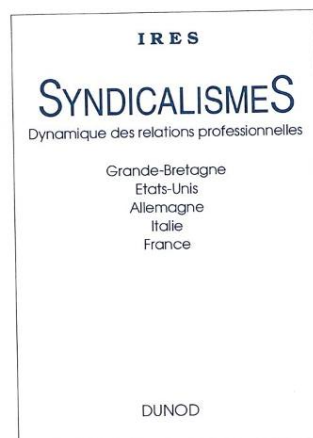


VIENT DE PARAITRE

*Les principaux systèmes
nationaux de
relations professionnelles*

*Les organisations et les
stratégies syndicales dans cinq
grands pays industrialisés*



L'internationalisation de l'économie et le développement de la construction de l'Europe rendent les questions sociales internationales de plus en plus brûlantes. Plus que jamais, une connaissance précise des principaux systèmes nationaux des relations professionnelles s'avère nécessaire.

Ce livre décrit les systèmes et les stratégies syndicales dans cinq grands pays industrialisés : Grande-Bretagne, Etats-Unis, Allemagne, Italie, France. Il permet de comprendre quelles différences se cachent derrière des réalités à première vue relativement proches. En effet chacun des syndicalismes évoqués s'enracine dans une histoire nationale qui lui est propre, entretient avec l'Etat et le patronat des relations spécifiques. Les formes d'organisation, les modes d'action se distinguent profondément les uns des autres.

Cet ouvrage invite donc à reconnaître la diversité des situations, pour s'interroger sur les enjeux actuels des relations professionnelles et sur la variété des réponses apportées dans les différents pays étudiés. Il fournit une vision riche et complexe du rôle joué par les conflits au sein du monde du travail et rend compte de l'importance de la négociation dans l'action syndicale. A l'heure de l'Europe sociale il est une source d'information et un outil pour l'action.

Les auteurs, sociologues et économistes, ont rédigé cet ouvrage au sein de l'Institut de Recherches économiques et sociales.

DUNOD - Vendu en librairie

Pour tout renseignement complémentaire :
IRES - Immeuble Maille/Nord 4 - 16, boulevard du Mont d'Est
93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX
☎ (1) 48 15 18 90 - FAX 48 15 19 18

BELGIQUE LES GROUPES À RISQUES

Mateo ALALUF, Estelle KRZESLO *

I - CHÔMAGE MASSIF, HAUT NIVEAU D'INSTRUCTION ET BASSE QUALIFICATION

1. LE CHÔMAGE

Depuis 1974, le chômage est devenu le problème essentiel de la société belge. En effet, en 1975, le chômage a connu une augmentation considérable (+ 70 %) par rapport à l'année précédente. C'est seulement depuis 1985, sous l'effet de la reprise de l'emploi que la courbe du chômage s'inverse (- 7 % par rapport à l'année précédente) et connaît une diminution jusqu'en 1990. Depuis lors, on assiste à nouveau à un accroissement très important du chômage.

Progressivement, l'industrie manufacturière à forte intensité de main-d'œuvre qui a connu les pertes d'emploi les plus importantes, s'est transformée en secteur à forte intensité de capital. Au contraire, le secteur des services, et surtout celui des services non marchands, est devenu de plus en plus intensif en main-d'œuvre.

Pendant toute cette période (1974 à 1992), pour compenser la destruction d'emploi, les gouvernements successifs ont pris des disposi-

* Université Libre de Bruxelles.

tions diverses visant à résorber le chômage et à augmenter le volume global de l'emploi. Ces mesures ont porté pour l'essentiel sur la formation professionnelle, l'encouragement à la création d'emploi (par dégrèvement de cotisations sociales) et au subventionnement public d'emplois précaires (les programmes de résorption de chômage).

Par rapport toutefois à l'ampleur du chômage ces mesures, bien qu'importantes, ne pouvaient revêtir qu'une portée bien limitée. Le chômage a eu un effet dépressif sur les salaires et un effet de détérioration des conditions d'emploi. D'une part, les politiques de résorption du chômage et, d'autre part, les politiques de main-d'œuvre des entreprises ont contribué ainsi à précariser le marché de l'emploi.

2. TITRES SCOLAIRES ET POSTES DE TRAVAIL

Globalement, comme dans l'ensemble des pays industrialisés, la scolarisation s'est considérablement développée en Belgique. La tendance séculaire à la diminution de l'âge d'entrée à l'école et à l'élévation des âges de sortie ont conduit à l'allongement des durées moyennes de scolarisation. La crise n'a fait qu'accentuer cette tendance : le manque d'emploi induit aussi une propension à prolonger la scolarité de manière à retarder le moment de la recherche difficile d'un emploi, du chômage ou de l'émigration.

Le système scolaire s'est aussi profondément transformé depuis l'industrialisation. Une première tendance consiste, depuis le 19^{ème} siècle, dans une certaine uniformisation des structures, une standardisation des procédures et une intégration des filières. De ce point de vue, l'enseignement technique et professionnel s'est articulé de plus en plus avec les filières de l'enseignement général. Cette intégration s'inscrit dans une tendance générale de modernisation de l'école, visant à faire de la culture technique une composante de la culture générale, tout en démocratisant très largement l'école. Mais cette évolution n'a empêché ni la subordination de l'enseignement technique et surtout professionnel, ni leur fonction de relégation dans les mécanismes de sélection et de hiérarchisation qui œuvrent dans le système scolaire.

De plus, avec l'augmentation du chômage depuis la crise, une nouvelle caractéristique se conjugue à cette évolution. Il s'agit de l'extension des modes de scolarisation dits en alternance qui superposent formation scolaire et travail en entreprise. Il s'agit en Belgique tout à la fois de la création dans les écoles de Centres d'Enseignement à Horaire Réduit (CEHR) en 1984 devenus à présent CEFA (Centres d'Enseignement et de Formation en Alternance) gérés par les réseaux sco-

lares traditionnels, des contrats d'apprentissage, des contrats d'apprentissage industriels et d'un ensemble d'associations de formation et d'insertion socio-professionnelles distinctes présentant un certain caractère de dispersion qui complique la tendance à l'unification ¹.

L'augmentation du niveau global d'instruction de la population qui s'est accentué en période de crise a entraîné une inflation des titres scolaires d'autant plus qu'on assistait simultanément au rationnement des postes de travail. Alors que les diplômés perdent ainsi de leur valeur sur le marché du travail, ce sont les non diplômés qui en pâtissent au niveau de l'emploi. Si bien que, paradoxalement, l'émergence d'une catégorie désignée comme faiblement qualifiée par rapport à l'emploi ne résulte pas d'une déficience du système de formation mais au contraire de son extension et de sa tendance à se généraliser.

3. LA DÉCOUVERTE DU MANQUE DE QUALIFICATION

C'est ainsi que l'on a redécouvert, toujours avec la crise, l'analphabétisme que l'on croyait cantonné au Tiers-Monde. D'abord se posait la question de l'immigration, c'est-à-dire de populations moins scolarisées dans leur pays d'origine. Mais à cela s'ajoutait aussi le constat de l'analphabétisme parmi les populations autochtones.

Cet analphabétisme mis en évidence ne correspond pas à une régression de la scolarisation en général, mais au contraire à l'augmentation considérable du niveau scolaire de la population. C'est précisé-ment cette hausse qui fait apparaître l'existence simultanée des groupes qui se trouvent écartés. En d'autres termes (et ne le savait-on pas déjà depuis longtemps ?), la démocratisation de l'enseignement cache aussi le fait que tous les groupes sociaux n'en profitent pas pour autant dans les mêmes proportions.

Du point de vue du chômage, on ne peut certes pas établir dans l'ensemble de rapport direct entre niveau d'instruction et perte d'emploi. En effet, d'un côté un niveau d'instruction élevé permet de mieux se placer dans la « file d'attente » des demandeurs d'emploi ; d'un autre côté cependant, un niveau de formation qui conduirait soit à une spécialisation trop restreinte, soit à des attentes élevées en matière d'emploi (salaire, responsabilité, conditions de travail...) pourrait retarder l'accès à l'emploi. De plus, en termes de segmentation du marché du travail, si le fait d'être peu scolarisé peut être une cause de relégation dans des segments secondaires du marché caractérisé par

(1) A. Rea, « Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes (1981-1990) », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1306-1307, 1991. Dans la Communauté flamande, la formation à temps partiel se fait notamment dans les « Experimenteel Deeltijds Onderwijs (EDO) », créés à cet effet.

la précarisation des emplois et des taux de rotation élevés, ces emplois n'en constituent pas moins des occasions de sortie du chômage.

Pendant toute la période d'augmentation soutenue du chômage en Belgique (1974-1985), ce sont toutefois les travailleurs les moins instruits qui ont été les plus vulnérables. En effet, dans la mesure où les candidats sont nombreux pour des emplois devenus rares, la sélectivité des employeurs devient plus forte au moment du recrutement. Même si les classifications d'emploi dans les entreprises ne sont pas modifiées, il convient désormais d'être plus instruit que précédemment pour occuper un même emploi. Ce sont les demandeurs d'emploi les moins scolarisés qui seront ainsi repoussés dans la file d'attente des candidats à l'emploi. En conséquence, on associera fréquemment dans les représentations le faible niveau d'instruction aux taux de chômage élevés.

De plus, ce même mécanisme expliquerait la vulnérabilité plus grande des publics faiblement scolarisés par rapport à l'enlèvement dans le chômage, c'est-à-dire au chômage de longue durée. Enfin une dernière étape séparerait ce public de l'éviction du marché de l'emploi : c'est le « découragement » qui la ferait franchir. Cela signifie qu'une personne souhaitant travailler ne rechercherait plus d'emploi, tant cette recherche, faisant suite à des échecs successifs, lui paraîtrait vaine. Si bien que le « travail découragé » serait la composante majeure du « chômage invisible », ne figurant donc pas dans les recensements. S'il n'existe aucune définition précise de ce phénomène on s'accorde à considérer que « le niveau de découragement » s'élève par rapport à celui du chômage, et que la propension des chômeurs âgés d'une part et de faible scolarisation d'autre part à se trouver dans cette catégorie serait plus grande ².

On se trouve défini comme « bas niveau » lorsque les emplois auxquels on peut prétendre accéder diminuent. On peut ainsi le devenir parce que l'on est trop vieux, femme ou immigré. Ce sont, en d'autres termes les circonstances de l'activité professionnelle qui contribuent à discriminer « les niveaux » et à les attribuer à des catégories déterminées d'emploi ou de chômage.

La prise en charge des « bas niveaux » par l'entreprise peut être illustrée par certaines initiatives liées aux fermetures d'entreprise à savoir les cellules de formation-reconversion, d'une part, et par l'émergence des « groupes à risques » dans les négociations collectives du travail, d'autre part.

(2) J.J. Sexton, **Le chômage de longue durée**, Eurostat, Office Statistique des Communautés Européennes, Luxembourg, 1988.

II - LES « CELLULES DE FORMATION-RECONVERSION »

1. DES PALLIATIFS AUX PERTES D'EMPLOI

Bien que de formes diverses, on peut décrire de manière synthétique ces initiatives de reconversion. Suite à des licenciements collectifs, des salariés menacés par le chômage s'engagent dans des actions qui, à défaut de sauver l'emploi, aboutissent à la création d'institutions qui visent tout à la fois à poursuivre par un autre moyen la vie collective de l'entreprise et à mettre à profit cette période transitoire de manière à assurer leur reconversion en vue de nouvelles possibilités d'emploi.

Ces actions comportent un volet formation et un volet reconversion. Même si les formations mises en œuvre sont riches et originales, le bilan en terme de reconversion paraît par contre bien plus modeste.

La première cellule de l'emploi a été créée en 1977 suite à la fermeture de l'usine de la MMRA à Athus (Minière et métallurgique de Rodange-Athus). Gérée paritairement, elle a regroupé quelque 1 500 sidérurgistes. Son objectif était essentiellement la réalisation du volet social de l'accord de désengagement qui devait permettre aux travailleurs de bénéficier d'un temps de réadaptation avec garantie de revenus (100 % des revenus de la première année, 90 % et 80 % respectivement les deux années suivantes). Le volet reconversion devant être assuré par une société créée à cet effet, la Société de Diversification du Bassin Luxembourgeois (SDBL). La cellule a existé jusqu'en 1980 ³.

C'est la fermeture d'une division de l'usine Glaverbel située à Gilly, près de Charleroi, qui entraînera en 1979 la signature d'une convention tripartite (Patronat, Syndicats, Gouvernement) qui offrait aux travailleurs soit le reclassement individuel avec une indemnité de départ supérieure aux indemnités légales et conventionnelles, soit l'entrée dans une cellule de formation-reconversion assurant, comme à Athus, une garantie de revenus, et une formation débouchant sur de nouveaux emplois à créer dans le cadre d'un projet d'initiative publique de rénovation-isolation de bâtiments à Charleroi. La formation des travailleurs pendant la période transitoire étant prise en charge par l'ONEM (Office National de l'Emploi) et par des associations d'éducation permanente liées aux organisations syndicales. Au démarrage, la cellule comptait 220 stagiaires, elle prendra fin en 1981.

Par la suite, on nommera cellules de formation-reconversion, ou encore Initiatives Locales d'Emploi (ILE), lorsque celles-ci ne sont pas liées à une fermeture d'entreprise particulière, les initiatives qui se constitueront sur ce modèle en régions wallonne et bruxelloise pen-

(3) L. Goffin, M. Mormont, et A. Tibesar, « La fermeture de l'usine d'Athus », **Courrier Hebdomadaire du CRISP**, n° 935, 1981.

dant toute la période caractérisée par une forte croissance du chômage, c'est-à-dire jusqu'en 1987⁴.

Il ne faut cependant pas se tromper quant à la signification des « cellules d'emploi ». D'abord, il ne s'agit pas de possibilités institutionnelles offertes aux travailleurs privés d'emploi, mais dans chaque cas, de palliatifs aux pertes d'emploi obtenus après des luttes sociales qui visaient dans la grande majorité des cas à empêcher des fermetures d'entreprise. Ensuite, pour trouver des solutions concrètes aux problèmes rencontrés par les travailleurs qui y participent, les cellules ou les projets qui en sont issus recourent aux plans de résorption de chômage (CST, TCT, ...), aux dispositions permettant l'octroi d'une allocation de reconversion à certains chômeurs indemnisés qui suivent une formation professionnelle⁵ ou encore au Prêt Subordonné Chômeur qui s'avère d'ailleurs insuffisant pour faire face aux charges résultant de la création d'une entreprise artisanale, mais trouvent aussi des moyens dans les projets financés par la Communauté Européenne et en particulier le Fonds Social Européen.

2. DÉGRADATION DES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Dans tous les cas donc, les deux principales organisations syndicales belges, même si chacune d'entre elles est inégalement impliquée dans les différents projets, se trouvent à la base de la création des cellules et y jouent un rôle très actif tout au long de leur existence. Même si les discours des organisations syndicales n'ont pas les mêmes accents : la CSC (Confédération des Syndicats Chrétiens) voit dans les projets issus des cellules une alternative aux formes d'entreprises existantes, alors que pour la FGTB (Fédération Générale du Travail de Belgique, syndicat socialiste) il s'agit de réactions défensives des travailleurs, il paraît clair qu'aux yeux des personnes concernées, les cellules constituent un pis-aller, une maigre compensation à la perte d'emploi que l'on a subie.

Il n'en reste pas moins vrai que progressivement les objectifs des différentes cellules et ILE se sont transformés. Initialement, les projets de création d'emploi devaient s'insérer dans le cadre d'initiatives

(4) Pour les cellules de formation-reconversion et les ILE, on peut se référer notamment à : Michel Olivier, « Premières expériences de cellules de formation-reconversion », in *Critique Régionale*, n° 9, 1983, pp. 38 à 50 ; voir aussi les *Courriers Hebdomadaires du CRISP*, n° 996, 1983 ; n° 1011, 1983 ; n° 1956, 1984 ; A. Lemoine, « Modèles expérimentaux de formation », in *Critique Régionale*, n° 15, 1987, pp. 45 à 60 ; I. Alvarez, J. Bude, C. Gobin, et P. Waaub, *Cellules d'emploi et environnement de crise*, Rapport de recherche de l'Institut de Sociologie de l'ULB, Bruxelles, 1987, tome II.

(5) Cette allocation de reconversion payée pendant un an maximum correspond au salaire brut antérieur mais plafonné.

publiques ou mixtes (Athus, Glaverbel) ; progressivement, les projets sont devenus majoritairement artisanaux ou de création d'emplois indépendants. Ainsi, de tentatives de reconstitution d'emplois « normaux », les cellules se sont-elles transformées en instruments de précarisation de l'emploi par le recours aux mesures gouvernementales de résorption du chômage ou encore par l'incitation à la création individuelle d'emploi. Dans tous les cas, il s'agit de tentatives pour échapper au chômage avec l'aide des moyens disponibles dont la portée reste quantitativement très limitée face aux pertes d'emploi enregistrées⁶.

C'est dans la mesure où les indemnités spéciales prévues en cas de fermetures et de licenciements collectifs, qui sont plafonnées et limitées dans le temps, ont été jugées insuffisantes par les travailleurs engagés dans des actions pour défendre leur emploi, que la pression syndicale a conduit à la constitution de fonds sociaux gérés paritaire-ment, garantissant pendant une période plus longue un revenu proche du revenu antérieur et dotés d'une structure de recherche d'emploi. C'est en résumé ainsi que l'on peut présenter la constitution de la Cellule d'Athus en 1977. Deux ans plus tard, l'objectif de formation sera accolé à celui de la reconversion et donnera lieu à la Cellule de formation-reconversion de Glaverbel.

Peu après, on assistera à la dégradation des possibilités matérielles de fonctionnement des cellules. Alors qu'au départ les participants revendiquaient un statut de travailleur et bénéficiaient d'une allocation de reconversion, progressivement ils se contenteront d'un statut de chômeur. En 1985, l'allocation de reconversion sera supprimée au profit d'une simple indemnité de formation professionnelle et le montant de celle-ci sera encore réduite en 1987.

De même, des projets qui, au départ, se voulaient collectifs, auront dans un second temps une coloration plus professionnelle et éducative, pour revêtir dans plusieurs cas un caractère individuel, voire même de reconversion vers des emplois d'indépendant.

Enfin, dans la structure de fonctionnement des cellules et encore plus des Initiatives Locales d'Emploi (ILE), alors qu'initialement les organisations syndicales et particulièrement les délégations syndicales des entreprises concernées marquaient profondément la constitution, l'orientation et la gestion des projets, elles céderont une partie de leur place à d'autres forces régionales ou locales, les cellules devenant ainsi affaire des spécialistes de la formation ou de la recherche de l'emploi.

(6) Une tentative d'évaluation est faite par I. Alvarez, J. Bude, C. Gobin et P. Waaub, *op.cit.* Ils estiment à environ 2 400 le nombre de travailleurs impliqués.

A ce moindre impact des organisations syndicales correspondra une redéfinition de la partition entre acteurs privés et publics, redéfinition qui déborde largement le champ des seules cellules et initiatives locales d'emploi.

Les « cellules » et les « ILE » ne s'adressent pas seulement aux « bas niveaux de qualification ». Cependant parmi les besoins de formation formulés par les salariés, les demandes d'alphabétisation et surtout de « remise à niveau » sont parmi les plus fréquentes. C'est parce que ces salariés perdent leur emploi que leur qualification devient problématique et que certains d'entre eux se découvrent alors analphabètes ou peu qualifiés.

Dans l'ensemble cependant, les cellules s'essouffleront avec le temps et c'est davantage à travers les procédures institutionnelles de la négociation collective que se fera, explicitement cette fois, la prise en charge des groupes définis comme « à risques ».

III - LES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

Dès le début des années soixante-dix, face à la crise de l'emploi, les revendications syndicales portaient essentiellement sur une réduction de la durée du travail pour résorber le chômage. Elles se sont cependant heurtées au refus des organisations d'employeurs alors que le chômage affaiblissait les capacités de négociation des syndicats. Si bien qu'entre 1975 et 1985 tout le système de négociation collective entraînait en crise.

Avec la reprise de l'emploi en 1985, la concertation sociale reprendra mais, dès la conclusion d'une convention collective interprofessionnelle en 1986, elle se distinguera des pratiques antérieures notamment par le fait que les « groupes à risques » constitueront un enjeu important dans la négociation entre syndicats et patrons.

Pour comprendre cette évolution passons rapidement en revue le système belge de concertation sociale.

La Belgique se caractérise par une longue tradition d'accords interprofessionnels, conclus au niveau national, entre les trois organisations syndicales interprofessionnelles représentatives (CSC, FGTB, CGSLB⁷) et la FEB (Fédération des Entreprises de Belgique), organisation patronale qui représente les grandes entreprises industrielles et commerciales et les organisations de Classes Moyennes pour les PME-PMI. Ces accords sont en général négociés pour une période de deux

(7) Regroupement des syndicats libéraux belges.

ans et couvrent des domaines importants de la vie sociale et économique : salaires et avantages sociaux, durée du travail, mais aussi aspects de la sécurité sociale, et normes de compétitivité des entreprises.

Au début des années 1970, la crise économique et le développement d'un important chômage ont eu pour effet de faire grincer les rouages de ce système qui paraissait si bien huilé. La radicalisation du discours patronal attribuant les difficultés conjoncturelles aux coûts salariaux, au climat social défavorable, aux coûts des investissements, aux coûts excessifs de la sécurité sociale et de l'assurance chômage, entraîne l'altération des relations sociales. Les syndicats s'efforcent de défendre le niveau des rémunérations et le volume de l'emploi, mais voient leurs capacités de négociation décroître et sont contraints d'adopter une attitude défensive.

Pendant plus de 10 ans (de 1974 à 1985), ce climat et la conjoncture ont rendu la conclusion d'accords interprofessionnels impossible et, dans une certaine mesure, ont favorisé les négociations de secteur et d'entreprise. Est significatif de cette période, l'interventionnisme gouvernemental dans des domaines qui relevaient jadis de la seule compétence des interlocuteurs sociaux : les salaires, le temps de travail et l'emploi.

En dépit de la tradition, c'est par arrêtés royaux, établis en vertu des pouvoirs spéciaux dont les gouvernements de l'époque se sont dotés, qu'une série de dispositifs sociaux non négociés au niveau interprofessionnel furent imposés, dont notamment le financement d'opérations d'embauche compensatoire ou de formation par des prélèvements sur la masse salariale, en lieu et place d'augmentations de rémunérations et d'octroi d'avantages nouveaux.

À la reprise des négociations interprofessionnelles en 1986, on s'interroge sur les inflexions nouvelles en matière de concertation sociale :

- D'abord, le rôle nettement plus actif du gouvernement. Sans parler de l'accord interprofessionnel de 1981 où son intervention fut quasi impérative, l'initiative gouvernementale joue un rôle non négligeable dans les accords interprofessionnels conclus à partir de cette date.
- Ensuite, et cela est surtout caractéristique de 1986, l'accord est constitué pour une part importante de **recommandations pour les négociations à des niveaux plus décentralisés**. Si bien que l'aspect « accord cadre » occupe une place plus importante dans les conventions interprofessionnelles et sectorielles.
- Enfin, on assiste aussi à des glissements du niveau des négociations dans le sens de la décentralisation des lieux de négociation. L'entre-

prise occupe de ce point de vue, malgré la reprise des accords interprofessionnels et professionnels, une place nettement plus importante que par le passé ⁸.

1. L'EMPLOI ET LA FORMATION AU CŒUR DE LA NÉGOCIATION INTERPROFESSIONNELLE

Depuis 1986, le contenu des accords accentue l'aspect de solidarité par la prise en compte des catégories défavorisées, comme les travailleurs disposant des salaires les plus bas, pour l'emploi des jeunes ou les chômeurs âgés. C'est en fait la première fois qu'une initiative envers les chômeurs impliquant une cotisation de 0,5 % prélevée sur la masse salariale est mise en œuvre. L'emploi et la formation occupent désormais une place notable dans le contenu des accords.

Les quatre accords interprofessionnels qui se sont succédé depuis 1986 ont contribué au financement du **Fonds national pour l'Emploi**, intersectoriel créé en 1981, et de **Fonds sectoriels** destinés à permettre le financement d'initiatives de création d'emploi et de formation pour les « publics à risques » ⁹.

Les deux organisations syndicales principales, la FGTB et la CSC, avaient fait figurer en bonne place la revendication de formation et d'emploi dans le cahier de revendications commun qu'elles avaient déposé ¹⁰, sous la forme d'une prolongation et du renforcement des mesures prises antérieurement, en souhaitant une attention particulière aux « groupes à risques » ¹¹ et un meilleur contrôle syndical de l'affectation réelle des fonds à ces publics.

(8) P. Blaise, « L'accord interprofessionnel du 7 novembre 1986 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1137, décembre 1986 ; « L'accord interprofessionnel du 18 novembre 1988 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1293 et 1224, 1988 ; « L'accord interprofessionnel du 27 novembre 1990 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1297-98, 1990 ; « L'accord interprofessionnel du 9 décembre 1992 », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1388-1389, 1993.

(9) Si les mesures de promotion de l'emploi en faveur des « groupes à risques » ont le mérite d'exister et ont l'avantage de résulter d'accords entre partenaires sociaux, il reste que le délai de mise en œuvre de ces mesures laisse parfois songeur... Ainsi, en ce qui concerne l'accord interprofessionnel de 1988, quand bien même des arrêtés d'exécution avaient été pris début 1989, il a fallu attendre le deuxième semestre de 1990 pour voir financer par le Fonds pour l'Emploi les premières initiatives prises dans le cadre d'une réglementation acquise depuis deux ans. Voir à ce propos l'article de M. Bodart, « Les mesures de résorption du chômage, Approche critique » in *Lettre d'information* n° 2, Point d'Appui Travail-Emploi-Formation, Bruxelles, juin 1993, pp. 3-10.

(10) Il est rare que la CGSLB soit associée à la réalisation de ce cahier de revendications, cela s'est produit uniquement en 1965 et en 1970.

(11) La définition des groupes à risques figure ci-après au point IV.

2. L'ÉVOLUTION DE LA COTISATION DE SOLIDARITÉ AU FIL DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS ET LA CRÉATION DES FONDS POUR L'EMPLOI

Suite à l'accord de 1981 dont nous avons fait état, des conventions sectorielles ou d'entreprise devaient en vertu de l'Arrêté Royal n° 181, conclure des accords appelés 5-3-3 qui imposent une modération salariale de 3 % et affectent le produit de celle-ci à une réduction du travail de 5 % avec une embauche compensatoire de 3 %. Les entreprises qui ne concluaient pas de tels accords devaient verser le montant de la modération salariale à un Fonds pour l'emploi à créer.

Dans la mesure même où l'impact des accords 5-3-3 en ce qui concerne le partage du travail disponible s'avère très peu probant, le Fonds pour l'Emploi connaît un tournant suite à l'accord interprofessionnel de 1988. Il aura désormais pour objectif de promouvoir l'emploi et la formation des groupes à risques.

En vertu de cet accord, tous les employeurs « *contribueront au financement des initiatives en matière de promotion de l'emploi par un apport de 0,18 % des salaires bruts en 1989 et 1990. En fonction des avis émis par les interlocuteurs sociaux, ce fonds soutiendra les efforts en matière d'emploi et de formation et ce par priorité pour les groupes à risques parmi les demandeurs d'emploi* » ¹². Ces groupes sont définis comme : « les jeunes à scolarité obligatoire partielle, les chômeurs à qualification réduite et les chômeurs de longue durée ».

En vertu de l'accord interprofessionnel de 1990 conclu pour la période 1990-1992, l'effort à consentir par les entreprises pour les groupes à risques passe de 0,18 % à 0,25 % de la masse salariale, dont 0,10 % réservée « aux catégories les plus vulnérables parmi les groupes à risques ».

Le dernier accord interprofessionnel de décembre 1992 pour la période 1992-1994 reconduit la cotisation de 0,25 % en faveur de l'emploi et de la formation des groupes à risques mais la ventile autrement : 0,10 % sont destinés à financer le Plan d'Accompagnement des Chômeurs ¹³ (PAC) qui procède d'une demande des représentants syndicaux, les 0,15 % restant seront utilisés dans les secteurs ou les entreprises.

L'accord précise également que les entreprises qui ont conclu une convention prévoyant des initiatives équivalentes sont dispensées de

(12) Accord interprofessionnel du 9/12/1992, cité par P. Blaise.

(13) Le plan d'accompagnement des chômeurs, mis au point par le ministre de l'Emploi et du Travail fin 1992 doit offrir aux demandeurs d'emploi, dont la dernière période d'inactivité atteint 10 mois, des opportunités de réinsertion professionnelle après bilan professionnel et personnel et, ensuite, l'orientation vers la recherche d'emploi et/ou une formation.

la cotisation. En l'absence de convention, cette cotisation sera versée pour alimenter le Fonds de l'Emploi.

En outre, à partir de l'accord interprofessionnel de décembre 1992, les secteurs qui collaborent au Plan d'Accompagnement des Chômeurs et font un effort supérieur à 0,15 % peuvent bénéficier d'aides financières dans le cadre du milliard de francs réservé par le Gouvernement au volet emploi de ce plan.

La prise en considération du cadre et des conditions de travail des femmes a permis d'envisager dans ce dernier accord interprofessionnel des champs d'intervention inattendus, à savoir le financement d'équipements collectifs (comme les crèches) permettant l'accès à l'emploi.

3. SOLIDARITÉ NATIONALE ET SOLIDARITÉ SECTORIELLE

Très clairement, ces accords ont pour objet d'assurer des formes de solidarité entre salariés actifs et chômeurs de manière à endiguer les processus de marginalisation. Selon le ministre de l'Emploi et du Travail de l'époque (1991), il s'agit de « *permettre une nouvelle extension des opportunités d'emplois au profit de ceux qui sont "spontanément" marginalisés par le jeu "normal" du marché du travail* »¹⁴.

L'idée sous-jacente à la mise sur pied des actions est que les représentants des employeurs et des travailleurs sont les plus à même d'élaborer des programmes d'insertion répondant aux besoins des secteurs et des entreprises en fonction du public cible et des moyens disponibles.

De fait, après des débuts assez chaotiques, s'est mis en place un véritable système de formation et d'insertion parallèle mais géré par une commission nationale ou par les commissions paritaires sectorielles, en dehors des instances publiques mais avec l'appui et l'aide de celles-ci. Les instances de formation constituées au sein des commissions des Fonds financent ou contribuent au financement des dispositifs existants tels le congé-éducation, les formations professionnelles individuelles, les contrats d'apprentissage industriels, etc. Mais elles sont aussi chargées d'agréer des programmes proposés par des tiers. Les promoteurs des projets peuvent être les entreprises, les groupes d'entreprises, les organisations professionnelles, les organismes paritaires (comme les fonds de sécurité d'existence) ou toute institution gérée paritairement. D'autres institutions (par exemple des associations relevant du secteur associatif) peuvent avoir accès aux Fonds de l'emploi national et aux Fonds sectoriels dans le cadre d'une convention avec des entreprises ou des secteurs. Dans tous les cas cepen-

dant, les avis des conseils d'entreprise ou des commissions paritaires compétentes doivent être suivis.

Deux types de projets peuvent être distingués : les **initiatives associant l'emploi et la formation** et les **initiatives d'insertion globale**.

Dans le cas des projets associant **l'emploi et la formation**, l'intervention financière est liée à une embauche directe. La formation est organisée par l'employeur ou une institution distincte et l'engagement doit consister soit en un contrat à durée indéterminée, soit en un contrat d'apprentissage industriel. L'intervention financière prévue au bénéfice de l'employeur est modulée.

Les projets **d'initiatives d'insertion globale** prévoient des actions de formation, d'insertion ou de guidance préalables ou parallèles à l'embauche. Les personnes concernées par ces projets doivent bénéficier de réelles possibilités d'emploi. Ces garanties d'embauche reposent sur l'engagement des entreprises ou des secteurs. Les interventions peuvent concerner les frais de formation ou de guidance ou être réservées en partie à une contribution au montant des rémunérations au moment de l'embauche.

L'examen des différents projets initiés dans le cadre des 0,18 % et des 0,25 % soulève un certain nombre de questions. En particulier, la définition des groupes à risques englobe-t-elle réellement les publics les plus vulnérables ?

Globalement on peut considérer que les 0,18 % et 0,25 % ont permis à des dispositifs déjà existants comme l'apprentissage industriel et les conventions formation-emploi ainsi qu'à la formation professionnelle en entreprise de fonctionner dans de meilleures conditions et avec plus d'efficacité.

Un certain nombre d'autres secteurs ont été incités à réactiver des dispositifs de formation déjà existants alors que des initiatives nouvelles ont également pu voir ainsi le jour. Il n'en reste pas moins cependant que l'accès à ces fonds est resté relativement limité par rapport aux moyens rassemblés et que la distance entre les intentions et les réalisations demeure grande.

4. LA DERNIÈRE ÉTAPE DE L'ACCORD DE 1992

L'accord interprofessionnel prévoyait, on l'a dit, la conclusion d'une convention collective interprofessionnelle relative aux demandeurs d'emploi ayant suivi le Plan d'Accompagnement des Chômeurs.

En juin 1993, suite à la Table Ronde Fédérale sur l'Emploi, les partenaires sociaux et le ministre de l'Emploi et du Travail sont convenus de proposer un **Plan pour l'embauche de jeunes chômeurs** dont un des objectifs est de réduire le coût du travail pour favoriser l'engage-

(14) Groupes à risques. Emploi et formation, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1991.

ment des jeunes chômeurs de moins de 26 ans par les entreprises supprimant totalement ou partiellement les cotisations de sécurité sociale (charges patronales et personnelles), pour l'embauche de jeunes chômeurs (plus de neuf mois de chômage) ou peu qualifiés et éviter leur enlèvement dans le chômage de longue durée.

Ces jeunes doivent être engagés dans le cadre d'un contrat de travail d'un an (deux fois six mois), qui peut être ensuite transformé en contrat à durée indéterminée. Ils sont donc rémunérés selon les barèmes légaux et conservent leurs droits à la sécurité sociale. Les organisations syndicales n'ont pas réussi à imposer au patronat un quota d'embauche.

IV - LES GROUPES À RISQUES DANS LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Les divers éléments, liés à l'augmentation du chômage que nous avons évoqués, contribuent à définir des groupes, qualifiés tantôt de faiblement scolarisés, de faible qualification ou de fragiles, c'est-à-dire de « bas niveaux », comme devant faire l'objet de mesures prioritaires et spécifiques.

La notion de « bas niveaux », si imprécise soit-elle, désigne en gros les personnes à faible scolarité initiale. Elle a pour fonction de tracer une ligne de partage entre ceux-ci et les autres. On pourra alors cibler des mesures différenciées les concernant. De même que des dispositifs particuliers prennent en charge les handicapés, les jeunes, les préretraités, les femmes, les immigrés, ... il pourra également en être ainsi pour les « bas niveaux de qualification ».

On se trouve défini comme « bas niveaux de qualification » lorsque les emplois auxquels on peut prétendre accéder diminuent. On peut aussi le devenir parce que l'on est trop vieux, femme ou immigré. Ce sont, en d'autres termes, les circonstances de l'activité professionnelle qui contribuent à discriminer « les niveaux » et à les attribuer à des catégories déterminées d'emploi ou de chômage, circonstances qui peuvent se modifier dans le temps, recouvrir des réalités différentes selon les secteurs d'activité, ...

Cela ne conduit pas pour autant à la désignation d'un groupe spécifique en termes de « bas niveaux de qualification » mais plutôt de « groupes à risques ». Le critère pour en faire partie est soit une situation de chômage prolongée, soit une menace réelle de perte d'emploi. En d'autres termes, la formation initiale insuffisante ne suffit pas à définir les groupes à risques mais, parmi ceux-ci, le manque de forma-

tion peut constituer un critère qui, combiné à d'autres (âge, sexe, secteur, région...), peut caractériser les groupes à risques.

C'est ainsi que notamment les formations de remise à niveau sont toujours présentes dans les dispositifs mis en place.

Si donc la notion est relative aux possibilités d'emploi existantes, c'est l'ampleur du chômage et la nécessité d'inventer des mesures palliatives qui contraindront les pouvoirs publics et les interlocuteurs sociaux à identifier et catégoriser les bénéficiaires de ces mesures palliatives.

Néanmoins, l'examen attentif des cahiers de revendications particuliers à chacune des deux organisations syndicales auquel s'est livré Pierre Blaise dans les documents cités, laisse apparaître entre la FGTB et la CSC des priorités sensiblement différentes : dès 1988 en effet c'est la CSC qui met l'accent sur la formation et l'emploi des chômeurs, et surtout des plus vulnérables, tandis que la FGTB insiste particulièrement sur le sort des chômeurs âgés, l'amélioration du statut des ouvriers et des travailleurs victimes de licenciements collectifs et les actions positives en faveur des femmes. Mais, selon la tradition, c'est un memorandum commun qui est proposé à la négociation où les priorités des uns et des autres ont fait l'objet d'accords préalables. Ceci peut peut-être expliquer en partie le caractère hétéroclite des groupes désignés à risques.

Selon les textes légaux, sont considérés comme appartenant aux groupes à risques :

1. Les chômeurs de longue durée (un ou deux ans de chômage selon l'âge) ;
2. Les chômeurs à qualification réduite, c'est-à-dire les travailleurs de plus de 18 ans qui ne sont pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement supérieur ;
3. Les jeunes de moins de 18 ans qui suivent une scolarité à temps partiel ;
4. Les demandeurs d'emploi non chômeurs qui désirent réintégrer le marché de l'emploi ;
5. Les chômeurs de 50 ans et plus.

En outre, sont également inclus dans le bénéfice de la mesure :

- les travailleurs bénéficiant d'une allocation d'handicapé,
- les personnes privées de droits sociaux (chômage, mutuelle) et bénéficiant d'une aide sociale ou du « minimex » (minimum de moyens d'existence),
- les travailleurs de plus de 50 ans, victimes d'un licenciement collectif.

Il ressort aussi, dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, que la définition des groupes à risques est à géométrie variable et que les initiatives et les dispositifs ont tendance à se spécialiser et à se diversifier.

V - DES INNOVATIONS INDUITES PAR LES CIRCONSTANCES

Dans le cas belge, le problème du manque de formation initiale se pose, d'une part, du point de vue de l'employabilité des chômeurs et, d'autre part, de celui de la vulnérabilité des travailleurs menacés par des fermetures ou des rationalisations d'entreprise.

1. LA REMISE À NIVEAU ET LES INTERLOCUTEURS SOCIAUX

Dans les deux cas que nous avons développés (les cellules de formation reconversion et les fonds pour l'emploi) les formations de remise à niveau sont toujours présentes dans les dispositifs mis en place.

Dans un pays où les taux de syndicalisation sont aussi élevés qu'en Belgique et où les organisations syndicales sont aussi présentes dans l'entreprise tout comme dans un système de concertation sociale organisé au niveau des branches, des régions et au plan institutionnel, on peut comprendre que la question des groupes à risques se trouve posée dans le cadre de la négociation collective.

Mais il s'agit là d'un domaine incontestablement neuf pour les partenaires sociaux et qui dément l'idée couramment admise suivant laquelle le champ de la négociation collective serait limité aux seuls travailleurs ayant un emploi, les interlocuteurs sociaux se désintéressant du sort de ceux qui en sont privés.

Or, dans le cas de la crise actuelle, c'est dès 1973 que les syndicats ont provoqué la réunion d'une Conférence Nationale de l'emploi ; ils se sont impliqués directement dans des projets de reconversion d'entreprise et ont été à la base des 0,18 % et 0,25 % de retenues salariales destinés aux groupes à risques.

Dans la mise en place des dispositifs, les partenaires se sont souvent interrogés pour savoir si l'action devait porter sur les salariés vulnérables dans les entreprises ou les chômeurs difficiles à placer et dans quelles proportions. Certes, du point de vue des résultats obtenus, même si l'on a pu observer nombre d'initiatives originales et pleines d'intérêt, en termes d'emploi leur portée paraît cependant nettement plus limitée.

La prise en charge toutefois des groupes à risques, la participation dans les projets de reconversion et la gestion paritaire des fonds recueillis au niveau professionnel et interprofessionnel ont contribué à modifier non seulement le champ de la négociation collective, mais même les interlocuteurs en présence. Examinons de ce point de vue le parcours des organisations syndicales.

2. LA TRANSFORMATION DES ACTEURS

Dans l'ensemble, les revendications mises en avant depuis 1974, c'est-à-dire dans une période de chômage, de rareté du travail et de « rationnement de l'emploi »¹⁵ poursuivent un double objectif défensif : dissuader les employeurs et les pouvoirs publics de procéder à des suppressions d'emploi en rendant les licenciements les plus coûteux possibles et, en cas d'échec, obtenir des compensations pour des travailleurs privés d'emploi¹⁶.

C'est sur ces revendications que se sont greffées des pratiques nouvelles et intermédiaires dans le sens où elles se situent certes **après** une défaite puisque le licenciement n'a pu être évité, mais **avant** de se retrouver au chômage. Si bien que dans beaucoup de conflits, la revendication pour l'obtention d'une cellule de formation-reconversion et ensuite l'organisation et la gestion de cette cellule ont occupé une place non négligeable dans les activités syndicales.

En dehors même du cas spécifique des « cellules », les questions de la reconversion et de la formation des salariés sont devenues des objets majeurs des relations professionnelles en Belgique. Ainsi, l'accord interprofessionnel conclu en 1986, et reconduit après, prévoit la création d'un « fonds pour l'emploi » dont nous avons exposé les conditions de fonctionnement.

Du point de vue syndical, en période de crise et de chômage, le renouvellement de la revendication résulte du fait que les démarches traditionnelles se trouvent atteintes dans leur double composante : la revendication salariale se heurte au refus des employeurs et aux politiques d'austérité des gouvernements et la réduction du temps de travail (revendiquée précisément pour endiguer le chômage) au lieu de s'accroître, s'en trouve freinée.

D'une part, le rapport de forces ne permet pas de diminution du temps de travail sans une diminution des salaires et, d'autre part, l'emploi devenu ressource rare rend improbable que des salariés supposés rationnels se retirent volontairement du marché ou orientent librement leurs pratiques vers le partage de l'emploi disponible¹⁷. La crise des négociations collectives est alors le reflet de ce double blocage.

(15) Selon les termes de Jean Vincens, « Politiques d'emploi et rationnement du travail », M. Maruani et E. Reynaud ed., *France-Allemagne : Débats sur l'emploi*, Paris, Syros, 1987.

(16) Nous avons développé cette question dans « Atypical employment and the trade unions in Belgium : The precariousness of strategies », G. et J. Rodgers, *Precarious jobs in labour market regulation*, ILO, Genève, 1989, pp. 249 à 266.

(17) A.C. Decoufle et M. Maruani, « Pour une sociologie de l'emploi », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 3, 1987.

La position des employeurs que l'on peut schématiser en matière d'emploi en termes de flexibilité et comme voulant introduire un « système de dérogations »¹⁸ ne conduit d'ailleurs guère que vers des négociations susceptibles pour le moins soit de limiter les dérogations, soit d'y adjoindre des mécanismes de contrôle.

En conséquence, ni la rencontre des interlocuteurs en présence en vue de conclure des accords, ni le domaine couvert par ceux-ci, à savoir la reconversion des travailleurs et des activités et ni la forme de « cellules de formation-reconversion » et encore moins les fonds pour l'emploi ne sont inscrits dans des stratégies préétablies. Au contraire, ne doit-on pas les envisager comme autant de transformations et de capacités d'innovation sociale induites par les circonstances ?

En ce qui concerne les pouvoirs publics, on peut envisager leur intervention comme un soutien à l'activité économique, une rationalisation des structures productives et un maintien de l'ordre social. Il s'agit, ce faisant, par rapport aux sélections opérées par le marché dans la population active, d'une codification des différences produites. La gestion des cellules et ILE correspond ainsi à une utilisation des lois et règlements qui concernent diverses formes d'indemnisation du chômage et des dispositifs de formation professionnelle. Sans qu'il y ait pour autant volonté a priori de différencier, l'intervention de l'État se fait par rapport à une norme (le contrat d'emploi à durée indéterminée) qui se traduit en l'occurrence par une précarisation de l'emploi inscrite dans un cursus de déclassement professionnel. Ici, la question de S. Erbes-Seguin et C. Gilain qui consiste à savoir si l'action classificatoire de l'État doit être considérée seulement comme un « effet » mais peut-être aussi comme « fonction de la loi », prend toute sa signification¹⁹. En Belgique, ces nouvelles partitions prendront, entre autres, la forme des groupes à risques.

Les reconversions d'activité, que nous avons brièvement décrites, ont bien comme contexte des bouleversements économiques et sociaux considérables. Aussi, serait-il plus important de s'interroger davantage sur les transformations que subissent les acteurs, plutôt que d'isoler ces événements et d'y déceler seulement des effets de stratégies d'acteurs.

Si l'on considère l'emploi comme le rapport du travailleur à son poste, le chômage comme les opérations de reconversion illustrent bien le caractère conditionnel et fragile de ce lien. La difficulté de

(18) M. Aslin et J. Oyce, « Flexibilité du temps de travail », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, n° 1148-1149, 1987.

(19) S. Erbes-Seguin et C. Gilain, *L'Etat et l'emploi*, F. Michon et D. Segrestin éd., L'emploi, l'entreprise et la société, Paris, Economica, pp. 257 à 267.

l'analyse réside alors dans la capacité de problématiser l'emploi comme rapport instable plutôt que comme objet achevé. Il s'agit alors d'essayer de comprendre la transformation des acteurs, et plus précisément du salariat, comme processus mis en œuvre par des agents et des conditions.

* *
*