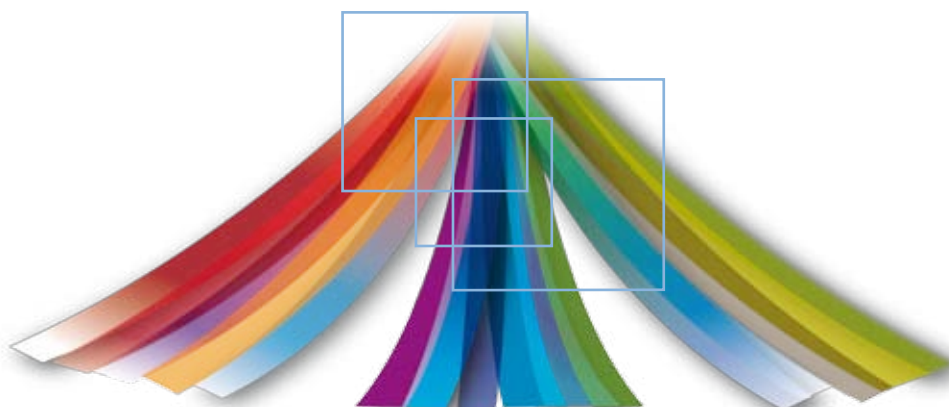


NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation
internationale
du Travail



STRATÉGIES POUR LIMITER OU ÉVITER LES LICENCIEMENTS DANS LES ENTREPRISES

1. Résumé

La crise a touché des entreprises de toutes tailles dans divers secteurs et types d'organisations, même s'il semble que les coopératives et les entreprises appartenant aux salariés aient fait preuve d'une plus grande résilience face à la crise et aient donc été bien placées pour limiter ou éviter les licenciements. Dans ces conditions, il serait intéressant d'élaborer des politiques visant à encourager ces types d'entreprises.¹

Près des trois quarts des réponses politiques à la crise ont concerné des mesures prises pour accorder des crédits et des avantages fiscaux aux entreprises (principalement des PME), souvent dans le cadre d'un ensemble plus étendu de mesures d'aide. Ces mesures interviennent au niveau de l'entreprise, les aidant à faire face à la crise et, par extension, à éviter la mise à pied des travailleurs.

La présente note de synthèse concerne plus particulièrement les mesures directes prises pour protéger les emplois, regroupées en deux catégories: la première catégorie concerne les aménagements de la durée du travail et la deuxième les ajustements de salaires et les aides à l'emploi.²

Dans tous les cas, un réel dialogue social est indispensable, notamment la négociation collective au niveau sectoriel et national, pour l'élaboration et la mise en œuvre réussie des politiques visant à limiter ou éviter les licenciements, au même titre qu'une politique macroéconomique saine et stable et une bonne gestion de l'économie.³

¹ Alliance coopérative internationale (www.ica.coop) et Employee Ownership Association (www.employeeownership.co.uk)

² D'autres facteurs sont également importants pour éviter ou limiter les licenciements, à savoir l'investissement dans le renforcement des capacités des travailleurs afin d'améliorer l'employabilité et d'augmenter la sécurité de l'emploi, mais ces volets sont abordés dans d'autres notes de synthèse de la présente série.

³ BIT : Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: a review of experience rapport préparé par le BIT pour la Réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20, Washington DC, 20-21 avril 2010. Voir aussi Buckley et al. (2009) pour une liste complète des conditions nécessaires pour un environnement propice aux entreprises durables, conformément aux accords tripartites conclus lors de la Conférence internationale du Travail de 2007.



2. Description des enjeux politiques

Les grandes entreprises font la une des journaux lorsqu'elles annoncent des licenciements et une diminution dramatique de leurs ventes et de leurs bénéfices, mais la grande majorité des entreprises sont des micro, petites et moyennes entreprises qui, quoique moins visibles, doivent aussi faire face à une diminution de la demande, à des crédits restreints et à des commandes moins nombreuses, tout en s'efforçant d'éviter les licenciements.

L'aide aux entreprises ne varie pas grandement en temps de crise. Même si les meilleures pratiques ne sont pas vraiment conditionnées par les conditions économiques, en cas de récession économique, certaines des mesures politiques seront modifiées, gagnant en urgence et devant faire face à des besoins invariablement accrus. Ceci n'est pas en contradiction avec les avantages des ensembles d'aides intégrés qui procurent une aide financière et non financière aux entreprises. La crise ne supprime pas non plus le besoin d'un environnement favorable aux entreprises, avec des lois et des réglementations facilitant la création et la croissance d'entreprises, encourageant le travail décent et la protection de l'environnement naturel.

Un licenciement représente bien plus que la simple perte d'une source de revenus; il peut entraîner une perte d'identité, d'estime et de confiance en soi. Un chômage prolongé peut également aboutir à une érosion des capacités techniques et des méthodes de travail en général et, de ce fait, compliquer le retour au travail. En conséquence, éviter

ou limiter les licenciements est très important non seulement à court terme, mais aussi pour soutenir le dynamisme à long terme d'une économie.

L'enjeu politique correspondant, à savoir éviter ou limiter les licenciements, concerne des éléments tant internes qu'externes à l'entreprise. Les facteurs internes incluent des modifications dans la manière dont le travail est organisé et rémunéré, dont les marchés sont accédés et dont la productivité est gérée. Les facteurs externes concernent les lois, réglementations, accords et politiques mis en place pour aider les travailleurs et les employeurs à mieux faire face aux effets de la crise. Sont concernées des politiques visant à encourager le dialogue social et à garantir des institutions du marché du travail efficaces et efficientes, notamment des services de l'emploi publics et privés qui ont un rôle important à jouer dans la gestion et l'échange d'informations sur le marché du travail, y compris des programmes de formation.

Une crise économique peut aussi être l'occasion d'encourager certains types d'entreprises, telles les coopératives et les entreprises appartenant aux salariés ou encore les entreprises appartenant aux secteurs nouveaux et émergents comme les économies d'énergie ou les énergies renouvelables. Cela suppose inciter à la formation et au renforcement des capacités dans ces secteurs et à l'investissement, y compris via l'extension de travaux publics dans des domaines ciblés tels que les transports publics et la santé publique.

3. Options politiques pour relever ces défis

L'ajustement de la durée du travail,⁴ par exemple une réduction du temps de travail, est un outil important pour limiter ou éviter les licenciements et aider les entreprises à retenir leurs effectifs en attendant la reprise de la demande. En particulier, le partage du travail est une forme de réduction du temps de travail qui permet de répartir la diminution du volume de travail entre un même nombre de travailleurs pour éviter les licenciements; ce peut être aussi une mesure de création d'emplois. Cette réduction du temps de travail peut se matérialiser sous diverses formes, le plus souvent par une réduction de la semaine de travail (par exemple, trois ou quatre jours de travail par semaine à la place des 5 jours de la semaine de travail classique), mais aussi par une réduction de la journée de travail, voire la fermeture tempo-

raire de l'entreprise pendant des périodes allant de plusieurs semaines à plusieurs mois. L'ajustement de la durée du travail peut être associé à des congés rémunérés ou non rémunérés, à une période d'inactivité prolongée et à d'autres types d'interruptions de travail ou de carrière.

Les programmes de partage du travail visant à conserver les emplois permettent aux entreprises non seulement d'éviter des licenciements collectifs, mais aussi de conserver leurs effectifs et ainsi minimiser les coûts liés aux licenciements

⁴ J.C. Messenger. *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, (Genève, BIT, 2009, TRAVAIL Note de travail n° 1)



et à l'embauche (ou réembauche); ils évitent la fermeture des entreprises et soutiennent le moral du personnel pendant des périodes difficiles du point de vue économique. Si ces mesures de partage du travail sont accompagnées d'une formation ciblée des travailleurs concernés, elles peuvent être bénéfiques tant pour les travailleurs que pour les entreprises.

Lorsque les politiques de partage du travail sont bien élaborées et appliquées, il en résulte une solution « gagnant-gagnant » : les travailleurs peuvent conserver leur travail et préparer leur avenir, les entreprises survivent à la crise et sont bien placées pour se développer au retour de la croissance et les gouvernements (et la société dans son ensemble) voient diminuer les coûts des transferts sociaux et, à terme, l'exclusion sociale.

Lors de la crise, de nombreux programmes de partage du travail existants dans les pays développés ont été revus et étendus, notamment le *Kurzarbeit* en Allemagne et le chômage partiel en France. La mesure de chômage partiel, par exemple, a fait passer la limite supérieure des heures non œuvrées couvertes par l'allocation contractuelle de chômage partiel de 600 à 800 heures par an, voire jusqu'à 1 000 heures pour les entreprises dans les secteurs particulièrement vulnérables, comme le textile, l'habillement et l'automobile.

Le partage du travail peut devenir une solution « gagnant-gagnant-gagnant » lorsque : les gouvernements s'investissent activement pour en faire la promotion ; des programmes sont négociés et appliqués via le dialogue social et la négociation collective ; des compléments de salaire (par exemple des allocations de chômage partiel) sont proposés pour pallier en partie à la réduction des revenus des travailleurs ; les mesures sont inclusives, c'est-à-dire qu'elles touchent les travailleurs fixes et atypiques ; les directeurs font les modifications nécessaires dans l'environnement de travail, par exemple, une refonte des méthodes de travail et une contribution à la formation. Il est également important d'encourager le partage du travail dans les entreprises qui sont confrontées à une diminution temporaire de la demande. L'approche probablement la plus efficace est de définir une limite de durée pour les aides au partage du travail et s'assurer que ces mesures n'empêchent pas d'inévitables ajustements structurels.

Les mesures de partage du travail ne doivent pas simplement différer des licenciements qui sont inévitables à terme ; elles ne doivent pas non plus permettre à des entreprises non viables économiquement de perdurer et d'interférer inefficacement dans les processus normaux de création et de fermeture d'entreprises.

Cependant, d'après les expériences tirées des périodes de récession antérieures, il semblerait que les programmes de partage du travail peuvent éviter des licenciements. Il semble aussi que de tels programmes ne sont pas toujours en mesure d'éviter des licenciements sur le long terme, mais qu'ils permettent tout simplement de les retarder en temps de crise économique grave. Ce résultat peut être considéré positif si les mesures de partage du travail s'accompagnent de formation et si cette période de partage du travail est mise à profit pour préparer les travailleurs à assumer de nouveaux postes lors de la reprise économique.

Les ajustements des salaires et les aides à l'emploi peuvent servir à protéger ou à promouvoir l'emploi et à soutenir le pouvoir d'achat ainsi que le niveau de vie des travailleurs. Une modération salariale, voire un gel ou une réduction des salaires (y compris, dans certains secteurs, la suppression des primes, la diminution de la rémunération des cadres dirigeants et des modifications dans les structures salariales de l'entreprise) sont nécessaires dans de nombreuses entreprises lorsque des économies sont indispensables pour leur survie. Cependant, même quand la réduction des salaires peut représenter une solution à court terme, elle risque à long terme de nuire au pouvoir d'achat et donc à la demande, créant ainsi un cercle vicieux.

Cependant, pour certaines entreprises et dans certains secteurs, la crise a exercé une pression à la baisse sur les salaires. Dans certains cas, la crise a obligé les partenaires sociaux à renégocier les accords salariaux d'avant-crise. Les partenaires sociaux ont introduit dans certains accords des clauses qui permettent une renégociation en cas de modification des conditions économiques et, parfois, des concessions « volontaires » des syndicats sur les salaires ont permis de sauver les entreprises de la faillite ou de trouver des investisseurs.⁵

L'idée sous-jacente aux aides à l'emploi est que la réduction des coûts de main-d'œuvre grâce à la subvention aidera une entreprise à surmonter les périodes difficiles en minimisant les licenciements ou en permettant de nouvelles embauches. Le risque encouru est d'ordre moral : les entreprises peuvent « négocier » pour obtenir des aides à l'emploi, même si elles avaient prévu de conserver leurs employés sans cette aide. Quand bien même les pro-

⁵ L. Rychly: Social dialogue in times of crisis: finding better solutions, Genève, Industrial and Employment Relations Department, Document de travail No.1, BIT, 2009



grammes d'aide ne doivent être proposés qu'à des entreprises payant au moins le salaire minimum ou le minimum convenu lors de la négociation collective.

Ces aides à l'emploi sont utilisées le plus souvent dans les pays développés pour compenser la perte de revenus consécutive à une réduction de la durée du temps de travail. En général, les travailleurs qui bénéficient de tels programmes sont qualifiés et employés dans des entreprises modernes ; en cas de licenciement, ils sont le plus souvent couverts par une assurance-chômage. Par exemple, en 2009, le gouvernement japonais a introduit la Subvention pour le maintien de l'emploi via un programme de réduction des heures supplémentaires. Ce programme innovant propose une allocation forfaitaire aux entreprises qui passent un accord avec les organisations de travailleurs pour réduire les heures supplémentaires, qui élaborent un plan de réduction des heures supplémentaires et qui maintiennent l'emploi des salariés en contrat à durée déterminée ou intérimaires travaillant dans l'entreprise pendant une période supérieure à un an.

Une autre manière de soutenir le pouvoir d'achat et le niveau de vie des travailleurs (même si cette stratégie ne supprime ni n'évite les licenciements) est d'élaborer des politiques de salaire minimum. Plusieurs pays du G20 ont augmenté les salaires minima pendant la crise afin de protéger les niveaux de vie des travailleurs et soutenir ainsi la demande au sein de l'économie. Il va sans dire que si le salaire minimum est trop élevé, cela peut décourager l'emploi et entraîner des licenciements. Certains gouvernements ont reconnu ce problème et accordent des exonérations à des entreprises des secteurs confrontés à des difficultés.

D'un autre côté, les programmes d'aide à l'emploi sont des mesures temporaires qui visent généralement à améliorer l'employabilité des chômeurs et des travailleurs relative-

ment peu qualifiés. Ces programmes peuvent aider des chômeurs en général ou cibler des groupes plus spécifiques, à savoir les jeunes, les chômeurs longue durée et les personnes handicapées. Vu que la subvention diminue le coût d'embauche, elle peut inciter l'entreprise à embaucher des travailleurs. Ces subventions temporaires sont généralement prévues pour les travailleurs avec de bas salaires, le montant et parfois aussi le nombre de bénéficiaires par entreprise étant parfois limité. En général, l'employeur doit remplir certaines conditions : il ne doit normalement pas avoir licencié de travailleurs dans les mois précédant le paiement de la subvention ; il peut aussi exister une limite à l'augmentation nette de son effectif par rapport à une période de référence.

La mise en œuvre pratique des programmes d'aide varie grandement d'un pays à l'autre. Elle peut signifier la réduction des contributions à la sécurité sociale, le paiement d'une subvention de salaire fixe, des bons d'échange pour les travailleurs, le cumul de crédits d'impôt pour chaque embauche supplémentaire, etc. Ces différents aménagements présentent des avantages et des inconvénients en termes de fonctionnement et d'incitation, mais ils se fondent tous sur l'hypothèse d'une réduction temporaire des coûts de main-d'œuvre qui peut inciter l'entreprise à embaucher des travailleurs. Dans tous les cas, les aides ne peuvent intervenir que pour des salaires supérieurs au salaire minimum.

Même si ces aides à l'emploi sont assez répandues, les retours d'expérience de leur impact (en termes de création nette de nouveaux emplois) sont mitigés. Cependant, plusieurs études montrent que lorsque les aides sont associées à des formations et à une orientation professionnelle, elles améliorent les perspectives d'emploi à long terme des personnes, en particulier des pauvres et des personnes socialement exclues.



4. Conclusions et recommandations

La crise économique a démontré que la seule libération des forces du marché ne suffit pas au bon fonctionnement des marchés et à améliorer le climat d'investissement ou les échanges. Il est indispensable de reconnaître que, pour être efficaces, les marchés ont plutôt besoin d'institutions efficaces et ne peuvent être laissés livrés à eux-mêmes pour une affectation équitable et efficace des ressources.⁶ Quand il s'agit de limiter ou d'éviter des licenciements, les gouvernements ont un rôle fondamental à jouer et disposent d'une panoplie de mesures qu'ils peuvent utiliser.

Certaines mesures ciblent la viabilité de l'entreprise, par exemple les incitations fiscales, l'accès au crédit ou l'accès amélioré aux marchés qui auront de toute évidence un impact sur l'emploi, mais d'autres mesures concernent plus

directement la limitation ou la protection de l'emploi dans les entreprises. Ces mesures incluent, entre autres, des aménagements de la durée du travail, des ajustements des salaires et les aides à l'emploi.

L'ensemble des mesures dépend en grande partie du contexte, à savoir du secteur, du stade du cycle de la vie économique et de l'état de l'économie. Cependant, une constante est la valeur d'un dialogue social de qualité entre les travailleurs, les employeurs et le gouvernement, afin de trouver des solutions optimales pour limiter ou éviter les licenciements en temps de crise.

⁶ G. Buckley; J.M. Salazar-Xirinachs; M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Genève, BIT, 2009)

5. Lectures et ressources complémentaires

- L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: finding better solutions*, Genève, Industrial and Employment Relations Department, Document de travail No.1, BIT, 2009.
- G. Buckley; J.M. Salazar-Xirinachs; M. Henriques: *The promotion of sustainable enterprises* (Genève, BIT, 2009)
- J.C. Messenger. *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, (Genève, BIT, 2009, TRAVAIL Note de travail No. 1).
- Alliance coopérative internationale (www.ica.coop) et Employee Ownership Association (www.employeeownership.co.uk)
- BIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: a review of experience* rapport du BIT à la réunion des ministres du Travail et de l'Emploi du G20 Washington DC, 20-21 avril 2010.