

Gestion des sur-effectifs et politiques de formation de reconversion en Europe

par Marie-Claire Villeval

Dans les principaux pays de la CEE, on peut observer trois modèles d'accompagnement des reconversions distingués selon le type d'acteur porteur des dispositifs spéciaux, le degré d'intervention de l'entreprise et le lien entre formation de reconversion et emploi. Cette diversité des cas s'explique par l'ensemble de l'architecture institutionnelle de la formation, de la mobilité et des relations professionnelles, qui conditionne le mode d'implication des firmes dans la formation de reconversion.

A la fin des années quatre-vingt, l'attention sur les restructurations lourdes et les reconversions massives de salariés tendait à être éclipsée par l'attrait pour la mise en place d'organisations qualifiantes et de nouvelles méthodologies de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La vigueur actuelle des licenciements collectifs vient rappeler qu'il s'agit là de processus de transformation simultanés. Il semble toutefois réducteur d'opposer simplement, au sein d'un pays, des firmes « internalisantes » et des firmes « externalisantes »¹ quant à la gestion de l'élévation des compétences. Il serait tout aussi inexact d'opposer des espaces où les restructurations massives auraient été achevées au cours de la décennie quatre-vingt (Europe de l'Ouest) à d'autres où elles démarreraient seulement (Europe de l'Est). On assiste aujourd'hui en fait à un élargissement du temps, de

l'espace et du sens des reconversions. De nouvelles catégories de main-d'œuvre sont touchées par les licenciements (notamment les cadres), ce qui requiert sans doute de nouveaux moyens d'accompagnement. En Europe occidentale, des plans sociaux sont déposés chaque année y compris dans des firmes qui dégagent des marges bénéficiaires ; les licenciements collectifs sont de plus en plus liés à la recherche de gains de productivité. Cette évolution appelle un regard attentif sur les modalités de traitement des reconversions et en particulier sur la place dévolue à la formation afin de limiter les risques d'exclusion.

Les théories économiques classiques semblent toutefois démunies pour expliquer pourquoi les firmes s'investiraient dans la fourniture de formations de reconversion aux salariés qu'elles cherchent à « remarchandiser » sur le marché du travail. Un regard sur les expériences européennes de formation de reconversion peut contribuer à éclairer le raisonnement économique. Un premier objectif de cet article est d'identifier des types sociétaux de mobilisation de la formation de reconversion externe par les entreprises. Un second objectif est de faire apparaître les facteurs explicatifs de ces différenciations. A priori,

1. Par firmes « internalisantes », on désigne des entreprises privilégiant la réactivité du marché interne du travail et la formation interne pour l'élévation des compétences. Par firmes « externalisantes » on entend des entreprises privilégiant le recours au marché externe du travail, notamment via des licenciements de permutation, c'est-à-dire d'une part l'exclusion de salariés plutôt anciens, formés sur le tas, à faibles capacités supposées d'adaptation, et d'autre part le recrutement de jeunes, diplômés, à fort potentiel de reconvertisibilité.

on serait tenté d'établir un lien direct entre la place attribuée à la formation dans le traitement des reconversions et le mode national de protection de l'emploi et son évolution. Une recherche de H. Mosley (1992) fait apparaître une certaine « *dépendance de sentier institutionnelle* »² : les pays qui ont le plus dérèglementé la protection de l'emploi sont ceux où elle était déjà la plus réduite (Grande-Bretagne) alors que les pays qui ont le plus strict régime de protection sont aussi ceux qui ont le moins dérèglementé (Italie). Or, d'après nos investigations, ce sont dans ces deux pays que les entreprises semblent s'impliquer le plus faiblement dans la prestation de formations de reconversion. Notre hypothèse est que l'ensemble de l'architecture institutionnelle de la formation, de la mobilité et des relations professionnelles conditionne le mode d'implication des firmes dans la prestation de formations de reconversion externe.

Cet article s'appuie en partie sur les résultats d'une recherche effectuée dans 6 pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne et Italie) pour les Communautés européennes³.

DIVERSITÉS EUROPÉENNES

Ces diversités européennes sont repérables à travers la constitution de trois groupes de pays quant à leur logique dominante de recours à la formation de reconversion. Pour chaque pays, la lecture opérée essaie de privilégier trois aspects : l'acteur dominant à l'initiative des mesures de formation⁴ ; le rôle des syndicats et directions d'entreprise ; enfin, un regard sur la mise en œuvre effective de ces formations.

2. Issu de l'économie industrielle où il est mobilisé pour analyser les trajectoires technologiques et certaines irréversibilités, ce terme de dépendance de sentier a ici vocation à rendre compte de trajectoires institutionnelles sociétales. Une société ne peut pas transposer librement un dispositif institutionnel sous prétexte qu'il a donné de bons résultats dans un autre pays ; l'évolution institutionnelle dépend de l'histoire des choix institutionnels antérieurs, des structures institutionnelles antérieures, de leur positionnement par rapport aux structures organisationnelles, éducatives, politiques, sociales, ...

3. Cette recherche pour les Communautés européennes s'est appuyée sur 30 monographies d'entreprises de différents secteurs en proie à des reconversions internes et/ou externes de leur main-d'œuvre (Méhaut, Villeval, 1990). Ont été choisies dans chaque pays des entreprises connues pour une double caractéristique : entreprises engagées dans un processus de transformation de leur procès de production et utilisant significativement la formation continue pour l'accomplissement de ce processus. Les propos ici tenus n'engagent que leur auteur.

4. Parler d'acteur dominant n'empêche pas de considérer que c'est la dynamique imbriquée de l'ensemble des rapports sociaux qui conditionne les mesures mises en œuvre et leur effectivité.

La Belgique et l'Allemagne : des modèles décentralisés initialement liés à la sphère de l'emploi

— **En Belgique**, au cours des années quatre-vingt, l'organisation des formations de reconversion externe est passée principalement par des « **cellules de formation reconversion** ».

Les premières cellules ont vu le jour à la fin des années 70 lors de fermetures d'entreprises (sidérurgie, verreries) puis ont été étendues à des processus de réduction d'emploi ou de recours au chômage partiel dans des entreprises en recompositions technologiques ou organisationnelles. Elles sont le **produit de revendications syndicales d'entreprises** et non un droit institutionnellement reconnu. Les directions se désengagent fréquemment du processus, même si parfois des conventions tripartites ont été signées. Il n'y a pas de réglementation spécifique par l'Etat du recours à de telles formules, malgré l'existence de plans sectoriels de restructuration et d'une cellule de reconversion au sein de l'ONEM puis du FOREM (l'office de l'emploi). Néanmoins, le rôle moteur des syndicats d'entreprise est relayé par les pouvoirs publics nationaux et régionaux, interlocuteurs principaux pour le montage financier.

L'originalité de ces cellules (dont l'une, dans la sidérurgie, a regroupé jusqu'à 1 500 salariés pendant plus de 2 ans) réside dans le fait que les syndicats ont cherché d'une part à traiter le problème **collectivement** et d'autre part à **connecter la formation sur des projets de création d'entreprises**, même si la constitution de la première cellule avait initialement vocation à prolonger le revenu de substitution et à faciliter la recherche d'emploi. Il s'agit de conserver ou recréer une communauté face à l'atomisation des licenciements. Le rôle de ces cellules est la conception de projets de reclassements collectifs dans de nouvelles entreprises, valorisant les qualifications présentes, et ensuite la mise au point de formations cohérentes aux requis de ces nouveaux emplois potentiels. Ces cellules, gérées paritairement, veulent édifier un lien fort entre formation et emploi, tout en maintenant un revenu proche du salaire antérieur. Les syndicats contrôlent relativement le contenu des formations en tant que prestataires de formation à côté des organismes publics.

En revanche, les projets de reclassement collectif ont échoué ; les nouvelles entreprises n'ont généralement pas vu le jour et, au fil du temps, les reclassements se sont individualisés. Selon M. Alaluf, « *ainsi, de tentatives de reconstitution d'emplois « normaux* », les cellules se sont-elles progressivement transformées en instruments de précarisation de l'emploi par le recours aux mesures gouvernementa-

les de résorption du chômage ou encore par l'incitation à la création individuelle d'emploi » (1992). Progressivement, les salariés en cellules sont passés du statut de travailleur à celui de chômeur avec une réduction substantielle de leur revenu devenu indemnité de formation. Enfin, les syndicats ont été petit à petit écartés des cellules au profit de bureaux de placement. M. Alaluf voit dans l'histoire de ces cellules de formations de reconversion d'une part la nécessité de penser la transformation même des acteurs sociaux (non seulement leur stratégie) et d'autre part, la nécessité de penser l'emploi comme un « rapport instable », un « objet non achevé ».

Cette évolution doit être rapprochée des tendances qui caractérisent les politiques de formation continue et d'emploi en Belgique. Un accord interprofessionnel de 1988 oblige les employeurs à cotiser au Fonds national de l'Emploi pour l'insertion et la formation des groupes à risque (jeunes en échec scolaire et chômeurs de longue durée) ; l'accord interprofessionnel de 1991-1992 étend la définition des groupes à risques aux salariés de plus de 50 ans impliqués dans un licenciement collectif et aux travailleurs non qualifiés. Cela ne signifie pas pour autant un essor des formations de reconversion externe. Une étude dirigée par C. Maroy (1993) montre que l'ampleur des restructurations industrielles et organisationnelles se traduit aujourd'hui par l'importance croissante du niveau sectoriel dans la création de centres de formation continue et dans la mise en œuvre spécifique des accords interprofessionnels précités. Les auteurs y voient le risque « d'une dérive élitiste, corporatiste, les enjeux interprofessionnels (comme le reclassement des personnes des groupes à risques), et toute forme de solidarité intersectorielle risquant d'être reléguée au second rang » (p. 214).

— **En Allemagne**, le recours aux formations de reconversion se fait soit sur base individuelle (la loi prévoit une catégorie de formation de reconversion : l'**Umschullung**, ouverte aux individus), soit sur base collective dans les entreprises sous forme de « **plans pour l'emploi** ».

Ces plans ont émergé à l'initiative des syndicats et conseils d'entreprise, alors que les directions ont tenté de renvoyer sur l'Etat la responsabilité de l'accompagnement des licenciements. En effet, à partir du moment où les entreprises ont perçu le caractère structurel de la crise, elles ont voulu privilégier une logique de licenciements de permutation, c'est à dire l'élimination de leurs salariés aux compétences jugées obsolètes remplacés partiellement par les jeunes apprentis du *dual system*. A la différence des pratiques françaises dans les sec-

teurs en restructuration, le patronat allemand n'a jamais renoncé à l'apprentissage, hautement consensuel et source de flexibilité quantitative et qualitative à court et moyen termes. Les conseils d'entreprise et l'IG Metall ont revendiqué la fin des plans sociaux (mesures démographiques via la « règle des 59 »⁵ et la loi sur les pré-retraites, et primes au départ essentiellement) au profit de plans pour l'emploi et la formation. Le premier plan pour l'emploi est apparu officiellement chez Grundig en 1985 ; une quarantaine ont été signés dans les années 80 dans les chantiers navals, la sidérurgie, l'électronique entre autres (environ 70 à ce jour). Mais il n'y a pas eu de procédure d'extension de ces plans au niveau de la branche, du Land ou de l'Etat fédéral.

L'intervention de l'Etat fédéral pour la formation de reconversion dans les anciens Länder est assez limitée (hormis dans l'aide à la réindustrialisation dans les zones sidérurgiques ou les zones côtières). Une loi de 1972 sur les relations de travail rend obligatoire la négociation de plans sociaux dans les entreprises de plus de 20 salariés en cas de transformations économiques. Il existe une grande loi de « *promotion du travail* » du 25.6.1969 (AFG : *Arbeitsförderungsgesetz*) modifiée en janvier 1985, applicable à l'ensemble de l'Allemagne depuis octobre 1990 et à nouveau modifiée en novembre 1992 pour les nouveaux Länder, qui régit le recours aux formations dans les entreprises en difficulté pour les salariés « *menacés de chômage* ». Mais elle règle surtout les conditions de financement et de certification **pour les individus**. Les plans pour l'emploi ont besoin pour fonctionner de l'apport financier de l'Institut fédéral de l'emploi⁶ sous forme d'allocations versées aux salariés menacés et de paiement des frais de formation. Or, selon G. Bosch (1992), les plans pour l'emploi ont du mal à passer sous les fourches Caudines de cette loi d'une part car ces plans ont d'abord pour vocation de fournir de la formation en amont ou à la place du licenciement (dans certains cas, les syndicats ont négocié des clauses de réemploi après la formation de reconversion) et d'autre part car ils visent un traitement collectif. Dès lors, l'Etat renâcle à financer puisque les salariés ne sont pas pleinement menacés de chômage et que la loi ne prend en charge que des

5 Autorisation de départ en « pré-retraite » des chômeurs dès 59 ans.

6 L'Institut fédéral de l'emploi (Bundesanstalt für Arbeit) est un organisme de droit public, administré par une gestion de comités tripartites (employeurs, salariés, collectivités territoriales). Il est en charge des activités de placement des chômeurs, de l'orientation professionnelle, du versement des allocations chômage et de la mise en œuvre des instruments de la politique publique active de l'emploi. Il est financé essentiellement par les cotisations de l'assurance chômage, l'Etat fédéral couvrant l'éventuel déficit.

individus⁷. La mobilisation par l'entreprise de la formation de reconversion ne fait pas véritablement partie comme en France de la politique publique centrale (Bosch, Villeval, 1992).

En revanche, des Länder ont joué un rôle important dans le soutien à ces plans (voir le Land de Hambourg, face à la crise de la navale). Par l'intermédiaire de « sociétés pour l'emploi et la formation qualifiante » (BQG : Beschäftigungs- und Qualifizierungs-gesellschaften), ils ont contribué à édifier des programmes de formation et à participer à leur financement. Ces BQG (une soixantaine à l'Ouest) se sont rapidement développés à l'Est (333 début 1992 pour 130 000 personnes). Il s'agit d'organisations intermédiaires, revendiquées par les syndicats et destinées à la fois à faciliter les restructurations économiques et à limiter l'impact des licenciements. Début 1992, dans les nouveaux Länder, 18 % des employés des BQG suivaient une formation à temps plein, 38 % avaient le statut de chômeurs partiels et 44 % participaient à des programmes ABM de mesures publiques pour l'emploi⁸.

L'originalité des plans pour l'emploi est **leur double volet** : un volet économique, avec pression des conseils d'entreprise pour des politiques de diversification de la production afin de créer des emplois alternatifs au licenciement ; un volet formation pour ceux dont l'emploi est menacé afin d'élever les compétences face aux requis des nouveaux emplois internes. La logique syndicale est l'encouragement à la hausse de la compétitivité et de la productivité non par l'extériorisation de la force de travail (flexibilité défensive) mais par la conquête de nouveaux marchés et l'élévation des compétences internes, assurant une sécurité de l'emploi.

L'examen des pratiques révèle néanmoins l'échec du volet diversification de la production. Par ailleurs, si la formation a fait l'objet d'accords d'entreprises (des commissions bipartites ont été constituées pour faire des propositions), elle n'occupe pas nécessairement le centre du débat qui se focalise davantage sur l'emploi. Les directions ont parfois privilégié un « **modèle d'attente** », via des structures intermédiaires dans lesquelles la formation n'occupe qu'une partie du temps. « *Quand le modèle d'attente est*

associé à une obligation de formation, les barrières de sélection pour une réintégration dans l'entreprise sont considérablement plus élevées parce que seuls les salariés qui ont suivi la formation seront réemployés » (Bosch, 1992).

En fait, les directions ont accordé à la formation de reconversion des moyens limités, en raison de la contradiction entre leur volonté d'éliminer les moins qualifiés et l'objectif des plans de former cette main-d'œuvre en vue d'un retour sur des emplois qualifiés. Si les syndicats ont obtenu des succès sur ce dernier point (grâce à la reprise économique de 1988-1989), ils n'ont pu avoir de contrôle réel sur le processus de formation (souvent assurée hors entreprise) et n'ont pu empêcher une sélection au retour, au profit des agents de maîtrise et ouvriers qualifiés. Cela résulte certes des stratégies des directions mais également des options des salariés, les moins qualifiés privilégiant comme en France les primes financières au départ par rapport à la formation. L'évolution récente de la politique publique risque également de freiner les dépenses de formation de reconversion externe. En effet, en 1992, le gouvernement fédéral a décidé qu'il ne verserait pas de subvention en 1993 à l'Institut fédéral de l'emploi. Compte tenu de l'ampleur et du coût des restructurations dans les nouveaux Länder, cela signifie pour ces derniers la fin d'une politique d'atténuation des conséquences sociales de l'unification économique et cela s'accompagne d'une réduction du nombre de places en formation de reconversion (Observatoire de l'Emploi, 1992, b). En tout état de cause, le recours à la formation de reconversion dans l'ex-RDA pour les non-chômeurs n'a pas été massive au cours du processus d'unification⁹. Ceci s'explique par un manque d'incitations financières et de stratégies précises d'assainissement mais aussi par le manque de moyens financiers pour les entreprises et la fermeture des centres de formation des anciennes entreprises nationalisées.

Pour résumer, les points communs entre Belgique et Allemagne sont les suivants :
— un rôle initiateur des syndicats et conseils d'entreprise

7 En 1987, 550 000 individus ont participé aux programmes de formation continue de l'Office fédéral du Travail, contre seulement 2 à 3 000 salariés dans les formations collectives dans le cadre des plans pour l'emploi.

8 Ces programmes ABM (Arbeitsbeschaffungsmassnahmen) sont des mesures de création d'emplois pour les chômeurs qui existent depuis une vingtaine d'années dans les anciens Länder. Ils ont concerné en 1992 400 000 employés à l'Est (environ 46 % des demandeurs d'emploi) et 60 000 à l'Ouest. Il s'agit principalement de mesures de participation à la protection de l'environnement ou à la réhabilitation des espaces.

9 Alors que le recours au chômage partiel a été massif dans l'ex-RDA en 1990 et 1991 afin de limiter les licenciements, quand bien même il était prévu de combiner chômage partiel et formation de reconversion, en réalité moins de 5 % des chômeurs à temps partiel ont reçu une telle formation. Une enquête de janvier 1992 montrait que près de la moitié des salariés licenciés par les entreprises de la Treuhand (propriétaire provisoire des anciennes entreprises nationalisées de la RDA) avaient trouvé une solution au moins temporaire : 26 % ont trouvé un nouvel emploi en dehors de la Treuhand, 12 % participent à un programme de création d'emplois de l'Institut fédéral de l'emploi et 5 % seulement suivent des cours de reconversion ou de perfectionnement ; 24 % sont au chômage et 15 % ont été admis à la retraite (Observatoire de l'Emploi, 1992, a).

— l'élaboration de solutions au niveau des entreprises plus que de la branche ou de l'Etat central

— la recherche de traitement du lien formation - emploi

— la volonté par les initiateurs d'un traitement collectif.

En revanche, des différences demeurent.

— Les syndicats belges ont négocié avec les pouvoirs publics alors que les syndicats allemands ont privilégié la négociation d'entreprise.

— Les plans allemands promeuvent une liaison formation - réemploi interne - diversification partie prenante d'une mutation structurelle interne, alors que les cellules belges sont contraintes à rechercher un lien formation - reclassement externe.

— Les syndicats belges contrôlent davantage la formation que le reclassement alors que les conseils d'entreprise allemands semblaient plutôt dans la situation inverse dans les années quatre-vingt.

France et Espagne : des modèles centralisés dans un contexte de forts taux de chômage

Ce qui distingue ces deux pays est leur degré d'institutionnalisation des formations de reconversion au niveau le plus élevé, dans un contexte de grande faiblesse syndicale et de fortes tensions sur le marché du travail.

— Cette institutionnalisation croissante au niveau central **en Espagne** s'explique historiquement (Guitton et alii 1991).

Selon A. Triclin, « *la démocratie rétablie, la perspective proche d'une adhésion de l'Espagne à la CEE, ont conduit les pouvoirs publics à envisager une reconversion globale d'une grande partie du système productif pour répondre aux exigences communautaires, en matière d'aides notamment. Cette prise de conscience tardive va déboucher sur une reconversion largement menée et dirigée par l'Etat* » (1990). Par ailleurs, le taux de chômage espagnol, le plus élevé en Europe (un pic à 20 % dans les années quatre-vingt ; 15,5 % en 1993), impose à l'Etat le développement d'une politique active de l'emploi.

La loi cadre de l'emploi du 8.10.1980 précise que le rôle de l'INEM (Institut national de l'Emploi) est « *d'encourager la formation du travailleur en étroite collaboration avec la politique de l'emploi, grâce à des actions d'actualisation, de perfectionnement et, si nécessaire, de reconversion professionnelle* ». Ceci

constitue l'un des textes principaux orientant le recours aux formations de reconversion. La panoplie s'est enrichie au cours des années 80 avec l'impératif d'accélération des restructurations. A côté de plans destinés aux secteurs en crise (généralement soutenus par le syndicat UGT), 3 grands ensembles de mesures ont été promulgués dans les années 80.

Une loi de 1982 a introduit les FPE, Fonds de promotion de l'emploi, destinés à accueillir des salariés en reconversion, avec une participation des syndicats. Les fonds injectés proviennent essentiellement du Fonds social européen. **Une loi du 26.7.1984 portant sur la reconversion et la réindustrialisation** propose des programmes de formation pour accompagner la gestion des sur-effectifs dans les entreprises. Celles-ci sont censées établir des prévisions sur les besoins en effectifs opérationnels, la gestion des surplus de main-d'œuvre, des actions de formation pour faciliter les mobilités professionnelles et géographiques, avec l'aide de dispositions publiques incitatives. Par ailleurs, un décret de juillet 1985 instaure **le plan FIP** (plan national de formation et d'intégration), lequel organise des formations de reconversion pour les chômeurs, les catégories en difficultés, les salariés touchés par les nouvelles technologies ou les reconversions externes. L'INEM, avec les entreprises ou associations d'entreprises, est chargé d'organiser des cours, sur la base d'une participation financière du ministère du travail, de la sécurité sociale et du fonds de solidarité pour l'emploi. Il est à noter qu'il existe toujours en Espagne une autorisation administrative préalable de licenciement.

L'évaluation des formations de reconversion organisées par la politique publique de l'emploi semble assez négative. Les formations ont lieu généralement après la rupture du contrat de travail quand le salarié est inscrit au chômage. La nature des stages est choisie par le salarié, sans lien réfléchi aux perspectives d'emploi. Le critère de choix des stages est souvent leur durée dans la mesure où la rémunération ainsi perçue est supérieure à l'allocation de chômage. Les politiques d'entreprise sont-elles plus développées ?

Dans les entreprises et dans certains secteurs, des négociations tripartites ont porté sur ces FPE et la formation de reconversion. Ainsi, en 1984 un décret royal a introduit un FPE, tripartite, pour la restructuration des constructions navales. Dans l'un des chantiers étudiés, le syndicat CCOO a refusé ce plan mais en fait, sur pression syndicale, le FPE d'une durée normale de 3 ans a été prolongé de 18 mois par un accord d'entreprise tripartite signé par l'ensemble des syndicats. La formation de reconversion a été régulée au niveau de la branche et de l'entreprise avec une forte présence de l'Etat central et sur la base d'une

négociation avec les syndicats de l'entreprise. Dans une entreprise de la téléphonie, les syndicats ont seulement été informés du plan de reconversion ; des négociations tripartites se sont engagées autour d'un plan de création d'entreprises, s'appuyant sur des formations à de nouveaux métiers et concernant plus de 1 000 salariés mais ces négociations ont engagé l'entreprise, l'Etat et la commune de Madrid, non les syndicats. Dans les 3 autres entreprises étudiées qui procédaient également à des réductions fortes de l'emploi, les formations ont été négligées au profit des préretraites et primes au départ volontaire.

Dans l'ensemble, **le pouvoir syndical a été limité** quant à l'introduction et la mise en œuvre des programmes de formation. Il y a un certain consensus syndical sur l'intérêt des formations de reconversion à condition qu'elles permettent d'éviter les licenciements ou qu'elles soient articulées à des actions de réindustrialisation. Mais l'enjeu réel pour les syndicats ne réside pas dans les formations d'accompagnement. Ceci peut s'illustrer par l'exemple de régions industrielles en profonde déstructuration comme le Pays Basque. Dans ce dernier, dominé par la crise des industries traditionnelles (construction navale, sidérurgie, textile), les principaux syndicats, national comme CCOO (refus de l'UGT) et nationalistes (ELA et LAB), ont signé en 1992 un pacte social pour la défense de l'emploi et de l'industrie. Les revendications sont centrées sur la préservation de l'emploi existant et sur le développement d'emplois dans des industries nouvelles sur les bassins. Les revendications pour la formation de reconversion ne sont pas développées : ce type de mesure est perçu comme irréaliste dans un espace où 75 % des entreprises n'offrent pas de formation professionnelle continue à leurs propres salariés.

Les directions quant à elles cherchent à conserver un maximum d'autonomie dans la mise en œuvre de leur programme d'emploi et de formation, quitte à refuser d'adhérer au plan FIP malgré les aides financières. Il reste à vérifier si cet état de fait peut évoluer grâce au nouvel accord national sur la formation continue, signé le 20 décembre 1992 par le gouvernement, les organisations syndicales UGT et CCOO et les organisations patronales CEOE et CEPYME. Désormais, les entreprises de plus de 200 salariés ou des groupes d'entreprises devront établir un plan de formation. Cette évolution peut pousser les entreprises à développer des formations destinées à anticiper les mouvements de restructuration. Mais la logique sous-jacente semble encore assez négative compte tenu du mode de calcul de la cotisation de formation : celle-ci est fixée à « **0,7 % sur la base des accidents du travail et des maladies professionnelles** » (0,6 %

pour le financement des formations des chômeurs et 0,1 % pour les actifs occupés).

— **En France tend à se développer un modèle de transition professionnelle** conçu initialement au niveau de branches industrielles en profonde restructuration (sidérurgie puis chantiers navals), avec **intervention décisive des pouvoirs publics**

L'intervention de l'Etat en matière de formation de reconversion doit être rattachée aux actions de ce dernier sur les deux faces de la division du travail (Villeval, 1992, b). Du côté de la dimension coopération, les politiques dites de « *modernisation négociée* » et surtout « *changer le travail* » incitent à la flexibilité offensive à travers des aides au conseil et des aides à l'action en matière de changement d'organisation du travail et de gestion préventive de l'emploi ; dans ce contexte, la formation doit jouer un rôle dans la **prévention de l'exclusion de l'entreprise** et dans une gestion offensive des reconversions internes. Du côté de la dimension redistribution du travail, l'Etat participe à la gestion des situations de restructuration massive et des situations d'urgence en incitant au recours à la formation de reconversion comme moyen de **prévenir l'exclusion sur le marché du travail**, avec l'aide du Fonds national de l'emploi, de l'ANPE (équipes techniques de reclassement) et de l'UNEDIC. Après l'échec des négociations nationales sur la flexibilité et la suppression de l'autorisation administrative préalable aux licenciements économiques, l'Etat a incité les partenaires sociaux à négocier un Accord national interprofessionnel (ANI) sur l'emploi (30.10.1986), lequel propose des **conventions de conversion**, s'inspirant des dispositifs de branche les plus avancés mais avec des dispositions moins avantageuses (rupture du contrat de travail avant l'entrée en convention de conversion, pas d'obligation de reclassement par l'employeur, durée de la convention réduite à 5 mois par rapport aux 2 ans potentiels des contrats de formation conversion initiés en 1984 dans la sidérurgie). Une loi du 30.12.86 reprend les dispositions de cet ANI. Ces mesures, ensuite étendues et complétées par d'autres lois et décrets de 1989 et 1990 (développant les aides à la mobilité ou à la constitution de cellules de reclassement dans les entreprises), visent à **instaurer un droit à la conversion** pour l'ensemble des salariés menacés de licenciement. Désormais, les conventions de conversion doivent être proposées à tout salarié impliqué dans un licenciement économique. Elles doivent inclure un bilan d'évaluation des compétences, lequel peut se poursuivre par une formation. Le contrat de travail est rompu avant l'entrée en convention, donc souvent avant le traitement actif de la reconversion.

Toutefois, si les entreprises doivent légalement proposer une convention de conversion, elles peuvent se décharger de leurs obligations financières et organisationnelles en matière de reconversion sur le budget de l'État et l'assurance chômage. Le degré réel d'implication dépend de divers facteurs : la taille, le secteur, la place occupée sur le marché local du travail, le rapport de forces avec les syndicats, la capacité de pression des pouvoirs publics, les modes d'ajustement de l'emploi (selon les conventions du travail en vigueur, le taux de recours au licenciement est très différencié : Bessy, 1991, Salais 1992). C'est pourquoi, face à une augmentation très intense du nombre de licenciements depuis deux ans, et face au non-engagement de nombreuses directions d'entreprises dans l'accompagnement actif des reconversions, la loi impose depuis le début de 1993 l'inclusion dans les plans sociaux¹⁰ de mesures actives de reclassement. Il s'agit en quelque sorte de **recréer des leviers d'intervention pour l'État sur les politiques d'entreprise**. N. Kerschen et A.V. Nénot (1993) expriment clairement ce rôle de levier joué par les dispositifs de pré-retraite du Fonds national de l'emploi ; la suppression de l'autorisation administrative préalable de licenciement s'est traduite par une fuite des pré-retraités hors du FNE, renforçant les charges de l'assurance-chômage. L'autorisation administrative de licenciement n'avait pas pour effet de limiter le nombre de licenciements mais de créer un délai et un moyen de

pression de l'Inspection du travail sur les directions afin de les inciter à mettre en place des mesures actives de reclassement dans les plans sociaux. Sa suppression s'est traduite non par une flambée du nombre des licenciements mais par la perte d'un moyen public de négociation et de conseil.

Mais développer les mesures d'accompagnement actif des reconversions ne signifie pas nécessairement renforcer la formation. D'une part, la pression syndicale n'est pas toujours suffisante pour inciter les directions à user de la formation en amont d'éventuels licenciements. Comme en Espagne, l'intervention syndicale est malaisée, d'autant que la France possède l'une des densités syndicales les plus faibles de l'OCDE et des plus en déclin. Revendiquer une formation de reconversion peut signifier admettre la suppression d'emplois. De plus, dans le droit commun et jusqu'à la mise en œuvre du nouvel amendement de début 1993, le fait que le traitement actif de la reconversion soit assuré après rupture du contrat de travail élimine de fait les syndicats d'entreprise du suivi des formations et de leurs débouchés en termes de reclassement.

D'autre part, cette formation est perçue diversement selon les fractions des directions. Ainsi que nous l'avons montré pour une entreprise de la sidérurgie (Villeval, 1991), elle est considérée comme : moyen de séparer les effectifs opérationnels des surnuméraires pour les services de production / moyen de reprofessionnalisation et de préparation à la réinsertion sous d'autres statuts pour le centre de formation / frein dans le processus de « deuil » du statut et facteur de retardement de la sortie pour les services du personnel. Face notamment aux difficultés d'évaluation des effets directs et indirects des stages sur la prévention du chômage¹¹, **l'accent est désormais mis davantage sur la rapidité du retour à l'emploi que sur la formation** (d'où la faveur pour les périodes d'essai en entreprise, les cellules de prospection et les aides au développement des entreprises existantes – voir l'action de la SODIE dans le groupe Usinor-Sacilor ou de Sybel fondée notamment avec des capitaux de Bull). Enfin, les logiques qui sous-tendent ces formations ne sont pas non plus homogènes selon les catégories de main-d'œuvre : coexistent une logique éducative (remédiation cognitive pour les bas niveaux de qualification), une logique professionnelle de requalification ou de polyvalence pour des salariés qualifiés, une logique occupationnelle dans l'attente d'un nouvel emploi pour les plus âgés formés sur le tas.

10 La notion de plan social apparaît dans la législation du travail en 1974.

11 A ce propos, on peut se rapporter au débat mené dans *Formation-Emploi* n° 41, janv-mars 1993 (Stankiewicz, Foudi, Trelcat, 1993).

Par rapport à l'Espagne, la France s'appuie sur un rapport salarial caractérisé par sa forte et plus ancienne institutionnalisation centrale, d'où un éventail plus large de dispositions réglementaires et conventionnelles. Mais les deux se distinguent du groupe précédent :

— **les niveaux de formalisation des politiques sont davantage la branche, l'accord interprofessionnel, la loi ; mais une convention ou une loi ne vit que dans la pratique ; or, la faiblesse syndicale ne permet pas de faire contrepoids à une implication mitigée des directions d'entreprise dans la conduite des formations.**

— **La formation est gérée sur la base d'une individualisation ; s'il y a droit à la reconversion en France, il s'agit d'un droit individuel.**

— **Alors qu'en Allemagne, l'issue des plans pour l'emploi demeure ouverte dans nombre de cas, les dispositifs français et espagnols sont liés à la rupture du contrat de travail : l'entrée en formation de reconversion pré-suppose la rupture préalable ou future du contrat.**

Grande-Bretagne et Italie : des modèles concurrentiels faiblement professionnalisés

Dans leur typologie des systèmes de formation initiale des ouvriers du bâtiment, M. Campinos et J.M. Grando avaient regroupé ces pays en leur attribuant un « *modèle concurrentiel professionnel* », basé sur la forte dépendance au marché du travail et sur la proximité entre la définition des formations et celle des métiers. Si l'institutionnalisation des formations de reconversion externe est aussi limitée, leur degré de professionnalisation est réduit, à la différence des formations initiales. Alors que selon ces auteurs, Grande-Bretagne et Italie ont le système de formation initiale respectivement le plus remis en cause ou le plus bloqué en Europe, les formations de reconversion ne se voient pas attribuer de rôle précis dans l'évolution des compétences en cours de vie active.

— **En Grande-Bretagne**, le recours aux formations dans les restructurations a été des plus réduits, que ce soit au sein de la politique publique de l'emploi ou au niveau des pratiques d'entreprises.

Au cours des années 80, l'Etat a cherché à se désengager selon une logique libérale de dérégulation, au profit du « libre jeu du marché », tout en introduisant une protection minimale pour les

entreprises où il n'y a pas de représentation syndicale. **Les reconversions sont plutôt réglées par le marché**, dans un contexte d'attaque contre le mouvement syndical (ses modes de représentation), de restriction de la protection contre le licenciement et de remise en question des démarcations entre les métiers à la base du syndicalisme, de bouleversement du système d'apprentissage. Le programme public en matière d'ajustement de l'emploi s'appuie essentiellement sur des primes au départ obligatoires, remboursées partiellement sur fonds publics jusqu'en 1989, et relativement peu sur les pré-retraites¹². L'objectif est de favoriser les départs volontaires. En fait, selon H. Mosley (1992), la quasi-totalité des mesures de politique publique de l'emploi en Grande-Bretagne vise des groupes particuliers comme les jeunes ou les chômeurs de longue durée. En revanche les aides au capital en matière de réindustrialisation semblent traditionnellement plus développées que dans d'autres pays.

Les formations de reconversion n'apparaissent que ponctuellement en fonction du rapport de forces, sans reposer sur un cadre incitatif public ni sur des règles juridiques précises. Les branches ne semblent pas avoir de rôle précis en la matière. Les syndicats revendiquent davantage sur le gonflement des indemnités de licenciement que sur la formation de reconversion. Ils sont en position défensive et divisés dans les processus de restructuration. La présence dans l'entreprise de plusieurs syndicats de métier rend difficiles les coordinations. La restructuration conduit à ce qu'une partie d'entre eux n'aient plus le pouvoir de négocier. Par ailleurs, dans certains cas, les licenciements sont concentrés sur des non syndiqués et ne sont pas accompagnés. Dans la sidérurgie britannique, 46 % des suppressions d'emplois ont été réalisées sur la base de licenciements secs (contre 2 % en Italie, 3 % en France, 8 % en Allemagne) (Garcia, 1991), alors même que le rapport de forces patronat – syndicats est des plus forts dans cette branche.

La pratique des primes au départ excède fréquemment les obligations légales¹³ (y compris comme moyen pour renforcer le coût des restructurations face à des menaces de rachat – exemple du groupe chimique ICI face aux tentatives de Lord Hansom en 1991). Toutefois, H. Mosley fait apparaître **une sorte de dualisme** : dans les grandes firmes, le versement de primes au départ complémentaires permet de contourner à la fois les syndicats et le principe du « *dernier entré, premier sorti* », en incitant aux démissions ; au contraire, les petites firmes appliquent encore le principe de l'ancienneté. Ce principe – même s'il est aujourd'hui contesté – contribue à freiner l'implication des entreprises britanniques dans la prestation de formations de reconversion. Ceci s'explique également par le relativement faible engagement des firmes dans la formation de leurs salariés et la préférence pour des formations spécifiques et dédiées. Les termes du débat sont les suivants : « former ou braconner ? » (c'est à dire compter sur une production interne de compétences ou attirer des compétences constituées à la charge d'autres entreprises). Ainsi, des accords peuvent être conclus pour favoriser la mutation de salariés excédentaires d'une firme vers une autre mais s'il y a nécessité de formation, celle-ci est renvoyée à la charge de l'entreprise d'accueil.

13 Une enquête de 1986 montrait que 65 % des employeurs versaient des primes au départ supérieures aux obligations légales au cours du traitement des sur-effectifs (Mosley, 1992).

— **En Italie, la Cassa Integrazione Guadagni** (dispositif aux multiples variantes sectorielles, à financement public massif) a offert une alternative durable au licenciement et à la prestation de formations de reconversion externe.

Il faut rappeler la faiblesse traditionnelle de l'intervention de l'Etat italien dans la codification du rapport salarial. Citons Grando, Margirier et Ruffieux : « *la médiation étatique n'est guère recherchée par les syndicats, à la différence de ce qui se passe en France, et c'est davantage à travers des relations bipolaires patronat – syndicats qu'à travers des relations tripartites patronat – Etat – syndicats que prennent forme les mécanismes institutionnels codifiant le rapport salarial* ». Cette faiblesse explique l'absence de système de formation professionnelle continue à proprement parler. D'une région à l'autre, les modalités qui gouvernent les formations continues sont assez différentes. Ceci est aussi net pour les reconversions externes. Des initiatives ont bien eu lieu (un grand nombre de lois et décrets sur les restructurations industrielles et la mobilité des salariés ont été promulgués après 1975) mais se sont rarement concrétisées. Ainsi en 1977, une loi sur la reconversion industrielle prévoyait un fonds pour la mobilité et la formation et une responsabilité des régions pour la requalification des travailleurs (à travers notamment des commissions régionales pour la mobilité) mais les applications concrètes ont été limitées. Selon Osbatt (1985), les structures publiques n'ont pas agi et les entreprises n'ont pas programmé d'actions spécifiques ; l'entretien des chômeurs a été renvoyé à l'Etat mais on a négligé les formations d'accompagnement. Les aides du Fonds social européen pour certaines régions ont été surtout utilisées pour financer des formations internes.

L'essentiel de l'ajustement repose sur la CIG. Celle-ci est dite ordinaire pour les entreprises qui éprouvent des difficultés temporaires ; elle est dite extraordinaire pour les entreprises en restructuration profonde et durable, nécessitant une prise en charge publique de son financement. Elle a été admise par les partenaires (consultés pour sa mise en place) comme un dispositif suffisant pour gérer les sur-effectifs, sans que soit traitée la respecification des qualifications, ni dans une perspective de perfectionnement ni de changement de spécialité. La CIG visant le maintien volontaire du rapport salarial lors d'une suspension d'activité (il n'y a pas de rupture du contrat de travail) et notamment le paiement de 80 % du salaire antérieur, C. Romani montre qu'elle est un instrument capital de régulation du marché du travail et de gestion de la flexibi-

lité (1987). Elle constitue une alternative au licenciement ; elle a d'abord été créée pour limiter la mobilité inter-sectorielle mais au cours des années 80 elle est de plus en plus perçue comme un mécanisme de licenciement déguisé. Si ce dispositif prévoyait initialement la mise en œuvre de formation pendant la suspension de l'emploi, le temps passé en CIG s'apparente plus à de l'attente de réemploi ou de mise à la retraite ou à de la recherche de reclassement externe. Au début des années 80, en Lombardie, un projet de création d'une agence de formation pour les travailleurs de la CIG au niveau régional (contrôlée par les syndicats) n'a pas abouti. L'existence de formations de reconversion en cours de CIG (rare) ou comme dispositif complémentaire est tributaire du rapport de force local.

Conjointement, être intégré à la CIG serait de plus en plus perçu par les employeurs potentiels comme une marque de faible employabilité ; si les salariés ont le choix entre une prime au départ et la CIG, ils privilégieraient de plus en plus la première option. Les monographies réalisées dans le sud montrent que les possibilités de travail au noir sont telles que le reclassement peut dans nombre de cas s'opérer sans recours à la CIG et sans formation.

Ainsi, en Italie comme en Grande-Bretagne l'implication des entreprises dans la formation de reconversion des sur-effectifs est résiduelle et jugée non stratégique. Il est à noter que dans ces deux pays, à la différence des précédents, il n'y a pas d'obligation légale de plan social. Mais les sources de cette non implication divergent. Dans le premier cas il y a alternative d'un dispositif socialisé durable de prise en charge « passive » du personnel excédentaire, les pos-

sibilités de travail au noir, l'importance du relationnel dans les réseaux de mobilité. Dans le second cas, la déstructuration du système de relations professionnelles, les soubassements professionnels du marché du travail censés faciliter la mobilité externe.

LE RÔLE DES INSTITUTIONS DANS LA DIFFÉRENCIATION DES MODÈLES D'IMPLICATION DE L'ENTREPRISE DANS LES FORMATIONS DE RECONVERSION EXTERNE

Comment peut-on expliquer du point de vue de la théorie économique l'existence de telles différences quant à l'implication des entreprises dans la prestation de formations de reconversion ?

L'implication de l'entreprise dans la formation de reconversion a-t-elle un sens du point de vue théorique ?

L'idée de formation de reconversion externe financée et organisée partiellement ou totalement par la firme est contradictoire avec les principes de l'analyse économique standard. Déjà, celle-ci ne reconnaît initialement que le salaire comme variable d'ajustement et non le licenciement, lequel n'est intégré que par la force de la rigidité à la baisse du salaire (Bessy, 1991). Selon ces mêmes principes, c'est au salarié de financer la transformation de son capital humain afin de retrouver un emploi. Comme le rappelle R. Boyer (1990, a), le raisonnement libéral traditionnel appelle une déréglementation de la protection de l'emploi pour retrouver l'équilibre sur le marché du travail, selon la logique suivante : cette déréglementation permettrait d'une part d'abaisser le coût du travail et d'autre part d'accroître la productivité en accélérant la sortie des sur-effectifs. Ces effets conjoints se traduiraient par une hausse de la compétitivité des firmes, laquelle permet ensuite une reprise de l'emploi. De ce point de vue, l'action spontanée d'une entreprise qui offrirait, en phase de crise, de la formation de reconversion pour ses salariés en sur-effectif serait incohérente sur le plan économique, dans la mesure où ces formations génèrent une hausse du coût de la main-d'œuvre et freinent la productivité en ralentissant l'ajustement du volume d'emploi. Il conviendrait donc pour asseoir la rationalité d'une telle procédure de faire référence à des arguments non directement économiques comme par exemple la réputation.

Les travaux sur la constitution des marchés internes du travail ne nous éclairent pas davantage. Doeringer et

Piore renvoie l'origine de ceux-ci à la spécificité technologique des entreprises mais aussi à la volonté de limiter les dépenses de formation aux besoins spécifiques de l'entreprise : dès lors, pourquoi la firme proposerait-elle des formations destinées à être valorisées sur d'autres marchés du travail que le sien ? Dans la nouvelle école institutionnelle, chez Williamson, c'est moins la volonté de limiter les dépenses de formation que celle d'obtenir l'adhésion des salariés aux objectifs de l'entreprise qui explique la genèse des marchés internes du travail. De ce point de vue également, la formation de reconversion censée accompagner les licenciements et organisée par la firme n'est pas compréhensible économiquement... sauf à considérer que la promesse d'obtention d'une formation en cas de licenciement est une incitation au développement de l'implication productive du salarié. C'est en tout cas un paradoxe adressé à ces théories que des firmes participent activement à la marchandisation ou à la respcification de la main-d'œuvre dont elles ne cherchent plus l'adhésion, alors même que le licenciement est considéré comme une incitation négative, dans un contexte d'incomplétude du contrat de travail¹⁴. On peut, en d'autres termes, s'interroger sur la rationalité d'une démarche d'intériorisation des coûts de transaction liés à une volonté d'extériorisation de la main-d'œuvre.

La théorie marxiste ne fournit pas non plus à première vue d'explication de l'octroi par les capitalistes d'une formation – dont le coût est prélevé sur le surplus – à de la force de travail que l'on cherche à démobiliser, sauf à se référer à la pression syndicale ou à une unité de la classe des propriétaires (la formation accroissant la valeur de la force de travail au niveau social, ce qu'un capitaliste dépenserait pour la formation d'un salarié dont il veut se séparer, il le récupérerait par l'embauche de salariés dont la formation a été prise en charge par un autre capitaliste). Mais cette explication est peu valide dans ce cadre théorique car la division prime l'unité.

Une vision alternative consiste à mettre en avant le rôle des institutions et plus précisément celui des standards de travail et d'emploi dans la recherche de l'efficience. La théorie de la régulation montre le poids des formes institutionnelles, dont le rapport salarial (lequel inclut les modes de protection de l'emploi), dans la dynamique économique de moyen terme. Dans ce cadre, la protection de l'emploi, si elle est génératrice de coûts à court terme pour l'entreprise peut être un support de développement

de l'efficience à moyen terme (cf les exemples allemands et japonais). De même, des travaux du BIT (Sengenberger, 1991) relient le niveau des standards de protection, de participation et de promotion au niveau de développement et de performance économique, considérant ces standards comme la base de l'efficience. Enfin, R. Freeman, tout en gardant une position critique par rapport à la problématique du BIT, met en avant le rôle des modes de protection de l'emploi et du salaire dans l'acceptation et la conduite des réformes (1993). Même si ces approches ne se réfèrent pas au même cadre théorique, nous en retenons la mise en évidence du rôle actif des institutions du travail dans les processus d'innovation et de changement. L'examen des 3 grands modèles européens précités, se référant à la logique libérale ou cherchant à s'y opposer, suggère en effet la nécessité d'une approche par les institutions pour réinterroger le statut de la formation dans l'accompagnement des reconversions externes.

UN RÔLE MAJEUR DES INSTITUTIONS

Le degré d'intervention de l'entreprise dans l'accompagnement actif des reconversions contribue, via le type de protection de l'emploi, à caractériser le rapport salarial dominant dans un pays ; en même temps, il est directement dépendant des autres composantes de ce rapport salarial. Nous insisterons ici sur trois dimensions institutionnelles décisives : le système de formation professionnelle, les fondements institutionnels des marchés du travail et du système de mobilité, le système de relations professionnelles.

— Le degré d'implication des firmes dans la formation de reconversion externe dépend des **institutions structurant le système de formation professionnelle continue**.

Le tableau ci-dessous dresse une présentation synthétique des modes d'institutionnalisation de la formation continue dans les divers pays étudiés, en la mettant en rapport avec le système éducatif et le marché du travail. Se référant également à la typologie de Campinos et Grando (1988), il apparaît que dans les pays où le système de formation professionnelle est très lié à l'état du marché du travail (Grande-Bretagne, Italie, Belgique), les entreprises accordent un poids relativement limité à la formation continue formelle, privilégiant la formation informelle. Il n'est pas étonnant que, dans ce cadre, la formation de reconversion externe soit rejetée.

Dans les pays où le système de formation professionnelle fait l'objet d'une forte institutionnalisation (à travers un consensus développé entre les partenaires sociaux comme en Allemagne ou une intervention

14 L'idée d'incomplétude du contrat de travail renvoie à la dissociation dans le temps entre la signature du contrat et la mise en œuvre effective de la force de travail. Au moment de la signature, il y a une incertitude sur la qualité réelle de cette contribution productive.

Tableau 1

Caractéristiques institutionnelles des modes de formation

	RFA	GB	Italie	Belgique	Espagne	France
FORMATION INITIALE						
Modèle	Professionnel Apprentissage	Mixte Apprentissage	Général	Général	Général	Général
Implication des entreprises	Fort	Moyen	Faible sauf région/PME	Faible	Faible	Faible sauf PME
FORMATION CONTINUE						
Degré d'intervention publique	Faible	Faible	Variable selon région	Faible	Forte	Forte
Mode de régulation	Pédagogique consensuel	Conflictualité d'entreprise				Financier
FORMATION RECONVERSION						
Organisation	Plans pour l'emploi ABM, BQG	Primes au départ	CIG	Cellules	Plans FIP	Conventions de conversion
Degré d'intervention publique	Ponctuel sauf à l'Est	Faible	Faible	Faible sauf aspect financier	Fort	Fort
Degré d'intervention des syndicats	Fort	Faible	Variable selon les entreprises	Fort	Faible	Faible sauf Accords nationaux interprofession- nels

N.B. : Tableau repris et adapté de P. Méhaut in Méhaut, Villeval, 1990.

de l'Etat comme en France), la formation a un degré d'autonomie plus fort vis à vis de la demande de travail immédiate. L'entreprise s'implique plus structurellement dans la prestation de formation, y compris lorsque la crise économique s'approfondit. Le degré d'intervention de l'Etat sur les politiques privées de formation est très variable : fort en France (obligation de dépenses par l'entreprise, celle-ci restant libre quant au contenu), croissant en Espagne ; en Allemagne le principe de non intervention directe de l'Etat est tempéré par le fait que le système dual de formation initiale imprègne de ses normes éducatives bon nombre d'actions de formation continue dans les entreprises.

On retrouve les mêmes caractéristiques quant à la formation de reconversion externe : si celle-ci est tou-

jours au cœur de tensions entre les partenaires sociaux (pression des conseils d'entreprise en Allemagne, des pouvoirs publics en France), les firmes interviennent plus activement que dans le premier groupe de pays. Mais il conviendrait également de mettre en relation la sélectivité des réductions d'effectifs et la sélectivité des politiques de formation continue en général. Même si les restructurations ne sont pas induites par un problème de qualification, les entreprises licencient d'abord les ouvriers et employés non qualifiés. Or, dans tous les pays, ces catégories sont celles qui bénéficient le moins de formation continue. Ceci explique les réticences de ces salariés vis à vis de la formation de reconversion : ne se voyant proposer une formation que lorsque leur emploi est menacé, ils tendent à l'assimiler à un outil de gestion du non-emploi, ne garantissant

en rien le retour à l'emploi. Cela fonde également les réticences des directions, notamment en Allemagne où les non qualifiés ont une espérance de formation plus inégalitaire qu'en France. Dès lors apparaît une tension dans les entreprises allemandes entre la volonté des directions d'assimiler la liste des salariés en dispositif de reconversion aux personnels dont on veut se séparer (Bosch) et la pression des conseils d'entreprise pour que ces salariés reçoivent une formation de requalification en vue d'un retour dans l'entreprise.

— **Les soubassements institutionnels du marché du travail et le système de mobilité** forment un deuxième ensemble explicatif.

Eyraud, Marsden et Silvestre (1990) rappellent que, pour les qualifiés, les marchés internes du travail (dominants en France, Espagne, Italie) soutiennent une mobilité et une transférabilité des qualifications intra-firmes alors que les marchés professionnels du travail (dominants en Allemagne et Grande-Bretagne) supportent une mobilité et une transférabilité des qualifications inter-firmes. Sur les premiers, où les points d'entrée dans l'entreprise sont en nombre réduit et situés plutôt au bas de la hiérarchie, la compétence s'acquiert au long de la vie active au sein de l'entreprise par ascension des échelons hiérarchiques en lien avec l'ancienneté et l'expérience. Sur les seconds, où les points d'entrée dans l'entreprise sont plus nombreux et plus diversifiés, les savoirs sont acquis en grande partie en début de vie active et sanctionnés par un titre reconnu sur le marché ; l'accès à un emploi qualifié présuppose l'acquisition du titre, non l'ancienneté en soi. Sur les marchés professionnels, le détenteur du titre est censé pouvoir le valoriser par un accès direct à un emploi qualifié dans une autre entreprise. Sur les marchés internes, le détenteur d'un emploi qualifié n'a pas nécessairement un titre correspondant socialement reconnu et risque fort, s'il change d'entreprise, de devoir repartir au bas de la hiérarchie avant de reprogresser à l'ancienneté.

Cela est le soubassement institutionnel de systèmes de mobilité différents, aux capacités de réactivité inégales. Si les marchés internes ne s'opposent pas à une mobilité inter-firmes relativement forte en période de prospérité et de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, ils tendent à se refermer quand le marché est déprimé (Silvestre, 1986). Compte tenu des risques de déclassement précités et du fait que le chômage est désormais au cœur des échanges, il est souvent plus valorisant de rester dans l'entreprise que de tenter une mobilité externe. On trouve une corrélation entre ces caractéristiques et l'existence de dispositifs codifiés centralisés au niveau de la branche et souvent de l'Etat, prônant des mesures de régulation des

fluctuations de l'emploi soit actives (France et tendanciellement Espagne) soit passives (CIG). Il convient toutefois d'établir une différenciation. En France, les mesures de reconversion contribuent (certes modestement) à alimenter une tendance à la professionnalisation des marchés du travail et à la transformation du système de mobilité. A l'opposé, en Italie, si la CIG a eu pour vocation de donner une flexibilité interne face à la contraction de la mobilité externe volontaire, elle joue davantage aujourd'hui dans le sens d'une externalisation (les cassaintegrati recherchant de plus en plus un emploi à l'extérieur) mais sans reprofessionnalisation.

Par contre, dans les pays où dominent des variétés de marchés professionnels, les certificats étant en principe reconnus transversalement, il y aurait moins l'utilité d'une révision en profondeur des bases institutionnelles du système de mobilité : les risques de déqualification en cas de mobilité externe sont plus réduits que sur les marchés internes ; les salariés seraient moins réticents face aux mutations. Il convient néanmoins d'apporter quelques réserves. Si l'Allemagne et la Grande-Bretagne sont qualifiées par des marchés professionnels, l'implication des firmes dans la production des formations de reconversion est très inégale. Il faut faire intervenir un autre type de critères : les relations professionnelles.

— Partout, la fourniture de formations de reconversion par l'entreprise participe à un dispositif de maintien de la paix sociale. Néanmoins, on peut trouver dans **le système de relations professionnelles** une troisième source de différenciation des pratiques selon les pays.

Le mode de régulation de la formation en général oppose des pays où règne un relatif consensus, avec prépondérance de la négociation d'entreprise et une certaine forme de coresponsabilité (Allemagne) à des pays où la régulation est plus centralisée et où les syndicats interviennent plus dans la négociation de règles de droit définissant, par des accords interprofessionnels par exemple, le cadre général de la formation et du rôle de l'entreprise (France) ; dans un troisième cas de figure, on a des pays où la conflictualité d'entreprise est forte mais où le contrôle syndical sur la formation est des plus malaisés et s'avère très faible à tout niveau du système productif (Grande-Bretagne, Belgique), (Méhaut, Villeval, 1990 ; Düll, 1988).

Si l'on ajoute au système de relations professionnelles le mode d'intervention de l'Etat, on peut opposer des pays où la sphère publique cherche à se désengager pour faire jouer le volontarisme (Grande-Bretagne) et d'autres où l'Etat cherche à impulser un cadre régulateur afin notamment de tenter

d'harmoniser les politiques de restructuration des PME (les plus grandes pourvoyeuses de licenciements) et des entreprises plus grandes, en suscitant des négociations interprofessionnelles au plus haut niveau (France). L'intervention plus prégnante de l'Etat central pour organiser des formations de reconversion dans des pays comme la France et l'Espagne s'explique par les caractéristiques sociétales du mode de régulation macro-économique (même si un même rapport salarial dit « fordiste » a dominé en Europe, il emprunte des modalités nationales variées, Boyer 1990, b). Ce mode de régulation socialement typé conditionne la politique industrielle. Dans les pays où l'Etat a conduit des restructurations industrielles assez tardivement mais à marche forcée, il a été amené à légiférer davantage sur les modalités d'accompagnement des reconversions, notamment par la formation dont il fixe par ailleurs le cadre général d'organisation (exception : la Grande-Bretagne). Dans les pays où les restructurations ont été menées sur une plus longue période et plus « en douceur » (Allemagne), l'intervention directe de l'Etat a été moins prégnante.

Tous ces éléments suggèrent le poids de l'institutionnel dans l'explicitation des différences sociétales d'implication des entreprises dans les formations de reconversion. Cela ne doit pas faire oublier d'autres éléments non étudiés ici, par exemple le poids de l'industrie dans la structure des activités économiques, l'intensité des restructurations, la préférence pour des stratégies de flexibilité offensives ou défensives¹⁵. Il est toutefois difficile de mesurer précisément le poids relatif de ces éléments. Si en Allemagne, la densité industrielle est plus forte qu'en France, on peut supposer qu'elle permet un plus grand éventail de reclassements possibles, dispensant l'Etat d'intervenir de façon contraignante sur l'accompagnement des mobilités forcées ; mais en même temps, en Grande-Bretagne, la densité industrielle est plus réduite qu'en France, réduisant le champ des possibles en termes de reclassements et pourtant l'Etat intervient peu. C'est bien entendu le croisement entre tous les éléments explicatifs énoncés qui fonde les différences.

15 A cet égard, et par rapport à notre classement initial, signalons que d'après l'enquête européenne sur la main-d'œuvre, l'Allemagne et la Belgique sont les pays qui ont le plus faible taux de sorties involontaires (essentiellement licenciements et fins de contrats à durée déterminée), la France et l'Espagne ceux où ce taux est le plus élevé, la Grande-Bretagne et l'Italie occupant une position intermédiaire.

CONCLUSION

Si les mesures d'âge ont été partout massivement utilisées dans les ajustements du volume de l'emploi, les interrogations sur un traitement actif des reconversions se sont traduites par la construction de modèles sociétaux divers, cette diversité renvoyant à celle des standards nationaux préexistants. Nous retrouvons les conclusions de l'étude européenne coordonnée par P. Auer (1991) dans l'automobile et la sidérurgie : les données sociétales importent au moins autant que les données de branche dans les modes d'ajustement externe de la force de travail. Dès lors, il serait vain de chercher à transposer un modèle qui a fonctionné dans un pays à un autre pays où ne règnent pas les mêmes bases institutionnelles des systèmes de formation, du marché du travail et des relations professionnelles.

Ce développement renvoie à une question de fond : quel est le rôle des institutions du travail dans la performance économique ? Comment faut-il se situer dans l'alternative reprise par R. Freeman entre les « distorsionnistes » considérant ces institutions comme des freins à l'évolution économique et les « institutionnalistes » qui considèrent comme nécessairement positives les interventions de régulation centrales ou tripartites ? Cette question mérite d'être débattue pour elle-même. Nous émettons ici l'hypothèse que la nécessité de la participation des firmes à un traitement **actif et négocié** des reconversions (notamment par la formation mais pas exclusivement) peut contribuer à désinciter ces entreprises à miser toute leur stratégie sur une flexibilité défensive de l'emploi. Tout en rendant plus efficace la circulation inter-firmes dans les situations d'urgence, ces mesures peuvent inciter les directions à jouer davantage sur la recherche d'une flexibilité offensive, focalisée sur la mobilité interne ou sur un partage différent du temps de travail. Ce raisonnement suppose de reconnaître que la vitesse d'ajustement de l'emploi n'est pas en soi un critère de bonne gestion et que la quantité de travail n'est pas à considérer comme une simple variable d'ajustement. Mais ceci ne signifie nullement qu'il faille figer les normes de protection de l'emploi caractéristiques du rapport salarial fordiste mais au contraire les faire évoluer en congruence avec les nouvelles dynamiques du marché du travail et de l'organisation du travail, propres à chaque pays. Dans cet esprit, nous formulons l'hypothèse que la formation a un rôle croissant à jouer dans l'obtention de l'engagement des salariés et dans la gestion renouvelée de la mobilité de ces derniers, tant interne qu'externe.

Marie-Claire Villeval
*Economie des changements technologiques, CNRS,
 Lyon 2*

Bibliographie

Alaluf M. (1992), Les cellules de formation reconversion en Belgique : stratégies ou transformation des acteurs ? in Villeval Ed. *Mutations industrielles et reconversion des salariés*, Paris, L'Harmattan DE.

Auer P., Ed. (1991), *Workforce adjustment patterns in four countries : experiences in the steel and automobile industry in France, Germany, Sweden and the United Kingdom*, discussion paper FS 1 91 4, WZB Berlin.

Bessy C. (1991), *An economic analysis of French law on employee layoffs*, El Escorial, EALE third annual conference.

Bosch G. (1992), *Retraining, not redundancy*. Genève, ILS, 183p.

Bosch G., Villeval M.C. (1992), German and French policies of reconversion, new approaches to industrial restructuring, in Castro, Méhaut, Rubbery Ed. *International integration and the organisation of the labour markets*, London, Academic Press.

Boyer R. (1990), a. *The economics of job protection and emerging capital labour relations – From the perspective of « regulation theory »*, Cahier du CEPREMAP, n° 9015.

Boyer R. (1990), b. The capital labour relations in OECD countries : from the fordist golden age to contrasted national trajectories, *Cahiers du CEPREMAP*.

Campinos M., Grando J.M. (1988), Formation professionnelle ouvrière : trois modèles européens, *Formation-Emploi*, n° 22.

Düll K. (1988), La crise du droit négocié, relations professionnelles et technologies nouvelles en RFA, in Cohendet et alii, *L'après-taylorisme*, Paris, Economica.

Eyraud F., Marsden D., Silvestre J.J. (1990), Marché professionnel et marché interne du travail en Grande-Bretagne et en France, *Revue Internationale du Travail*, vol. 129, n° 4.

Freeman R.B. (1993), *Labor market institutions and policies : help or hindrance to economic development ?* Proceedings of the World Bank annual conference on development economics.

Garcia R. (1991), *Bilan et comparaison des mesures de reconversion dans les principales entreprises sidérurgiques européennes*, Paris, IRISE.

Géhin J.P., Méhaut P. (1993), *Apprentissage ou formation continue*, Paris, L'Harmattan, D.E.

Guitton C. et alii, Ed. (1991), *L'emploi en Espagne*, Paris, Ten Mire Syros Alternatives.

Kerschen N., Nenot A.V. (1993), La fin des pré-retraites ou l'éternel recommencement ? *Droit social* n° 5, mai, p. 470, 481.

Margirier G., Grando J.M., Ruffieux B. (1980), *Rapport salarial et compétitivité des économies nationales ; une analyse des économies britannique, italienne et ouest-allemande depuis 1950*, Grenoble, IREPD.

Maroy C. (dir.) (1993), *Changements socio-organisationnels et stratégies de formation des entreprises. Tome 1 : Logiques managériales et politiques sectorielles de formation*. Louvain, Université Catholique, Institut des Sciences du Travail.

Marsden D. (1989), *Marchés du travail, limites sociales des nouvelles théories*, Paris, Economica.

Méhaut P., Villeval M.C. (1990), *La mobilisation de la formation par l'entreprise dans les opérations de reconversion interne et externe – Une comparaison dans 6 pays de la CEE*, Nancy, GREE, DG V CEE.

Mosley H. (1992), *Employment protection and labor force adjustment – A comparative evaluation*. Berlin, WZB workshop on Labour market institutions in Europe, dec.

Observatoire de l'Emploi (1992), a. La Treuhand au cœur de la transformation. *Allemagne de l'Est*, n° 1, mars.

Observatoire de l'Emploi (1992), b. L'Institut fédéral de l'Emploi – De nouvelles tâches à l'Est. *Allemagne de l'Est* n° 3-4, septembre.

Osbatt L. (1985), La formation en Italie, *Formation professionnelle*, CEDEFOP, déc.

Rainbird H. (1990), *Training matters, Union perspective on industrial restructuring and training*, Blackwell Oxford.

Romani C. (1987), *La cassa integrazione guadagni*, Aix en Provence, LEST.

Salais R., Storper M. (1990), *The four worlds of contemporary industry*, Paris, IEPE.

Sengenberger W. (1991), The role of labour market regulation in industrial restructuring, in Standing G. and Tokman V., Ed., *Towards social adjustment*, Geneva, ILO.

Silvestre J.J. (1986), Marchés du travail et crise économique : de la mobilité à la flexibilité, *Formation-Emploi*, n° 14.

Stankiewicz F., Foudi R., Trelcat M.H. (1993), L'efficacité des stages de formation – Le cas des demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification, *Formation-Emploi*, n° 41.

Tallard M. (1988), *Métier et branche, éléments indissociables de régulation dans le BTP ? une comparaison France, Grande-Bretagne, RFA*, colloque Europe et Chantiers, Paris, Sept.

Triclin A. (1990), *La reconversion de la main-d'œuvre en Espagne*, Pont à Mousson, Colloque les mutations économiques et sociales et la reconversion de la main-d'œuvre, janv.

Villeval M.C. (1990), *Se former ou capitaliser ? Dynamique conventionnelle et trajectoires de reconversion dans la sidérurgie*, Nancy, ministère de la Recherche, UNIMETAL, préfecture de Lorraine, GREE.

Villeval M.C. (1992), a. *Mutations industrielles et reconversion des salariés*, Paris, L'Harmattan DE.

Villeval M.C. (1992) b. The workforce reconversion in the crisis of fordism : element of break-up or element of transition ? *International Contributions to Labour Studies*, 2.

