



ANALYSE DE L'IHOES N°104

Le secteur non marchand

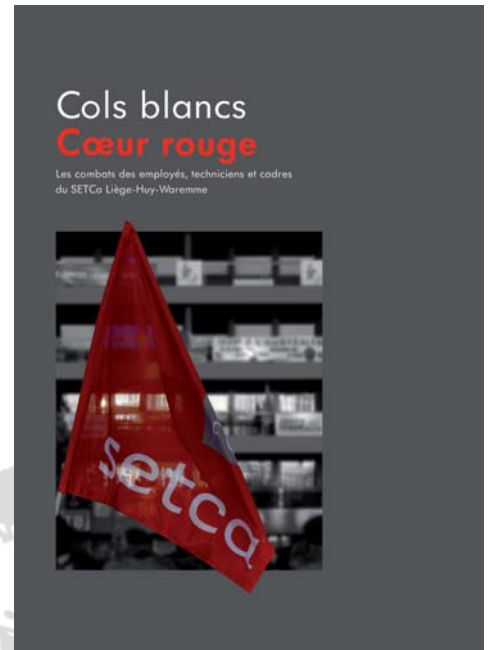
Par **Aline Bingen**

Maître de conférence à l'Université libre de Bruxelles (ULB), Centre METICES

Et **Esteban Martinez**

Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles (ULB), Centre METICES

Retrouvez cette analyse aux pages 243
à 251 du livre *Cols blancs, Cœur rouge*
édité par l'IHOES et le SETCa
Liège-Huy-Waremme !



L'histoire du non marchand est récente bien que certaines de ses composantes soient structurées de longue date. Le secteur s'est construit de façon singulière, surtout au cours de ces deux dernières décennies, à travers la mobilisation des travailleurs et la définition d'un cadre institutionnel spécifique pour la négociation collective au sein des commissions paritaires du secteur privé. On a assisté dans les années 1990 à une prise de conscience du rôle social et du potentiel d'emploi d'un ensemble hétérogène d'activités tournées vers le service au public dans le champ de la santé et des services sociaux, collectifs et personnels. Le secteur a été investi par un mouvement social, impulsé par les syndicats d'employés, SETCa et CNE, agissant le plus souvent en front commun, qui a contribué à lui donner son identité propre et sa cohésion. Les grèves et les manifestations des « blouses blanches en colère » du secteur hospitalier¹ pour l'obtention de meilleures conditions de travail auront ainsi contribué à la « diffusion d'une dynamique sociale au secteur non marchand tout entier »². C'est à présent dans une perspective interprofessionnelle que se manifeste le non marchand dans son ensemble lors des rendez-vous périodiques avec les pouvoirs subsidiaires en vue de la conclusion d'accords cadres soumis, dans un deuxième temps, à la négociation collective au sein des commissions paritaires compétentes.

¹ On se rappellera en particulier la grève « dure » de juin 1992 dans les hôpitaux privés visant à concrétiser par des conventions collectives l'accord pluriannuel de revalorisation du personnel de la santé conclu avec le ministre fédéral de la Santé. À Liège en particulier, dès le milieu des années 1980, c'est la réforme du financement des hôpitaux et le processus de concentration des petites cliniques qui va enclencher les actions du SETCa dans le secteur hospitalier, dont la majorité des affiliés se trouvaient jusque-là à la clinique André Renard (anciennement clinique « Relève-toi »).

² E. Arcq et E. Krzeslo, « Le secteur non marchand », dans E. Arcq, M. Capron, E. Léonard et P. Reman (dir.), *Dynamiques de la concertation sociale*, Bruxelles, CRISP, 2010, p. 374.

Répondant à l'expansion des services sociaux, médico-sociaux, éducatifs et culturels dans l'économie ainsi qu'à une dynamique sociale de salarisation et de professionnalisation des activités, les structures syndicales se sont adaptées essentiellement au sein des centrales d'employés. D'une régionale à l'autre cependant, la prise en charge des travailleurs du non marchand s'inscrit dans un contexte et dans une histoire particulière. Par exemple, le SETCa de Mons s'est toujours occupé des employés du secteur des aides familiales et le SETCa de Charleroi de ceux des entreprises de travail adapté, alors qu'à Liège, ces personnels ont davantage été pris en charge, respectivement par la Centrale de l'alimentation et la Centrale générale. La régionale de Liège du SETCa s'est dotée d'un permanent dès 1973, Émile Mazy, pour un secteur limité à cette époque aux hôpitaux, aux services d'éducation et d'hébergement et aux grossistes-répartiteurs de produits pharmaceutiques. Par l'intermédiaire de Michel Smirnow, secrétaire permanent de 1978 à 2002, elle a constitué avec les autres régionales wallonnes et bruxelloise un des moteurs du développement du non marchand au niveau du SETCa fédéral. Alors qu'il occupait encore une place marginale dans l'organisation syndicale des années 1980, le non marchand représente actuellement près de 20 % des employés relevant du champ d'intervention du SETCa et constitue ainsi le deuxième groupe sectoriel quantitativement le plus important après la CPNAE³. À mesure que le secteur non marchand se développe, le syndicalisme s'étend auprès de groupes professionnels à maints égards emblématiques des transformations sociodémographiques du salariat parce que fortement féminisés et souvent sous des statuts précaires et à temps partiel. Comme le soulignait déjà Urbain Destrée en 1989, l'action syndicale vise à revaloriser les « conditions de revenus et de travail d'un personnel trop longtemps négligé parce que dévoué et dont la vocation servait de prétexte à l'exploitation »⁴.

Un secteur d'activité structuré par les commissions paritaires

À l'heure actuelle, le non marchand figure aux côtés du secteur public et du secteur privé commercial comme un secteur d'activité répertorié comme tel, aussi bien dans le champ économique que dans celui des relations collectives de travail. C'est une spécificité nationale que d'avoir institutionnalisé les services non marchands à partir des développements de la concertation sociale. Ce sont des services certes largement tributaires de financements publics, mais dotés d'une certaine autonomie de gestion et organisés très majoritairement au sein d'associations sans but lucratif.

Le concept de « non marchand » a fait et fait encore débat, en raison de sa connotation en apparence négative, d'aucuns marquant leur préférence pour la notion, jugée plus positive, de secteur « à profit social »⁵. L'expression apparaît déjà dans le *Programme de promotion de l'emploi* de 1981, mais elle est consacrée dans la foulée des accords du non marchand conclus au printemps 2000 par les responsables politiques et les interlocuteurs sociaux dans le but d'uniformiser le statut social des travailleurs. Aux yeux des négociateurs syndicaux, l'appellation présente à tout le moins l'avantage de désigner de façon explicite la voie à ne pas suivre, celle d'une marchandisation d'activités à finalité sociale, trop précieuses et essentielles au bien-être de la population pour pouvoir être laissées à des entreprises commerciales. Plus récemment, l'arrêté royal du 14 février 2008 instituant une commission paritaire résiduaire pour le non marchand donne une définition peu explicite qui correspond en fait à celle du monde associatif : « Par organisation du secteur non marchand, on entend toute organisation privée qui vise à fournir des services à ses membres ou à la collectivité sans



Au sein du SETCa, le secteur socioculturel se structure à la fin des années 1970. Affiche éditée par la CGSP et le SETCa, dessin de Willy Wolsztajn, 1978. IHOES.

³ E. Martinez et G. Van Hootegem (dir.), *Le monde des employés. Portrait d'une catégorie sociale en changement*, Rapport préparatoire au congrès du SETCa de 2006.

⁴ U. Destrée, *Flashes sur 40 ans de combats*, [s.l.], [2002], p. 163-172.

⁵ Ainsi, la fédération des employeurs UNISOC se définit comme l'Union fédérale des entreprises à profit social. C'est au demeurant la notion de *Social Profit* qui a été retenue par l'aile flamande du SETCa-BBTK, bien que le terme « non profit » soit également utilisé.



poursuivre un but de lucre et dont le financement provient principalement de subsides, de dons, de cotisations de membres ou du bénévolat ». En définitive, pour les négociateurs syndicaux, la sémantique revêt peu d'importance. L'angle d'approche est d'œuvrer, de façon pragmatique, à l'établissement de structures sociales nécessaires à la reconnaissance des nombreux métiers qui revêtent une importance croissante dans l'économie, répondant à des besoins sociaux grandissants, mais qui subissent de plein fouet les restrictions budgétaires et dont les conditions de travail sont peu formalisées.

La régulation des conditions de travail dans le non marchand s'est donc inscrite dans le cadre établi des relations collectives de travail du secteur privé. Les secteurs de la santé (CP 305), des aides familiales (CP 318) et des services d'éducation et d'hébergement (CP 319) comptent parmi les premiers à s'être organisés en commissions paritaires, dès le début des années 1970⁶. Mais ce n'est qu'en 1991 qu'une commission paritaire a été instituée pour les « entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux » (CP 327) et seulement en 1993 dans le socioculturel (CP 329). Contrairement aux enseignants, le personnel administratif et des services de l'enseignement libre subventionné est communément inclus dans le non marchand (CP 152 pour les ouvriers, CP 225 pour les employés). Plus récemment, en 2008, de nouvelles commissions paritaires ont vu le jour pour les organismes sociaux (CP 335), pour les sociétés de logement agréées (CP 339) et pour le non marchand résiduaire (CP 337).

Le cas du socioculturel est emblématique des difficultés rencontrées dans cette phase d'institutionnalisation des relations collectives dans le non marchand. C'est tout d'abord un secteur hétéroclite caractérisé par la présence de nombreuses petites associations d'activités diverses, des centres culturels ou centres sportifs aux mouvements de jeunesse, en passant par l'insertion socioprofessionnelle ou les organismes de radio-diffusion. C'est ensuite un secteur aux contours mouvants, issu pour une part de la délégation au privé d'activités préalablement gérées par des organismes publics ou parapublics, comme ce fut le cas par exemple pour RTC Liège. C'est enfin probablement dans ce secteur que les employeurs, extrêmement dispersés et diversifiés, ont le plus tardé à se structurer et à se positionner comme interlocuteur social.

Dans les années 1970, les éducateurs mènent un long mouvement de revendication qui aboutit à la création de la commission paritaire des maisons d'éducation et d'hébergement et à la première convention collective de travail (1974). Plusieurs grèves sont également menées en vue d'obtenir un statut. Affiches du SETCa, [1977] (À GAUCHE ET EN BAS À DROITE) et du front commun SETCa-CNE, [1977] (EN HAUT À DROITE). Dessins de Jacques Van Russel. IHOES.

⁶ Notons que les dénominations et les champs de compétences des commissions paritaires ont évolué dans le temps. Par exemple, la commission paritaire des aides familiales s'est étendue aux aides seniors.

La « valse à trois temps » des négociations tripartites

Le secteur non marchand s'est également adapté continuellement aux réformes institutionnelles qui ont consisté à transférer des compétences aux entités fédérées, Régions et Communautés. Les associations du non marchand sont en effet tributaires des choix et des moyens budgétaires des pouvoirs publics qui en assurent le financement et qui définissent, dans beaucoup de cas, les normes d'agrégation des services en vue de leur subsidiarité. Les organes de concertation ont dû s'adapter à travers la création de sous-commissions paritaires ayant compétence pour les différentes Régions et Communautés. Dans le secteur de la santé et de l'aide sociale, une étape supplémentaire a été franchie tout récemment avec la création de trois commissions paritaires, l'une – fédérale – pour les établissements et les services de santé (CP 330) et les deux autres (CP 331 et 332) respectivement, d'une part, pour le secteur flamand et, d'autre part, pour le secteur francophone et germanophone de l'aide sociale et des soins de santé⁷. Cette réforme des organes de négociation du secteur médico-social est, dès les années 1980, une revendication forte du SETCa, motivée par les profondes transformations que connaît l'activité. Il s'agit, d'une part, d'intégrer dans la négociation de nouvelles composantes patronales issues des nombreux projets alternatifs aux établissements traditionnels qui ont vu le jour et, d'autre part, de prendre acte des transferts de compétence vers les entités fédérées⁸. L'objectif pragmatique de la réforme a donc été de mettre en cohérence les organes de négociation avec les interlocuteurs patronaux et publics compétents.

Une des particularités marquantes du non marchand est sans conteste le caractère tripartite des négociations sectorielles, celles-ci restant tributaires des marges budgétaires concédées par le pouvoir politique. Dans ce contexte, la concertation sociale est réalisée en trois temps et, pour chaque entité fédérale ou fédérée, de manière spécifique. La concertation a d'abord lieu avec le pouvoir politique sur une base bilatérale à partir des cahiers de revendications syndicaux. Mais comme le non marchand relève du système des relations collectives de travail du secteur privé, les accords annuels ou pluriannuels conclus avec les pouvoirs subsidiaires font dans un deuxième temps l'objet de négociations au sein des commissions paritaires compétentes. Face à un banc patronal qui rétorque régulièrement l'impossibilité de concrétiser ces accords sous forme de conventions collectives à défaut de moyens suffisants, on observe une troisième étape de négociation qui consiste en une réinterpellation du politique par l'un ou l'autre des interlocuteurs sociaux afin que le pouvoir subsidiaire clarifie les points concrets des accords. Ce processus de négociation suit par conséquent un rythme spécifique et indépendant des accords conclus tous les deux ans au niveau interprofessionnel.

Solidarité interprofessionnelle et inventivité sociale

Les accords du non marchand constituent, sans conteste, l'acte fondateur de l'identité non marchande. Au total, six accords ont été signés en 2000 au niveau fédéral, des Régions et des Communautés. Basés sur un même cahier de revendications élaboré en front commun syndical, ces accords ont permis d'engager un processus d'harmonisation des statuts des travailleurs, d'abord au niveau du secteur fédéral de la santé et, dans la foulée, dans les associations relevant des champs de compétences des entités fédérées.



Quatre autocollants du SETCa relatifs à divers métiers du non marchand, [s.d.]. IHOES.

⁷ Auparavant, le secteur médico-social était structuré en trois sous-commissions paritaires : la CP 305.01 pour les hôpitaux, la 305.03 pour le secteur des prothèses dentaires et la 305.02 pour le reste, un ensemble hétérogène d'activités allant de la santé mentale aux maisons de repos en passant par l'accueil de la petite enfance et les centres de planning familial.

⁸ Les secteurs de compétence fédérale relèvent de la CP 330 des « Établissements et services de santé » : hôpitaux privés et maisons de soins psychiatriques, secteur des personnes âgées, soins infirmiers à domicile, centres de réhabilitation.

L'accord relatif aux secteurs fédéraux de la santé du 1^{er} mars 2000 a donné le coup d'envoi aux accords sociaux du non marchand conclus au niveau des entités fédérées. La ligne de force de la négociation a été la programmation de la fin des différences de traitement entre les personnels infirmiers et soignants des différentes institutions, avec l'adoption d'un barème salarial unique aligné sur celui des hôpitaux. L'accord prévoyait aussi des possibilités graduées de réduction des prestations en fin de carrière et le rapprochement des statuts d'ouvrier et d'employé par la suppression du jour de carence, la mensualisation de la rémunération et l'allongement des préavis des ouvriers. La reconnaissance des qualifications et des rôles au sein des équipes pluridisciplinaires, à travers l'instauration de droits à la formation et la révision des systèmes de classification de fonctions, a constitué un enjeu significatif dans l'optique d'une professionnalisation des secteurs, au même titre que la nécessité d'instituer des plans de carrière permettant d'éviter le *turnover* de personnels confrontés à une charge psychosociale importante.

Les accords soutenaient également un projet de démocratie sociale dans les associations. La démarche a été de négocier, pour chaque secteur, des seuils de mise en place de délégations syndicales les plus bas possibles. À titre d'exemples, 15 travailleurs dans le secteur de l'aide sociale et des soins de santé (CP 332), 13 dans le secteur socioculturel (CP 329.02) et 5 dans les établissements et services d'éducation et d'hébergement (CP 319). À cette fin, plusieurs mesures ont été prises pour aider les institutions comportant moins de 20 travailleurs à obtenir une représentation syndicale, à travers les délégations syndicales intercentres par exemple et par le biais des opportunités de création d'emplois offertes par le « Maribel social ».

Ce processus d'uniformisation du statut social des travailleurs du non marchand se heurte aux capacités de financement inégales des différents pouvoirs publics concernés, dont les champs de compétences ont, en outre, fortement évolué au fil des réformes institutionnelles successives. Aussi, pour défendre la revendication d'une homogénéisation du statut des travailleurs, les syndicats doivent-ils se livrer à un jeu de piste institutionnel. Dans le domaine de l'aide sociale et des soins de santé par exemple, si les services relevant de la CP 332 sont majoritairement sous tutelle régionale, l'éducation à la santé et les crèches sont quant à elles du ressort des Communautés. Dans ce contexte et compte tenu également du fait que les situations barémiques de départ sont différentes d'un sous-secteur à l'autre, la stratégie syndicale est de moduler les accords sociaux selon l'interlocuteur public en jouant sur deux paramètres, le niveau salarial à atteindre et les délais de progression. C'est donc à travers des accords-cadres pluriannuels successifs, échelonnés selon les calendriers politiques, que se poursuit jusqu'à aujourd'hui le processus d'harmonisation. À l'heure actuelle, le rattrapage barémique par rapport au niveau fédéral est complètement réalisé en Wallonie alors qu'il se situe selon les secteurs entre 85 et 100 % en Communauté française. Des disparités persistent sur bien d'autres points. Il en est

ainsi, par exemple, de l'instauration d'un deuxième pilier de pension, acquis dans les soins de santé dès 2005 alors que le socioculturel et l'aide à la jeunesse n'en bénéficient toujours pas.

L'objectif historique des accords du non marchand était d'harmoniser les barèmes des travailleurs avec ceux du secteur des hôpitaux dans une perspective de solidarité interprofessionnelle. Mais la poursuite de cet objectif s'est d'emblée accompagnée d'un intérêt constant pour les aspects qualitatifs de l'emploi. La *Charte du non marchand* rappelle la priorité accordée aux conditions d'emploi et de travail : « La qualité des conditions et de l'organisation du travail est intimement liée aux conditions de prise en charge des usagers concernés. De ce fait, en soulignant les nécessaires qualités humaines des personnels, mais aussi l'importance d'une cohésion du travail en équipes pluridisciplinaires, le SETCa repoussera toute tentative de précarisation de l'emploi au travers des statuts d'indépendant, de la sous-traitance, du travail intérimaire et du bénévolat »⁹. Des solutions préconisées et appliquées dans le non marchand, alliant création d'emploi et amélioration des conditions de travail, prennent un intérêt tout particulier actuellement dans le contexte du débat sur les fins de carrière. On a déjà évoqué le système de réduction du temps de travail sans perte

RELEVE
TOI!
VOTE
2



S.E.T.ca.

F.G.T.B.

de salaire et avec embauche compensatoire accordé aux travailleurs âgés de plus de 45 ans. Dans la même optique, le plan « tandem », qui s'appuie sur le système du crédit-temps aujourd'hui mis en cause, permettait aux travailleurs âgés de plus de 50 ans des services d'éducation et d'hébergement de réduire leur temps de travail, avec une compensation salariale et des engagements complémentaires. Le « Maribel social » institué dans le non marchand s'inscrit dans la même logique dans la mesure où, contrairement aux formules appliquées dans le secteur privé commercial, le bénéfice des réductions de cotisations patronales est conditionné à des créations d'emplois par un mécanisme mutualisé de cotisations payées par les employeurs.

Une autre particularité du non marchand réside assurément dans l'implication des salariés en tant qu'acteurs réflexifs de leur pratique professionnelle. Ce positionnement, relayé par les organisations syndicales, conduit à intégrer dans le champ de la négociation les questions relatives à la qualité des prestations et à la nature même de l'activité. Ainsi, dans le secteur des « services d'éducation et d'hébergement », les éducateurs ont contribué au développement de projets alternatifs aux formules traditionnelles d'hébergement en privilégiant le travail social en milieu ouvert. Ces projets se sont développés dans le cadre de la cellule de formation-reconversion OPJ/Fonds 81 mise en place dans les années 1984-1985 pour répondre aux quelque six cents travailleurs de l'Office de protection de la jeunesse et des institutions du Fonds 81 (secteur santé publique), victimes des mesures de rationalisation frappant leur secteur. La création de la Centrale des soins à domicile par les travailleurs licenciés de la Clinique Édith Cavell relève d'une logique similaire. Les projets portés dans ces cas de restructuration par les salariés et leurs organisations syndicales ont ainsi « induit un changement dans le secteur concerné »¹⁰. C'est cette même implication dans l'objet social des associations qui conduit fréquemment les salariés à opposer la construction autonome de leur professionnalité aux logiques gestionnaires qui tendent à se répandre dans les activités non marchandes comme dans le secteur public et à se positionner en tant qu'« acteurs de la solidarité organisée » dans le débat public relatif aux politiques sociales et de la santé.

Tant par leur capacité revendicative que par les innovations sociales et le projet de démocratie participative qu'ils supportent, les travailleurs du non marchand s'inscrivent à présent au cœur des stratégies syndicales pour des emplois de qualité et la défense du « service au public ». Certes, des objectifs majeurs portés par les acteurs sociaux et politiques du non marchand ont été partiellement atteints, qu'il s'agisse de l'homogénéisation sociale du statut des salariés dans un secteur particulièrement éclaté ou de l'intégration des activités associatives dans les structures des relations collectives de travail, comme en témoignent la dynamique de création de nouvelles commissions paritaires et le processus de polarisation des positions patronales et syndicales. Toutefois, de nombreux défis restent à relever. Tout d'abord, du chemin reste à parcourir pour concrétiser les accords



Affiche d'une action en front commun SETCa-CNE, dénonçant les mauvaises conditions de travail dans le secteur des soins de santé, [s.d.]. IHOES.

⁹ « Charte du non marchand », congrès du SETCa, Bruxelles, 3 et 4 juin 1993.

¹⁰ A. Lemoine, « Modèles expérimentaux de formation. Trois exemples de cellule de formation-reconversion », *Critique Régionale*, n° 15, 1987, p. 54.

engrangés (en vue par exemple de l'harmonisation des statuts ou de la mise en œuvre de la nouvelle classification de fonctions), et ce dans un contexte d'incertitude marqué par l'accélération des réformes institutionnelles et par les politiques de rigueur budgétaire. Comme par le passé, le secteur non marchand est confronté aux contradictions que génèrent, d'un côté, l'augmentation de son champ d'activité au regard des besoins de la population et, de l'autre, la limitation des moyens financiers sur lesquels s'appuyer pour y répondre. Sur le plan des relations professionnelles ensuite, il est certain que le choix syndical d'organiser les travailleurs du non marchand a contribué à lever la confusion qui pouvait régner entre les rôles de salariés et de responsables des projets. Dans certaines associations cependant, fondées sur le modèle de l'engagement militant ou bénévole, la représentation syndicale entre en tension avec l'attachement des travailleurs à des modes de participation directe, voire autogestionnaire. Mais désormais les enjeux déterminants pour l'avenir du non marchand se situent également au cœur même de l'activité, au regard des principes de finalité sociale et d'autonomie de gestion par rapport aux pouvoirs publics. D'une part, les acteurs sociaux du non marchand sont appelés à se positionner face à la prégnance d'une « nouvelle gestion publique », traduite en termes de contrats de gestion, de démarches « qualité » et d'évaluation des résultats, perçus quelquefois par les travailleurs comme autant d'instruments de standardisation et de rationalisation du travail social susceptibles de transformer les rôles, les missions et les rapports aux usagers. D'autre part, face à la diffusion de logiques économiques dans des domaines réservés jusqu'ici aux échanges non marchands, induite par l'implication grandissante d'entreprises privées multinationales et par la primauté donnée à la libre circulation des services en Europe, ceux-ci se trouvent en première ligne pour questionner les orientations des politiques sociales et pour œuvrer à la construction de solidarités avec les acteurs des services publics et du monde de l'éducation qui connaissent à bien des égards des évolutions comparables.



Manifestation du non marchand à Liège destinée à interpeller les politiques dans le cadre de la négociation d'un accord social avec les pouvoirs subsidiant (Communauté française et Région wallonne), 19 mai 2010. On reconnaît sur la photo Geoffrey et Christophe Compère, entourant Sonia Bombardamento et sa fille. IHOES, Fonds SETCa LHW.