Introduction au dossier
Protection des transitions et retour à l'emploi, un aperçu comparatif

Dans les différents pays européens, les institutions de la protection de l'emploi dans l'entreprise et les politiques de l'emploi ont subi des transformations majeures. L'importance persistante des restructurations a conduit à des modifications des règles sur le licenciement économique, notamment, portant tant sur le rôle respectif des différents acteurs que sur les mesures d'accompagnement destinées à limiter le nombre des licenciements et à faciliter le reclassement des salariés licenciés. Le développement du chômage de masse, particulièrement du chômage de longue durée, a conduit pour sa part à des modifications des règles d'indemnisation du chômage et au développement de mesures dites « actives » sur le marché du travail pour faciliter la réinsertion des chômeurs. Ces politiques actives sont prônées d'ailleurs, au niveau européen, par les lignes directrices pour l'emploi.

A l'heure où les mesures de protection contre le licenciement economique sont à nouveau sur la sellette en France, ces études peuvent fournir des éléments d'appréciation comparative. Elles peuvent surtout alimenter le débat sur le passage de la construction de la sécurité de l'emploi dans l'entreprise à la construction de la sécurité des trajectoires d'emploi, ce qui implique probablement de conjuger les politiques d'emploi conduites dans l'entreprises et sur le marché du travail.

Les trois articles réunis dans ce dossier apportent des éléments d'analyse sur certains aspects de ces évolutions. Ils abordent en effet les uns et les autres tant au moment du licenciement lui-même qu'au cours de la trajectoire de chômage des individus, le développement de ces mesures « actives » destinées à faciliter le passage vers un autre emploi ou la réinsertion dans l'emploi. Ils peuvent à cet égard fournir des éléments pour alimenter le débat sur le passage d'une problématique de sécurité d'emploi dans l'entreprise à une problématique de sécurité des trajectoires d'emploi.

Du point de vue comparatif ces contributions diffèrent sur le champ de la comparaison et la méthodologie.

Les deux premiers articles sont tirés d'une recherche sur « le licenciement économique, un risque d'exclusion sociale ? » portant sur la France l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Ils analysent, dans le cadre du licenciement économique – lieu emblématique de la protection de l'emploi –, les mesures d'accompagnement mises en œuvre, pour prévenir les risques d'exclusion sociale, en s'interrogeant particulièrement sur le rôle des différents acteurs et le devenir des salariés licenciés. Du point de vue méthodologique, ces études confrontent les évolutions institutionnelles aux pratiques d'entreprises observées et à des données exploratoires qui ont pu être réunies sur le devenir des salariés. L'étude de M. KNUTH et J. KIRSCH, centre l'analyse sur les dispositifs de transitions propres au licenciement économique, qu'il s'agisse de la convention de conversion en France, ou des sociétés de promotion de l'emploi en Allemagne. Celle de F. TEYSSIER et C. VICENS analyse de façon plus générale la trajectoire des salariés licenciés.

L'étude de F. LEFRESNE et C. TUCHSZIRER a pour objet l'étude des stratégies « d'activation » du chômage suivies dans différents pays (Belgique, Grande-Bretagne, Danemark, Pays Bas), au regard des possibilités d'« activités réduites » des chômeurs en France. L'étude note qu'il n'y a pas réellement d'équivalent fonctionnel dans ces différents pays des activités réduites françaises, elle montre cependant le développement assez général de mesures prises pour inciter financièrement, et de façon plus ou moins contraignante, des chômeurs à prendre un emploi temporaire ou partiel en autorisant le cumul entre des allocations de chômage et un revenu d'activité. Cet article cherche cependant plus à analyser les stratégies de prise en charge du chômage dont ces mesures peuvent être révélatrices qu'à evaluer leurs résultats.

La portée de la lecture croisée de ces trois contributions sur le plan comparatif est évidemment limitée par les différences de champ de la comparaison, et par cette différence d'approche, elle invite cependant à poser deux questions.

La première tient à l'importance des différences institutionnelles et au rôle des traditions nationales, soulignées particulièrement dans la première et la troisième étude. Malgré ces différences, on est en effet frappé par le développement dans tous les pays de mesures d'activation des dépenses de chômage (ou d'indemnisation du licenciement) qui se combinent de façons très diverses avec les garanties de ressources des personnes sans emploi, qu'il s'agisse de la protection des transitions dans le licenciement économique, ou du développement des activités occasionnelles sur le marché du travail.

Assurément le sens et les effets des mesures d'accompagnement des licenciés économiques ou des mesures actives dépendent des stratégies mises en œuvre, des traditions nationales et des stratégies suivies. Les différentes contributions le soulignent. Cette analyse des stratégies conduit à s'interroger sur la responsabilité des différents acteurs, qu'il s'agisse de l'Etat, des entreprises, des partenaires sociaux, mais aussi des salariés, dans la prise en charge du chômage. Les recherches empiriques trouvent ici leur pleine justification. Elles peuvent permettre d'apprécier la réalité du changement de positionnement auquel l'évolution des règles juridiques convie les acteurs, mais aussi les pratiques suivies et donc les différents montages qu'autorise l'usage des règles (JEAMMAUD, 1998). Les études sur les licenciements économiques aboutissent ici à un résultat qui appelle assurément d'autres recherches : malgré les différences institutionnelles ou de traditions nationales, les pratiques, au moins les pratiques d'entreprises, demeurent très semblables, et ce sont ces pratiques qui expliquent que les salariés peu qualifiés ou âgés soient les premières victimes des licenciements économiques, qui viennent aussi alimenter le chômage de longue durée. Est-ce à ce type de chômeurs que s'adressent les activités réduites ? La troisième étude ne permet pas vraiment de le savoir. En tout cas si l'on veut évaluer les politiques dites d'activation, il faut probablement faire la part de la stratégie institutionnelle d'ensemble, de l'état du marché du travail, de l'implication des acteurs et des histoires personnelles. Les contributions proposées ne répondent pas directement à ces questions, mais leur lecture croisée invite à développer les recherches sur les différents moments de transitions dans l'histoire professionnelle des personnes.

Sur le fond, les éléments d'analyse qu'apportent ces trois contributions sont aussi au cœur de plusieurs débats très importants sur la conjugaison entre les institutions de protection de l'emploi dans l'entreprise et les institutions du marché du travail qu'appelle le passage d'une problématique de sécurité de l'emploi dans l'entreprise à celle de la sécurité de la trajectoire d'emploi.

Le premier débat, macro-économique, concerne l'impact de la protection de l'emploi dans l'entreprise sur la flexibilité du marché du travail et le niveau absolu de l'emploi et du chômage. Si certains insistent sur les liens possibles entre la rigueur de la protection de l'emploi d'une part et la durée moyenne du chômage d'autre part (OCDE, 1996), d'autres travaux estiment qu'au contraire elle n'a guère d'influence (FREYSSINET, 2000). D'autres auteurs insistent également à ce sujet sur la nécessité de repenser les indicateurs des incidences de la protection de l'emploi sur le niveau de chômage en tenant compte des conditions d'application de la législation et des liens existants entre la protection de l'emploi et les autres institutions du marché du travail (BERTOLA, BOERI, CAZES, 2000). Les trois articles de ce dossier ne se situent pas dans ce champ de recherche macro-économique. Mais leur objet même – l'étude du licenciement économique et des procédures d'accompagnement des salariés licenciés, d'un côté, le retour à l'emploi dans le cadre de mesures de nature à avoir une incidence sur la norme d'emploi qu'elles peuvent contribuer à fragiliser, de l'autre – souligne assurément la nécessité d'analyser conjointement les institutions de la protection de l'emploi dans l'entreprise et des institutions du marché du travail. Elles sont trop souvent disjointes dans l'analyse comme dans les politiques suivies, tant il est vrai qu'il demeure une coupure forte entre la responsabilité des entreprises vis-à-vis de leurs salariés dans l'entreprise, et celles des pouvoirs publics sur le marché du travail. Les lignes directrices pour l'emploi distinguent ainsi les mesures relatives à l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle sur le marché du travail (pilier 1) et les mesures d'adaptation des entreprises et des salariés (pilier 3). Il est vrai que la version 2001 des lignes pour l'emploi introduit des actions horizontales en faveur du plein emploi, fondées sur la formation tout au long de la vie ou le rôle de partenaires sociaux, qui concernent ces deux piliers. L'adaptation des salariés aux évolutions des emplois dans l'entreprise n'est-elle pas en effet un facteur de nature à faciliter le reclassement ?

Le deuxième débat est tout aussi vif : il porte sur la conjugaison des mesures d'indemnisation du chômage ou plus précisément des mesures de garanties de ressources (invalidité, préretraite etc.) et des mesures « actives », qui a été au cœur de la discussion sur le PARE. Les trois articles présentés fournissent des éléments, encore assez disparates, pour l'alimenter. Ils insistent tous sur leur complémentarité. Mais la façon de comprendre cette complémentarité est très différente d'un pays à l'autre. Sur ce point, les analyses des différentes stratégies d'activation présentées par F. LEFRESNE et C. TUSCHZIRER sont particulièrement intéressantes. Selon

les stratégies suivies, les mesures actives peuvent ou non favoriser la récurrence du chômage et la dégradation de la norme d'emploi. Mais, et c'est peut-être tout aussi important, cette étude souligne combien le partage de responsabilité entre les acteurs est déterminant pour assurer le succès de ces stratégies d'activation. Cette conclusion rejoint certaines des observations des études sur le licenciement économique.

A cet égard, il n'est certainement pas indifférent que l'activation fasse l'objet de dispositifs conventionnels qui lient les droits et les obligations de la personne privée d'emploi. L'analyse de ces dispositifs conventionnels mériterait d'être approfondie, pour préciser les droits et les devoirs du chômeur, mais également ceux des différents signataires. Définir les signataires et leurs obligations, c'est aussi comprendre comment ces dispositifs conventionnels répartissent les risques et les responsabilités du retour à l'emploi. Tous les dispositifs conventionnels ne sont assurément pas équivalents de ce point de vue. L'article de M. KNUTH et de J. KIRSCH qui compare la convention de conversion française et la société de promotion de l'emploi allemande – la première qui suppose une rupture du contrat de travail, la seconde qui suppose une novation de ce contrat – est ici riche d'interrogations. Dans quelle mesure la protection des transitions doit-elle s'inscrire dans un lien conventionnel ? Quelle forme doit prendre ce lien ? Quelle responsabilité confère-t-il à l'employeur initial ? Quelle est la nature des obligations souscrites par les différents partenaires ?

Ces questions débouchent évidemment sur un troisième débat beaucoup plus large sur la construction de la sécurité des trajectoires d'emploi. Les deux premiers articles partent des institutions qui sont au cœur de la protection de l'emploi dans l'entreprise, pour montrer comment la construction de procédures de transition dans ou hors de l'entreprise peut, dans une certaine mesure, permettre la mobilité, sous réserve de tenir compte des caractéristiques des personnes. Le troisième article porte au contraire sur les chômeurs de longue durée et leur retour dans l'emploi. Peut-on lier ces deux moments très différents d'une trajectoire dans une problématique commune, et comment ? Quel type de droits (les droits de tirage sociaux ?), dans le cadre de quels ensembles de droits et d'obligations, pour quels emplois ? Il n'y a pas aujourd'hui de réponse assurée à ces questions, même si la construction progressive de différents éléments comme le bilan de compétence, l'accompagnement personnalisé, l'accès à la formation, les garanties de ressources etc. sont autant de pièces d'un même puzzle. Mais assurément la mobilisation des différents acteurs, c'est-à-dire la qualité des relations professionnelles apparaît, à la lecture de ces contributions, un des éléments déterminants de la construction de ces trajectoires individuelles.

Marie-Laure Morin
Chercheur au CNRS LIRHE

Bibliographie

BERTOLA G., BOERI T., CAZES S., 2000, « La protection de l'emploi dans les pays industrialisés : repenser les indicateurs », *Revue internationale du Travail*, vol. 139, n° 1 (Genève).

FREYSSINET J., 2000, « La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes », Rapport au conseil d'analyse économique, La Documentation française.

JEAMMAUD A., 1993, « Les règles juridiques et l'action », *Recueil Dalloz 1993*, Chroniques, p. 207.