

École syndicale de Bruxelles
Fiche d'actualité – 2012/4

Une municipalisation de l'emploi risquée

Pour gérer les demandes d'emploi, de nombreuses structures se sont mises en place dans les communes bruxelloises. Elles rapprochent l'offre du citoyen mais créent aussi des marchés sous locaux de main d'œuvre.

La Région de Bruxelles-Capitale a du faire face, dès sa création, à une explosion du chômage, touchant tout particulièrement les jeunes issus de l'immigration ouvrière. Cette situation est allée en s'aggravant d'année en année, avec l'approfondissement de la crise de l'emploi, pour dépasser le seuil des 30% de Bruxellois sans emploi, âgés de moins de 25 ans. Étape après étape, à défaut de pouvoir infléchir cette dynamique morbide du marché de l'emploi bruxellois, les pouvoirs publics vont recourir de plus en plus à des leviers d'action locale, en associant à la politique régionale les initiatives du tissu associatif et des municipalités.

1. Étape 1 : les dispositifs locaux d'insertion socioprofessionnelle

Disposant, à partir de 1989, de ses propres leviers d'intervention en matière d'emploi, la toute jeune région s'est attelée d'emblée à deux choses : de un, de se doter, au départ de l'ancien service subrégional de l'ONEm, d'un outil public de placement régional (l'ORBEm, aujourd'hui rebaptisé Actiris), et de deux, de mettre en œuvre une politique volontariste d'insertion socioprofessionnelle ciblée sur les jeunes. Pour ce faire, le premier gouvernement régional (1989-1995) s'est appuyé sur les initiatives prises face à l'exclusion des jeunes par les acteurs locaux : CPAS, associations d'aide à la jeunesse et centres d'enseignement à horaire réduit. L'expérience de la Mission Locale Jeunes de Saint-Gilles a ainsi servi de modèle à la création des missions locales qui sont, depuis lors, actives à Bruxelles. Pour mémoire, la FGTB de Bruxelles était partie prenante à la création de cette première mission locale du pays, au côté de la CSC et de l'Union des Entreprises de Bruxelles (aujourd'hui BECI). Le projet était porté conjointement par la Commune de Saint-Gilles, son CPAS et l'asbl saint-gilloise Formation Insertion Jeunes¹. L'idée originale consistait à mobiliser en faveur de l'emploi des jeunes toutes les ressources locales et de monter de nouvelles filières d'emploi et de formation.

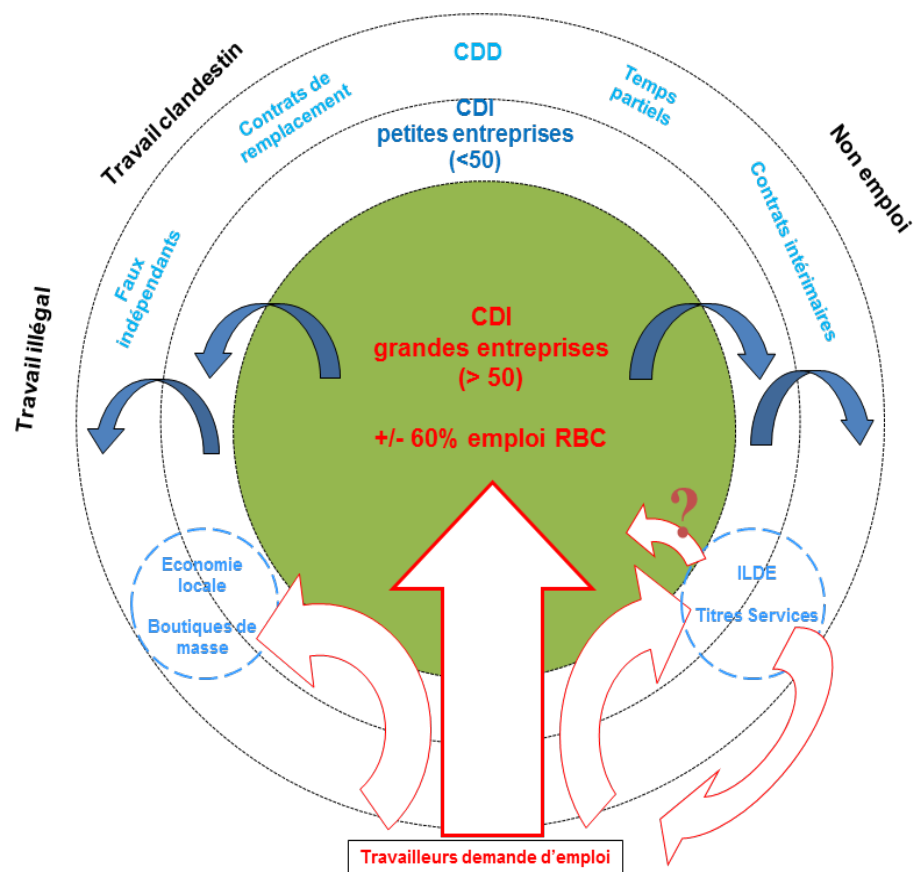
À l'époque, on se représentait schématiquement le marché de l'emploi au travers de trois cercles concentriques, avec, en son centre, le marché primaire de l'emploi durable (la cible) dans les grandes entreprises, bénéficiant de la défense collective des syndicats et, autour, le marché secondaire avec le deuxième cercle des emplois dans les petites entreprises, sans défense collective (comme le commerce indépendant et l'artisanat) et, à la marge, la zone grise de l'emploi précaire, des contrats atypiques (CDD, contrat intérimaire...), du travail au noir et du non emploi. C'est dans cette zone grise de non droit que la majeure partie des jeunes des quartiers populaires galèrent, espérant des années durant obtenir un « vrai » emploi. À l'époque déjà, le développement cloisonné de l'emploi était centrifuge : ceux et celles qui restaient trop longtemps au chômage glissaient vers les segments d'emploi plus précaires.

L'intention politique consistait à aller, dans les quartiers, à la rencontre de ces milliers de jeunes en errance, qui ne fréquentaient pas les services centraux de l'ORBEm et de leur proposer un dispositif d'emploi et de formation, « sur mesure », qui les conduise le plus rapidement possible à l'emploi durable dans une grande entreprise bruxelloise. Le cas échéant, la collaboration des délégués syndicaux de l'entreprise était sollicitée pour les

¹. Cette association est toujours active aujourd'hui en éducation permanente et en insertion socioprofessionnelle. C'est suite à la prolongation de la scolarité obligatoire à 18 ans qu'elle fut créée en 1993 par des militants associatifs et André Willain, permanent de la CGSP Enseignement.

prendre en charge et veiller à leur bonne intégration dans les collectifs de travail. Pour justifier ce déploiement particulier de moyens publics, doublant les mesures plus classiques de placement, l'argument de la discrimination positive était avancé. La mise sur pied, en 1988, d'une filière de formation en alternance avec l'entreprise Schindler et les centrales du métal de la FGTB et de la CSC a fait longtemps figure de référence. Cette formation ouvrit les portes à l'emploi durable à de nombreux jeunes sans qualification, comme, un peu plus tard, le dispositif similaire mis en place à l'hôtel Conrad avec Horval, la centrale syndicale de l'Horeca.

Si ces nouveaux dispositifs, dits d'insertion socioprofessionnelle, étaient délibérément ancrés dans les quartiers, avec la préoccupation d'agir au plus proche des réalités de vie des jeunes travailleurs sans emploi, la politique de la Région s'inscrivait aussi dans une approche centralisée du marché de l'emploi. L'ORBEm s'est vu reconnaître un rôle de régulation régionale. Interrogés en 1990 sur l'opportunité de créer à l'instar des deux autres régions des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, pour encadrer paritairement ces dispositifs locaux (par zone communale et intercommunale), les interlocuteurs sociaux en ont d'emblée écarté la perspective, privilégiant l'encadrement de la politique de l'emploi qu'ils exercent centralement sur l'ensemble du marché de l'emploi, au travers du comité de gestion de l'ORBEm et du Conseil économique et social.



2. Étape 2 : le recours à l'économie locale

Au cours de la seconde moitié des années 90, la faible ouverture des grands secteurs économiques bruxellois à l'emploi des Bruxellois amena les pouvoirs publics de l'époque (deuxième gouvernement régional 1995-1999) à explorer d'autres pistes d'emploi, complémentaires aux filières d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle. L'attention s'est tournée alors vers l'économie locale, l'économie sociale et les services de proximité aux familles.

Entretemps, avec l'accélération des mutations de l'économie urbaine (déindustrialisation et essor des services), le marché secondaire des petites entreprises et des emplois atypiques a pris du volume. De nombreuses entreprises ont externalisé une partie des activités qui ne relèvent pas de leur métier de base (comme le nettoyage des locaux, le gardiennage, la logistique, la gestion informatique...). Elles font appel de plus en plus à la sous-traitance d'entreprises de services ; des grandes mais aussi beaucoup de petites entreprises, plus flexibles et moins chères, au détriment trop souvent de la qualité des emplois. Par ailleurs, les boutiques de masse font progressivement leur apparition dans les quartiers et les noyaux commerciaux désertés par les petits indépendants, dans le secteur notamment du commerce de proximité et de l'artisanat (garages...). De petites entreprises franchisées, placées sous le joug commercial des grands groupes capitalistes occupent – exploitent – nombres de travailleurs précaires. La zone grise gonfle tout autant par le recours de plus en plus systématique des entreprises à de faux indépendants, à de faux travailleurs intérimaires (hors condition légale), voire à des pourvoyeurs de main d'œuvre clandestine.

Dès lors, les emplois dans les petites entreprises et les emplois atypiques sont devenus la nouvelle cible de la politique de l'emploi... à défaut de mieux !

Les pouvoirs publics vont tenter de s'appuyer sur les moyens importants investis dans la rénovation et la revitalisation économique des quartiers populaires (contrats de quartier, revitalisation des noyaux commerciaux, URBAN) pour créer de l'emploi local et initier des projets d'économie sociale et de formation par le travail dans le pavage des rues, la rénovation de logements sociaux ou encore la réfection des façades d'immeuble. Apparaissent alors les premières initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) qui font aujourd'hui l'objet d'un soutien structurel de la Région. C'est aussi l'époque où le Gouvernement fédéral lance les entreprises d'insertion, le programme de transition professionnelle, la systématisation des mises en l'emploi des bénéficiaires des CPAS (article 60) ou encore la mise à disposition des ménages et des entreprises de chômeurs de longue durée, via les agences locales pour l'emploi.

La tentative annoncée est de créer des emplois de courte durée (dits emplois de transition), en espérant que l'acquisition sur le tas d'une expérience professionnelle suffisante permette aux travailleurs remis au travail d'accéder au terme de leur contrat à un emploi durable dans les créneaux plus stables du marché de l'emploi.

Au début des années 2000, le Fédéral va donner un important coup d'accélérateur à cette politique d'activation de l'économie locale et de l'économie sociale en prenant deux mesures : les titres services qui vont permettre la création de dizaine de milliers d'emplois de proximité et les plans ACTIVA et SINE (déduction des allocations de chômage du salaire et exonération des cotisations ONSS patronales).

De véritables poches d'emplois précaires se forment à la marge du marché de l'emploi, sans réelles certitudes que les travailleurs qui s'y engouffrent, puissent en sortir et accéder à terme à un emploi durable. Au contraire, tout permet de craindre la formation de ce que Robert Castel appelle du précaire.

3. Étape 3 : l'activation des marchés locaux de l'emploi

La troisième et dernière étape de la municipalisation de la politique de l'emploi prend forme dans la foulée du plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs, lancé en 2004 par le gouvernement fédéral et les régions. La Région bruxelloise s'engage alors à activer systématiquement dans les démarches d'emploi de ses près de 100 000 travailleurs sans emploi... avec la menace de sanction ONEm en cas d'efforts jugés insuffisants.

L'ORBE, devenu pour la circonstance Actiris, doit pour cela renforcer les effectifs de son service d'accompagnement individuel des demandeurs d'emploi. Les locaux de son siège central ne peuvent pas suffire pour les nouvelles cohortes d'accompagnateurs (coachs). L'Office régional décidera de se décentraliser, pour se rapprocher des demandeurs d'emploi. Depuis lors, ils sont accueillis et pris en charge dans 19 antennes locales (une par Commune). Par souci d'efficacité, les antennes d'Actiris vont être regroupées avec les services locaux de la Commune (CPAS, ALE, mission locale...). La création de maisons de l'emploi est ainsi encouragée par Actiris. Si Actiris a tenu à garder au siège central son service aux employeurs, les maisons de l'emploi ont clairement reçu le mandat d'Actiris d'organiser à l'échelon local via les services communaux la prospection des employeurs et le lancement de projets «innovants».

Le risque est donc bien réel d'aboutir à la formation de sous-marchés communaux de l'emploi aidé, éloignant davantage encore les travailleurs fragilisés de l'emploi durable.

Les maisons de l'emploi offrent aux municipalités des leviers d'intervention directe sur le marché de l'emploi. Les Communes entretiennent des relations privilégiées avec les entreprises locales, dans le cadre notamment de leurs compétences en matière d'urbanisme. Elles ne manquent pas d'en user pour inciter au recrutement de leurs concitoyens. Elles sont donc, de prime abord, les mieux placées pour constater les dérives et prévenir les abus de certains employeurs locaux sans scrupules. Elles pourraient devenir de bons alliés des syndicats. Faut-il encore qu'elles en aient la volonté.

En outre, la cohérence de la politique de l'emploi sur l'entièreté du territoire de la région vient également à se poser. Le Gouvernement régional s'est engagé à y veiller dans le cadre du pacte de croissance urbaine durable, sans à ce stade en convenir avec les interlocuteurs des modalités d'encadrement paritaire des maisons communales de l'emploi.

La FGTB de Bruxelles s'est prononcée en Congrès en faveur de la création, dans chaque commune, d'une instance unique de concertation interprofessionnelle locale, remplaçant toutes les autres instances locales où les interlocuteurs sociaux interprofessionnels sont invités à siéger. Cette instance serait ainsi chargée d'encadrer les activités d'emploi du CPAS, de l'A.L.E., de la Mission locale et de la Maison de l'emploi, de contrôler les conditions de mise au travail au sein des projets locaux d'économie sociale, des noyaux commerciaux, des toutes petites entreprises et des boutiques de masse, et de prévenir les éventuels conflits du travail.

Cette fiche d'actualité est destinée aux militants en formation à l'Ecole syndicale de Bruxelles, afin de les aider à mieux comprendre certaines questions d'actualité et leurs enjeux syndicaux. L'Ecole syndicale de Bruxelles est une initiative de la Centrale culturelle bruxelloise (asbl) et de la FGTB de Bruxelles, avec l'appui du Centre d'Education populaire André Genot (CEPAG asbl) et du Service d'Education permanente du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles.