La trajectoire des licenciés économiques : un nouvel equilibre des droits ?
Résultats d'une approche comparative européenne

Francine Teyssier, Christine Vicens(*)

Les politiques d'emploi en Europe(1) se sont constituées au début du XXe siècle autour de deux piliers communs que sont d'une part les dispositifs d'indemnisation (avec un passage progressif d'une logique d'assistance à une logique d'assurance) et d'autre part des systèmes d'intermédiation sur les marchés du travail (BARBIER, 1997).

Aux politiques de plein emploi développées durant les « Trente Glorieuses » qui ont vu se mettre en place les grandes institutions du service public de l'emploi(2), succèdent, dans le milieu des années soixante-dix, des politiques spécifiques pour faire face à l'apparition d'un chômage massif et durable et accompagner les transformations du travail, les restructurations d'abord, le chômage de longue durée ensuite. Cette période débouche ainsi sur une plus grande diversité des modèles nationaux d'intervention au sein des pays européens (DARES, 1996).

Les années quatre-vingt marquent un nouveau tournant : si chaque politique nationale conserve sa propre cohérence sociétale, étroitement associée à un droit du travail, un système de protection sociale et de formation professionnelle spécifiques, les pays européens se caractérisent désormais par une grande convergence de leurs politiques d'emploi. Sous l'impact d'une évolution commune du rôle de l'Etat, des acteurs sociaux et des pratiques d'entreprises(3), ces politiques connaissent en effet des tendances comparables sur nombre de points. Ainsi, les politiques de l'emploi mobilisent partout des efforts financiers considérables (OCDE, 1996) et occupent désormais une place importante dans la régulation du marché du travail.

Par ailleurs, les défis auxquels ces politiques publiques se trouvent confrontées présentent de fortes similitudes dans la plupart des pays européens. Pour ne prendre que quelques exemples, citons les questions relatives aux systèmes de protection sociale telles que leur financement compte tenu du renforcement des contraintes budgétaires, ou encore l'adéquation des différents dispositifs aux trajectoires individuelles des personnes en situation de chômage ou de précarité. Ce sont aussi les questions relatives à la flexibilité du marché du travail qui, traditionnellement abordées sous l'angle de l'impact de la législation sur la protection de l'emploi, supposent aujourd'hui de prendre en compte les nouvelles exigences de sécurité des trajectoires des salariés(4). La recherche de régulations permettant de garantir un équilibre entre flexibilité des entreprises et sécurité des salariés nécessite assurément de conjuguer les politiques de protection de la stabilité de l'emploi au niveau de la gestion des entreprises et les politiques de l'emploi en faveur des chômeurs dans le cadre d'une hypothèse générale de complémentarité entre les unes et les autres(5).

Enfin, les politiques de l'emploi se caractérisent depuis quelques années dans les différents pays par leur caractère actif. Progressivement, s'est affirmée la nécessité d'accompagner les prestations chômage de politiques actives destinées à accroître la probabilité pour les chômeurs de retrouver un emploi. Au droit à un revenu pendant les périodes de chômage s'est ajouté le droit à un emploi et à une aide pendant la phase de recherche d'un nouvel emploi. A une opposition traditionnelle entre politiques actives et politiques passives, se substitue aujourd'hui l'idée d'une nécessaire combinaison entre ces différentes mesures, plus apte à assurer par ailleurs une continuité et une plus grande sécurité des trajectoires individuelles.

Cet article tente d'apporter une illustration de cette évolution et des transformations des garanties des salariés à partir d'une réflexion empirique sur le licenciement économique et des résultats d'une recherche

1. Cet article est tiré d'une recherche pour la DG XII : « Licenciement économique : un risque d'exclusion sociale ? » réalisée sous la coordination de Marie-Laure MORIN, Directrice de Recherche CNRS / LIRHE, et associant l'IAT (Gelsenkirchen, Allemagne), l'IRES (Bologne-Italie) et l'Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, Espagne), contrat n° SOE-2-CT97-3054, mars 2000.

2. L'accord interprofessionnel du 31 décembre 1958 crée ainsi en France un régime national d'assurance chômage et les institutions Unedic et Assedic chargées du recouvrement des cotisations et du paiement des prestations.

3. Ces points seront développés ultérieurement dans le paragraphe consacré aux variables institutionnelles, p. 12.

4. Autant de préoccupations dont témoignent en France les travaux de la Commission BELORGEY in Commissariat Général du Plan « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », Documentation française, juin 2000.

5. Hypothèse énoncée par le BIT *in Employment protection and labor market policies, trade offs or complementarites ?*, Etude comparative (Danemark, France, Japon, Etats-Unis), janvier 2000.

(*) Respectivement, Ingénieur de recherche CNRS et Ingénieur d'étude au Lirhe / Université de Toulouse, I Place Anatole France, 31042 TOULOUSE CEDEX.

comparative menée par des équipes pluridisciplinaires dans quatre pays européens, l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie.

La recherche avait pour objectif d'apprécier s'il existe un lien entre le licenciement économique et les phénomènes d'exclusion sociale, généralement définis comme le résultat d'un processus de désaffiliation qui conduit à la perte des droits sociaux fondamentaux (JOIN-LAMBERT, 1995 ; CASTEL, 1995). On sait par ailleurs que dans les pays européens, ces processus d'exclusion sont fréquemment associés au chômage de longue durée. Cette approche longitudinale du licenciement économique avait plus particulièrement pour ambition d'étudier les conditions du licenciement et d'approcher comment les différents acteurs – entreprises, représentants du personnel, pouvoirs publics – peuvent prévenir ces risques d'exclusion sociale et accompagner les personnes victimes du licenciement.

Certes, les licenciements économiques ne représentent qu'une part relativement faible des entrées sur le marché du travail(6) mais ils font le plus souvent l'objet d'une législation spécifique et emblématique en tant que lieu de construction des règles protectrices de l'emploi. Mais les caractéristiques des salariés qui en sont victimes – pour l'essentiel, selon nos recherches, des salariés plutôt âgés, disposant d'une faible qualification, d'une ancienneté dans l'entreprise très forte – constituent autant d'éléments qui rendent difficile leur réinsertion. Ainsi, le constat, en France notamment, est celui d'une ancienneté au chômage des licenciés économiques bien plus importante que celle des autres demandeurs d'emploi(7).

Ainsi, bien que le licenciement économique ne soit pas nécessairement en lui-même une cause d'exclusion sociale, il comporte des risques de fragilisation des salariés qui peuvent être à l'origine de trajectoires d'exclusion, compte tenu de leurs caractéristiques individuelles, des circonstances du licenciement et de leurs droits sur le marché du travail.

L'analyse des trajectoires de ces licenciés économiques revêt ainsi une importance majeure dans la réflexion sur les nouvelles orientations des politiques d'emploi. Elle contribue d'abord à juger de l'efficacité des dispositifs d'accompagnement récemment mis en place tout particulièrement à l'égard des publics les plus fragiles. Elle participe ensuite à apprécier, dans ce cas particulier des licenciements économiques, les conséquences du passage progressif d'une logique de sécurité de l'emploi à celle de sécurité et de continuité des trajectoires.

Confrontée à une réelle difficulté d'approche tant statistique que qualitative des licenciements économiques (absence de données européennes d'ensemble, sources nationales incomplètes et difficilement comparables, inexistence d'informations sur les trajectoires des salariés après le licenciement à l'exception du cas français), cette recherche a d'abord procédé à une analyse de droit comparé et du droit communautaire. Elle a consisté ensuite à mener des enquêtes dans les différents pays tant auprès d'entreprises que de salariés licenciés économiques dans un double objectif : d'une part, analyser la responsabilité des différents acteurs tout au long du processus de licenciement économique tant en termes de conduite du licenciement que d'accompagnement des salariés, et d'autre part, identifier autant que faire se peut les trajectoires des salariés après leur départ de l'entreprise. C'est sur ce lien entre les procédures de licenciement, les pratiques des entreprises et le devenir des licenciés qu'ont porté les enquêtes.

Ces enquêtes révèlent, malgré des contextes normatifs différents, des pratiques relativement semblables dans les différents pays. De très fortes similitudes apparaissent dans les trajectoires des licenciés économiques qui, après le départ de l'entreprise, sont partout empreintes d'une certaine instabilité dont les causes résident essentiellement dans les caractéristiques individuelles de ces salariés. Par ailleurs, les enquêtes illustrent partout à l'exception de l'Espagne, une même évolution des mesures d'accompagnement qui reflète nettement le passage d'une logique d'assistance à une logique d'accompagnement des salariés sur le marché du travail. Cette orientation résolument active des politiques d'emploi à l'égard des licenciés économiques se traduit cependant par des résultats inégaux selon les pays et laisse persister pour les salariés les plus fragiles des risques de dérive vers l'exclusion sociale.

---

6. La place des licenciements économiques dans les différents pays est difficile à apprécier en raison de l'absence de données européennes et des lacunes des systèmes d'informations nationaux. Cependant, la part du licenciement économique semble faible parmi les causes de sorties de l'entreprise : approximativement 10 % du total des sorties en Allemagne et 4 % en France pour les établissements du secteur privé de plus de 10 salariés. (Source : *Premières Synthèses*, « Les mouvements de main d'œuvre », 97.05, N°20.02). C'est également le cas si l'on analyse la part des licenciements économiques comme cause d'entrée au chômage que l'on estime aux alentours de 10 % tant en France qu'en Italie (Source : *Bulletin mensuel des statistiques du travail*, la Documentation française, DARES, Déc. 97, N° 12).

7. L'ancienneté moyenne du chômage des demandeurs d'emploi licenciés pour cause économique s'élève à 420 jours en 1993 contre 350 en moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. La place des licenciés économiques parmi les chômeurs de longue durée est également importante : fin 1998, le chômage de longue durée concerne 37 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi mais 50 % des licenciés économiques. Source BAKTAVATSALOU R., « Licenciements économiques au début des années 90 », *in Données sociales*, 1996, INSEE.

Des trajectoires instables après le licenciement économique

Malgré le caractère parcellaire et inégal des résultats, ces enquêtes exploratoires (voir encadré 1) mettent en évidence des éléments de convergence dans les différents pays. D'abord, malgré des taux de reclassement élevés (8), ces trajectoires se caractérisent par une certaine précarité qui se concentre sur les populations les plus fragiles. Ensuite, ces parcours paraissent fortement influencés par des variables communes dans l'ensemble des pays étudiés.

Des trajectoires partout comparables

Les bons résultats apparents en terme de reclassement ressortant des enquêtes recouvrent des situations partout comparables, mais qui s'avèrent cependant très hétérogènes tant pour les salariés ayant retrouvé un emploi que pour ceux qui sont restés au chômage.

Une grande diversité des parcours professionnels pour les salariés reclassés

Deux situations polaires se dégagent nettement des enquêtes :

– la première est celle des salariés ayant repris un emploi dans des conditions proches de celles dont ils bénéficiaient avant leur licenciement. Ils renouent ainsi avec une trajectoire d'emploi relativement stable et le plus souvent satisfaisante de leur point de vue (9). Ces salariés se singularisent par des niveaux de qualification plutôt élevés ou des compétences recherchées sur le marché du travail ;

– bien différente est la situation des salariés connaissant, après leur licenciement, des trajectoires plus instables faites d'alternance de périodes d'emploi et de chômage, de succession de contrats à durée déterminée ou de missions intérimaires. Il en résulte le plus souvent des niveaux de rémunération et de qualification inférieurs, un moindre intérêt au travail et un sentiment d'incertitude face à l'avenir (10).

Des situations disparates pour les salariés sans emploi

Le cas des salariés n'ayant pas retrouvé d'emploi après le licenciement économique recouvre également deux cas de figure radicalement opposés.

Le premier cas (40 % des salariés n'ayant pas retrouvé d'emploi dans l'enquête française) est celui des salariés n'ayant jamais vraiment recherché d'emploi et qui, pour l'essentiel, sont des personnes en attente de l'âge de la retraite. Certaines connaissent parfois des situations difficiles (baisse conséquente de la rémunération, fin de droits) mais la majorité bénéficie cependant de dispositifs assurant un pouvoir d'achat ou bien à peu prés équivalent à celui dont ils disposaient lorsqu'ils étaient en activité (prise en charge par l'employeur de cotisations mutuelles ou versement d'une indemnité transactionnelle lors du licenciement), ou bien relativement stable (application du dispositif octroyant une indemnisation chômage constante jusqu'à la retraite).

Dans le second cas de figure, les salariés se trouvent au moment de l'enquête en recherche effective d'emploi depuis le licenciement. Il s'agit principalement de personnes sans qualification particulière, proches de la quarantaine ou encore de salariés plus âgés (50 ans et plus) ayant une forte ancienneté dans leur entreprise, exerçant dans des activités en déclin ou n'ayant pas de compétences transférables sur d'autres secteurs.

Ainsi ces quelques éléments qui ressortent des enquêtes confirment bien que les principaux risques encourus par les licenciés économiques, notamment en France comme l'attestent les statistiques nationales, résident dans l'enfermement dans le chômage de longue durée (parfois « volontaire » s'agissant des salariés âgés dans l'attente de la retraite) et dans une précarisation des itinéraires.

...déterminées par des variables identiques

Dans les différents pays, les parcours des salariés s'expliquent par quelques variables communes sans qu'il soit pour autant possible d'apprécier l'impact respectif de chacune d'elles sur le reclassement.

---

8. La notion de reclassement est ici entendue au sens large comme le fait de disposer d'un emploi au moment de l'enquête sans considération de la nature ou de la durée du contrat.
Des taux de reclassement élevés sont constatés dans les entreprises de l'échantillon des différents pays – 60 % en France, 75 % en Allemagne et en Italie – en dépit de situations nationales ou locales largement dissemblables. Ainsi, la situation décrite en France concerne les petites entreprises où, traditionnellement, les mesures d'accompagnement se limitent aux dispositifs légaux alors que, s'agissant de l'Allemagne, ce sont plutôt de grandes entreprises innovantes en matière d'accompagnement des salariés. En Italie, le contexte se caractérise dans la région enquêtée – l'Emilie Romagne – par un marché de l'emploi particulièrement favorable. Par ailleurs, ces taux représentent des moyennes qui cachent parfois des disparités importantes au sein d'un même pays. Pour exemple en Italie, où le taux de reclassement s'élève à 100 % dans 3 des 7 entreprises de l'échantillon.
9. Dans l'enquête française, cette situation concerne 40 % des salariés ayant retrouvé un emploi pour lesquels il s'agit d'un emploi sous contrat à durée indéterminée avec une rémunération et une qualification équivalentes aux précédentes.
10. Dans l'enquête française, ce cas de figure concerne plus de 20 % des salariés ayant retrouvé un emploi après le licenciement économique.

Encadré 1

Les enquêtes

Choix méthodologiques

Les enquêtes ont été réalisées auprès d'un échantillon d'entreprises de taille et d'activité comparables mais situées dans des contextes locaux différents. Sans prétendre à une quelconque représentativité statistique, l'objectif était d'approcher la grande diversité des situations de licenciement économique.

Quant aux enquêtes auprès des licenciés économiques, deux options principales s'offraient à la recherche : soit réaliser une étude de panel auprès d'un ensemble de chômeurs se trouvant dans une situation d'exclusion sociale afin de repérer parmi eux, ceux dont la situation résultait d'un licenciement économique et d'identifier le rôle joué par ce licenciement dans la trajectoire d'exclusion ; soit choisir comme point de départ, non pas les exclus, mais les entreprises, de sorte à observer la trajectoire des salariés licenciés après leur licenciement. Cette seconde solution a été retenue : d'abord en raison des difficultés inhérentes à la première démarche (difficulté à adopter une définition commune et précise de l'exclusion sociale, inexistence de panels d'exclus permettant de repérer la cause d'entrée au chômage) ensuite, car cette option s'inscrivait davantage dans l'optique de la recherche ayant défini le licenciement économique comme un processus au cours duquel chaque étape est porteuse de risques de fragilisation des personnes.

Champ des enquêtes

Dans chaque pays, entre 7 et 10 entreprises ont été enquêtées. Dans chacune, des entretiens ont été menés tant auprès des employeurs que des représentants des travailleurs selon un guide élaboré en commun.

Les enquêtes auprès des licenciés économiques n'ont été conduites, à l'exception de la France et de l'Allemagne, qu'auprès d'un nombre restreint de licenciés économiques en raison de grandes difficultés de réalisation, notamment dans la recherche des salariés longtemps après leur licenciement. En France, les enquêtes se sont déroulées auprès de l'ensemble des licenciés économiques des 11 entreprises de l'échantillon, soit 189 salariés. Le taux de réponse a été de 46 %, soit 87 licenciés interviewés. En Allemagne, des informations exhaustives ont été recueillies directement auprès de l'entreprise ou des syndicats, puis une enquête postale a été menée auprès de 500 salariés ayant participé en 98/99 à des mesures de plan social. Les réponses portent alors sur 52 salariés. En Espagne, les informations sur le devenir des licenciés ont été recueillies auprès des employeurs et par l'exploitation de documents nommés « histoires de vie », retraçant la trajectoire de chaque salarié. En Italie enfin, 3 salariés de chaque entreprise de l'échantillon ont été interrogés.

Apports et limites des enquêtes

Ces enquêtes identifient les parcours des licenciés économiques des entreprises de l'échantillon mais aussi des variables expliquant ces trajectoires d'exclusion ou de réinsertion. Elles dégagent enfin des situations « types » comportant des risques d'exclusion. Si la faible taille des échantillons nationaux, leur non représentativité, l'hétérogénéité des terrains d'enquête posent des problèmes de comparabilité des résultats, ceux-ci s'avèrent cependant d'une grande richesse. Ces enquêtes exploratoires de nature qualitative mettent en évidence des pratiques relativement semblables d'un pays à l'autre malgré des contextes normatifs différents et confirment les résultats des phases précédentes de la recherche concernant notamment le rôle des mesures actives ou la question des salariés âgés.

Trois grandes hypothèses explicatives peuvent être avancées : les premières tiennent à des variables institutionnelles, les secondes aux caractéristiques individuelles des salariés licenciés alors que les troisièmes ont trait à des variables contextuelles.

Des variables institutionnelles

Les systèmes juridiques nationaux en matière de licenciement économique se sont construits autour des Directives européennes(11) qui, dans le cadre d'une logique procédurale préventive, imposent une obligation d'information et de consultation des représentants des travailleurs et une information de l'autorité publique en charge du contrôle du respect des procédures de concertation (voir encadré 2). A partir de cette base normative commune d'origine communautaire, chaque pays a bâti son ordre juridique en fonction de la législation nationale, des traditions et du système de relations professionnelles.

Trois modèles normatifs fondés sur une caractérisation fonctionnelle des principaux acteurs du licenciement économique (employeur, représentants des travailleurs et pouvoirs publics) se dégagent de la comparaison des systèmes juridiques allemand, espagnol, français et italien :

11. Directive n° 75/129/CEE du 17 février 1975, JOCE n° L 48 du 22 février 1975 ; Directive n° 92/56/CEE du 24 juin 1992, JOCE n° L 245/3 du 26 août 1992 ; Directive n° 98/59/CE, JOCE n° L 225 du 12 août 1998.

Encadré 2

Systèmes nationaux de licenciement économique et droit communautaire

Le droit communautaire n'a pas établi de lien direct entre le licenciement économique et l'exclusion sociale même si les directives de 1975 puis de 1992 s'inscrivent dans une logique préventive de l'exclusion sociale, privilégiée par les institutions européennes.

S'inscrivant dans un contexte de fortes restructurations industrielles conduisant les entreprises, spécialement les multinationales, à licencier dans les Etats où les coûts du licenciement sont moindres, la directive de 1975 a une double finalité, à la fois économique et sociale : assurer une protection comparable des travailleurs dans les différents Etats membres et rapprocher les charges qu'entraînent ces règles de protection pour les entreprises de la Communauté.

Les normes européennes ne réalisent cependant qu'une harmonisation très partielle du droit du licenciement économique tant dans son champ d'application que dans les procédures spécifiques applicables.

La directive de 1975, même après sa révision en 1992, ne couvre pas l'ensemble de la matière du licenciement économique ni même celle des licenciements collectifs. La définition communautaire du licenciement économique conjugue en effet deux critères cumulatifs :

– un critère objectif, quantitatif fondé sur l'aspect collectif du licenciement qui combine deux paramètres : la taille de l'entreprise et le nombre de licenciements. Les critères retenus laissent *in fine* une liberté de choix aux Etats membres entre différentes formules ;

– un critère subjectif, qualitatif qui a trait au motif du licenciement : est économique, au sens du droit communautaire, le licenciement qui n'est pas fondé sur un motif personnel. Cette généralité préserve largement le principe de la liberté d'entreprendre de l'employeur.

Le droit communautaire entraîne alors l'application de procédures spécifiques qui s'inscrivent pour l'essentiel dans **une logique procédurale préventive** plus que dans une logique indemnitaire et de garantie des ressources des salariés. Les normes européennes imposent deux types d'obligations :

– d'une part, l'information et la consultation des représentants des travailleurs qui constituent sans conteste la pierre maîtresse du dispositif communautaire sur le licenciement économique et plus largement sur les mesures affectant l'emploi ;

– d'autre part, l'information de l'autorité publique à qui la directive assigne un rôle actif d'intervention – le contrôle du respect des procédures de concertation – tout en laissant aux pays le choix d'un éventuel régime d'autorisation préalable.

Cette harmonisation partielle du droit du licenciement économique constitue ainsi une base normative commune d'origine communautaire à partir de laquelle chaque pays a construit un ordre juridique en fonction des législations nationales, des traditions et du système de relations professionnelles en vigueur.

– le modèle de la responsabilisation de l'employeur ;

– le modèle de la dialectique des rapports entre employeurs et représentants des travailleurs ;

– le modèle de l'intervention de l'administration.

En ce qui concerne le premier modèle, l'on peut dire, de façon très schématique, que le *droit français* est placé sous le signe de la responsabilité pleine et entière de l'employeur. Les autres ordres juridiques y attachent moins d'importance, voire même dans certains cas une importance tout à fait marginale. Dans l'ordre juridique allemand, le choix de gestion est une prérogative de l'employeur et le juge ne peut effectuer aucun contrôle sur ce choix. En Espagne, on observe que les pouvoirs de l'entreprise sont limités, surtout en raison du contrôle sur les causes du licenciement. De plus, même quand l'employeur est tenu de préparer un plan d'accompagnement social (entreprise de plus de 50 salariés), cette obligation est de fait largement inappliquée. Enfin, en Italie, on peut dire que l'employeur est dé-responsabilisé quant au sort des travailleurs licenciés. La loi ne prévoit qu'à titre éventuel l'élaboration de mesures de reclassement externe en cas de licenciement collectif, à la différence du licenciement individuel pour cause réelle et sérieuse objective, pour lequel le juge vérifie l'impossibilité de reclassement. Cependant, la dé-responsabilisation de l'employeur quant au reclassement des salariés est dans un certain sens compensée par les frais financiers qui pèsent sur celui-ci lorsqu'il procède à un licenciement collectif.

Le modèle dialectique des rapports entre employeur et représentants des travailleurs, que le droit communautaire a privilégié, inspire très nettement *la loi allemande* de protection contre le licenciement économique : lorsque les décisions de l'entreprise risquent de se répercuter négativement sur la main-d'œuvre, on cherche la solution dans le dialogue entre les parties, sur la base d'un tronc commun d'intérêts, ce qui explique le rôle très limité de l'administration. En droit italien également, on pense que les

intérêts des salariés menacés d'un licenciement collectif sont mieux protégés dans le cadre d'une négociation entre les partenaires sociaux, même si l'organisation de la concertation est plus complexe. La procédure, introduite par la loi 223 de 1991, consiste principalement en un examen conjoint avec les organisations syndicales du projet de restructuration élaboré par l'employeur. Cet examen doit se finaliser par la conclusion d'un accord entre employeur et syndicats, visant à protéger l'emploi par des mesures alternatives au licenciement. Les concertations ne font pas l'objet d'un contrôle administratif. L'autorité publique joue néanmoins un rôle de médiation essentiel, encourageant le dialogue et la conclusion d'un « départ négocié ». Si un accord est conclu, l'autorité publique prévoit une diminution des charges financières supportées par l'entrepreneur qui effectue un licenciement collectif. Il faut donc relever qu'en Italie le modèle dialectique des rapports employeur/employés co-existe avec le rôle de médiation active de l'administration. Si l'on compare le système italien, à celui de l'Allemagne et de la France, on peut dire que le choix de l'Italie se rapproche davantage du modèle allemand que du modèle français. En effet, l'examen conjoint entre l'employeur et les organisations représentatives des salariés du projet de restructuration est central. Le droit français, quant à lui, ne prévoit qu'une consultation des représentants du personnel (certes, d'ordre public), sur les propositions d'accompagnement social élaborées par l'employeur sur lequel pèse la responsabilité de prise en charge des conséquences de la décision de licencier. Enfin, l'ordre juridique espagnol contient lui aussi l'obligation de présenter aux représentants des travailleurs un plan social dans les entreprises de plus de 50 salariés. Il est prévu des périodes de consultation afin d'examiner les motifs du licenciement et les mesures d'accompagnement pouvant atténuer les conséquences subies par les salariés licenciés. L'administration, qui exerce son contrôle sur cet accord, peut toutefois refuser son autorisation si l'accord laisse transparaître un dol ou la volonté frauduleuse de percevoir indûment des indemnités de chômage.

Quant au dernier modèle, celui de l'intervention étatique, il renvoie au rôle joué par *l'administration espagnole* qui, à la différence des autres États, a conservé un pouvoir de contrôle sur le licenciement plutôt incisif : sans l'autorisation de l'administration, l'employeur ne peut résilier les contrats de travail. Dans les autres pays qui n'ont jamais connu de système d'autorisation ou qui l'ont supprimé, l'intervention publique prend des formes différentes selon la législation et/ou les pratiques des États membres : non interventionnisme de l'État en Allemagne, médiation active favorisant le dialogue social en Italie, contrôle de la procédure de consultation et pouvoir de pression pour l'amélioration des mesures sociales grâce au levier des aides publiques en France. L'évolution des dernières années peut se résumer par un déclin du rôle de l'autorisation préalable qui n'existe plus qu'en Espagne et un développement du rôle de soutien aux partenaires sociaux.

Cependant, les disparités nationales que l'on vient d'évoquer, ne doivent pas occulter un autre phénomène. Depuis quelques années, on assiste à une convergence des systèmes en raison d'un rapprochement des pratiques des différents pays sur trois points essentiels.

C'est d'abord, dans l'ensemble des pays étudiés, le constat d'une même évolution du positionnement et du rôle des différents acteurs en matière de licenciement économique. En dépit de contextes institutionnels différents, les changements qui affectent le rôle de l'État aboutissent à un rapprochement des pratiques notamment entre la France, l'Italie et l'Allemagne. Ainsi, l'intervention de l'administration dans ces pays tend davantage à promouvoir la réalisation de solutions négociées, en encourageant et facilitant le dialogue entre les partenaires sociaux, qu'à effectuer comme en Espagne un véritable contrôle sur l'issue des négociations. Cette évolution des modalités de l'intervention étatique est pour partie liée à une implication plus grande des autres acteurs, tant l'entreprise que les partenaires sociaux, dans le processus de licenciement économique

C'est ensuite un constat de fortes similitudes dans les pratiques d'entreprises qui se dégage des enquêtes en entreprises réalisées dans le cadre de la recherche. Cette convergence des pratiques, particulièrement évidente entre la France et l'Allemagne, porte sur de nombreux aspects. S'agissant par exemple de la justification du recours aux licenciements économiques, les stratégies d'ajustement conjoncturel cèdent partout la place à des stratégies d'ajustement structurel([12]). Par ailleurs, en application du principe du licenciement économique comme « *ultima ratio* », les entreprises s'engagent, préalablement au licenciement, dans des mesures préventives ayant pour finalité la gestion interne du sureffectif dans le but d'éviter, de limiter (non renouvellement des contrats de travail à durée déterminée ou des contrats intérimaires, rapatriement de la sous-traitance) ou encore de retarder le licenciement (chômage structurel en Allemagne, CIGS en Italie). De même, le dispositif dominant d'accompagnement des salariés, tout au moins dans les grandes entreprises, reste partout la pré-retraite qui représente une modalité consensuelle

12. Les entreprises n'agissent pas seulement sous la pression de contraintes économiques directes mais principalement dans un souci de restructuration.

acceptée tant par les salariés, que par les syndicats et les employeurs.

Enfin, on assiste partout à un contournement des règles applicables aux licenciements économiques collectifs qui se traduit par des pratiques consistant à rester en deçà des seuils déterminés pour les licenciements collectifs (qui conjuguent partout des critères de taille d'entreprise, de délai et de nombre de licenciements)([13]). Cette situation résulte notamment de la volonté des entreprises d'échapper à la lourdeur des procédures et aux risques qu'elle comporte pour l'employeur.

Des variables individuelles

Dans le cadre des relations professionnelles ainsi schématisées, tant les caractéristiques individuelles des salariés licenciés que leur comportement dans la recherche d'emploi paraissent déterminantes quant au parcours ultérieur des salariés.

Une forte similarité des *caractéristiques individuelles* des licenciés économiques se constate dans les différents pays : une population relativement âgée (dont une proportion importante des plus de 55 ans), présentant une forte ancienneté dans l'entreprise, un faible niveau de formation et de qualification. Ces éléments peuvent être analysés comme autant de handicaps susceptibles d'expliquer pour certains une faible employabilité et un taux de reprise d'emploi peu élevé.

Parmi ces caractéristiques, *l'âge* apparaît comme une variable décisive, comme le confirment les études nationales sur le sujet. Ainsi en France, les enquêtes statistiques menées par l'ANPE([14]) attestent que l'ancienneté au chômage plus élevée de cette population serait principalement due à ces caractéristiques structurelles d'âge et de sexe, les conditions de la mise au chômage n'exerçant qu'une influence très modeste sur l'employabilité. En Italie, une recherche menée sur la région Emilie Romagne([15]) indique que l'âge (plus de 40 ans) et le sexe (féminin) expliquent à la fois des délais plus longs de recherche d'emploi et une plus grande probabilité d'être éliminé des listes de mobilité sans trouver d'emploi.

D'autres variables plus qualitatives peuvent être avancées et posent la responsabilité du comportement des entreprises. Dans les différents pays en effet, les licenciés économiques ont une *ancienneté* dans l'entreprise très élevée et un faible niveau de *qualification*, autant de facteurs rendant difficile un reclassement sur le marché du travail. En France par exemple, on sait que le risque de chômage de longue durée est faible lorsque la qualification dépasse l'espace entreprise et que l'apprentissage s'effectue dans des espaces plus généraux ou un réseau d'entreprises. *A contrario*, ce risque est élevé là où qualification est limitée au niveau de l'entreprise. L'illustration type est le cas de petites et moyennes entreprises situées dans des zones peu urbanisées, employant une main-d'œuvre plutôt féminine, dont les qualifications sont peu transférables et peu valorisables sur le marché du travail.

La responsabilité des entreprises est ainsi forte envers ces salariés dont l'employabilité n'a pas été maintenue. De ce point de vue et malgré des contextes normatifs et institutionnels différents, la recherche identifie dans les différents pays, des pratiques d'individualisation des licenciements comparables et porteuses de risques d'exclusion sociale. Ce processus d'individualisation des départs s'opère lorsqu'on passe de la décision collective de suppression d'emploi à la désignation des personnes qui vont quitter l'entreprise. Ainsi, alors que les règles applicables en matière de sélection des salariés licenciés ont pour finalité la protection des publics fragiles, ce sont précisément ces salariés, âgés, peu qualifiés ou anciens qui quittent effectivement l'entreprise([16]).

Quant au *comportement des salariés licenciés*, il influe notablement sur les chances de reclassement. Dans l'ensemble des pays, un même constat, partagé tant par les employeurs que par les institutionnels, se dégage des enquêtes : plus les capacités d'emploi d'un salarié sont restreintes, plus le désir de participer aux actions de reclassement est faible. En Allemagne par exemple, certains salariés à qui sont proposées, en plus d'une forte indemnité, des mesures actives de reclassement, préfèrent le chômage à celles-ci. Ailleurs, les salariés présentant des caractéristiques individuelles rendant la réinsertion difficile entrent dans ces dispositifs avec un grand scepticisme et peu de motivation. Pourtant, les professionnels du reclassement savent combien une implication immédiate et une insertion rapide dans les dispositifs d'accompagnement déterminent pour une grande part les chances de reclassement. Enfin, certains comportements trop exigeants en termes de localisation du futur employeur ou de prétentions salariales excessives sont susceptibles de rendre plus difficile la reprise d'emploi.

13. Les exemples sont nombreux : le licenciement économique individuel sans restructuration d'établissement en Allemagne, les « licenciements économiques par petits paquets » en France ou encore les « licenciements pour raisons objectives » en Espagne.
14. ROUAULT-GALDO D., « Sortir du chômage : un parcours à handicaps », *Economie et statistiques*, n° 249, déc. 91.
15. « Le marché du travail en Emilie Romagne », Région Emilie Romagne, 1997
16. Ce paradoxe s'explique par deux éléments : d'abord en raison de la contradiction entre des règles dont l'objectif est de protéger les plus faibles contre la perte de leur emploi et les intérêts de l'entreprise dont le souci est de conserver les meilleurs éléments, ensuite du fait du consensus autour des dispositifs de pré-retraites ou des primes au départ volontaire.

Des variables contextuelles

Le contexte local du marché du travail paraît évidemment déterminant dans la probabilité qu'ont les salariés de retrouver un emploi suite à leur licenciement économique. De ce point de vue, les contextes nationaux sont très différents.

Ainsi en Italie, les enquêtes se sont déroulées en Emilie Romagne où prévaut une situation de plein emploi et un marché du travail très flexible. Ces circonstances favorables expliquent largement les taux de reclassement exceptionnellement bons constatés dans les entreprises sans refléter pour autant la situation de l'ensemble du pays. L'incidence des spécificités du marché du travail local est aussi notable en France où les études de trajectoire[17] démontrent par exemple l'importance et le rôle spécifique de ces particularités dans la rapidité de réinsertion des chômeurs.

L'implication des différents acteurs dans le reclassement externe est décisive. Il s'agit en premier lieu de *l'entreprise* dont l'engagement dans des actions significatives en faveur du reclassement des salariés et notamment des plus fragiles est à souligner. Ainsi, on peut citer l'implication exemplaire d'une entreprise allemande dans des interventions diverses du type recherche d'emplois *via* la presse ou internet, publication d'annonces, contacts directs avec les entreprises, voire accompagnement lors des entretiens d'embauche. Une telle implication est d'autant plus exemplaire que généralement, l'aide au reclassement – par le biais de plans sociaux consistants – paraît habituellement la plus importante là où les salariés sont les plus aptes à se reclasser facilement.

Les syndicats constituent aussi des acteurs dont le rôle peut s'avérer important. En Italie par exemple, cette implication se traduit, au delà de la négociation de mesures indemnitaires avantageuses, par des accords formels avec des entreprises portant sur l'embauche d'une partie du personnel licencié. La situation est très particulière en France où seule s'engage une discussion sur le volet social du licenciement alors que les questions relatives aux motifs du licenciement ou à la détermination du sur-effectif échappent à tout débat. Dans le cas d'un plan social, les syndicats concourent à l'amélioration des mesures d'accompagnement et restent attentifs à la protection des salariés fragiles. Par contre, leur rôle est fort limité, pour ne pas dire inexistant, dans les entreprises non assujetties à la présentation d'un plan social. En Allemagne, les syndicats tentent d'orienter l'entreprise vers un comportement actif en matière de reclassement en manifestant leur désaccord à l'égard d'un plan social purement indemnitaire. Par contre, ils n'indiquent pas de préférence parmi les mesures afin de préserver la liberté de décision de chacun.

La taille de l'entreprise a une incidence sur le sort des salariés licenciés. La taille de l'entreprise influe non seulement sur la fréquence des licenciements économiques (ceux-ci apparaissant partout plus nombreux dans les petites structures) mais induit également dans tous les pays des traitements différenciés des salariés licenciés.

D'abord, *le rôle des représentants du personnel* et plus largement l'ensemble de la procédure, sont souvent moindres dans les petites entreprises soit par application des règles du droit soit dans les faits. En Italie, dans les structures de moins de 15 salariés, la procédure de consultation syndicale dans le cas d'un licenciement n'est pas prévue. C'est aussi le cas en France dans les entreprises où il n'existe aucune représentation du personnel même si l'employeur reste malgré tout théoriquement tenu de prévoir des mesures. Enfin, en Allemagne, les petites entreprises de moins de 10 salariés sont exclues de l'application de la législation du licenciement.

Ensuite *les mesures d'accompagnement* des salariés licenciés sont également fonction de la taille de l'entreprise. Ainsi en Italie, les licenciés économiques d'une entreprise de moins de 15 salariés sont pénalisés même si, depuis la loi de 1993, ils peuvent désormais s'inscrire sur les listes de mobilité et bénéficier des avantages à l'embauche associés à ce statut. Ils n'ont cependant pas droit à l'indemnité dite de « mobilité » particulièrement avantageuse – 80 % de l'ancien salaire – et ne perçoivent que l'assurance chômage ordinaire, soit 30 %. Compte tenu de la configuration du marché du travail italien dans lequel prédomine le modèle de la petite entreprise, les incidences sont majeures : en 1996, 60 % des inscriptions sur les listes de mobilité ne donnaient pas droit à l'indemnité mobilité. En France, l'accompagnement des salariés est aussi radicalement différent selon la taille de l'entreprise. L'obligation légale d'un plan social (voir encadré 3) ne concerne par exemple que les entreprises de plus de 50 salariés[18]. Si dans le cadre de tels plans, les mesures d'accompagnement sont particulièrement riches et étoffées, elles sont réduites à leur simple expression dans le cas des entreprises de moins de 50 salariés ou des « petits » licenciements économiques. Dans ces hypothèses, le seul choix qui s'offre aux salariés licenciés économiques est l'adhésion éventuelle au dispositif public des conventions de conversion.

---

17. PIGNONI M.-T., POUJOULY C., VINEY X., « Sortir du chômage, des chances inégales selon le contexte local », *Premières synthèses*, 98.06, N° 26.1.

18. Les licenciements économiques réalisés dans le cadre d'un plan social représentent moins de 15 % de l'ensemble des licenciements économiques. Source : *Premières synthèses*, 97.09, N° 37.1.

Cette situation est proche de celle de l'Allemagne où la taille de l'entreprise conditionne la consistance des plans sociaux et la part respective des mesures indemnitaires et des mesures actives. Ainsi, plus l'entreprise est importante en termes d'effectifs, plus consistants sont les plans sociaux et plus conséquente est la présence de mesures actives.

La situation financière de l'entreprise joue également un rôle. Selon les cas de figure, la responsabilité de l'entreprise et les mesures d'accompagnement des salariés sont radicalement opposées. Deux situations se dégagent :

– d'une part, le cas des entreprises qui procèdent à des licenciements économiques dans une logique de changement structurel et de restructuration pour améliorer la compétitivité par exemple ou rajeunir la pyramide des âges. Les mesures d'accompagnement sont le plus souvent très larges, qu'il s'agisse de mutations internes assorties de fortes incitations financières, ou de moyens significatifs alloués au titre de l'accompagnement externe ;

- d'autre part, le cas des entreprises qui licencient sous la pression de contraintes économiques directes et urgentes dans lesquelles les licenciés économiques restent plutôt démunis à l'exception des dispositifs publics de droit. La jurisprudence française énonce même le principe d'une proportionnalité entre les mesures du plan social et les moyens de l'entreprise([19]).

Enfin, dans les cas particuliers de redressement ou de liquidation judiciaire, les pratiques démontrent que la priorité n'est plus le maintien de l'emploi mais la sauvegarde de l'entreprise. Ainsi en France, les modalités d'accompagnement des licenciés ne vont pas au delà des obligations légales même si, sous la pression du juge, des efforts sont déployés et aboutissent à la création de structures spécifiques en charge de l'accompagnement des salariés. Une évolution comparable existe en Allemagne où un nombre croissant de liquidateurs estime avoir une responsabilité sociale à l'égard des employés et utilise de fait les nouveaux instruments de promotion active de l'emploi.

Une évolution majeure des mesures d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement des personnes en situation de chômage s'articulent traditionnellement autour d'une distinction entre « mesures passives » et « mesures actives »([20]) qui s'inscrivent dans des politiques du même nom :

– « les politiques dites « passives » considèrent le niveau de l'emploi comme donné et s'efforcent de gérer les excédents de ressources de main-d'œuvre par les moyens suivants : ou bien l'on tente de rendre le chômage socialement acceptable en assurant une garantie de revenu, ou bien l'on s'efforce de le réduire par des incitations au retrait de la population active. Il s'agit donc essentiellement de mesures portant sur l'assurance d'un revenu de remplacement des personnes (qu'elles demeurent actives ou qu'elles soient retirées du marché du travail) ;

– les politiques dites « actives » cherchent à agir positivement sur le niveau de l'emploi tel qu'il est déterminé par les variables macro-économiques (FREYSSINET, 1998). Il s'agit donc essentiellement de mesures qui ont pour objet d'accompagner la personne dans sa recherche d'emploi et de faciliter sa réinsertion dans l'emploi.

Encadré 3

La notion de plan social

Cette notion ne recouvre pas le même contenu dans la législation des différents États alors que la Directive européenne du 24 juin 1992 fait mention du « recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement et à la reconversion ».

C'est le sens donné en Allemagne au plan social qui, traditionnellement, prévoit et quantifie les indemnités de licenciement et comprend plus généralement les mesures visant à aider les salariés dans leur recherche d'emploi.

L'acception du plan social donnée par l'Espagne, la France et l'Italie est en revanche plus large : elle désigne non seulement les mesures d'accompagnement mais également les mesures destinées à éviter ou limiter le nombre de licenciements.

Cette différence de conception s'explique par le fait qu'en Allemagne, les négociations poursuivant cet objectif se déroulent en amont dans le cadre du « compromis d'intérêts ».

19. Cass. Soc., 30 septembre 1997, Madame Barraud et divers contre c/ Ets Broussaud, « *Droit Social* », 1997, p. 1103.

20. Ces termes sont repris des « typologies de l'OCDE distinguant les dépenses d'indemnisation, qualifiées de passives, et les dépenses liées aux politiques de l'emploi (formation, aides à l'embauche..), qualifiées d'actives » *in* DANIEL C. et TUCHSZIRER C., *L'Etat face aux chômeurs*, Paris, Flammarion, 1999.

Les mesures passives ont été les premières à apparaître. Les systèmes de couverture du risque chômage ont été mis en place en Europe à une époque où les taux de chômage étaient beaucoup plus faibles qu'aujourd'hui et où les périodes d'inactivité étaient en général plus courtes (LEFEVRE, 1996). Le maintien d'un niveau acceptable d'indemnisation, facteur de cohésion sociale et de progrès économique, était quasiment le seul objectif([21]).

Avec l'entrée dans la crise et les années de chômage massif qui ont suivi, la couverture du risque chômage a évolué et la préoccupation strictement indemnitaire a été complétée par la volonté de développer des mesures favorisant le retour à l'emploi. Loin de s'opposer, ces mesures s'avèrent complémentaires de sorte à prendre en compte la multiplicité des facteurs qui peuvent entraîner des risques de fragilisation sociale et, notamment, le facteur monétaire. Dans cette problématique de complémentarité, il convient donc d'aborder tant les garanties de ressources et de continuité de la protection sociale que les mesures d'accompagnement sur le marché du travail. Dans l'ensemble des pays étudiés, cette complémentarité est largement admise mais elle n'est pas encore réalisée partout, particulièrement en Espagne. Cependant, si l'on constate une même évolution tendant à privilégier désormais les secondes mesures au détriment des premières, l'importance différente donnée selon les pays à la logique du « *workfare* » modifie sensiblement leurs conditions de mise en œuvre. Selon cette conception en effet, la garantie du revenu implique l'obligation pour le chômeur d'accepter en contrepartie toutes mesures susceptibles de renforcer son employabilité telles que le suivi d'une formation ou encore des propositions d'emploi. En cas de refus d'un emploi ou d'une formation, l'instauration d'un tel système entraîne des sanctions pour les salariés.

Enfin, on constate que cette complémentarité des mesures, particulièrement nette aujourd'hui en ce qui concerne les licenciés économiques, a tendance à s'étendre aux autres catégories de demandeurs d'emploi. La négociation en France du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) dans le cadre de la nouvelle convention de l'UNEDIC applicable en principe au 1er janvier 2001 en est l'illustration la plus flagrante.

Des mesures de garantie de ressources et de continuité de la protection sociale

Un constat doit être fait : dans les quatre pays étudiés, les licenciés pour motif économique bénéficient de dispositifs spécifiques plus avantageux sur le plan financier que les régimes de droit commun. Il s'agit de l'indemnité de mobilité en Italie, de l'allocation spécifique dans les secteurs en reconversion en Espagne, de l'allocation de chômage partiel structurel en Allemagne, ou encore en France, de l'allocation spécifique de conversion (*cf.* tableau 1 et encadré 4).

Mais ces dispositifs en faveur des licenciés pour cause économique ne s'appliquent que si ces salariés remplissent un certain nombre de conditions : conditions d'ancienneté, d'âge, de taille des entreprises, de nombre de licenciements envisagés par l'entreprise. Ce sont donc souvent les salariés licenciés dans les petites entreprises ou qui ont une faible ancienneté qui sont privés de ces indemnisations plus conséquentes. A défaut, ils relèvent de l'indemnisation du chômage ordinaire([22]). De plus, si les dispositifs spécifiques n'ont pas permis le reclassement des licenciés économiques, ceux-ci peuvent « retomber » dans le régime de droit commun du chômage. Il n'est donc pas possible d'écarter de nos préoccupations les systèmes généraux de l'indemnisation du chômage.

Les dispositifs spécifiques aux licenciés économiques s'articulent dans les différents pays autour des quatre axes principaux suivants :

Les systèmes d'indemnisation du chômage

Pour l'ensemble des chômeurs, ces systèmes comportent partout des prestations relevant du régime général de l'assurance chômage, de l'assistance chômage et en dernier lieu, de dispositifs publics de revenu minimum, ou à défaut de secours exceptionnels issus de l'aide sociale.

En ce qui concerne les licenciés économiques, l'amélioration de l'indemnisation du chômage concerne essentiellement les systèmes d'assurance chômage (*cf.* encadré 4). Cependant, toutes les personnes qui ont perdu leur emploi pour motif économique ne peuvent bénéficier de ces avantages par suite des transformations du marché du travail (développement des emplois précaires et du temps partiel notamment) et des réformes des régimes d'indemnisation du chômage ayant entraîné un durcissement des conditions d'indemnisation que ce soit dans les régimes d'assurance ou d'assistance. Ces phénomènes peuvent avoir pourtant pour ces licenciés des conséquences dramatiques qu'il ne faut pas sous-estimer.

L'analyse de la couverture du risque chômage fait apparaître des différences notables entre les pays. D'abord, l'Italie est le seul pays à ne pas avoir de

21. Pour apprécier ce niveau acceptable, on recourt au calcul du taux de remplacement moyen qui désigne l'indemnisation rapportée au salaire du dernier emploi.

22. Par exemple, ne peuvent percevoir l'indemnité de mobilité italienne : les licenciés économiques travaillant dans les entreprises de 15 salariés et plus ayant moins d'un an d'ancienneté, les personnes victimes d'un licenciement économique individuel, les licenciés économiques travaillant dans des entreprises de moins de 15 salariés.

Tableau 1

Régime général de la protection sociale pour les licenciés économiques

	Régime d'assurance général	Dispositifs spécifiques aux licenciés économiques remplissant certaines conditions	Régime d'assistance chômage	Revenu minimum garanti
ALLEMAGNE	Allocation d'assurance chômage	Chômage partiel structurel	Allocation d'aide au chômage	Oui – Réglementation nationale
ESPAGNE	Indemnité contributive	Allocation spécifique dans secteurs en reconversion	Indemnité non contributive	Oui – Réglementation dans chaque communauté autonome
FRANCE	A U D ou Allocation Unique Dégressive	Si adhésion du salarié → allocation spécifique de conversion	A S S ou Allocation Spécifique de Solidarité	Oui – Réglementation nationale
ITALIE	Indemnité de chômage ordinaire	Indemnité de mobilité	Non	Expérimentation en cours dans un échantillon de communes

dispositifs publics d'assistance prenant en charge les chômeurs, une fois épuisés leurs droits à l'assurance chômage. Des secours exceptionnels prennent le relais, complétés par l'utilisation d'allocations d'invalidité, et plus récemment, dans certaines communes, par des dispositifs de revenu minimum mis en place à titre expérimental. Ensuite, parmi les trois autres pays qui ont un régime d'assurance et un régime d'assistance, seul le système espagnol prévoit une *limitation temporelle des allocations de solidarité* (23). En revanche, en Allemagne et en France, le renouvellement périodique de ces allocations peut conduire à une *indemnisation illimitée*. Cependant, ces deux pays se différencient sur un point important : la France ne prévoit aucune indemnisation pour les chômeurs qui ont de courtes références de travail (parmi lesquels on peut trouver des licenciés économiques) ou qui sont primo-demandeurs d'emploi. En partie pour cette raison, il semble que ce soit en Espagne et en France que le dispositif de revenu minimum soit le plus utilisé comme troisième régime d'indemnisation du chômage.

En revanche, on peut constater une similitude importante entre les quatre systèmes consistant en l'amélioration de l'indemnisation des allocataires âgés. La durée d'indemnisation des chômeurs âgés est souvent plus longue que celle à laquelle ils auraient droit au regard des cotisations versées. On prend ainsi en compte l'exposition au risque chômage plus importante pour cette population de chômeurs. Tous les pays ont allongé les durées d'indemnisation de cette population, lui permettant ainsi de disposer d'un revenu suffisant susceptible d'éviter l'exclusion. Ont été instaurées de ce fait des sorties du marché du travail, en direction de la pré-retraite ou de la retraite (24). Il s'agit en effet d'un problème majeur posé aux sociétés européennes que celui des travailleurs vieillissants non qualifiés poussés vers la sortie du marché de l'emploi. Mais il est nécessaire d'évaluer les diverses modalités qu'on leur propose : il n'est pas certain que l'indemnisation du chômage de longue durée, certes moins coûteuse, soit la meilleure. Les enquêtes effectuées en France, ont permis de constater l'amertume ressentie par les licenciés qui avaient envisagé une sortie de l'entreprise à l'âge de 60 ans. Certains auraient souhaité bénéficier du statut de pré-retraité, jugé préférable sur un plan humain et social, à celui de chômeur de longue durée (25).

23. Rappelons qu'en Espagne, la solidarité familiale joue un rôle beaucoup plus important que dans les autres pays.

24. Le dispositif français de l'allocation des chômeurs âgés (ACA) ne serait reconduit que pour deux ans par la nouvelle convention de l'Unedic en cours d'agrément. Le but affiché par les signataires est de faire en sorte que les mesures d'accompagnement créées permettent aux chômeurs âgés de se réinsérer sur le marché de l'emploi.

25. *Cf.* également pour des conclusions identiques, les travaux de la DARES, *Premières synthèses*, « Les passages de l'emploi à la retraite », 2000.02 – N° 05.1

Les systèmes de retrait anticipé du marché du travail

Les systèmes de retrait anticipé du marché du travail avec garantie de ressources octroient aux salariés âgés un statut spécial et un revenu de remplacement jusqu'à l'âge de la retraite. Le recours à ces dispositifs a été utilisé dans tous les pays avec une intensité variable et selon des modalités variées : financements essentiellement publics, revenus en provenance des fonds d'assurance chômage, revenus parfois peu élevés complétés par des versements des entreprises. Ce sont l'Allemagne et la France qui ont utilisé le plus massivement ces dispositifs.

La mise en place de ces régimes de pré-retraites a surtout été motivée par la montée du chômage et la crise des grands secteurs industriels. Les départs en pré-retraite ont permis de résorber les sureffectifs des entreprises mais aussi de remodeler leur pyramide des âges. Les coûts pour la collectivité ont été et sont toujours importants, qu'il s'agisse de fonds nationaux et européens([26]). Cependant, depuis 1995, le recours aux pré-retraites est devenu moins fréquent sous l'impulsion des pouvoirs publics et professionnels qui ont rendu ce dispositif moins attractif (Allemagne) ou encouragé la cessation progressive d'activité (France).

Les pensions d'invalidité

Par ailleurs, on relève, tout particulièrement en Allemagne et en Italie, l'utilisation fréquente des pensions d'invalidité. En Allemagne, ces pensions d'invalidité prennent, dans le cadre des compressions de personnel et de la cessation anticipée de la vie professionnelle, une double signification :

– elles remplacent des revenus qui ne sont plus accessibles en raison d'une mauvaise santé et sont ainsi une alternative au statut de chômeur après la perte de l'emploi ;

– elles constituent une porte d'entrée vers une retraite anticipée, qui sera payée après la période des allocations de pensions d'invalidité, ceci indépendamment de capacités de travail réduites liées à une invalidité grave reconnue. Devant l'inflation des coûts pour les caisses d'invalidité résultant de ces pratiques, un durcissement des conditions d'accès à ce dispositif est intervenu en 1984. Depuis cette date, le recours à cette mesure est en nette diminution.

En Italie, les pensions d'invalidité ont été utilisées « en guise d'allocations d'aide aux travailleurs ayant du mal à trouver un emploi ». De fait, au cours des

Encadré 4

Les dispositifs spécifiques d'indemnisation des licenciés économiques

L'indemnisation des licenciés économiques s'avère dans l'ensemble des pays étudiés, plus avantageuse que celle des autres chômeurs :

En Allemagne, l'allocation de chômage partiel structurel est égale à l'allocation de chômage normal (60 % de la rémunération antérieure) mais à laquelle l'employeur rajoute le salaire des jours fériés et des jours de congé non pris en compte par l'allocation de chômage ordinaire. Ce revenu total peut encore être augmenté dans le cadre du compromis négocié entre l'employeur et le comité d'entreprise.

En Espagne, les licenciés économiques des secteurs en reconversion bénéficient d'un dispositif d'allocation spécifique qui a été massivement utilisé dans les années quatre-vingt. Le salarié pouvait alors bénéficier jusqu'à 80 % du salaire d'activité des six derniers mois alors que l'indemnité de chômage ordinaire s'élève à 70 % du salaire de référence pendant 6 mois et à 60 % ensuite.

En France, le licencié économique qui adhère au dispositif de convention de conversion bénéficie d'une allocation spécifique dite de conversion, supérieure à l'allocation de chômage classique. L'adhérent perçoit en effet 83,4 % du salaire de référence durant les deux premiers mois puis 70,4 % pendant les quatre mois suivants (contre 57 % du salaire de référence pour les autres chômeurs). De fait, il ne subit pas de chute brutale de son revenu.

En Italie, l'indemnité de mobilité versée aux licenciés économiques est égale à 80 % du salaire de référence plafonné (soit 65 % du salaire d'un travailleur moyen) alors que l'indemnité de chômage ordinaire représente 30 % du salaire antérieur.

26. En Allemagne, par exemple, dans les industries du charbon et de l'acier, les subventions de la Communauté européenne ont permis de financer des plans sociaux et des départs anticipés dés l'âge de 52 ans. KNUTH M., KIRSCH J., SCHMIDT E., Rapport national allemand, annexe 2 du rapport intermédiaire du 30 juin 1998, p. 12. Contrat précité note 1.

années 1970, il a été admis que le degré d'invalidité (et partant, le montant de la pension) devrait être déterminé en fonction de l'environnement socio-économique de la personne, et en particulier de son potentiel d'emploi » (SUPIOT 1999).

Les indemnités légales ou conventionnelles de licenciement

Les indemnités légales ou conventionnelles de licenciement peuvent jouer un rôle de maintien d'un revenu de remplacement. Ainsi, les indemnités légales sont conséquentes en Espagne et en Italie, là où les mesures d'accompagnement des salariés licenciés sont les plus faibles, voire inexistantes. Cependant, en Espagne, le montant particulièrement élevé de ces indemnités vient tout récemment d'être abaissé par les autorités espagnoles. En effet, dans le cadre du développement depuis cinq ans d'un processus de législation négociée avec les syndicats, un accord interprofessionnel a été conclu en 1997 sur la précarité de l'emploi. Cet accord avait pour objectif de mettre un terme à la banalisation des emplois précaires. Dans ce pays, en effet, un tiers des salariés est titulaire d'un contrat de travail temporaire, qui plus est, de très courte durée. L'accord « *prévoit la création d'un nouveau contrat à durée indéterminée pour certains publics spécifiques en contrepartie d'une réduction du coût des licenciements en cas de rupture du contrat de travail des salariés stables* »(27). Par contre, en Allemagne où les indemnités de licenciement légales n'existent pas, ce sont les indemnités conventionnelles, négociées dans le cadre des plans sociaux qui ont contribué à améliorer, souvent de façon substantielle, la situation financière des salariés. Cette situation tend cependant à évoluer depuis l'instauration de la loi de 1998 qui incite les entreprises à privilégier les mesures actives au détriment des mesures strictement indemnitaires.

Le développement de mesures d'accompagnement sur le marché du travail

Si la tendance actuelle est partout au développement de ces mesures, seule l'Espagne demeure en retrait de ce mouvement, à l'exception du dispositif prévu pour les secteurs en reconversion massivement utilisé au cours des années quatre-vingt.

Plusieurs questions se posent. Quels sont les acteurs à l'origine de ces mesures ? Quels sont les objectifs poursuivis ? Dans quels types de rapports « juridiques » se retrouve le licencié économique ? Enfin, quelles sont les obligations auxquelles il est soumis dans le cadre de ces mesures d'accompagnement ?

Ces mesures actives d'accompagnement ont été mises en place soit par les pouvoirs publics (Italie) soit par les partenaires sociaux (France)(28). En ce qui concerne l'Allemagne(29), le contenu des plans sociaux lors des compressions de personnel était auparavant décidé exclusivement par les partenaires sociaux. Depuis la loi de 1998, en raison de l'octroi aux entreprises de subventions publiques pour financer des mesures actives dans les plans sociaux, l'acteur public entre en jeu, notamment pour l'évaluation des dispositifs de réinsertion(30).

Ces mesures ont des objectifs multiples. Certaines sont destinées à favoriser un retour plus rapide sur le marché du travail, soit par la formation censée améliorer l'employabilité des personnes, soit par l'accompagnement individualisé du chômeur dans sa démarche de reclassement. D'autres mesures dirigées vers les entreprises prennent la forme d'incitations financières à l'embauche : par exemple, en Italie l'inscription des licenciés économiques sur les listes de mobilité conditionne des droits et indemnités visant à la réinsertion comme des conditions avantageuses en termes de réduction de charges ou de subventions versées aux entreprises qui embauchent ces licenciés économiques.

En ce qui concerne la situation de la personne en recherche d'emploi, elle s'inscrit selon les pays, dans des cas de figure radicalement différents.

En Italie, il s'agit d'un dispositif public face auquel le salarié se retrouve seul. Le Ministère du travail, par l'intermédiaire des inspections régionales du travail, constitue depuis 1993, des listes dites « de mobilité » qui recensent les salariés licenciés pour raison économique sur la base des informations transmises par les employeurs. L'inscription sur ces listes ouvre la possibilité au demandeur d'emploi de bénéficier d'avantages particuliers dans la recherche d'un autre travail, notamment une certaine préférence par rapport aux chômeurs inscrits sur les listes ordinaires. En effet, l'entreprise qui les embauche a droit à des avantages financiers. Mais cette inscription ne donne pas droit automatiquement à l'indemnité de mobilité. Cette indemnité est due aux licenciés économiques qui ont bénéficié de la *Cassa Integrazione*

27. C. TUCHSZIRER et C. VINCENT « Espagne, une représentativité syndicale dopée par la reprise du dialogue social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 66, septembre 2000, p. 71.
28. Accord national interprofessionnel du 20 octobre 1986 sur l'emploi, repris par la loi du 30 décembre 1986 relative aux procédures de licenciement.
29. La loi sur la promotion de l'emploi de 1969 a été complètement remplacée par une nouvelle loi mise en vigueur au 1er Janvier 1998.
30. *Cf.* le rapport national allemand précité, phase 4, p. 24

Guadagni straordinaria([31]) (Caisse de compensation de chômage partiel extraordinaire) pour les cas de restructuration ou de reconversion, ou encore pour des entreprises dont les pouvoirs publics reconnaissent la gravité des difficultés économiques, eu égard à la situation locale de l'emploi. Elle est due également aux licenciés économiques inscrits sur la liste des licenciés économiques à la suite d'un licenciement collectif qui n'a pas été précédé de l'intervention de la CIGS, à condition qu'ils aient au moins 12 mois d'ancienneté.

Le bénéfice de cette indemnité entraîne des obligations pour les salariés qui doivent collaborer activement au programme de reclassement : suivre des cours de requalification ou encore accepter des emplois dans le cadre d'ouvrages ou de services d'utilité collective. Sinon, ils s'exposent à la perte de cette indemnité de mobilité.

En Allemagne, la mise en place de mesures actives se situe dans le cadre du dispositif du « chômage partiel pour raisons de restructuration » (CPR)([32]). Le salarié est dans un rapport contractuel et appartient à un collectif de travail. Deux modalités différentes sont à distinguer :

– soit le salarié menacé de licenciement bénéficie d'une assistance à la recherche d'un nouvel emploi dans le cadre du préavis et de sa relation de travail ;

– soit le salarié bénéficie d'une prolongation de la durée d'emploi au delà du préavis par l'utilisation de subventions publiques et accepte, en contrepartie, son transfert chez un employeur de remplacement représenté par une « Société de promotion de l'emploi ». Les prestations offertes dans le cadre d'une Société de promotion de l'emploi sont très proches de celles dont disposent les salariés français dans le cadre d'une convention de conversion : conseil, entraînement et assistance à la recherche d'emploi, offres de cours de formation professionnelle, le plus souvent de courte durée. Les mesures de formation sont obligatoires si le CPR est prolongé au delà de six mois.

L'originalité du dispositif tient au fait que le salarié se trouve dans un nouveau collectif de travail puisqu'il bénéficie d'un nouveau contrat de travail dans le cadre d'une SPE qui est, soit une société à responsabilité limitée fondée spécialement pour accueillir les salariés victimes de compressions d'effectifs, soit une entreprise régionale ou interrégionale déjà existante qui joue ce rôle pour une entreprise déterminée.

En France, la convention de conversion est un mode de rupture des contrats de travail dans le cadre des procédures de licenciement économique. C'est un système d'origine conventionnelle proposé à chaque salarié pris individuellement. Tout chef d'entreprise qui envisage de procéder à un licenciement pour motif économique a l'obligation de proposer une convention de conversion au salarié menacé par ce licenciement. Le salarié est invité à adhérer à la convention conclue entre l'entreprise d'une part, l'Etat et l'Assedic d'autre part, mais il n'y est pas contraint. S'il accepte, on parle de rupture d'un commun accord. Il aura accès alors à des services individualisés et spécialisés de l'ANPE par le biais d'une unité technique de reclassement. Il s'agit d'un régime général qui concerne tout licenciement pour motif économique, qu'il soit individuel ou collectif. Les conditions pour en bénéficier concernent l'âge et l'ancienneté dans l'entreprise : seuls les salariés âgés de moins de 57 ans et ayant au moins deux ans d'ancienneté dans l'entreprise, peuvent adhérer à une convention de conversion. Le salarié qui a adhéré n'est pas un simple demandeur d'emploi bénéficiaire de prestations chômage. Il bénéficie, pendant une période de six mois, d'actions de reclassement et d'un revenu d'attente au reclassement : l'allocation spécifique de conversion. Au-delà de la période de six mois, le salarié qui n'a pas été reclassé, bascule dans le chômage ordinaire.

On relève également l'existence de cellules de reclassement qui sont des structures chargées d'aider les salariés licenciés dans leur démarche de recherche d'emploi en accueillant, informant, conseillant et proposant des offres d'emploi et des formations. Ce dispositif reste cependant marginal puisque les cellules de reclassement ne bénéficient dans les faits qu'aux salariés des grandes entreprises dans le cadre d'un plan social.

En Espagne, l'allocation spécifique dans les secteurs en reconversion a été surtout utilisée dans les années quatre-vingt. Le travailleur peut s'intégrer dans un fonds de promotion de l'emploi. Ces fonds

---

31. Il faut rappeler que la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) offre deux modes d'intervention : la *CIG ordinaire* qui prévoit l'indemnisation des salariés mis au chômage technique pour une durée limitée, par suite de difficultés conjoncturelles traversées par l'entreprise, et la CIG extraordinaire, financée en grande partie par l'Etat, qui intervient en cas de crise de l'entreprise ou d'un secteur tout entier. Les bénéficiaires de la GIGS ne sont pas comptabilisés comme chômeurs et conservent pour la forme leur contrat de travail.

32. Il existe en Allemagne deux types de chômage partiel : le chômage partiel pour raisons conjoncturelles (qui correspond au chômage partiel français) et le « chômage partiel pour raisons de restructuration – CPR – » (perte définitive de marché, rationalisation, fermeture d'un département, d'un service). Jusqu'à ce jour, le CPR est un dispositif d'origine publique, provisoire, à durée déterminée, mais ayant fait l'objet de prorogations successives.
Créé en 1988, il consiste en des subventions destinées à maintenir la continuité des contrats de travail et à retarder l'inscription au régime d'assurance chômage pour une durée de deux ans. Durant la période de CPR une « société de promotion de l'emploi » peut devenir l'« employeur » temporaire des chômeurs partiels. Le contrat à durée indéterminée avec l'employeur propre est remplacé par un contrat à durée déterminée avec la société de promotion de l'emploi.

de promotion de l'emploi sont des institutions qui ont une double finalité : d'une part, améliorer les allocations de chômage et d'autre part, aider au reclassement des travailleurs concernés par le licenciement économique.

Des résultats inégaux mais partout des risques d'exclusion sociale

L'efficacité des mesures d'accompagnement des licenciements économiques s'avère difficile à mesurer en raison de la faiblesse ou de l'inexistence des dispositifs d'évaluation dans les différents pays. A l'exception de la France qui procède à une évaluation, bien qu'inégale, des principaux dispositifs d'accompagnement, celle-ci reste très parcellaire dans les autres pays.

Les modalités de réinsertion sur le marché du travail des licenciés économiques ayant bénéficié de ces mesures laissent penser que leur efficacité, quoique réelle, demeure contrastée selon les pays et malgré tout limitée, compte tenu de la persistance des risques de dérive vers l'exclusion sociale.

Une efficacité contrastée

Si les dispositifs présentent dans chaque pays des limites évidentes, le constat s'articule autour d'une appréciation particulièrement favorable en France, prometteuse en Allemagne mais plus mitigée en Italie. Quant à l'Espagne, à défaut de mesures d'accompagnement, l'impact en termes de reclassement du versement d'indemnités de licenciement ne peut être évalué.

Une appréciation favorable en France

Les principaux dispositifs d'accompagnement des restructurations – conventions de conversion et cellules de reclassement – sont l'objet d'évaluations.

Par rapport à la situation de tout demandeur d'emploi inscrit à l'ANPE, l'adhérent à *la convention de conversion* bénéficie d'avantages majeurs : une indemnité supérieure à celle versée dans le cadre du régime général d'assurance chômage, un accès à des services individualisés et spécialisés et un taux de reclassement supérieur. Selon les statistiques de l'ANPE, en moyenne, un adhérent sur deux a retrouvé un emploi(33) huit mois après l'entrée en convention de conversion. Les études réalisées par l'UNEDIC qui, à la différence de l'ANPE, ne comptabilise que les seuls reclassements durables(34), confirment bien que l'adhésion au dispositif améliore les chances de reclassement(35). Enfin, les analyses de la DARES(36) révèlent que les personnes ayant retrouvé rapidement un emploi (moins de 6 mois après la fin de leur convention de conversion) ont eu le plus souvent accès à un emploi durable : 36 % des personnes ont conservé le même emploi 16 mois après la convention de conversion.

Ce dispositif comporte cependant des limites principalement liées aux conditions d'accès qui combinent des critères d'âge (moins de 57 ans) et d'ancienneté (2 ans). Ceux-ci apparaissent aujourd'hui inadaptés tant à l'évolution du marché du travail (en raison de la tendance à la réduction de la durée des contrats de travail) qu'à l'objectif du reclassement (la place des plus de 50 ans dans le dispositif est croissante alors que le taux de reclassement est très fortement lié à l'âge). Par ailleurs, on relève un accès à la formation limité pour les moins employables alors que le fait d'en avoir bénéficié augmente d'un tiers les chances de retour en emploi.

Pour ce qui concerne *les cellules de reclassement*(37), le taux de reclassement en 1998 s'élève à 55 %(38). Même si les taux annoncés par les responsables de cellules sont souvent optimistes et les délais de retour à l'emploi parfois longs, ces cellules permettent à des personnes aux trajectoires instables d'améliorer leur parcours. Elles favorisent la présence de périodes d'emploi dans des parcours instables et permettent probablement d'éviter le basculement des plus fragiles vers le non emploi définitif.

Les résultats issus de l'enquête exploratoire menée sur un échantillon de salariés bénéficiaires de ces dispositifs vont dans le même sens. Ils confirment notamment que si le passage dans l'un ou l'autre de ces dispositifs améliore les chances de retour à l'emploi, celles-ci apparaissent avant tout liées aux caractéristiques personnelles des salariés licenciés, à leur passé professionnel et au type d'entreprise dans laquelle ils ont travaillé. Ainsi, les cellules de reclassement constituent une mesure dont tirent davantage parti les

33. Les effectifs sont de 100 177 bénéficiaires en 1999 c'est-à-dire plus de 80 % des personnes entrées dans un dispositif public d'accompagnement des restructurations. Source : DARES, Premières *synthèses*, n° 40.2, octobre 2000.

34. L'UNEDIC restitue une histoire des cohortes entrées en indemnisation à diverses périodes, la situation d'emploi à 8 mois étant appréciée à partir de la non indemnisation de la personne ce mois et les mois suivants jusqu'à la date à laquelle l'étude est menée (environ 4 mois plus tard).

35. Notons cependant que les définitions des taux de reclassement varient selon les sources. L'ANPE étudie la situation des adhérents après 8 mois et prend en compte toutes les formes d'emploi (y compris activités réduites) et relève un taux de 53 % pour la cohorte d'octobre 96. L'UNEDIC quant à elle recense les reclassements durables (et exclut par exemple les activités réduites) et obtient un taux de 41 %. Source : UNEDIC, « Bulletin de liaison », N°153, 3° tr. 99.

36. « Le retour à l'emploi après une convention de conversion », DARES, *Premières synthèses*, n° 39.4, sept.98.

37. CREDOC, « L'apport modeste des cellules de reclassement », Consommation *et mode de vie*, n° 109, juin 1996

38. DARES, *Premières synthèses*, n° 40.2, octobre 2000.

hommes et les salariés qualifiés, caractéristiques qui renforcent d'ailleurs les chances de retrouver un emploi stable. Quant au reclassement des bénéficiaires de conventions de conversion, il s'avère plus aisé pour les personnes ayant travaillé dans les entreprises moyennes plutôt que dans les petites et pour les moins de 45 ans. La durée de l'expérience professionnelle influe également sur les chances de reclassement et une longue expérience (plus de 10 ans) s'avère le plus souvent pénalisante.

Une appréciation prometteuse en Allemagne

Les orientations incitant les entreprises à prévoir des mesures actives dans le cadre des plans sociaux sont encore trop récentes en Allemagne pour juger pleinement de leur efficacité. En l'absence d'une appréciation globale de ces dispositifs, quelques tendances peuvent être tracées au travers d'une première évaluation menée dans le cadre de la recherche. Celle-ci relève un taux de reclassement de l'ordre de 70 % pour les salariés ayant bénéficié de telles mesures *via* un transfert vers une Société de Promotion de l'Emploi. Ce taux est fort, eu égard à l'âge élevé et au faible niveau de qualification des salariés de l'échantillon.

L'enquête révèle cependant, là encore, les limites du dispositif qui incitent à la prudence dont témoigne d'ailleurs le regard porté sur cette institution par M. KNUTH([39]) et J. KIRSCH. Ainsi, le transfert des licenciés économiques vers les SPE n'est pas toujours justifié par le souci d'accroître les chances de reclassement, mais parfois par l'opportunité de bénéficier à terme de prestations sociales plus avantageuses en comparaison d'un passage au chômage classique. En effet, le passage dans la SPE retarde le moment d'entrée au chômage où les prestations sont plus faibles et permet la prise en compte pendant cette période des cotisations retraite. Par ailleurs, le transfert vers les SPE constitue souvent, s'agissant de salariés âgés, une solution d'attente de la retraite, particulièrement avantageuse sur le plan financier.

Une appréciation mitigée en Italie

Seules des analyses très sommaires sont menées en Italie sur les taux et modalités de sortie des licenciés économiques des listes de mobilité, si bien que l'avenir de ces salariés reste largement méconnu.

Des statistiques nationales du Ministère du travail([40]) relèvent malgré tout un taux de reclassement de l'ordre de 30 % alors que près de 50 % des salariés sont rayés de ces listes en raison de la déchéance du terme. Celle-ci intervient lorsque les salariés ont bénéficié du nombre de mois maximum d'inscription prévu par la loi, nombre qui varie en fonction de l'âge du travailleur et de la région (de 12 à 36, voire 48 mois pour le Sud de l'Italie). Ces salariés sortent des listes de mobilité sans aucune amélioration de leur situation et représentent de fait une population sur laquelle pèsent les risques d'exclusion les plus élevés.

Une étude récente menée en Emilie Romagne([41]) aboutit à de meilleurs résultats en terme de reclassement, rejoignant ainsi les résultats de l'enquête exploratoire réalisée par l'équipe italienne dans le cadre de la recherche et confirmant l'impact évident de l'état du marché du travail local sur le taux de reprise d'emploi. Un fort pourcentage de salariés – 30 % – se trouve cependant radié des listes par déchéance du terme.

De fait, l'appréciation portée sur l'efficacité du dispositif italien reste très mitigée. Ces listes de mobilité sont ainsi qualifiées de véhicule de placement sur le marché du travail peu efficace et, notamment dans le Sud de l'Italie, où elles ont pour principale finalité d'encadrer les chômeurs jusqu'à la sortie du marché du travail. Pour l'essentiel, ces listes de mobilité apparaissent davantage comme des mesures passives, contrairement à l'objectif initial qui était de favoriser la réinsertion des salariés en améliorant leur qualification et en procurant une aide à la recherche d'un nouvel emploi. Dans les faits, compte tenu des carences des mesures visant à la requalification professionnelle, les dispositifs sont réduits à de simples instruments qui rendent les salariés plus attractifs sur le marché du travail, sans comporter pour autant de réel accompagnement ni d'amélioration des perspectives d'emploi.

Ce mécanisme des mobilités engendre même des effets pervers et conduit à une fragilisation accrue des salariés dans la mesure où leur sort dépend ensuite des aides publiques qui prennent en charge les éléments les plus faibles du marché du travail. A terme, ces dispositifs risquent de déboucher sur des politiques d'assistanat.

La persistance de risques d'exclusion sociale

Les risques de dérive vers l'exclusion sociale des licenciés économiques sont liés à des variables individuelles similaires constatées dans les différents

39. Voir sur ce point les développements de M. KNUTH et J. KIRSCH dans le présent « Travail et emploi ».
40. Source : Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Direzione Generale dell'osservatorio del Lavoro.
41. Etude précitée note 15.

pays, à savoir une population relativement âgée, dont l'exposition au risque de chômage de longue durée est élevé, mais aussi présentant une forte ancienneté dans l'entreprise, un faible niveau de formation et de qualification, qui sont autant de facteurs de risque de parcours précaires.

Le chômage des salariés âgés : un risque de chômage de longue durée

L'allongement de la durée moyenne du chômage est un facteur de risque. Le chômage de longue durée épuise les droits à indemnisation. D'où l'intérêt majeur des mesures actives allemandes qui proposent aux salariés menacés de licenciement la conclusion de contrats à durée déterminée dans le cadre d'une société de promotion de l'emploi : les droits à indemnisation ne sont pas entamés et peuvent même être augmentés durant cette période.

Lorsque le licenciement économique touche une population âgée, ce qui est le cas en Europe, le risque de chômage de longue durée est important. Parmi les licenciés économiques relativement âgés, il faut noter une proportion notable des plus de 50 ans. Ce thème des plus de 50 ans constitue dans tous les pays européens un enjeu central aussi bien à l'égard des problèmes particuliers de reclassement que rencontrent ces salariés sur le marché du travail qu'à la tendance actuelle de recul des dispositifs de retrait anticipé du marché du travail(42).

Pour éviter les dérives vers l'exclusion, on constate une tendance générale dans les quatre pays à améliorer à la fois les durées d'indemnisation des allocataires âgés(43) et le montant des allocations. Ainsi en France, l'allocation de chômeur âgé n'est pas soumise au principe de dégressivité. Devant la montée du chômage dans les années soixants-dix, les sorties du marché du travail avant l'âge normal de la retraite ont été encouragées. Le recours aux pensions d'invalidité et aux préretraites fut utilisé pour permettre à ces travailleurs d'atteindre l'âge de la préretraite ou de la retraite en disposant d'un revenu suffisant permettant d'éviter l'exclusion.

Si l'on peut dire que la politique de sortie du marché du travail par les préretraites ou les pensions d'invalidité, et, à la limite par les allocations aux chômeurs âgés, « *a été à la fois un succès, sur le plan de la lutte contre la pauvreté, et un échec, en ce sens qu'elle a échoué à promouvoir l'intégration de tous dans la société* » (CHASSARD, BOSCO, 1996), il faut toutefois tempérer cette affirmation à propos du soutien aux chômeurs âgés. En effet, certaines voies de sortie de l'emploi sont mieux acceptées socialement que d'autres. « *Le chômage en fin de carrière est moins bien vécu que la préretraite*(44), le chômage apparaissant comme une exclusion de l'emploi. A cette stigmatisation, peut s'ajouter une autre raison d'insatisfaction, d'ordre financier : par exemple, en France, le taux de remplacement moyen pour l'assurance chômage est de 57 % contre 63 % pour l'allocation spéciale de préretraite.

En réponse à ces diverses préoccupations, le gouvernement français vient de publier un décret en date du 10 février 2000, définissant le nouveau cadre de cessation d'activité des salariés âgés : les entreprises employant une forte proportion de travailleurs âgés doivent, pour éviter de se trouver dans une situation difficile, mettre en place une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi. Elles devront négocier un accord d'entreprise en ce sens, prévoyant notamment les modalités de la cessation des travailleurs âgés. Le financement du revenu des salariés en préretraite sera assuré intégralement par l'entreprise (et par l'Etat pour les salariés dont la carrière a été marquée par une pénibilité particulière). Le recours aux pré-retraites du Fonds national de l'emploi est désormais strictement réservé aux situations d'urgence. Le but de ce dispositif est de mieux responsabiliser les entreprises dans la gestion des fins de carrière et le traitement de leurs salariés âgés. L'ensemble de ce dispositif a été reconnu compatible avec le droit communautaire par la Commission de Bruxelles.

Le chômage des salariés anciens et peu qualifiés : un risque de précarité

Dans les quatre pays, les causes du développement de la précarité sont dues à des transformations profondes qui affectent le marché du travail depuis les années quatre-vingt : le développement de périodes de travail de courte durée (contrat à durée déterminée, intérim) mais aussi la relative « explosion » du travail à temps partiel.

---

42. « L'emploi en Europe en 1999 », Emploi et affaires sociales, Commission européenne, p. 21.

43. En France par exemple, cette amélioration se traduit par un allongement des durées d'indemnisation, la non application de la dégressivité, alors qu'elle existe pour les personnes de moins de 50 ans, la création de dispositifs spécifiques et transitoires en direction des chômeurs âgés ayant commencé à travailler à l'âge de 14 ou 15 ans. *En Espagne*, le dispositif mis en place, appelé « subside de préretraite », n'existe que dans le cadre de la prestation non contributive. Les chômeurs âgés de 52 ans et plus, qui n'ont plus droit aux allocations contributives de chômage peuvent bénéficier d'une allocation non contributive (75 % du salaire minimum interprofessionnel) et ce jusqu'à l'âge de 65 ans. En général, ces chômeurs proviennent souvent de licenciements économiques, qu'ils soient, objectifs ou collectifs. Il est possible qu'une partie de ces salariés, ayant souvent une grande ancienneté dans l'entreprise, bénéficient, en outre, d'indemnités de licenciement d'un niveau élevé, particularité du régime de licenciement espagnol.

44. « Les passages de l'emploi à la retraite », *Premières synthèses*, DARES 2000.02-N° 05.1

Ces transformations sont porteuses en elles-mêmes de conséquences matérielles pour une partie non négligeable des personnes privées d'emploi, notamment pour les licenciés économiques :

– les travaux de courte durée n'ouvrent pas des droits suffisants : les conséquences qui en découlent sont le plus souvent des niveaux de rémunération inférieurs, une moindre qualification, voire un moindre intérêt au travail en période d'emploi, et une chute récurrente des revenus en période de chômage ;

– le travail à temps partiel conduit à une indemnisation plus faible puisque celle-ci est fonction du salaire de référence antérieur. Le risque de dérive vers l'exclusion est très élevé pour les personnes seules, faiblement qualifiées, et tout près de la cinquantaine.

A ces causes, il faut ajouter les conséquences des importants changements apportés dans les règles de l'indemnisation, constatées dans les différents pays, notamment en France, depuis 1992. Ils se traduisent par une révision à la baisse des prestations due à la généralisation du principe de la dégressivité, à la réduction des durées d'indemnisation des chômeurs ayant des références de travail plus courtes. En Allemagne, on peut relever par exemple la modification du salaire de référence pour le calcul de l'allocation chômage, effectué sur les douze derniers mois au lieu des six derniers.

Cette politique plus restrictive a cependant été atténuée ces dernières années où, pour lutter contre le processus d'exclusion sociale, les pouvoirs publics et les organismes professionnels ont pris des dispositions plus favorables aux allocataires. Ainsi, en France, la future convention d'assurance chômage en cours d'agrément améliore l'indemnisation : la dégressivité des prestations est supprimée et les fins de contrats précaires sont mieux prises en compte[45].

L'amélioration des règles de l'indemnisation est indispensable pour combattre les situations de précarité, elle devrait cependant être complétée par des mesures de formation en amont du licenciement qui renforceraient l'employabilité de ces salariés.

*
* *

Remarques conclusives

La tendance constatée dans de nombreux pays européens à la coexistence d'une législation sur la protection de l'emploi et de politiques du marché du travail tendant à privilégier les mesures d'accompagnement sur le marché du travail aux mesures de garantie des ressources et de protection sociale est, à n'en pas douter, une évolution positive contribuant efficacement à assurer la continuité des trajectoires. Les dispositifs spécifiques aux licenciés économiques constituent en cela un des lieux où ceci est expérimenté. L'instauration en France du Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) prévoyant des mesures individualisées favorisant le retour à la vie active pour l'ensemble des chômeurs témoigne des espoirs associés à une telle évolution.

Cependant, l'analyse des parcours des licenciés économiques laisse apparaître que malgré ces dispositifs particulièrement avantageux en terme d'accompagnement sur la marché du travail, des risques de dérives vers des situations de précarité, voire d'exclusion sociale, menacent les plus fragiles d'entre eux.

Conjuguer et articuler les mesures actives et passives

Il importe donc de maintenir la conjugaison des mesures actives et passives et d'accorder une attention toute particulière à certains salariés sur lesquels se concentrent les risques les plus élevés de perte d'emploi et de réintégration difficile du marché du travail. Ce sont d'abord les salariés âgés de plus de 50 ans qui constituent partout un enjeu central et en faveur desquels les quatre pays européens ont opté pour des dispositifs de maintien des revenus (allongement des durées d'indemnisation) et/ou de sorties du marché du travail (retraite, préretraite ou invalidité). La tendance générale au recul de ces dispositifs de retrait anticipé du marché du travail interroge cependant sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures préventives afin de maintenir l'employabilité de ces salariés, souvent par ailleurs peu qualifiés[46].

Ce sont ensuite les salariés provenant de petites entreprises ou d'entreprises en difficulté qui partout se trouvent pénalisés, en fait sinon en droit, par des réglementations ou des dispositifs d'accompagnement moins favorables. Les situations de liquidation judiciaire constituent en ce domaine les cas les plus préoccupants.

La conjugaison des mesures actives et passives pose partout le délicat problème de leur articulation. Cette question interroge à double titre, à la fois du point de vue des institutions et des salariés bénéficiaires. Sur le premier aspect, le constat repose sur

45. « Les demandeurs d'emploi seront indemnisés dés lors qu'ils ont travaillé 4 mois au cours des 18 derniers mois (contre 4 mois au cours des 8 derniers mois actuellement). Cette nouvelle « filière » d'indemnisation pourrait concerner de 50 000 à plus de 100 000 personnes supplémentaires chaque année, selon les estimations. » Communiqué du Ministère de l'Emploi et de la solidarité, http:/www.travail.gouv.fr/actualités/déclarations/ dagenda26102000.html.

46. Hicks Peter, « Le défi du vieillissement », l'Observateur de l'OCDE, n° 212 juin - juillet 1998, p. 9.

l'hypothèse que les mesures actives, si elles sont efficaces, ont inévitablement pour conséquence de baisser, à terme, le recours aux dépenses passives. De fait, il apparaîtrait pertinent, en France par exemple(47), de lier le financement des unes et des autres « dans un mécanisme de solidarité financière » ou encore d'associer les gestionnaires de l'assurance chômage à la gestion et au financement des programmes « actifs ». C'est d'ailleurs le sens de l'orientation donnée par la nouvelle convention d'assurance chômage qui acte la légitimité du régime paritaire d'assurance chômage et, à travers lui, des partenaires sociaux, à intervenir dans la politique d'aide au retour à l'emploi(48). Désormais en effet, un suivi personnalisé pour l'ensemble des chômeurs est mis en place à l'initiative de l'assurance chômage.

Le second aspect, au cœur des débats publics dans nombre de pays européens, a trait à la thématique fort controversée de l'« activation des dépenses passives » et pose la question de savoir jusqu'où doit aller la garantie de revenu. L'idée de « *workfare* », conditionnant le bénéfice de l'aide sociale à l'obligation pour les individus aidés de travailler, est alors soulevée, à défaut d'être réellement mise en place. Les récentes discussions en France dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage autour du Plan d'aide au retour à l'emploi témoignent de l'actualité et de la virulence des débats. La question des sanctions applicables aux chômeurs en cas de refus d'une proposition d'embauche fut l'objet de vives polémiques, certains préconisant alors la suspension des allocations. Le texte définitif n'a pas, semble-t-il, retenu de sanction de ce genre ; le régime prévu par le Code du travail dans le cadre de la recherche d'emploi est maintenu. En conséquence, les sanctions seront prises par l'Etat, tout en laissant aux Assedic la charge d'instruire le dossier et d'user d'un droit d'alerte vis-à-vis de l'administration.

La responsabilité des entreprises est également évoquée et des mesures envisagées à leur égard afin de contribuer à la régulation du marché du travail. Ainsi en France, certains proposent l'instauration d'un système de « bonus malus » pour l'assurance chômage consistant à moduler les cotisations des entreprises en fonction de leur mode de gestion de la main d'œuvre et plus particulièrement de leur recours au licenciement (DAYAN, 2000).

Accroître l'efficacité des dispositifs d'accompagnement

Enfin, l'appréciation portée sur la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement des salariés sur le marché du travail tant en France, qu'en Allemagne et en Italie, conduit à formuler quelques préconisations de nature à accroître leur efficacité. Ainsi, il paraît important d'engager au plus tôt ces mesures d'accompagnement. A titre d'exemple, l'« activation » de la période du préavis telle qu'elle se pratique en Allemagne semble particulièrement favorable à une réinsertion rapide.

Il s'agit également de veiller à ce que les mesures retrouvent leur finalité première – le reclassement – alors que de nombreux dispositifs se trouvent aujourd'hui dans les faits détournés de cet objectif. On peut ainsi légitimement s'interroger sur l'utilisation des conventions de conversion en France, des Sociétés de promotion de l'emploi en Allemagne ou des listes de mobilité en Italie lorsqu'elles concernent des salariés âgés, auxquels cas ces dispositifs ne constituent que des solutions d'attente vers la retraite.

Par ailleurs, le dispositif allemand des Sociétés de promotion de l'emploi paraît, malgré l'insuffisance actuelle de l'évaluation de son efficacité, particulièrement original et intéressant par rapport aux autres dispositifs d'accompagnement dans la mesure où il se traduit par un contrat de travail et donc par l'intégration des salariés dans un nouveau collectif de travail(49).

Enfin, la mise en place d'un soutien psychologique est d'une importance cruciale en terme d'accompagnement des salariés. Le licenciement économique est en effet vécu comme un traumatisme dans la plupart des cas qui représente un frein à une réinsertion rapide et efficace.

Mais ce nouvel équilibre des droits dans le cas du licenciement économique ne saurait pleinement produire ses effets sans un cadre général d'intervention des acteurs axé sur le dialogue et la concertation sociale, de nature à assurer l'équilibre entre la flexibilité des entreprises et la sécurité des travailleurs. Les principaux enseignements de la recherche révèlent en effet tant l'importance de l'implication de l'ensemble des acteurs (entreprises, représentants des salariés et pouvoirs publics) que la nécessaire complémentarité entre les politiques de protection de la stabilité de l'emploi au niveau de la gestion des entreprises et les politiques de l'emploi en faveur des chômeurs pour assurer le reclassement des salariés et la sécurité des trajectoires.

Cela suppose à la fois l'instauration ou le développement de dispositifs destinés à prévenir les risques d'exclusion (maintien de l'employabilité des salariés,

47. Ce sont là des propositions formulées par le rapport BELORGEY précité, note 3.

48. Voir sur ce point, « Un étrange dénouement sur l'Unédic », *Liaisons sociales*, Revue de presse n° 2450, 25 octobre 2000.

49. Se reporter sur ce point aux développements de M. Knuth dans le présent « Travail et emploi ».

mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, renforcement des obligations de reclassement interne) mais aussi des actions sur le marché du travail pour assurer l'accompagnement individuel des salariés.

Enfin, les politiques publiques d'emploi nationales exigent un cadre coopératif international. Les instruments dont s'est dotée l'Union européenne depuis 1995 en matière d'emploi et de formation marquent clairement la volonté d'orienter ou de coordonner les politiques dans ces domaines. L'obligation faite à chaque État membre de l'Union européenne de définir un plan national d'action contre l'exclusion lors du Conseil « Emploi et politique sociale » du 17 octobre dernier laisse également présager de l'adoption prochaine d'une stratégie européenne contre l'exclusion.

Bibliographie

BARBIER J.-C., *Les politiques de l'emploi en Europe*, Dominos, Flammarion, 1997.

CASTEL R., *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard, Paris, 1995.

CHASSARD Y., et BOSCO A., « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit Social*, 1998, p. 907.

COMMISARIAT GENERAL DU PLAN, « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », Rapport du groupe présidé par J. M. BELORGEY, La documentation Française, juin 2000.

DAYAN J.-L., « Le bonus malus pour les cotisations d'assurance chômage est-il un bon moyen de réguler la gestion la gestion de l'emploi ? », *in Le bel avenir du contrat de travail*, Alternatives économiques, Syros, 2000.

DANIEL C., TUCHSZIRER C., *L'Etat face aux chômeurs*, Paris, Flammarion, 1999.

DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, Ministère du travail, La documentation française, décembre 1996.

FREYSSINET J., *Le chômage*, Editions La Découverte, collection Repères n° 22, Paris, 1998, pp. 92-93.

HICKS P., « Le défi du vieillissement », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 212 juin - juillet 1998.

JOIN-LAMBERT M.-T., « Exclusion : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit social*, 1995, p. 215.

LEFEVRE C., « Couverture du risque de chômage : éléments de comparaisons internationales », *Economie et statistiques*, n° 291-292, 1996.

« L'emploi en Europe 1999 », Emploi et affaires sociales, Commission européenne.

MORIN M.-L., « Partage des risques et responsabilité de l'emploi – Contribution au débat sur la réforme du droit du travail », *Droit social*, juillet-août 2000, p. 730.

OCDE, « Perspectives de l'emploi », juillet 1996.

SUPIOT A. (sous la direction de), *Au-delà de l'emploi*, Rapport pour la Commission Européenne, Flammarion, Paris, 1999, p. 80.

TUCHSZIRER C., VINCENT C., « Espagne, une représentativité syndicale dopée par la reprise du dialogue social », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 66, septembre 2000, p. 71.