

## Les cellules de reconversion : 30 ans d'évolution de leurs principes directeurs

Aline Bingen – Chercheuse au TEF/METICES de l'Université Libre de Bruxelles

L'année 2007 a marqué le trentième anniversaire d'un dispositif d'accompagnement mis sur pied pour répondre aux conséquences sociales des restructurations et fermetures d'entreprises : les cellules de reconversion. Durant ces trente années d'existence, l'ensemble des caractéristiques du modèle a subi de profondes évolutions, qu'il s'agisse des actes constitutifs formels et dispositions légales encadrant leur mise en œuvre, des revendications et projets portés par les différents protagonistes ou encore des formes d'indemnisation du public concerné.

Dix « cellules » (« d'emploi » pour la première à Athus et de « formation/reconversion » pour les suivantes) et quatre Initiatives locales d'emploi (« ILE »)<sup>1</sup> seront mises en place entre 1977 et 1987 en Wallonie et à Bruxelles. Il faudra attendre la fin des années 1990 pour observer une « seconde vague » de cellules de reconversion en Région wallonne, laquelle conduira à leur institutionnalisation par voie décrétales, en janvier 2004<sup>2</sup>. A partir d'avril 2006, le dispositif wallon a toutefois dû se soumettre aux dispositions édictées par le gouvernement fédéral en exécution du Pacte de solidarité entre les générations. Cette mise en conformité ébranlera certains principes directeurs du modèle. Le présent article vise à rendre compte des principales évolutions du dispositif étudié. L'analyse de ses résultats en termes de reconversion du public visé fera l'objet d'un prochain article.

### Les principes d'origine



Des travailleurs victimes d'une restructuration

Si les deux premières cellules, celle d'Athus (1977) et celle de Glaverbel Gilly (1980), sont nées de l'application d'accords tripartites, la constitution des cellules suivantes avaient pour fondement institutionnel l'application d'une réglementation de l'ONEM, puis du FOREM, relative à la création de centres de formation professionnelle<sup>3</sup>. Dans la pratique, les cellules dites de « formation-reconversion » ont été considérées comme des « centres spéciaux temporaires de reconversion » créés à la demande des organisations syndicales sous l'impulsion des délégations d'entreprises par le service public de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce dernier fournissait les infrastructures et y faisait intervenir ses agents, notamment issus des centres d'accueil/centres d'orientation et d'initiation socioprofessionnelle. Les cellules, caractérisées par une unité de lieu, de temps et d'action collective, étaient gérées par les pouvoirs publics en collaboration avec les organisations représentatives des travailleurs et des organismes syndicaux d'éducation permanente<sup>4</sup>.

Ces cellules de formation-reconversion étaient définies, à l'époque, comme « un mode

*d'organisation collective des travailleurs durant la phase transitoire que constitue la période entre l'emploi perdu et l'emploi retrouvé et qui tend à maintenir les revenus, les statuts et les relations sociales des travailleurs qui la composent. »<sup>5</sup>*

La majorité des travailleurs inscrits en cellules bénéficiaient en effet de l'allocation de reconversion octroyée dès 1975 pour que les prestations en formation professionnelle soient rémunérées, pendant une année, au même niveau (plafonné) que le dernier salaire brut. Cette allocation, qui permettait le maintien d'un statut et d'un revenu pour les travailleurs licenciés, disparaîtra dès 1985, pour être limitée à l'« indemnité de formation professionnelle complémentaire aux allocations de chômage », indemnité dont le montant sera réduit une nouvelle fois deux ans plus tard. Ce changement profond dans les modes d'indemnisation des travailleurs en reconversion est considéré comme la principale cause du recours moins fréquent à la « solution sociale palliative »<sup>6</sup> que représentaient les cellules.

La cellule était considérée comme un « milieu stimulant pour la recherche d'emploi »<sup>7</sup> et permettant d'éviter la « dilution du groupe dans les solitudes du chômage »<sup>8</sup>. Les projets collectifs de reconversion portés par les travailleurs constituaient le principal vecteur de maintien des relations sociales. L'intervention syndicale, matérialisée à tous les niveaux, et notamment par une implication forte de l'ancienne délégation syndicale, veillera

...

à la prise en compte des besoins des travailleurs en reconversion et assurera la défense de leurs projets. A cette fin, la formation professionnelle, perçue comme un droit et non comme une obligation, était chargée de servir les projets collectifs de création d'emplois et de concourir au redéploiement régional.

L'absence de sélection à l'entrée en formation, la création de modules sur mesure et la révision des pratiques afin de rencontrer les besoins du public concerné inciteront certains auteurs à présenter la mise en œuvre des cellules comme une véritable « opération de démocratisation de la formation professionnelle »<sup>9</sup>.

Cependant, d'un projet de création d'une entreprise publique d'isolation/rénovation porté par les travailleurs de Glaverbel, la finalité du dispositif s'est orientée vers des projets collectifs de création d'emplois d'ampleur réduite et a eu, dès la fin de la période, tendance à poursuivre un objectif de réinsertion professionnelle des individus. En outre, force est de constater que le bilan des emplois créés restera très maigre en comparaison à celui des emplois perdus<sup>10</sup>.

Face aux réticences formulées à l'égard d'un dispositif qui risquait d'étouffer les revendications fondamentales des organisations syndicales en termes de maintien de l'emploi<sup>11</sup>, ses promoteurs rappelleront les conflits d'envergure pour le maintien de l'outil de travail ayant systématiquement précédé de telles initiatives. « *C'est quand cette lutte ne pouvait plus être gagnée, et seulement alors, que les travailleurs ont mis toutes leurs forces dans des revendications plus clairement sociales.* »<sup>12</sup>

### **L'institutionnalisation des cellules**

L'institutionnalisation des cellules de reconversion en 2004 a permis d'offrir une base légale aux initiatives prises dès la fin des années 1990 ainsi qu'aux efforts consentis pour leur formalisation, et d'en ériger le bénéficiaire au rang de droit pour l'ensemble des travailleurs victimes

de licenciements collectifs en Région wallonne.

D'une durée d'un an, la cellule est mise en place à la demande exclusive des organisations syndicales et gérée conjointement par celles-ci et l'Office régional de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les objectifs généraux du dispositif, tels que présentés dans le cahier des charges type sur la base duquel tout projet de cellule de reconversion est établi, sont au nombre de sept, à savoir :

- « répondre aux répercussions provoquées par le licenciement sur les travailleurs ;
- contribuer à la réinsertion professionnelle ;
- accompagner les travailleurs dans la gestion de leur mobilité professionnelle ;
- répondre aux besoins particuliers en formation et réadaptation ;
- accompagner les actions individuelles de reconversion,
- aider à l'intégration dans le nouvel emploi ;
- mettre en réseau les travailleurs et les projets de développement locaux. »

Sur le plan de l'indemnisation des travailleurs licenciés, le public inscrit au sein du dispositif a pu, dès la fin de l'année 2000, bénéficier d'une indemnité équivalente à celle perçue par les chômeurs en formation professionnelle, en contrepartie de la signature d'un contrat d'accompagnement social et de réorientation professionnelle. Cette forme de revenu, bien que dérisoire par rapport au montant de l'ancienne allocation de reconversion, a conféré aux travailleurs inscrits au dispositif un statut plus avantageux que celui de chômeur.

Les modalités d'accueil et d'accompagnement ont permis la survie d'une dynamique collective au sein du dispositif et la pérennisation du lien social, mais sans désormais poursuivre l'objectif d'une reconversion proprement collective. Un acteur garde toutefois, comme par le passé, un rôle central au sein du dispositif : l'ancien délégué syndical, appelé « accompagnateur social » (« AS »), chargé d'accompagner

ses anciens collègues dans leur processus de reconversion aux côtés des conseillers du FOREM. Les témoignages récoltés auprès de membres de l'encadrement des cellules, ainsi que de travailleurs licenciés en reconversion<sup>13</sup> nous permettent de dresser un certain nombre de constats quant aux atouts d'une telle démarche. Présentons-les brièvement.

***L'ancien délégué syndical devenu « accompagnateur social » garde un rôle central au sein de la cellule. Il accompagne ses anciens collègues dans leur processus de reconversion aux côtés des conseillers du FOREM***

La présence d'un acteur syndical, connu et reconnu du public visé, semble favoriser le recours et la participation au dispositif. Elle permet d'amoindrir les craintes ressenties par certains travailleurs dans leur démarche vis-à-vis d'une institution publique méconnue jusqu'alors (difficultés de formalisation et de verbalisation des compétences acquises, crainte du jugement d'autrui,...). L'ancien délégué syndical peut, à cet égard, se voir investi d'un rôle de médiateur lorsque surgissent des conflits.

La complémentarité des deux acteurs de l'encadrement est également manifeste. Les conseillers en accompagnement professionnel (« CAP ») travaillent sur les logiques et parcours d'insertion, sur le déploiement de nouvelles offres de services en matière de recherche d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle, et sur le développement de méthodologies en matière de conception de projets professionnels. Selon les dires des conseillers rencontrés, la présence de l'ancien délégué syndical les aide dans leur tâche d'orientation. Les anciens délégués jouent un rôle de témoin du passé collectif de l'entreprise concernée et sont dès lors

...

le relais d'informations relatives au parcours professionnel et à la situation personnelle de chacun des travailleurs, mais également au climat social qui aura accompagné la fermeture, la restructuration ou la faillite d'entreprise.

Dans cette optique, l'accompagnateur social peut aider les personnes à formaliser les compétences mobilisées dans l'exécution de leur ancien métier. Comme plusieurs auteurs l'ont souligné, certains emplois (principalement de secteur ouvrier) « exigent beaucoup de connaissances, empiriques ou formelles, mais des connaissances collectives, telles qu'elles se complètent et se répondent d'un membre de l'équipe à l'autre ». Or, ces connaissances « sont susceptibles de disparaître ou de devenir insaisissables lorsque le collectif disparaît (...) et certains travailleurs passent pour ne posséder aucune compétence tout simplement parce qu'il n'existe plus de témoin de leur expérience professionnelle, ni d'épreuve possible pour la vérifier »<sup>14</sup>.

En outre, comme en témoignent les propos d'un des accompagnateurs sociaux rencontrés : « *La différence fondamentale entre un AS et un CAP, c'est qu'il y en a un qui vit la situation de l'intérieur, parce que lui-même est concerné.* »

Notons par ailleurs que l'intervention des agents en binôme ainsi que l'accès en libre-service du dispositif se distinguent des pratiques des bureaux d'outplacement privés, au sein desquels les seuls consultants interviennent dans des « cellules bureaux » aux horaires d'ouverture limités.

Enfin, et pour poursuivre sur l'évolution des principes généraux du dispositif wallon, relevons que l'institutionnalisation des cellules de reconversion n'a pas remis en cause l'objectif de non-interférence entre ses modalités de recours et les négociations situées en amont du licenciement collectif. Jusqu'au Pacte de solidarité entre les générations, une cellule de reconversion ne pouvait être mise en place qu'

à la condition que toutes les possibilités de reconversion aient été épuisées par la négociation entre les interlocuteurs sociaux et que le plan social ait été négocié et accepté par les travailleurs. La solution de l'indemnité et du dédommagement pécuniaire restait ainsi privilégiée par les organisations syndicales une fois le licenciement rendu inévitable.

### **Les bouleversements induits par le Pacte de solidarité entre les générations**

La logique prônée par les pouvoirs publics au niveau fédéral s'inscrit, dès 2001<sup>15</sup>, dans une perspective différente, pour favoriser l'« activation » des enveloppes sociales négociées entre les interlocuteurs sociaux et réservées aux conséquences d'une fermeture ou d'une restructuration. Pour le législateur, ces enveloppes seraient mieux utilisées dans la mise sur pied de plans de recyclage que dans la distribution d'indemnités.

Ce principe est à l'origine des mesures dites de « gestion active des restructurations », introduites dès 2004 par le biais d'un régime d'incitants financiers favorisant le recours au reclassement professionnel en cas de licenciement collectif. Il constitue le cœur des dispositions prises en exécution du Pacte de solidarité entre les générations de 2005, en rendant le reclassement professionnel obligatoire pour les travailleurs âgés de « 45 ans et plus » licenciés collectivement en cas de recours au régime de prépension anticipée. Les nouvelles dispositions légales introduisent de fait une série de transformations dans les principes directeurs du dispositif wallon.

**De part l'obligation faite aux employeurs de financer des opérations de reclassement professionnel, une mise en concurrence entre opérateurs publics et privés s'est très vite installée**

Dans un contexte de gestion mixte du marché de l'emploi, l'obligation faite aux employeurs de financer des opérations de reclassement professionnel incite les bureaux d'outplacement privés à se positionner sur le « marché » de l'accompagnement des travailleurs licenciés de profil ouvrier, conduisant à une mise en concurrence entre opérateurs public et privé. Or, le choix de l'opérateur de reclassement professionnel devra se faire lors des négociations préalables au licenciement collectif. L'effort de sensibilisation des délégations syndicales en faveur du dispositif public lors de la période de négociation ira donc à l'encontre d'une tradition de revendication orientée vers le maintien de l'emploi.

Du point de vue du public, les travailleurs licenciés de plus de 45 ans subiront une double activation : d'une part, l'activation de leur comportement de recherche d'emploi par une participation au dispositif rendue obligatoire, d'autre part, l'activation de leurs indemnités de rupture en « indemnités de reclassement »<sup>16</sup>. Le principe d'une participation volontaire au dispositif wallon sera donc remis en cause car celle-ci sera désormais assortie d'un mécanisme de contrôle et de sanction.

Jusqu'à aujourd'hui, les cellules de reconversion continuent à être privilégiées par les organisations syndicales, même si ses principes d'origine, proches d'un objectif de sécurisation des parcours professionnels (« *le maintien du revenu, du statut et des relations sociales* »), ont perdu de leur substance. Sur le terrain, si l'octroi des services nécessite des ajustements lourds et parfois conflictuels, on peut espérer que la complémentarité des acteurs de première ligne et la confrontation de leurs points de vue permettront de faire perdurer l'objectif de maintien du lien social et de servir de garde-fou face à des risques de sanctions et de traitements arbitraires à l'encontre d'un public particulièrement fragilisé.

- 
- <sup>1</sup> Cellule d'emploi de la S.A. Minière et Métallurgique de Rodange Athus (M.M.R.A) (3/09/77-19/10/80), Cellule de formation/reconversion de Glaverbel Gilly (5/03/80-15/03/81), Cellule de formation/reconversion de la SA Hennuyères (27/10/80-7/09/81), Cellule de formation/reconversion de Glaverbel Houdeng (5/08/81-31/03/82), Cellule de formation/reconversion de Fabelta Tubize (19/02/82-3/06/83), Cellule de formation/reconversion de l'Institut Edith Cavell (29/11/82-21/09/83), Cellule de formation/reconversion des Laminaires de Jemappes (3/11/83-2/12/84), Cellule de formation/reconversion OPJ/Fonds '81 ((6/06/84-19/06/85), Initiative locale pour l'emploi de Weyler (Juin 1984-juin 1985), Initiative Locale pour l'Emploi de Nivelles (25/03/85-20/06/86), Initiative locale pour l'emploi de Mons-Borinage (15/04/85-30/08/86), Cellule de formation/reconversion Verlipack-Jumet (13/01/86-3/04/87), Cellule de formation/reconversion de Dassault (13/03/86-fin 1987), Initiative locale pour l'emploi de la Botte du Hainaut (1/05/86-1/08/87).
- <sup>2</sup> Décret du 29 janvier 2009 relatif aux Plans d'Accompagnement des Reconversions (PAR).
- <sup>3</sup> L'article 87 de l'arrêté royal organique du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, devenu, suite aux réformes institutionnelles, l'article 6 de l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle. Ces dispositions permettaient à l'Office de créer des centres de formation professionnelle avec le concours d'entreprises, de groupements d'entreprises, de pouvoirs publics ou d'associations à caractère public ou privé moyennant la conclusion de conventions.
- <sup>4</sup> BINGEN A., HEGALE M., LAYON E., « L'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1943-1944, 2006, p. 37.
- <sup>5</sup> HEGALE M. et LAYON E., « Les cellules de formation/reconversion (I) : Glaverbel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°996, 29 avril 1983, p.2.
- <sup>6</sup> HEGALE M., LAYON E., « De l'employabilité à la convertibilité : vers une mobilité offensive des travailleurs », *Revue du TEF*, n°3/2002, « Aux marges du marché du travail. Employables, convertibles, clandestins », Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2002, p.16.
- <sup>7</sup> LEMOINE A., Modèles expérimentaux de formation. Trois exemples de cellule de formation/reconversion, *Critique Régionale*, n°15, Université Libre de Bruxelles, 1987, p.59.
- <sup>8</sup> « Cellule de Reconversion Emploi Hennuyères-Tubize. Licenciements... reconversion... emploi ou chômage ? », *Dossier Inform'action*, bimestriel n°2, Nivelles, juin 1981.
- <sup>9</sup> DUX O., HEGALE M., LAYON E., « Les cellules de formation/reconversion (II) : Hennuyères et Fabelta », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1011, 14 octobre 1983, p.23.
- <sup>10</sup> BUDE J., « Cellules et initiatives locales d'emploi : reconversion ou diversion ? », *Critique Régionale*, n°17, Université Libre de Bruxelles, 1989, pp.45-64.
- <sup>11</sup> DAUBY D., « Les cellules de formation reconversion », *Le bulletin de la Fondation André Renard*, n°154 novembre-décembre 1985, pp. 9-14.
- <sup>12</sup> Ibidem.
- <sup>13</sup> Voir notamment BINGEN A., « Trajectoires sociales et professionnelles de travailleurs licenciés du secteur textile. Le vécu d'une cellule de reconversion à Mouscron », *La Lettre d'information du TEF*, n°1-2, Nivelles, mars-juin 2006.
- <sup>14</sup> GINSBOURGER F., MERLE V., « La formation des bas niveaux de qualification : analyse socio-économique d'une catégorie », pp. 9-47 in : PAILHOUS J., VERGNAUD G. (sld), *Adultes en reconversion. Faible qualification, insuffisance de la formation ou difficultés d'apprentissage ?*, Paris, La documentation française, 1989
- <sup>15</sup> Avec la loi du 5 septembre 2001 visant à améliorer le taux d'emploi des travailleurs et la CCT n°82 du 10 juillet 2002 relative au droit au reclassement professionnel pour les travailleurs de 45 ans et plus qui sont licenciés.
- <sup>16</sup> Voir, à cet égard, BINGEN A., HEGALE M., LAYON E., « L'accompagnement des travailleurs licenciés collectivement », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bruxelles, n°1943-1944, 2006, 70 p.