conseil wallon de l'économie sociale, *Moniteur belge*, 26 avril 2018.

Arrêté Gouvernement wallon du 24 mai 2018 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 2017 portant renouvellement de la composition de l'assemblée générale du Conseil économique et social de Wallonie, *Moniteur belge*, 4 juin 2018.

Besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2014 betreffende de Commissie Sociale Economie en tot opheffing van titel IX van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 september 2000 houdende een impuls- en ondersteuning programma van de meerwaarden economie, *Moniteur belge*, 9 juillet 2014.

Besluit van de Vlaamse Regering van 8 Juni 2018 tot aanwijzing van de leden en hun plaatsvervangers van de Commissie Sociale Economie, *Moniteur belge*, 28 juin 2018.

Besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2018 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 tot benoeming van de leden en de plaatsvervangende leden van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, *Moniteur belge*, 28 novembre 2018.

Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et la Communauté germanophone relatif à l'économie sociale, 4 juillet 2000, *Moniteur belge*, 2 octobre 2001.

Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone relatif à l'économie plurielle, 30 mai 2005, *Moniteur belge*, 29 mars 2006.

- Documents parlementaires

Chambre des représentants, *Document parlementaire*, « Projet de loi – exposé des motifs », 3 décembre 1947, n°50 (session 1947-1948), p. 3.

Parlement wallon, Projet de décret relatif à l'économie sociale, Rapport présenté au nom de la commission de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur, du Patrimoine et de la Formation, doc. 843, n°3, novembre 2008.

Parlement wallon, *Compte rendu intégral*, n° 37, 16 novembre 2015.

Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales, Exposé des motifs, Document A693/1, 7 juin 2018.

- Déclarations et plans

Commission européenne, Gouvernance européenne - Un livre blanc, COM(2001)0428 final, JO C 287, 12 décembre 2001.

Gouvernement wallon, « Oser, innover, rassembler », Déclaration de politique régionale, 23 juillet 2014.

Gouvernement wallon, « La Wallonie plus forte », Déclaration de politique régionale, 25 juillet 2017.

Région Wallonne et Fédération Wallonie-Bruxelles, Plan Marshall 2022, « De l'audace pour doper l'économie et l'emploi », décembre 2013.

Vlaamse Overheid, "Pact 2020 : een nieuw toekomstpact voor Vlaanderen", 19 janvier 2009.

- Publications et rapports

Brion, R., Hatry, P., Moreau, J.-L., Peeters, T., « 1895-1995 : 100 ans pour l'entreprise. Fédération des Entreprises de Belgique », Bruxelles : Éditions Racine, 1995.

CESRBC, CESW, SERV, WSR, « Déclaration commune. Transferts de compétences : Principes généraux adoptés par les Conseils économiques et sociaux des entités fédérées », 9 janvier 2013.

CGSLB, « Sans le syndicat libéral, la concertation wallonne sur la voie de l'exclusion », communiqué en ligne, 4 décembre 2013, en ligne : www.cgsלב.be

CNE, « Face au pouvoir de l'argent, construire notre propre contre-pouvoir », Congrès 2015, ligne de force 41, 2 avril 2015, en ligne : www.cne.csc-en-ligne.be

CNE, « Méfions-nous du comité national des pensions », *Le droit de l'employé*, novembre 2015.

Comité économique et social européen, « Recent Evolutions of the Social Economy in the European Union », Bruxelles, 2017.

Commission d'agrément des entreprises d'économie sociale, « Rapport d'activités 2017, » adopté le 11 octobre 2018.

ConcertES, Document préparatoire à la constitution de ConcertES, concertation entre FEBECOOP, SAW-B, et SYNECO, 27 mai 2005.

Conseil National du Travail, « Accord interprofessionnel 2017-2018 », Bruxelles, 2 février 2017.

Conseil Supérieur de l'Emploi, Rapport 2001, Ministère Fédéral de l'Emploi et du Travail, III, 29, 11 juin 2001.

CWES, « Rapport à l'exécutif régional wallon sur le secteur de l'économie sociale », décembre 1990.

CWES, « Rapport d'évaluation globale sur l'exécution du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale, Année 2017 », adopté le 19 novembre 2018.

Develtere, Patrick. 2018. « Social Economy as a Tool for Resilience and Innovation. Social Economy and Social Enterprises in Belgium: A Snapshot ». European Political Strategy Centre.

GRACQ, « Elections 2014 », Memorandum du GRACQ – les cyclistes quotidien ASBL, 2014, en ligne : www.gracq.org

Groupe de travail sur la participation en entreprise, « Guide du Gouvernement participatif », mars 2017.

Groupe Terre, « La présence syndicale dans les entreprises sociales participatives : quelles idées pour promouvoir la participation directe des travailleurs », n°159, Hiver 2017.

Huybrechts, Benjamin. 2016. « Social Enterprises and their eco-systems: A European mapping report », European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Interrégionale wallonne de la FGTB, *Mouvement syndical et « alternatives nouvelles »*, Document de travail, 10 décembre 1982.

Moreau, C., Mortier, Q., « L'économie sociale en pratiques. Projet SECOIA : pratiques spécifiques des entreprises d'économie sociale et analyse des impacts générés », rapport du Projet SECOIA, avril 2017.

Protocole d'accord, UNIPSO-FNUCM, 17 octobre 2011, Article 1.

SAW-B, « Le décret wallon de l'économie sociale : des intentions au texte », Analyse n°14, décembre 2007.

SAW-B, *Memorandum fédéral*, 2014, en ligne : www.saw-b.be

SAW-B, « Faire mouvement pour une alternative économique et sociale », Plan Stratégique (2015-2020), mai 2015, en ligne : www.saw-b.be

SAW-B, « Réforme du Code des Sociétés », *Newsletter de l'économie sociale*, Septembre 2017, en ligne : www.saw-b.be

SAW-B, « SCOP et syndicats : au-delà des stéréotypes ? », *Analyse*, 2017
SERV, *Werkprogramma 2018*, en ligne : www.serv.be

SERV, *Jaarverslag 2015*, en ligne : www.serv.be

SPF – Emploi, Travail, Concertation sociale, « Conseil supérieur de l'emploi », en ligne : www.emploi.belgique.be

SETCa, « Le SETCa et la CG tracent les contours du futur », 9 mai 2018, en ligne : www.setca.org

UNIPSO, « Les priorités des entreprises à profit social », *Memorandum 2019-2024*, Namur, Décembre 2018.

UNISOC, « UNISOC devient partenaire social à part entière », *UNISOC update*, n°72, 21 octobre 2009.

UWE, « Études sur la situation de l'entreprise. Thème 2016 : Portrait(s) des Entreprises en Wallonie – Évolution », août 2016

VOKA, “Sociale economie: ondernemerschap als antwoord op sociale uitdagingen”, *VOKA groeipapers*, Avril 2016.

VOSEC, *Samenwerkingsprotocol*, 10 décembre 1997.

VERSO, “Vernieuwend sociaal overleg heeft social profit nodig”, *Communiqué de presse*, 29 novembre 2011.

- Articles de presse

Revues spécialisées

Alternatives économiques, « Le burn-out dans l'économie social et et solidaire, on en parle ? », 19 août 2016.

Antoine, B., « De la question du chômage a un Pacte social wallon », *Démocratie*, 7 Janvier 2016.

Charles, J., Ferreras, I., Lamine, A., « Économie de plateforme et entreprise fissurée : quelle perspective d'émancipation pour les travailleurs-euses ? », *Politique Revue belge d'analyse et de débats*, 7 décembre 2018.

Defourny, J., « Une opposition à dépasser », *Traverses*, 139, 1998.

Vallet, C., « Les ouvriers se rebiffent », *Alter Échos*, n°464, mai 2018,

Observatoire de l'économie sociale, « État des lieux de l'économie sociale en 2016 », *Les Cahiers de l'Observatoire*, n°14, 2016.

Winkel, J., « Wallonie : les entreprises de travail adapté bénéficient-elles de subventions illégales ? », *Alter Echos*, n°464, 24 mai 2018.

« Éditorial : Pour la solidarité des Alternatives wallonnes », *Alternatives wallonnes*, 15 juin 1982, n°3,

« SAW à bâtons rompus », *Alternatives wallonnes*, 15 mai 1985, n° 31.

« L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin », *Politix*, 2002/1 (57) : 37-55.

Presse quotidienne

De Morgen, « Groep van Tien speelt verlengingen : Nog steeds geen akkoord bereikt bij sociaal overleg », 31 janvier 2015.

Knack.be, « Luc Cortebeek [ACV]: 'Er wordt steeds minder rekening gehouden met sociaal overleg », 10 août 2015.

La Libre, « La concertation sociale menacée d'implosion, selon le CRISP », 2 mai 2014.

Le Soir, « La concertation sociale a des ratés, un nouveau modèle social arrive », 24 octobre 2017.

Le Soir, « L'économie sociale, le nouveau combat du roi Philippe », 24 octobre 2018.

Rthf.be, « Réforme des pensions : les conciliateurs chargés de consulter les partenaires sociaux après l'échec de la conciliation », 4 décembre 2018.

- Sites internet

Aide aux entreprises en Wallonie, Wallonie Économie SPW, www.aides-entreprises.be

Agence intermutualiste : www.aim-ima.be

ABVV, www.abvv.be

ALPHAS, <https://alphas.be>

BECI, www.beci.be

BRUXEO, www.bruxeo.be

CESW, www.cesw.be

CESRBC, ces.irisnet.be

CGSLB, www.cgsלב.be

CSW, www.csc-en-ligne.be

ConcertES, www.concertes.be

EMES, <https://emes.net>

FEB, www.feb.be

FEBIOVZW, <https://febiovzw.org>

FEBISP, www.febisp.be

Observatoire de la réutilisation : www.ressources.be

Groep Maatwerk, www.groepmaatwerk.be

Ressources : www.ressources.be

SAW-B, www.saw-b.be

SERV, www.serv.be

SOCIARE, www.sociare.be

SPF Emploi, Travail, Concertation sociale, www.emploi.belgique.be

SST, www.samensociaaltewerkstellen.be

Stratégie 2025 pour Bruxelles, <https://strategie2025.brussels>

Tout autre chose, www.toutautrechose.be

UNISOC, www.unisoc.be

UNIPSO, www.unipso.be

USCOP, les-scop.be

UWE, www.uwe.be

VERSO, www.verso-net.be

VOKA, www.voka.be

www.brasero.org

www.economiesociale.be

www.socialeconomy.eu.org

<http://prixdeleconomiesociale.be>

www.socialeconomie.be

- Autre source

« NVivo 10 for Windows », Guide de démarrage rapide, 2014.

ANNEXE 1 : ENTRETIENS ET EVENEMENTS OBSERVES

Les trois tableaux ci-dessous listent les entretiens réalisés (y compris exploratoires, dans le deuxième tableau) et les événements observés, desquels sont issues les données d'enquête de notre recherche. Les personnes interrogées ont été sélectionnées, pour la plupart, au regard de leur position de représentant au sein d'une instance. Elles occupent cette position en raison d'une fonction exercée dans leurs organisations respectives. Pour chaque entretien sont donc précisées la fonction de représentation et la fonction générale au sein de l'organisation. Les personnes interrogées ont pu l'être en raison d'une fonction passée (dans ce dernier cas, les années d'occupation de la fonction sont précisées entre parenthèses). Si les questions ciblaient particulièrement cette expérience-là, les personnes interrogées ont pu également faire référence à d'autres éléments qu'elles ont connus ou dans lesquels elles ont été impliquées à d'autres moments de leur trajectoire professionnelle. Ayant exposé les limites de l'entretien individuel par rapport aux objectifs et au niveau méso de la recherche dans le chapitre méthodologique, nous listons ci-dessous les entretiens réalisés en mentionnant exclusivement les fonctions professionnelles et de représentation sur base desquelles s'est opérée la sélection. S'il arrive, dans l'analyse empirique, que des citations mobilisées se rapportent à d'autres fonctions occupées, elles sont alors précisées en note de bas de page. Les entretiens ont été enregistrés et retranscrits. Nous tenons les enregistrements audio et les retranscriptions complètes à disposition du jury de thèse.

Organisation	Fonction indiquée	Date
SAW-B	<i>Représentante au CWES et à la PFES élargie</i> Directrice	23/05/2016
Cabinet Didier Gosuin	<i>Président de la PFES</i> Collaborateur en charge de l'économie sociale	10/01/2017
Fédération Bruxelloise des Organismes d'Insertion Socioprofessionnelle (FEBISP)	<i>Représentante à la PFES</i> Directrice-adjointe	18/01/2017
Cabinet Jean-Claude Marcourt	Collaborateur en charge de l'économie sociale	21/11/2017
Syneco	<i>Représentant au CWES</i> Directeur	27/11/2017
FEBECOOP Wallonie et Bruxelles	<i>Représentant au CWES et à la PFES (CCES)</i>	30/11/2017 (par téléphone)

	Directeur (Wallonie-Bruxelles) Représentant	
Union d'entreprises Profit Social (UNIPSO)	<i>Représentant au CESW, au GPS-W et au CWES</i> Secrétaire général	04/12/2017
Federatie van Brusselse Inschakelingsondernemingen (FEBIO), Trace, Sociare**	<i>Représentants à la PFES</i> Coordinatrice (FEBIO) ; Conseiller (Sociare) ; Collaboratrice (Trace)	06/12/2017
Union des Classes Moyennes (UCM)**	<i>Représentants au CNT, au Groupe des 10 et au CWES</i> Ancien secrétaire général Conseiller au service d'étude	11/12/2017
Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) Wallonie	<i>Représentant au CESW et au GPS-W</i> Président	12/12/2017
Union Wallonne des Entreprises (UWE)	<i>Représentant au CESW, au GPS-W et au CWES</i> Secrétaire général et directeur du département emploi-formation	12/12/2017
Fédération Général du Travail de Belgique (FGTB) Wallonie	<i>Représentante au CESW et au GPS-W</i> Secrétaire générale adjointe	13/12/2017
Service Public Régional de Bruxelles	<i>Représentante à la PFES</i> Première attachée, direction politique de l'emploi	15/12/2017
BRUXEO (ex-CBENM, confédération bruxelloise des entreprises non-marchandes)	<i>Représentant au CSERBC et à la PFES</i> Directeur	22/12/2017
Cabinet Miet Smet	Collaborateur ministériel	06/05/2018
Union des Sociétés à gestion Coopérative et Participative Wallonie Bruxelles (USCOP)	<i>Représentant au CWES</i> Chargé de missions	17/05/2018
Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises (SAW-B)	Coordinateur du pôle études et animations	24/05/2018
FEBECOOP Flandre	<i>Représentant à la CSE</i> Directeur Flandre-Bruxelles	28/05/2018
Ressources	<i>Représentante au CWES et à la PFES</i> Conseillère juridique	28/05/2018
Vlaams Overheid	<i>Représentante à la CSE</i> Responsable au sein du département <i>Werk en Sociale Economie, Vlaams Overheid</i>	29/05/2018
FEBECOOP	<i>Représentant au CWES et au CCE</i> Secrétaire général (1994-2013)	05/06/2018
SPP intégration sociale	<i>Coordinateur du CFEP</i> Président du SPP Intégration sociale	13/06/2018
Vlaams Netwerk van Ondernemingen (VOKA)	<i>Représentante au SERV et à la CSE</i> Conseillère « Marché de l'emploi »	20/07/2018
Algemeen Christelijk Werkersverbond (ACW)	Président (2010-2017)	08/08/2018

Fédération des Entreprises de Belgique (FEB)	<i>Représentant au CNT et Groupe des 10</i> Directeur-général affaires sociales	08/08/2018
Vlaams Overleg Sociale Economie (VOSEC)	Président du Conseil d'Administration (2006 - 2013)	28/08/2018
Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV)	<i>Représentant à la CSE</i> Directeur du service d'étude de <i>Vlaams ABVV</i>	29/08/2018
Samen Sociaal Tewerkstellen (SST)	<i>Représentante à la CSE</i> Directrice	30/08/2018
Koepel Lokale Diensteneconomie (Koepel LDE)	<i>Représentant à la CSE</i> Directeur	31/08/2018
BECI	Coordinateur HUB Transmission	03/09/2018
FGTB Nationale	<i>Représentant au CNT et Groupe des 10</i> Président	03/09/2018
Vereniging voor Sociaal profit Ondernemingen (VERSO)	<i>Représentante au SERV et à la CSE</i> Directrice	05/09/2018
Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)**	<i>Représentants à la CSE</i> Conseillers au service d'études	06/09/2018
Brussels Enterprises Commerce & Industry (BECI)	<i>Président du CESRBC</i> <i>Représentant BECI à la PFES</i> Secrétaire général de BECI	10/09/2018
Groepmaatwerk (ex-VLAB)	<i>Représentant à la CSE</i> Directeur	12/09/2018
FGTB Bruxelles	<i>Représentant à la PFES</i> Chargé de missions auprès du bureau d'études	17/09/2018
Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB) Bruxelles	<i>Représentant à la PFES</i> Secrétaire interprofessionnel	18/09/2018
Cabinets Freya Van den Bossche (2009-2014) et Kathleen Van Brempt (2007-2009)	Collaborateur ministériel	20/09/2018
CSC Nationale	Conseiller au service d'études Président du Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC) (2006-2013)	04/10/2018
Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)	<i>Représentant à la CSE</i> Conseiller marché de l'emploi et formation professionnelle	11/10/2018
Conseil National du Travail (CNT)	<i>Président du CNT</i>	16/10/2018
ConcertES	<i>Représentant au CWES et à la PFES élargie</i> Secrétaire général	18/10/2018
CSC Bruxelles	<i>Représentant à la PFES</i> Conseillère au service d'études	07/11/2018

*Problème technique, pas d'enregistrement

**Entretien conjoint

Entretiens exploratoires (non enregistrés)

Organisation	Fonction indiquée	Date
ConcertES	<i>Président du CWES</i> Secrétaire général	07/09/2015, 16/03/016
CESW	Employée, Secrétaire de différentes commissions	4/03/2016
CESW	Employé au CESW, Secrétaire du CWES	07/03/2016 (par téléphone)
CESRBC**	Directrice (2007-2018) ; Employés au CESRBC et secrétaires de la PFES	17/05/2016
Agence-Conseil	Conseillère juridique	23/05/2016
Comité Européen des Associations d'Intérêt Général (CEDAG)	Président	10/10/2016
Gouvernement wallon	Ministre wallon de l'Économie (1988)	18/09/2017

**Entretien conjoint

Événements observés

Intitulé	Organisateur(s)	Lieu	Date
Séance de clôture de la Social Academy, « Le grand débat : l'avenir de la concertation sociale »	FEB	Bruxelles	16/06/2015
Table ronde, « Social services in European cross-industry social dialogue: towards a stronger and deeper involvement »	UNISOC	Bruxelles	01/04/2016
Workshop, « Comment organiser le dialogue avec la société civile ? »	InterEnvironnement-Wallonie & ConcertES	Namur	17/10/2016
Table ronde, « Comment organiser le dialogue avec la société civile ? »	Débat entre la FGTB, l'UWE, la FWA, IEW, ConcertES	Namur	17/10/2016
Auditions parlementaires sur la réforme de la fonction consultative	Commission des affaires générales et internationales du Parlement de Wallonie	Namur	24/11/2016
Conférence, « Concertation sociale : dessinons l'avenir »	Association des Professionnels RH (ADP) de Liège et du Hainaut	Namur	23/10/2017

ANNEXE 2 : SCHEMA D'ENTREVUE

Le schéma d'entrevue reprend les thèmes et sous-thèmes desquels découlent les questions posées lors des entretiens semi-directifs. Ces thèmes étaient adaptés à chaque entretien selon l'acteur interrogé et selon ses réponses au cours de la discussion.

Questions communes aux acteurs de l'économie sociale et aux partenaires sociaux

- Présentation de l'organisation (que représente-t-elle ? Est-elle elle-même membre d'autres organisation ?)
- Représentation institutionnalisée de l'organisation (où ? Pour faire quoi ?)
- Dynamique interne, relation avec les membres
- Intérêt pour la concertation sociale ? Pourquoi ? Définition de la concertation sociale ?
- Caractéristiques de la concertation sociale, traits saillants
- Organisation de la représentation : quels acteurs ? Quels critères ?
- Relation avec les acteurs politiques et les administrations ? Lesquels ? Dans quelle circonstance ? Quel genre de relation ?
- Quelles sont les fonctions/missions de l'instance X ? Comment se traduisent-elles en pratique ?
- Quelles sont les autres acteurs qui siègent à vos côtés dans l'instance X ? Quelles relations entretenez-vous ?

Questions pour les partenaires sociaux

- Évolutions de la concertation sociale
- Évolutions des instances de la concertation sociale
- Rapport aux organisations de la société civile
- Spécificités d'être un partenaire social
- Définition de la concertation sociale
- Connaissances sur l'économie sociale ?

Questions pour les acteurs de l'économie sociale

- Objectifs dans la représentation de l'ES
- Quelle reconnaissance pour l'économie sociale actuellement
- Dynamique de.s l'instance.s relative.s à l'économie sociale dans laquelle vous siégez ?
- Circonstances de création de cette instance relative à l'ES ?
- Définition de l'économie sociale
- Paysage de l'économie sociale, qui sont les acteurs autres que vous ?
- Relations avec les partenaires sociaux ?

Question pour les acteurs politico-administratifs

- Définition de l'économie sociale
- Politiques relatives à l'économie sociale ?
- Relation avec les acteurs du secteur ?
- Travail avec les instances ?

ANNEXE 3 : MINISTRES COMPETENTS

Les cinq tableaux suivants reprennent les compositions des différents gouvernements fédéraux (depuis 1988), de la Région de Bruxelles-Capitale (depuis 1989), de la Région wallonne (depuis 1988) et de la Région flamande (depuis 1992) telles que répertoriées par le Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP)²⁸⁰.

Il n'est question ici que des compétences en lien avec l'objet de recherche, c'est-à-dire les portefeuilles Économie, Emploi et, le cas échéant, Économie sociale. Les gouvernements ne se limitaient donc évidemment pas à ces acteurs, qui ont parfois vu leur portefeuille de compétences évoluer durant leur mandat. Chaque modification en lien avec les compétences pertinentes dans le cadre de la recherche est toutefois précisée.

Afin de faciliter la lecture, nous surlignons les ministres en charge de l'Économie sociale ainsi que ceux qui sont explicitement cités dans la thèse.

²⁸⁰ CRISP, « Gouvernements », URL : <http://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/> (consultée le 23 février 2019).

Gouvernements fédéraux

Gouvernement	Ministre(s) compétent(s)
9/05/1988-29/09/91 Martens VIII	Luc Van den Brande (CVP) : ministre de l'Emploi et du Travail Willy Claes (SP) : vice-premier ministre, ministre des Affaires économiques et du Plan, et ministre de l'Éducation nationale
29/09/1991-07/03/1992 Martens IX	Willy Claes (SP) : vice-premier ministre, ministre des Affaires économiques et du Plan, chargé de la Restructuration du Ministerie van Onderwijs Luc Van den Brande (CVP) : ministre de l'Emploi et du Travail, puis à partir de janvier 1992 Miet Smet (CVP) : secrétaire d'État à l'Environnement et à l'Émancipation sociale, adjointe au Premier ministre, et secrétaire d'État à l'Emploi et au Travail, adjointe au Premier ministre
07/03/1992-23/06/1995 Dehaene I	Melchior Wathelet (PSC) : vice-premier ministre, ministre de la Justice et des Affaires économiques Miet Smet (CVP) : ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la Politique d'égalité des chances entre hommes et femmes
23/06/1995-14/06/1999 Dehaene II	Elio Di Rupo (PS) : vice-premier ministre, ministre de l'Économie et des Télécommunications Miet Smet (CVP) : ministre de l'Emploi et du Travail, chargée de la Politique d'égalité des chances entre hommes et femme
12/07/1999-19/05/2003 Verhofstad I	Johan Vande Lanotte (SP) : vice-premier ministre, ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Économie sociale Laurette Onkelinx (PS) : vice-première ministre, ministre de l'Emploi Rudy Demotte (PS) : ministre de l'Économie et de la Recherche scientifique
12/07/2003-11/06/2007 Verhofstadt II	Bert Anciaux (Spirit) : ministre de la Mobilité et de l'Économie sociale, puis à partir de juillet 2004 Els Van Weert (Spirit) : secrétaire d'État au Développement durable et à l'Économie sociale, adjointe au ministre du Budget et des Entreprises publiques Franck Vandenbroucke (SP.A) : ministre de l'Emploi et des Pensions, puis à partir de juillet 2004 Freya Van den Bossche (SP.A) : ministre de l'Emploi, puis à partir d'octobre 2005 Peter Vanvelthoven (SP.A) Fientje Moerman (VLD) : ministre de l'Économie, de l'Énergie, du Commerce extérieur et de la Politique scientifique, puis à partir de juillet 2004 Marc Verwilghen (VLD)
21/12/2007-20/03/2008 Verhofstadt III	Josly Piette (CDH) : ministre de l'Emploi Sabine Laruelle (MR) : ministre de l'Économie, des Indépendants et de l'Agriculture
20/03/2008-19/12/2008 Leterme I	Joëlle Milquet (CDH) : vice-première ministre, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances Vincent Van Quickenborne (Open VLD) : ministre pour l'Entreprise et la Simplification
	Joëlle Milquet (CDH) : vice-première ministre, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances

30/12/2008-25/11/2009 Van Rompuy	Vincent Van Quickenborne (Open VLD) : ministre pour l'Entreprise et la Simplification
25/11/2009-26/04/2010 Leterme II	Joëlle Milquet (CDH) : vice-première ministre, ministre de l'Emploi et de l'Égalité des chances, chargée de la Politique de migration et d'asile
	Vincent Van Quickenborne (Open VLD) : ministre pour l'Entreprise et la Simplification
5/12/2011-26/5/2014 Di Rupo	Johan Vande Lanotte (SP.A) : vice-premier ministre, ministre de l'Économie, des Consommateurs et de la Mer du Nord
	Monica De Coninck (SP.A) : ministre de l'Emploi
11/10/2014-9/12/2018 Michel I	Kris Peeters (CD&V) : Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur
9/12/2018-... Michel II	Kris Peeters (CD&V) : Vice-Premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur, chargé de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées

Gouvernements de la Région de Bruxelles-Capitale

Gouvernement	Ministre(s) compétent(s)
12/07/1989-23/06/1995 Picqué I	Rufin Grijp (SP) : ministre de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie
23/06/1995-14/07/1999 Picqué II	Charles Picqué (PS) : ministre-président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Emploi, du Logement et des Monuments et sites
	Jos Chabert (CVP) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie, des Finances, du Budget, de l'Énergie et des Relations extérieures
14/07/1999-18/10/2000 Simonet I	Éric Thomas (PS) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement
18/10/2000-06/06/2003 de Donnea	Éric Thomas (PS) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement
06/06/2003-18/02/2004 Ducarme	Éric Thomas (PS) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement
18/02/2004-18/07/2004 Simonet II	Éric Thomas (PS) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de l'Énergie et du Logement
19/07/2004-15/07/2009 Picqué III	Benoît Cerexhe (CDH) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente
16/07/2009-07/05/2013 Picqué IV	Benoît Cerexhe (CDH) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique, puis à partir de mars 2013 Céline Fremault (CDH)
07/05/2013-19/07/2014 Vervoort I	Céline Fremault (CDH) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Emploi, de l'Économie et de la Recherche scientifique
20/07/2014-... Vervoort II	Didier Gosuin (FDF) : ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente

Gouvernements et exécutifs flamands

Gouvernement	Ministre(s) compétent(s)
21/01/1992-30/01/1992 Van den Brande I	Luc Van den Brande (CVP) : président de l'exécutif flamand, ministre communautaire de l'Économie, des PME, de l'Énergie et des Relations extérieures Leona Detiège (SP) : ministre communautaire de l'Emploi et de la Santé publique
30/01/1992-20/10/1992 Van den Brande II	Luc Van den Brande (CVP) : président de l'exécutif flamand, ministre communautaire de l'Économie, des PME, de la Politique scientifique, de l'Énergie et des Relations extérieures Leona Detiège (SP) : ministre communautaire de l'Emploi et des Affaires sociales
20/10/1992-13/06/1995 Van den Brande III	Luc Van den Brande (CVP) : ministre-président du gouvernement flamand, ministre flamand de l'Économie, des PME, de la Politique scientifique, de l'Énergie et des Relations extérieures Leona Detiège (SP) : ministre flamande de l'Emploi et des Affaires sociales, puis à partir de janvier 1995 Leo Peeters (SP)
20/06/1995-14/06/1999 Van den Brande IV	Theo Kelchtermans (CVP) : ministre flamand de l'Environnement et de l'Emploi Eric Van Rompuy (CVP) : ministre flamand de l'Économie, des PME, de l'Agriculture et des Médias
13/07/1999-10/06/2003 Dewael	Renaat Landuyt (SP) : ministre flamand de l'Emploi et du Tourisme (et à partir de mars 2003, ministre-vice-président) Dirk Van Mechelen (VLD) : ministre flamand de l'Économie, de l'Aménagement du territoire et des Médias, puis à partir de juillet 2001 Jaak Gabriels (VLD) : ministre flamand de l'Économie, du Commerce extérieur et du Logement
10/06/2003-14/06/2004 Somers	Renaat Landuyt (SP.A) : ministre vice-président du gouvernement flamand, ministre flamand de l'Emploi et du Tourisme Patricia Ceysens (VLD) : ministre flamande de l'Économie, de la Politique extérieure et de l'E-gouvernement
22/07/2004-28/06/2007 Leterme	Kathleen Van Brempt (SP.A) : ministre flamande de la Mobilité, de l'Économie sociale et de l'Égalité des chances Fientje Moerman (VLD) : ministre vice-présidente du gouvernement flamand, ministre flamande de l'Économie, de l'Entreprise, des Sciences, de l'Innovation et du Commerce extérieur Franck Vandembroucke (SP.A) : ministre vice-président du gouvernement flamand, ministre flamand de l'Emploi, de l'Enseignement et de la Formation
28/06/2007-08/06/2009 Peeters I	Kathleen Van Brempt (SP.A) : ministre flamande de la Mobilité, de l'Économie sociale et de l'Égalité des chances Fientje Moerman (VLD) : ministre vice-présidente du gouvernement flamand, ministre flamande de l'Économie, de l'Entreprise, des Sciences, de l'Innovation et du Commerce extérieur, puis à partir d'octobre Patricia Ceysens (Open VLD) Franck Vandembroucke (SP.A) : ministre vice-président du gouvernement flamand, ministre flamand de l'Emploi, de l'Enseignement et de la Formation

13/07/2009-26/05/2014 Peeters II	Freya Van den Bossche (SP.A) : ministre flamande de l'Énergie, des Villes et de l'Économie sociale
	Philippe Muyters (N-VA) : ministre flamand des Finances, du Budget, de l'Emploi, de l'Aménagement du territoire et des Sports
	Kris Peeters (CD&V) : ministre-président du gouvernement flamand et ministre flamand de l'Économie, de la Politique extérieure, de l'Agriculture et de la Ruralité
25/97/2014-... Bourgeois	Liesbeth Homans (N-VA) : vice-ministre présidente du gouvernement flamand et ministre flamande des Affaires intérieures, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la pauvreté
	Philippe Muyters (N-VA) : ministre flamand de l'Emploi, de l'Économie, de l'Innovation et des Sports

Gouvernements de la Région wallonne

Gouvernement	Ministre(s) compétent(s)
03/02/1988-10/05/1988 Coëme	Philippe Busquin (PS) : ministre de l'Économie, des PME et de l'Emploi pour la Région wallonne
10/05/1988-08/01/1992 Anselme	Bernard Anselme (PS) : ministre-président de l'exécutif régional wallon, chargé de l'Économie et des PME Edgard Hismans (PS) : ministre de la Rénovation rurale, de la Conservation de la nature, des Zonings industriels, de l'Emploi et de la Fonction publique régionale
08/01/1992-25/01/1994 Spitaels	Guy Spitaels (PS) : président de l'exécutif, chargé de l'Économie, des P.M.E. et des Relations extérieures Albert Liénard (PSC) : ministre du Développement technologique et de l'Emploi
25/01/1994-20/06/1995 Collignon I	Robert Collignon (PS) : ministre-président du gouvernement wallon chargé de l'Économie, des P.M.E., des Relations extérieures et du Tourisme Albert Liénard (PSC) : ministre du Développement technologique, de l'Emploi et de la Formation professionnelle
20/06/1995-12/07/1999 Collignon II	Robert Collignon (PS) : ministre-président du gouvernement wallon chargé de l'Économie, des P.M.E., du Tourisme et du Patrimoine Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS) : ministre du Budget et des Finances, de l'Emploi et de la Formation
12/07/1999-05/04/2000 Di Rupo I	Serge Kubla (PRL) : vice-président et ministre de l'Économie, des P.M.E., de la Recherche et des Technologies nouvelles Michel Daerden (PS) : ministre de l'Emploi, de la Formation et du Logement
05/04/2000-29/06/2004 Van Cauwenberghe I	Serge Kubla (PRL) : vice-président et ministre de l'Économie, des P.M.E., de la Recherche et des Technologies nouvelles Marie Arena (PS) : ministre de l'Emploi et de la Formation, puis à partir de juillet 2003 Philippe Courard (PS)
27/07/2004-06/10/2005 Van Cauwenberghe II	Michel Daerden (PS) : vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine Jean-Claude Marcourt (PS) : ministre de l'Économie et de l'Emploi
06/10/2005-20/07/2007 Di Rupo II	Jean-Claude Marcourt (PS) : ministre de l'Économie, de l'Emploi et du Commerce extérieur
20/07/2007-23/06/2009 Demotte I	Jean-Claude Marcourt (PS) : ministre de l'Économie, de l'Emploi, du Commerce extérieur et du Patrimoine
16/07/2009-10/06/2014 Demotte II	André Antoine (CDH) : vice-président et ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports Jean-Claude Marcourt (PS) : vice-président et ministre de l'Économie, des P.M.E., du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles

22/07/2014-28/07/2017 Magnette	Jean-Claude Marcourt (PS) : vice-président et ministre de l'Économie, de l'Industrie, de l'Innovation et du Numérique
	Eliane Tillieux (PS) : ministre de l'Emploi et de la Formation
28/07/2017-... Borsus	Pierre-Yves Jeholet (MR) : vice-président et ministre de l'Économie, de l'Industrie, de la Recherche, de l'Innovation, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation

ANNEXE 4 : CITATIONS ORIGINALES EN NEERLANDAIS

Cette annexe reprend les versions originales des citations en Néerlandais, qui ont été traduites en Français dans le corps du document.

1. Citations du Chapitre 5

(SST, #1) :

Wij zijn inderdaad niet gebonden op basis van activiteit maar op basis van de tewerkstelling van kansengroepen. Dus dat is iets heel unieks want ik denk dat dat bijna het enige paritair comité is in Vlaanderen en dus in België die nog niet georganiseerd is op basis van activiteit. Maar dus op basis van, de kernopdracht is tewerkstelling van kansengroepen.

(ABVV, #2) :

Er moet aandacht zijn voor valse concurrentie. Maar dat betekent niet dat je zegt van, ja, al die subsidies mogen er niet zijn of zo.

(UNIZO, #3) :

Jawel, het is denk ik zeer duidelijk wat die visietekst kan betekenen, alleen als je het akkoord dat er zou kunnen liggen enkel voor de sectorale, dus voor de sociale economie zelf, is er allemaal geen probleem. Maar eens dat daar een interprofessionele bijkomt, moeten er natuurlijk andere accenten nog bijkomen.

(SST, #4) :

Ook al hebben we daar als commissie niet zo heel veel mee te maken maar volgen zij toch echt met hun expertise [celle des partenaires sociaux interprofessionnels] van die adviesformulering, van die dynamiek van die verschillende sociale partners rond de tafel. Dus dat is op zich wel een goed gegeven. En ik denk dat de meerwaarde van de commissie vooral is, dat het eigenlijk het enige forum is waarop dat alle Vlaamse actoren betrokken op de sociale economie rond de tafel zitten. Dat is het enige, dat is alleen maar daar.

(Groep Maatwerk, #5) :

Dus alleen samenkomen met die groep [uniquement les représentants de l'économie sociale], ja, ik vind dat ook een stukje tijdverspilling, omdat je weet dat je elkaar gaat vinden, je weet dat je min of meer dezelfde ideeën hebt, je kunt dat op papier schrijven, maar je weet toch dat zolang dat je niet de discussie aangaat met die intersectorale partners heeft dat weinig zin, want, allez, je moet die meenemen. Dus het is precies dat je even gaat discussiëren in een virtuele wereld, maar de wereld is niet virtueel, want die andere partners bestaan. Dus je moet daar rekening mee houden.

(UNIZO, #6) :

We zijn het gewend om op een interprofessionele manier te kijken naar een bepaald topic. We zouden de sociale economie perfect kunnen bespreken in de commissie arbeidsmarkt van de SERV, want daar zitten alleen maar interprofessionelen. (...) De sectorale denken vooral over hun eigen sector, die kijken minder naar het interprofessionele.

(ACV – Économie sociale, #7) :

Dus dan hebben wij, als ACV, want wij hebben dat eigenlijk wel wat gepusht bij de opmaak van het nieuwe decreet sociale economie, hebben dan eigenlijk gepleit voor de oprichting van een overlegorgaan met de sectorale partners- Dus de sector in het overlegorgaan, maar ook met de interprofessionele sociale partners. En mijn doelstelling was eigenlijk tweevoudig. Enerzijds de vakbonden, ook de sectorale vakbonden integreren in het overlegorgaan, maar ook de sector, zowel de vakbonden als de werkgevers laten spreken met de interprofessionele sociale partners en vooral de interprofessionele werkgeversorganisaties VOKA, UNIZO en Boerenbond samen te zetten in een orgaan met de sectorale werkgeversorganisaties.

(Fonctionnaire, Vlaams Overheid, Departement Werk en Sociale Economie, #8) :

Ze hebben het meer, ik denk meest van allemaal nog over hun missie, maar dat is niet zozeer een alternatieve economie dan wel de inschakeling van die mensen. Maar dan denk ik ook wel een beetje aan hetgeen dat ze zelf op tafel leggen dan daar, want wij leggen het niet op. Ik zal het zo zeggen, het komt niet van ons op de tafel nu. Een alternatieve economie komt niet vanuit beleid op de tafel. Want het beleid is ook de dinge, het gaat over de tewerkstelling van, dat is eigenlijk de lijn die we nu moeten volgen.

(VOKA, #9) :

Als daar dan wordt gediscuteerd over de lonen, daar wordt gediscuteerd over outplacement, of daar wordt gediscuteerd over het eenheidsstatuut die hebben daar geen expertise. Die hebben nog niet genoeg arbeidsgerichten bijvoorbeeld om de discussies te voeren. Dus ze willen er eigenlijk wel bij, maar ze hebben niet echt de capaciteit. Ze hebben niet de mankrachten, ook niet altijd de visie, vind ik, om daarbij te gaan. En dus ik vind, dat is absurd dat dat een aparte federatie is. Zij zouden zich veel beter inschrijven en allieren. Eigenlijk hadden wij altijd gevraagd dat zij gewoon deel zouden uitmaken van ons. Dat zij zich zouden aansluiten bij ons. En als zij zich allieren, dan zijn zij gewoon een bedrijf zoals elk bedrijf. Oké, er zijn bedrijven met sociaal oogmerk. Maar eigenlijk zijn het in de game met gewoon reguliere bedrijven, in de realiteit. Maar zij kiezen er dan toch voor om zich toch nog apart te federeren voor alles wat dat regelgeving, technisch, subsidie aangaat.

(VOKA, #10):

En het dagelijks bestuur, dat is eigenlijk een beetje een petit comité, dus daar zit eigenlijk de top van de drie werkgevers en de drie vakbonden. Je zou een beetje kunnen zeggen, zoals je de Groep van Tien hebt van de raad, is dat een beetje dat wij, soms wel lachend zeggen, de G6.

(VERSO, #11):

Het strategisch van de anderen om VERSO niet te veel macht te laten winnen.

(VOKA, #12) :

Onder druk van een bezuinigende overheid zoeken sommigen naar nieuwe manieren om te ondernemen. Enkelen verschuiven zelfs volledig richting reguliere economie en tonen aan dat het kan : ondernemen met een maatschappelijke finaliteit. Omgekeerd zien we dat steeds meer 'reguliere' ondernemingen sociale doestellingen nastreven. Omdat ze het willen, maar ook uit noodzaak : bijvoorbeeld omdat steeds meer consumenten dat verwachten of omdat het steeds moeilijker wordt geschikte arbeidskrachten te vinden. Tegelijk zien we ook meer samenwerkingsverbanden tussen gewone ondernemingen en sociale economiebedrijven.

(VOKA, #13) :

Maar deze bedrijven rechtstreeks zijn ook lid van Voka. Soms zijn ze ook lid van UNIZO. En men sluit ook aan bij Voka en soms ook bij UNIZO omdat zij ook denken als onze werkgevers. Zij worden met dezelfde problemen geconfronteerd. Zij hebben ook last van te veel administratie, zij willen ook weten hoe dat de regelgeving in elkaar zit rond bijvoorbeeld milieuvergunningen. Wij richten heel wat diensten in, bijvoorbeeld opleidingen die geregeld worden rond HR en personeelsbeleid. Dat willen zij ook hebben. Dus voor heel behoeften hebben zij eigenlijk regulier dezelfde behoeften als veel van onze bedrijven. En dus sluiten zij aan bij Voka om meer deel te zijn van het netwerk en meer de dienstverlening te kunnen krijgen die onze bedrijven ook krijgen. Bovendien, nogal wat van deze bedrijven werken ook in opdracht of in onderaanneming of via enclave voor grote reguliere bedrijven. En dus waarom zijn zij ook bij Voka ? Omdat al die grote bedrijven ook bij ons zitten.

(FEBECOOP, #14) :

Toen was men over veel oneens, maar wat was het tof vanuit een zeker verontwaardiging eens van, neen, we zijn geen tewerk, we zijn geen, laat ons zeggen, een vuilbak van de vrije markt.

(VOSEC, #15) :

Het beleid heft nog geen juist beeld van deze sector met als gevolg de sector in zijn geheel niet incorporeert in zijn beleid en geen middelen daarvoor wil uittrekken.

(VOSEC, #16) :

Een erkend officieel orgaan die fungeert als advies- en studieorgaan en de echte sociale economie-ondernemingen erkent.

(VOSEC, #17) :

De sociale economie bestaat uit een verscheidenheid van bedrijven en initiatieven die in hun doelstellingen de realisatie van bepaalde maatschappelijke meerwaarden voorop stellen en hierbij de volgende basisprincipes respecteren : voorrang van arbeid op kapitaal, democratische besluitvorming, maatschappelijke inbedding, transparantie, kwaliteit en duurzaamheid. Bijzondere aandacht gaat ook naar de kwaliteit van de interne en externe relaties. Zij brengen goederen en diensten op de markt en zetten daarbij hun middelen economisch efficiënt in met de bedoeling continuïteit en rentabiliteit te verzekeren.

(Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie, #18) :

We hebben ook niet gezegd dat VOSEC niet mocht blijven bestaan, we hebben gewoon gezegd : de dialoog die wij faciliteren zal in de schoot van de SERV zijn, daar betalen wij ook een voorzitter, maar ook het secretariaat van de commissie is eigenlijk met middel van sociale economie in de dotatie aan de SERV gegeven, dus hetgeen dat wij betalen, zit in de SERV. Ze hebben zelf gekozen om VOSEC te laten opgaan.

(ACV, #19) :

Onze sectorale vakbonden BIE [Bouw Industrie en Energie] en LBC [Landelijke Bediendecentrale], vonden dat vervelend, VOSEC. Waarom vonden zij dat vervelend ? Omdat daar afspraken werden gemaakt onder de werkgeverskoepels en ook rechtstreeks met de Vlaamse regering, dus zij werden buiten spel gezet. Dus eigenlijk LBC en BIE en dan aan de kant van ABVV is de algemene centrale, die stonden daar eigenlijk in.

(Vlaams overheid, Departement Werk en Sociale Economie, #20) :

Het is door dat punt dat ik er eigenlijk ben opgekomen, naar het opentrekken naar een alternatieve economie, dan denk ik wel dat het wel een stuk bepalend is geweest, ook in een sociaal overleg, om door het feit dat door de rest beleidsmatig weinig ruimte is, beheerst dat ook niet het debat in het sociaal overleg, want dan zouden ze het al zelf op de tafel moeten leggen daar en dan denk ik- Een, het is dan een federale bevoegdheid al deels, als het gaat over- Dat helpt al niet, ...- Want uiteraard, Vlaanderen heeft ook een economisch beleid, dat zit dan wel bij een andere minister. Dat zit dan ook wel bij dezelfde groepen, maar er zijn andere vertegenwoordigers van die groepen.

(VOKA, #21) :

We hebben een aantal dossiers al gehad in de SERV waarbij we eigenlijk zelf hebben beslist om de deur te openen en andere partijen mee aan tafel te brengen. Omdat we denken dat dan soms toch het meer gedragen is dan als dat sociale partners alleen het klaren. Dat wil niet zeggen dat ze in het dagelijks bestuur komen. (...) We hebben eigenlijk bijvoorbeeld voor de discussie rond werkbaar werk, kwaliteit van arbeid, hebben we allerlei experts gevraagd. Hebben wij trouwens op een gegeven moment zelfs een burgerpanel gehaald waarbij burgers zelf konden aangeven hoe zij omgaan met stress. (...) En dus dat krijgen we wel meer en meer, dat we, al naar gelang het dossier, geregeld met anderen aan tafel zitten. Maar oké, je kunt dat doen en eventueel kunt je komen globaal tot een akkoord. En soms, wat ook gebeurd is, we doen een deel gezamenlijk en dan op een gegeven moment zeggen we, sociale partners, goed, nu sluiten we en nu gaan wij alleen voort. Maar we houden wel rekening met al wat er is gezegd, we gaan rekening houden met de input, met de insteken.

(VOKA, #22) :

Als de werkgevers te gefragmenteerd zijn, is ook de onderhandelingsbasis te zwaak. Je moet eigenlijk al onderhandelen met uw eigen bank voor je kunt onderhandelen met de vakbonden. Je probeert iets te onderhandelen, je probeert iets te zeggen. Maar uw eigen collegas zijn eigenlijk al niet akkoord. Dus dat is al een probleem. Je probeert de vakbonden te overtuigen, maar je moet eigenlijk die andere werkgevers ook overtuigen. Dus dat is zeer storend.

(VOKA, #23) :

Bon, Boerenbond, dat is de agrarische sector, vertegenwoordigt niet meer zoveel werkgelegenheid maar zit daar historisch nog altijd bij, als derde werkgeversorganisatie.

(VERSO, #24) :

[Ils représentent à peine] Maar twee procent, maar zij zijn historisch gezien wel een heel machtsbastion. Een rijk en sterk bastion met heel veel politieke tentakels. Dus zij hebben mensen op de kabinetten zitten en dus die zijn veel machtiger dan wij, ook al vertegenwoordigen wij een veel grotere groep. Wij zijn maar een klein VZW'ke.

(FEBECOOP Flandre, #25) :

Toen we het voorzitterschap genomen hebben, was dat net het moment dat we zagen dat het cooperatieve terug begon te groeien onderuit. Hebben we toch geprobeerd om dat te herdynamiseren onder ons voorzitterschap. In de zin herdynamiseren, wat hebben we gedaan? We zijn elk jaar een evenement gaan organiseren om de leden, de erkende leden van de nationale raad samen te brengen. We zijn ook gaan werken met werkgroepen, voorheen bestond dat niet en we hebben nu al jaren een werkgroep communicatie en een werkgroep wetgeving. Dus ja, je zou kunnen zeggen, we hebben daar het stof afgeblazen.

(Vlaams Overheid, Department Werk en Sociale Economie, #26) :

Dus ik denk dat mogelijk een misvatting was over wat dat dan- En ze [la collaboratrice du cabinet en charge de l'ES] heeft die dan, want ik vroeg het dan, ook op het moment dat het daar kwam, ik zeg ja, maar sociale economie staat in uw titel. Dan zei ze ja, maar dat zit voor ons onder gelijke kansen.

(Koepel LDE, #27) :

En dus in die periode, en dat is ook belangrijk dat je dat weet, kregen ook verschillende van die koepelorganisaties, ook wij, ook Lokale Diensteneconomie, rechtstreeks staatssteun van een minister om ondersteunende en capaciteitsversterkende dossiers uit te werken. Beschutte werkplaatsen die kregen geld, sociale werkplaatsen die kregen geld, wij kregen ook geld. En eigenlijk waren wij en de- Wij waren belangenverdediging en wij waren partner in het beleid op die manier. En het nadeel is altijd als je de beide bent, dan, moet je strategisch echt goed opletten wat je doet met die belangenverdediging, want je bent tegelijkertijd- Je moet geld ontvangen.

(SOCIARE, #28) :

De vertegenwoordiging van de non-merchant in de socio-economische raad wordt gedaan door CBENM-BSPO, maar die hebben geen groot secretariaat en dus de sectoren nemen die posten op voor hen en ik zetel dus voor de BSPO in de sociaaleconomische raad.

2. Citations du Chapitre 6

(ABVV, #29) :

Af en toe komt het kabinet wel naar de Commissie sociale economie, vaak om een toelichting te geven, maar dit was een beetje eenrichtingsverkeer. Als er onderhandeld wordt, dan kiezen ze ervoor om apart, met iedereen apart te spreken. Dus dan gaan ze apart een afspraak maken met de beschutte werkplaatsen. En zeker niet sociale partners algemeen samen of in één groep, nee.

(VOKA, #30) :

Deze commissie heeft eigenlijk als doel om na te denken, te reflecteren over het beleid van sociale economie. Dus het was de bedoeling van de wetgever dat dat niet enkel en alleen sociale partners interprofessioneel zouden zijn, maar dat daar ook een stem komt van de betrokken federaties die rechtstreeks de organisaties bij zich hebben en die eigenlijk het dichtst staan bij die praktijk. (...) Nu, die commissie heeft tot doel om na te denken over de lange termijn ontwikkelingen van sociale economie. Maar als u mij vraagt, ik vind dat die commissie niet werkt.

(ACV, #31) :

Officieel is het een overlegcommissie. Donc c'est une commission de concertation et pas d'avis. (...) Waarom ? Omdat de regering het officiële advies over alles van sociale economie eigenlijk moet stellen aan de SERV. En de SERV gaat dat dan doorverwijzen naar de commissie arbeidsmarktbeleid. Maar enkel sociale partners.

(ACV, #32) :

Op zich, de werklast van het laatste jaar bij de commissie sociale economie was niet groot. Het is niet dat er enorm veel dossiers zijn gekomen vanuit de regering. Het ligt een beetje stil. Dus het is ook niet zo dat de commissie sociale economie heel veel werk gehad heeft.

(Koepel LDE, #33) :

In het begin van de legislatuur was een groot conflict met Liesbeth Homans rond de maatregel SINE. Wij zijn naar de pers gestapt, naar de radio, naar de kranten. Wij zijn naar de parlementairen gestapt. We hebben een conflict uitgelokt en er is een parlementair debat geweest, waarbij dat eigenlijk ook bleek dat er binnen de meerderheid geen eensgezindheid was over die maatregel.

(VOKA, #34) :

Wij hebben veel liever dat we op het terrein wat meer samenwerken, vandaar ook dat zij ook allemaal bij ons zitten. Er wordt ook op het terrein samengewerkt. Dus daar willen wij gerust aan meewerken en verder kijken hoe dat we dat sociaal ondernemerschap eigenlijk meer generiek krijgen. Ook bij onze bedrijven, door samenwerking met. Maar in deze commissie zitten toch te veel een beetje, de plaat blijft hangen. Het is altijd hetzelfde riedeltje, hetzelfde liedje. Vraag maar subsidies, maar wij gaan dat niet steunen. Wij lobbyen wel voor een ander verhaal.

(Collaborateur cabinet Van Brempt, # 35) :

Voor mij was dat heel belangrijk, omdat nu zowel de hele Vlaamse regering als alle sociale partners, sociale economie erkennen als een volwaardige sector. Vroeger was dat zo'n beetje aan de kant.

(Koepel LDE, #36) :

Een adviescommissie is nog wat anders dan een zuivere belangenverdediging. (...) Maar gaan die zich dan ook voluit kunnen en mogen geven in een SERV-commissie, waar dat ze zich al moeten een compromis maken met alle andere sociale partners. En waarin zij eigenlijk ook weer opnieuw door de overheid beperkt worden in hun handelingsruimte tot een adviescommissie bij wijze van spreken.

(VOKA, #37) :

Er is ook een commissie bij de Vlaamse administratie. Maar die gaat louter over de subsidies. Bij het departement werk en sociale economie heeft een eigen commissie en daar beslist men wie contingenten krijgt, plaatselijke subsidies krijgt. Bon, daar maken we die abstractie van, dat is technisch, dat is de verdeling van de middelen.

(Collaborateur cabinet van Brempt, #38) :

Maar natuurlijk, de overheid kan ook op dit overleg bepaalde adviezen vragen. En dan moeten zij daar rond praten.

(FEBECOOP, #39) :

We gaan de cooperaties een aantal waarden respecteren, kunnen herkenning krijgen door het feit dat je herkenning krijgt, niet onbelangrijk heb je ook het recht om adviezen te geven aan de minister.

(ABVV – représentant pour l'économie sociale, #40) :

De koepelorganisaties die sturen hun memoranda, hun opmerkingen bij decreten ook naar ons. Omdat ze weten, zij gaan een stuk mee die rol van verdediging opnemen, hè. Omdat ze zelf niet rechtstreeks advies kunnen geven, gaan ze dus via de vakbonden proberen om hun standpunten mee in dat advies van de SERV te krijgen.

(Koepel LDE, #41) :

Het meest pijnlijke is eigenlijk vaak nog dat als het puntje bij paaltje komt en als men in de Sociale economie commissie nog over iets akkoord zou geraken, dan krijg je de discussie van, ja, maar eigenlijk is het maar een- Het is de SERV die de echte bevoegdheid heeft en de SERV-commissie heeft eigenlijk alleen maar een adviesbevoegdheid.

(ABVV, #42) :

Maar die draait, denk ik, niet goed om twee redenen. Enerzijds, de eerste reden is dat we geen adviesbevoegdheid hebben. Dus in tegenstelling tot alle andere commissies van de SERV is men niet verplicht om aan de commissie Sociale economie advies te vragen. Wel aan de SERV.

(Collaborateur cabinet van Brempt, # 43) :

De adviezen die zijn maken, moeten eigenlijk nog eens door de adviescommissie Werk bekrachtigd worden. Omdat zij- Ze zijn wel een commissie van de SERV, decretaal voorzien, maar het advies moet gegeven worden vanuit Werk. Maar heel veel adviezen, doordat zij er ook mee aanwezig zijn, worden wel meegenomen naar de- Allez, op dat vlak is er wel een doorstroom vanuit deze commissie naar de reguliere adviescommissie.

(ABVV, #44) :

We hebben geen adviesbevoegdheid. Dus in tegenstelling tot alle andere commissies van de SERV is men niet verplicht om aan de commissie Sociale economie advies te vragen. Wel aan de SERV.

(Vlaams Overheid, #45) :

Ik denk dat het ook met de beleidsevolutie op zich te maken heeft, waarbij we het beleid ook meer hebben willen opentrekken, heeft wel gemaakt dat er een heel ander soort dialoog, in de afgelopen tien jaar, voel ik wel dat er veel meer wederzijdse erkenning en herkenning is.

(VERSO, #46) :

Dus vandaag zien we dat de waarde die men hecht aan het adviesfunctie en aan het overlegfunctie is heel erg klein geworden.

(VERSO, #47) :

Ik ben hier nog maar twee jaar directeur. In deze twee jaar hebben wij twee of drie keer VESOC-overleg gehad, bijna niet. En als het een VESOC-overleg was, was het een beetje informatief maar geen echte dialoog tussen middenveld en regering. Dus het belang van deze, dat de regering hecht aan wat het middenveld, sociale partners, is veel kleiner geworden. Dus ook daar zit je in Vlaanderen in de maatschappelijke context waar het zeer moeilijk is om uw stem te laten tellen. In Vlaanderen heerst nogal een beetje de sfeer, wij zijn verkozen als politici, dus wij hebben het voor het zeggen, bemoei je niet.

(VOKA, #48) :

En dat is het probleem met die aparte groepen rond mobiliteit, rond leefmilieu, rond burgerparticipatie, dat is dat zij heel vaak voor hun eigen, kleine belang opkomen, enkel milieu, maar ze kijken niet naar de economie. Of enkel de verkoop van leasing wagens, maar ze kijken niet naar de files en de mobiliteit. Of enkel directe inspraak, maar ze houden geen rekening met de belangen van de bedrijven. En zo is dat heel de tijd. En dus dat is een beetje vind ik, een beetje een tweesnijdend zwaard. Ja, sociale partners moeten nu rekening houden met alle andere lobbygroepen die er ook bestaan rond allerlei thema's. Maar dat mag er niet toe leiden dat enkel en alleen het belang van een groep wordt doorgedrukt.

(VOKA, #49) :

Is het louter spreekbuis zijn van wat de leden vragen of is het ook een stuk vooruitdenken? En ook een stuk meebouwen aan de langeretermijnvisie?

(UNIZO, #50) :

Het is zeer moeilijk om tot een gezamenlijke visietekst te komen, waar iedereen zijn ei in kwijt kan. Ik denk dat we het hoofdzakelijk wel eens kunnen zijn over wat sociale economie is, maar als dat dan gaat over wat zijn dan een aantal elementen die dat we willen uitwerken, daar lopen we wel vast.

(VOKA, #51) :

Nu, in tegenstelling tot de federaal, in de SERV worden geen wat wij noemen, wettelijk bindende akkoorden gesloten, er worden geen cao's gesloten, er worden geen bijdragen bepaald. Dus wij maken akkoorden, maar die akkoorden gaan veelal over hoe wij denken dat beleid er moet uitzien. (...) [D]us dat zijn akkoorden, maar meer akkoorden die gaan over hoe wij vinden dat beleid moet zijn, minder akkoorden zoals we hebben met de Groep van Tien of zoals wij hebben met cao's in de markt, waar wij afspreken bijvoorbeeld, dat werkgevers een bijdrage betalen of wat dan ook. Dat doen we dus niet.

(VOKA, #52) :

En dus sociale zekerheid is opgebouwd. Waar de sociale partners en de bedrijven hebben gezegd, oké we gaan ze vet betalen, we gaan dat storten aan de overheid, we gaan daar pensioenen mee betalen. En dus heel dat inspraakmodel en beslissingsmodel van de sociale partners komt natuurlijk voort uit een context waarop zij de sociale verzorgingsstaat hebben gecreëerd. Maar ondertussen zijn het allang niet meer de sociale partners alleen, de overheid betaalt ook. Vroeger betaalde de overheid niet, maar nu de overheid meer en meer betaalt, meer rechtstreeks de sociale zekerheid. En nu dus terecht zegt die overheid, wij beslissen mee.

(VERSO, #53) :

Ja, eigenlijk is de bevoegdheid van de gewestigde stegen en dus ook het belang of de bevoegdheidsmaterie waarover ook sociale partners kunnen debatteren, overleggen en adviseren is gegroeid.

(VOKA, #54) :

Maar ja, het gaat niet meer om ons geld. Het is een dotatie die Vlaanderen krijgt. Dus eigenlijk is het een beetje van de Vlaamse regering. En dat is natuurlijk verschillend ten aanzien van vroeger. Vroeger was dat een pot die beheerd werd door sociale partners binnen de NAR (CNT) en dat was betaald met bijdragen van de werkgevers. Dus het was eigenlijk ook een beetje hun geld. Nu gaat dat over als een dotatie van Vlaanderen. En eigenlijk is dat nu het budget van de Vlaamse regering.

3. Citations du Chapitre 7

(UNIZO, #55) :

Natuurlijk sociale economie is een deel van die arbeidsmarkt, omdat we natuurlijk oplossingen zoeken voor personen die een bepaalde afstand hebben tot die arbeidsmarkt. En sociale economie is natuurlijk een doorgeefluik in onze visie om tot de reguliere economie te kunnen betreden. Dus ik denk dat de sociale economie daar een waardevolle speler in kan zijn en die doorstroomgedachte eigenlijk mee in te brengen.

(FEBECOOP, #56) :

Ja, als het gaat om de economie kritisch in vraag te stellen. Als je deze tekst leest [le brouillon du texte sur la vision de l'économie sociale des acteurs de la CSE], het heeft al, de focus zit hier volledig op tewerkstelling, dus men spreekt niet meer van een andere economie, je spreekt daar enkel nog over, het samenwerken met reguliere economie. (...) Iets waar we niet op toegegeven hebben, men wou eigenlijk overal de term sociale economie laten vervangen door maatwerk.

(UNIZO, #57) :

We zitten vandaag met een krapte op de arbeidsmarkt, dus concreet betekent er is niet genoeg populatie aanwezig om onze vacatures in te vullen. Dat is een kans voor de sociale economie onderneming om te zeggen : we gaan die mensen goed opleiden, we gaan ervoor zorgen dat die meekunnen. We kunnen nazorg bieden, dat kunnen zij uiteraard ook doen. Zij hebben de expertise in huis om die mensen te begeleiden.

(ABVV, #58) :

Het was zeker nuttig voor de politiek, want die hadden zoiets van, ja, al die verschillende belangen, we willen één iemand waar dat we mee spreken en waar dat we dan mee onderhandelen, hè, over het geheel. Dus dat was het nut dat de politiek erin zag.

(SST, #59) :

Een werkgeversfederatie, ja, absoluut. Dus de werkgeversfederatie, wij vertegenwoordigen vandaag een zesentachtig tal bedrijven in Vlaanderen en rond de tienduizend medewerkers.

(Groep Maatwerk, #60) :

Het is heel moeilijk om inderdaad te gaan spreken namens de sociale economie. ... Het is zo ruim. En er zijn ook zo veel gradaties in dat, ja, je moet een beetje gaan zien van hoe dat je sociale economie gaat opbouwen.

(Groep Maatwerk, #61) :

En wij vanuit de beschutte werkplaatsen, wij hebben een klassieke vertegenwoordigingsstructuur. We hebben 41 leden en we bouwen onze standpunten op. Onze

standpunten worden door de raad van bestuur goedgekeurd en wij dragen die uit. Een aantal aspecten binnen de sociale economie zijn veel minder formeel georganiseerd.

(VOKA, #62) :

En dat is natuurlijk wel wat bijna uniek is aan sociale partners, dat is dat zij heel de tijd afwegingen moeten maken.

(VOKA, #63) :

En die bedrijven, het enige verschil met onze bedrijven, met de reguliere sector is, zij hebben meer oog voor het sociale motief, zij hebben meer oog voor werknemers en zullen meer trachten zich aan te passen aan wat iemand kan, qua capaciteit. Maar het punt dat we altijd hebben gemaakt is, dat onderscheid klopt niet meer helemaal. Want ook onze bedrijven, ook veel reguliere bedrijven werven ook mensen aan die een beperking hebben, die werven ook mensen aan die twee, drie, vier jaar langdurig werkloos zijn geweest. Dus meer en meer zitten wij op groepen die het moeilijk hebben, groepen die nood hebben aan ondersteuning. En dus ook die groepen komen terecht bij onze bedrijven.

(VOKA, #64) :

Dus ik denk in alle eerlijkheid, je kunt de vraag stellen of dat de sociale partners de volledige representativiteit nog wel hebben. Of dat zij altijd nog alleen mogen beslissen. Ik kan die kritiek volgen, want ik denk inderdaad dat voor een aantal dossiers sociale partners ook nog een beetje te veel conservatief redeneren en soms teveel kijken naar het directe belang van de eigen leden. Soms te weinig naar de toekomst op de langere termijn. Dus die kritiek is zeker terecht, maar ik denk voor grote, en dat geloof ik echt, voor grote hervormingen, een regering alleen kan dat ook niet. Want die regering die moet om de vier jaar gekozen worden. Welke regering durft onpopulaire maatregelen nemen?

(ABVV, #65) :

Dus we zijn het vaak eens met de werkgevers van de beschutte werkplaatsen en sociale werkplaatsen als het gaat over beleid. Welke maatregelen moeten er zijn, welke subsidies moeten er zijn, wat is er belangrijk voor de mensen die daar werken? Daar gaan we vaker samen met SST, VLAB tegenover UNIZO, Voka staan dan dat we op een andere manier tegenover elkaar staan. Dus het is vaker een soort van bondgenootschap versus UNIZO, Voka dan dat het tegengesteld is. Dus in de SERV-commissie Arbeidsmarkt gaan we inderdaad soms de verdedigers zijn van de Sociale economie.

(UNIZO, #66) :

Het heeft geen zin om met dertig man aan een tafel te zitten, bij wijze van spreken. Want dan weet je daarmee vergaderen lukt niet. Het is nu soms al zeer moeilijk om met tien man te doen, dus laat staan dat we daar met heel wat mensen zitten, volgens mij werkt dat ook niet. En dan moet je u eigen de vraag stellen wat willen we dan bereiken met deze commissie?

(ACV, #67) :

Er is een wederzijds begrip voor elkaars standpunt.

(SST, #68) :

Dat is eigenlijk de enige plaats. En dat is, dat zou kunnen, dat is natuurlijk niet gemakkelijk, wel een forum zijn of een instrument zijn om een stukje inderdaad aan die visieontwikkeling te doen. En andere thema's die ons als sector dan behartigen en die ons verbinden. Ja, dat is altijd een beetje, ja, een wat artificiële overlegconstructie... Als je ziet dat het twee jaar duurt om altijd iets van plan te zijn met de visietekst over sociale economie moet zijn. Dan ja, kun je wel afvragen of dan eigenlijk wel het goede, of het forum dan wel doet wat het zou moeten doen. Of vraagteken dat ook de gehanteerde methodiek eigenlijk om tot die visietekst te komen dan wel juist is. Ik denk dat we verschillende punten wel kunnen evalueren.

(Groep Maatwerk, #69) :

Omdat ik weet dat als we dat moeten gaan onderhandelen met de werkgevers, de reguliere werkgeversorganisaties zoals Voka en UNIZO, dat we daar een heel groot probleem hebben, dat we daar niet uitkomen, dus ik vind het veel beter dat we zouden discussiëren onder elkaar, zonder dat we dat discussiëren in termen van output, zonder dat we gaan discussiëren in termen van, we moeten dat in een tekst neerschrijven. Want het is veel gemakkelijker met elkaar praten als je dat niet op papier moet zetten dan dat je moet gaan discussiëren over ieder woord die op papier staat. En dat is- Allez, ik denk dat we daar verkeerd begonnen zijn. Er zijn een aantal topics waar ik denk dat het een grote meerwaarde kan zijn om in overleg te gaan. Maar dan overleg in eerste instantie om te gaan begrijpen van een ieder bedoelt.

(ACV, #70) :

En ik werd ook wel gevraagd door die sectorale vakbonden om dat te doen, om zo een commissie sociale economie op te richten, zodat men op zijn minst on speaking terms is, want ik denk dan als men spreekt met elkaar, zal men elkaar misschien beter begrijpen en zal toch wel een beetje de destructieve houding van VOKA ten aanzien van sociale economie misschien een beetje gaan liggen. Want VOKA was toch heel contra, heel sterk tegen sociale economie. Ik ga niet zeggen dat dat veel veranderd is nu, maar op zijn minst kent men elkaar, kent men elkaar beter door die commissie, als ze veel komen trouwen, want ik denk niet dat ze altijd komen. Er is een overlegplatform.