

Chapitre 3

Prévention des licenciements économiques évitables et politiques d'intervention rapide au Canada

Le présent chapitre décrit et évalue les principaux programmes mis en œuvre avant que les licenciements économiques n'interviennent. Dans un premier temps, sont examinées les mesures destinées à prévenir des licenciements évitables, à savoir les mesures permettant d'anticiper les restructurations ou les évolutions futures du marché du travail, les règles régissant l'embauche et le licenciement des travailleurs et les systèmes de chômage partiel. Dans un second temps est évoqué le rôle des mesures privées et publiques d'intervention rapide, visant à fournir aux travailleurs qui seront licenciés une aide immédiate à la recherche d'un nouvel emploi qui leur convienne. Globalement, les autorités provinciales ont mis en place une aide solide au retour à l'emploi pour les travailleurs touchés par des licenciements collectifs, qui est adaptée aux besoins spécifiques de ce groupe et dont ils peuvent bénéficier aussitôt qu'ils ont été licenciés. Cette aide est utile, mais elle doit être renforcée de façon à engager le processus d'ajustement plus tôt pour les travailleurs ayant reçu un préavis ou des indemnités de départ substantielles et à atteindre les travailleurs touchés par des licenciements économiques touchant un petit nombre de salariés.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les besoins de main-d'œuvre des entreprises varient continuellement au gré des fluctuations de leur chiffre d'affaires et de l'évolution de leurs technologies de production et pratiques organisationnelles de travail, mais il est possible de pallier bon nombre de ces changements par des ajustements internes, plutôt que par des embauches et des licenciements. Il est ainsi possible de maintenir les effectifs en poste lorsque les affaires ralentissent, en diminuant temporairement leur temps de travail ou en les affectant à des activités non productives (formation ou travaux de maintenance, par exemple). Même lorsque les besoins de main-d'œuvre d'une entreprise ont diminué de manière permanente pour certaines catégories de salariés, il peut être possible de former ces salariés pour les reconvertir et les transférer dans d'autres secteurs de l'entreprise. Cependant, tous les emplois ne peuvent, ni ne doivent nécessairement être sauvés, et dans ce cas une aide rapide à l'adaptation, ciblée et efficace peut être fournie pour aider les salariés dont le licenciement ne peut être évité à se mettre rapidement à la recherche d'un nouvel emploi. De telles mesures d'aide à l'adaptation, prises à titre de prévention et d'anticipation, peuvent être intéressantes dans la mesure où elles peuvent atténuer l'incidence des licenciements pour raison économique et leurs conséquences néfastes pour les travailleurs sans nuire à l'efficacité dynamique de l'économie.

Comparativement à ce qu'on observe dans d'autres pays de l'OCDE, les employeurs canadiens sont soumis à de moins nombreuses restrictions législatives ou réglementaires pour ajuster le niveau d'emploi dans leurs entreprises. Aussi les travailleurs canadiens sont-ils potentiellement plus exposés au risque de perdre leur emploi et les employeurs peu incités à rechercher des solutions alternatives au licenciement, même si l'analyse empirique présentée au chapitre 1 n'indique pas que le taux de licenciement soit particulièrement élevé au Canada, en regard d'autres pays de l'OCDE. Il en découle que l'action des autorités consiste, pour une large part, à assurer une aide à l'adaptation auprès de travailleurs menacés de perdre leur emploi ou qui viennent d'être avisés de leur licenciement. Cette action est généralement menée conformément au principe de l'intervention rapide, le service public de l'emploi (SPE) travaillant en étroite coopération avec l'employeur, les syndicats et les autres parties intéressées pour apporter une aide à l'adaptation aux salariés concernés. Le défi pour l'action publique est d'étendre cette aide aux licenciements individuels et d'améliorer l'efficacité des services d'intervention rapide, là où ils sont proposés.

Prévention et limitation des pertes d'emploi pour raison économique

Anticiper le plus tôt possible les besoins de main-d'œuvre et de compétences

Les restructurations sont une caractéristique permanente des marchés du travail de l'OCDE et ont un impact sur les entreprises et leurs salariés. Des mécanismes qui permettent d'anticiper les changements, comme la prévision des tendances de l'économie et du marché du travail et la gestion prospective des compétences et des emplois, peuvent aider à éviter de prime abord des licenciements collectifs et des fermetures d'usines tout en améliorant la manière dont les entreprises s'adaptent au changement. Ces mécanismes peuvent être mis en œuvre à l'échelon national, de concert avec d'autres parties intéressées comme les partenaires sociaux, des universitaires et des experts, mais aussi à l'échelon régional, sectoriel, ou au niveau des entreprises.

Au Canada, les mécanismes qui permettent d'anticiper ces changements sur le marché du travail et d'y remédier sont bien développés. Les autorités provinciales leur ont donné une nouvelle vigueur pendant la crise financière mondiale (voir encadré 3.1). Le programme Partenariats du marché du travail (PMT) est ainsi une importante initiative fédérale permettant aux employeurs, partenaires sociaux et collectivités, d'élaborer grâce à des financements des plans et stratégies de traitement des questions de main-d'œuvre et de réponse aux besoins en ressources humaines. Cette mesure relève des programmes dispensés *via* les Prestations d'emploi et mesures de soutien (financées au titre de la Partie II de la loi sur l'assurance-emploi) et, bien qu'elle soit financée à l'échelon provincial, elle est administrée et mise en œuvre par les autorités nationales au niveau régional et local. En 2012-13, les mesures PMT ont coûté au total 156 millions CAD, soit 7.7 % des dépenses totales financées au titre de la Partie II de la loi sur l'assurance-emploi. Pour être admissibles à un financement, les candidats doivent constituer des partenariats avec d'autres acteurs partie prenante et contribuer financièrement au budget du projet. Les fonds sont plafonnés à 500 000 CAD par an et par projet pour une durée maximale de trois ans et sont attribués à l'issue d'un appel à propositions. Bien que les accords de partenariat conclus au titre du PMT puissent varier d'une province à l'autre, les financements ne peuvent être accordés qu'à des activités relevant d'un ou plusieurs des trois domaines suivants :

- Amélioration de la capacité de traitement des besoins en ressources humaines, incluant l'identification des tendances et questions qui se posent comme celles des déficits de compétences, des besoins de formation et des obstacles à l'embauche et au maintien en poste.

- Aide à l'adaptation de la main-d'œuvre, incluant les travaux des comités mixtes employeur/salariés d'adaptation de la main-d'œuvre en périodes de réductions d'effectifs et de fermetures d'usines.
- Développement de l'économie locale, ce qui peut inclure des activités de prospection en soutien à un groupe d'employeurs cherchant à accéder à de nouveaux marchés et par là-même, à créer de nouvelles perspectives d'emploi.

Encadré 3.1. Mesures spéciales pour le suivi des évolutions du marché du travail pendant la crise économique au Québec

Dans le sillage de la crise financière mondiale, des initiatives spéciales ont été mises en place au Québec pour suivre l'évolution du marché du travail, des marchés financiers et de l'activité économique dans certains secteurs en particulier. Depuis 2008, les membres de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) – une instance de concertation officielle qui joue un rôle primordial dans les décisions de formation et d'investissement dans les compétences auprès des acteurs clés de ce marché – se réunissent tous les mois pour suivre l'évolution du marché du travail. Depuis l'automne 2010 et l'embellie survenue sur le marché du travail au Québec, ces réunions portent en priorité sur l'examen de questions structurelles et à long terme comme le chômage de longue durée, les perspectives d'emploi des travailleurs âgés et la qualité des emplois, tout en conservant une périodicité mensuelle pour le contrôle des indicateurs de suivi du marché du travail.

Ces réunions régulières ont abouti à l'élaboration du Pacte pour l'emploi Plus, qui propose un arsenal de mesures pour répondre aux enjeux du marché du travail, ainsi que du programme de Soutien aux entreprises à risque de ralentissement économique (SERRÉ), qui offre une formation aux travailleurs pendant la récession économique (voir plus bas).

Source : Questionnaire de l'OCDE sur les politiques publiques relatives aux travailleurs licenciés économiques.

À titre d'illustration, le programme PMT de l'Ontario est administré par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU). Ce ministère finance 26 commissions locales de développement de la main-d'œuvre, rassemblés au sein d'un organisme coordinateur dénommé Planification de main-d'œuvre de l'Ontario. Les commissions locales ont pour mandat d'identifier les problèmes de main-d'œuvre à l'échelon de la collectivité locale et d'apporter des solutions en impliquant les parties intéressées et les partenaires dans la prestation des services. Parmi les activités entreprises par ces conseils pour aider à l'adaptation au marché du travail, on citera : i) la production de rapports et d'analyses sur le marché du travail ; ii) l'accueil de salons des carrières et de manifestations locales ; iii) l'hébergement de sites web et de portails d'accès à des sites d'emplois, et iv) la diffusion d'informations sur les programmes d'enseignement et de formation existant au niveau régional et local.

Le programme PMT ouvre des perspectives pour promouvoir une élaboration prospective des politiques, susceptible de prévenir et de retarder les restructurations, et offre une plate-forme de qualité pour une collaboration entre des acteurs différents, qui ont un rôle important à jouer dans la gestion des restructurations. En outre, de telles structures de gouvernance mettant en relation les acteurs de l'emploi, de la formation et du développement économique à l'échelon local peuvent se révéler particulièrement utiles dans un contexte où les ministères sont relativement peu coordonnés en raison des cloisonnements du processus d'élaboration des politiques (OCDE, 2014).

Les règles encadrant les licenciements sont relativement peu contraignantes par rapport à celles d'autres pays de l'OCDE

La législation sur la protection de l'emploi (LPE) désigne un ensemble de règles et procédures qui régissent les licenciements individuels ou collectifs. Il importe que ces règles soient conçues de façon à minimiser les coûts d'adaptation liés à la préservation d'un marché du travail dynamique, qui assure un redéploiement continu optimal de la main-d'œuvre. La tâche est difficile car il est amplement prouvé que des règles d'embauche et de licenciement par trop restrictives peuvent réduire les flux d'emploi, faire baisser la productivité du travail, encourager le dualisme du marché du travail et faire ainsi obstacle à la croissance économique (Martin et Scarpetta, 2012 ; OCDE, 2013). Il n'en demeure pas moins que les dispositions de protection de l'emploi ont un rôle à jouer pour amener les employeurs à envisager des alternatives économiquement viables aux licenciements définitifs et, lorsque certains licenciements pour raison économique sont inévitables, pour exiger d'eux qu'ils facilitent la mise à disposition en amont de services d'accompagnement de façon à simplifier la transition des salariés concernés vers la recherche d'un nouvel emploi. Ainsi, le préavis de l'employeur annonçant des licenciements programmés peut aider à anticiper la mise en place de mesures comme les services de reclassement précoces du service public de l'emploi (SPE), ou simplement permettre aux salariés de se mettre rapidement à la recherche d'un nouvel emploi.

Préavis et indemnités de départ (ou de licenciement)

Chacune des dix provinces du Canada dispose de sa propre Loi sur les normes d'emploi (LNE), qui fixe des conditions et des prescriptions *minimales* relatives aux licenciements, notamment au préavis, aux indemnités de départ et aux obligations en matière de consultation. En vertu de la loi LNE, les employeurs sont tenus de donner un préavis de cessation d'emploi aux salariés qui ont été employés pendant au moins trois mois dans l'entreprise, sauf si l'employeur peut justifier d'un « motif valable » (motif prévu par la législation invoqué pour licencier un salarié sans préavis ni indemnité de départ)¹. Le délai de préavis augmente avec l'ancienneté dans l'entreprise et varie, dans la plupart des provinces, entre une semaine au minimum et huit semaines au maximum pour les salariés justifiant d'une ancienneté de huit ans ou plus (en Ontario et en Colombie-Britannique) et de dix ans ou plus (au Québec et en Alberta). Les salariés d'entreprises sous réglementation fédérale ont droit à un délai de préavis de deux semaines au minimum. Comme dans un certain nombre d'autres pays de l'OCDE, une allocation de préavis peut tenir lieu de période de préavis².

L'échelon fédéral et l'Ontario sont les seules juridictions qui prévoient des indemnités légales de licenciement. Les salariés justifiant d'au moins une année d'ancienneté dans une entreprise sous juridiction fédérale ont droit à une indemnité égale à deux jours de salaire par année d'ancienneté (avec un seuil minimum de cinq jours). En Ontario, les salariés justifiant d'au moins cinq années d'ancienneté peuvent prétendre à une semaine de salaire par année d'ancienneté, le nombre de semaines étant plafonné à 26³. Cependant, dans l'ensemble des juridictions provinciales et territoriales ainsi qu'à l'échelon fédéral, les salariés relevant d'une convention collective peuvent percevoir des indemnités de départ beaucoup plus généreuses. En 2004, par exemple, les entreprises sous compétence fédérale versaient à leurs salariés licenciés à titre définitif huit jours de salaire, en moyenne, par année d'ancienneté. Les indemnités de départ dans les grandes entreprises (de 100 salariés et plus) étaient égales, en moyenne, à 11 jours de salaire par année d'ancienneté (Venn, 2009).

Dispositions supplémentaires relatives aux licenciements collectifs

La législation accorde une protection supplémentaire en cas de licenciement collectif. La définition d'un licenciement collectif varie d'une juridiction à l'autre et la qualification de « collectif » au sens de la loi sur les normes d'emploi est fonction de cinq facteurs : i) le nombre de salariés cessant leur emploi, ii) la catégorie de salariés, iii) le laps de temps pour procéder aux cessations d'emploi, iv) la comptabilisation de ces cessations d'emploi au niveau de toute l'entreprise ou de chaque site et v) l'application

ou non d'exceptions⁴. À la différence des dispositions applicables aux licenciements individuels, le délai de préavis est déterminé par le nombre de salariés licenciés plutôt que par leur ancienneté dans l'entreprise. En conséquence, le délai de préavis accordé peut varier de 4 semaines au minimum à 18 semaines au maximum (tableau 3.1). En Ontario, par exemple, un employeur doit donner 8 semaines de préavis s'il licencie de 50 à 199 salariés, 12 semaines s'il en licencie entre 200 et 499, et 16 semaines pour 500 licenciements et plus. Dans toutes les juridictions sauf celle de l'Île-du-Prince-Édouard, les employeurs sont tenus de notifier les licenciements collectifs aux autorités du travail compétentes et dans certains cas, d'adresser une copie du préavis aux représentants des salariés⁵.

À la différence d'autres pays de l'OCDE comme le Japon, où les employeurs sont tenus de « justifier » leur décision et de fournir des informations sur l'éventail des mesures prises pour éviter les licenciements (comme la réduction du temps de travail, la retraite anticipée, le reclassement des salariés licenciés économiques dans d'autres établissements de l'entreprise), les employeurs canadiens ne sont en général pas tenus de consulter les syndicats ou les représentants du personnel sur les licenciements collectifs qu'ils prévoient (ils doivent seulement fournir un préavis dans certaines provinces). Toutefois, certaines juridictions imposent aux employeurs de constituer un comité (souvent intitulé « Comité du réaménagement des effectifs », « Comité mixte de planification » ou « Comité d'aide au reclassement », composé des représentants de l'employeur et des salariés) pour examiner si les suppressions de postes peuvent être évitées⁶. Si le comité décide qu'il n'existe aucune autre solution réaliste et que les licenciements sont inévitables, il doit mettre en place des procédures pour aider les salariés dont le contrat va être rompu à trouver un autre emploi. Au Québec, par exemple, les employeurs qui envisagent de fermer des usines ou de procéder à des licenciements collectifs sont tenus d'instituer un Comité de consultation, au sein duquel la direction peut se concerter avec les syndicats et les autres parties intéressées sur des solutions possibles pour réduire les licenciements. Cette consultation peut avoir lieu à l'initiative de l'employeur ou en vertu des dispositions de la convention collective applicable.

Tableau 3.1. **Obligations de préavis en cas de licenciement collectif selon les provinces**

Province	Laps de temps pour procéder aux cessations d'emploi	Nombre de salariés cessant leur emploi	Délai de préavis	Destinataire du préavis
Échelon fédéral	4 semaines	50 ou plus	16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre du Travail Chaque salarié concerné non représenté par un syndicat L'association accréditée représentant les salariés
Alberta	4 semaines	50 ou plus	4 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre de l'Emploi
Colombie-Britannique ^a	2 mois	50-100 101-300 Plus de 300	8 semaines 12 semaines 16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre du Travail et des Services aux citoyens Chaque salarié cessant son emploi L'association accréditée représentant les salariés
Manitoba	4 semaines	50-100 101-300 Plus de 300	10 semaines 14 semaines 18 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre du Travail L'association accréditée représentant les salariés Chaque salarié concerné non représenté par un syndicat
Nouveau-Brunswick	4 semaines	10 ou plus, s'ils constituent 25 % des effectifs de l'entreprise	6 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre de l'Éducation post-secondaire, de la Formation et du Travail Agent négociateur Salariés concernés
Terre-Neuve-et-Labrador	4 semaines	50-199 200-499 500 ou plus	8 semaines 12 semaines 16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre de l'Environnement et du Travail Chaque salarié cessant son emploi
Territoires du Nord-Ouest/Nunavut	4 semaines	25-49 50-99 100-299 300 ou plus	4 semaines 8 semaines 12 semaines 16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Responsable chargé des normes d'emploi L'association accréditée représentant les salariés
Nouvelle-Écosse	4 semaines	10-99 100-299 300 ou plus	8 semaines 12 semaines 16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre du Travail Chaque salarié concerné
Ontario ^b	4 semaines	50-199 200-499 500 ou plus	8 semaines 12 semaines 16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Directeur chargé des normes d'emploi (ministère du Travail) Les salariés concernés
Île-du-Prince-Édouard	Pas de dispositions sur les licenciements collectifs			
Québec	2 mois	10-99 100-299 300 ou plus	8 semaines 12 semaines 16 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, avec copie : à la Commission des normes du travail L'association accréditée représentant les salariés
Saskatchewan	4 semaines	10-49 50-99 100 ou plus	4 semaines 8 semaines 12 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Ministre du Travail Chaque salarié cessant son emploi L'association accréditée représentant les salariés
Yukon	4 semaines	25-49 50-99 100-299 300 ou plus	4 semaines 8 semaines 12 semaines	<ul style="list-style-type: none"> Directeur chargé des normes d'emploi

Tableau 3.1. **Obligations de préavis en cas de licenciement collectif selon les provinces** (*suite*)

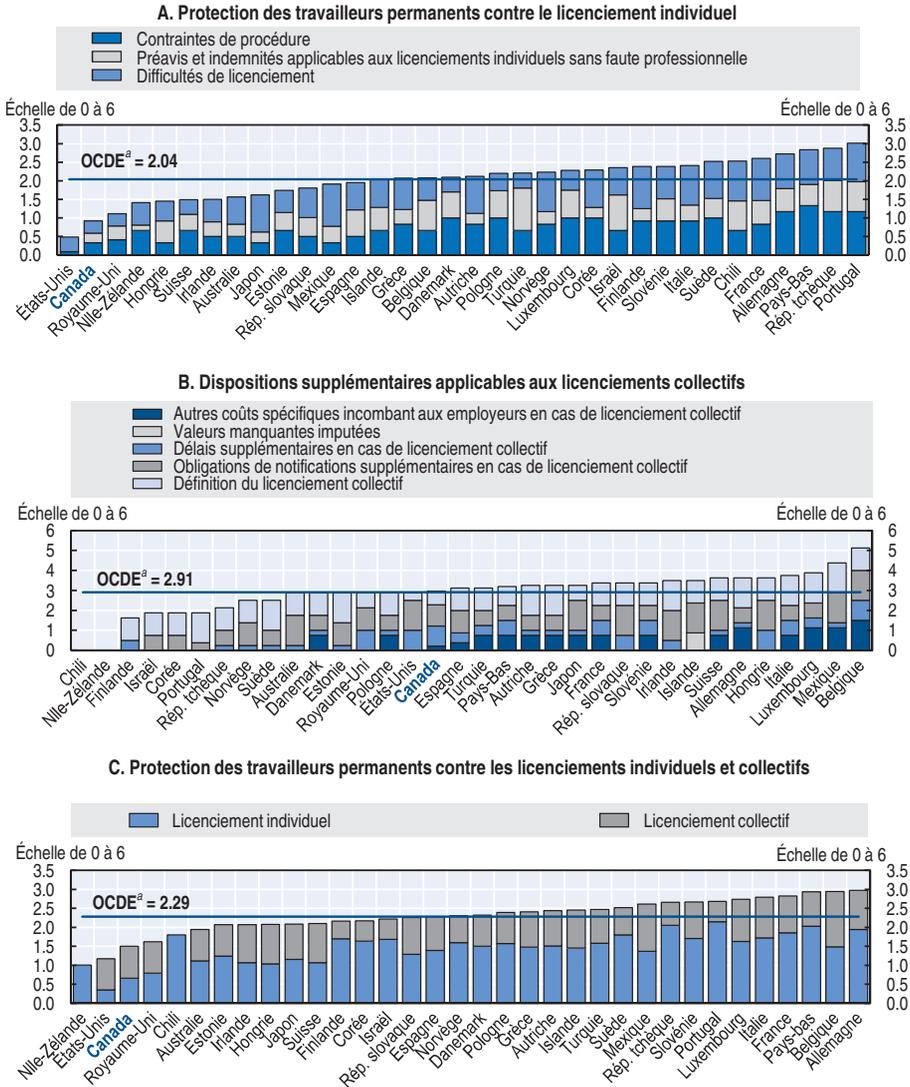
- a) Les obligations de préavis en Colombie-Britannique s'ajoutent au délai de préavis obligatoire pour les cessations d'emploi individuels.
- b) De manière générale, les règles relatives aux cessations d'emploi collectives en Ontario sont applicables lorsque, dans un même établissement, il est mis fin à l'emploi de 50 salariés ou plus sur une période quatre semaines. Les dispositions relatives au licenciement collectif ne s'appliquent pas lorsque la cessation d'emploi concerne 10 % ou moins des salariés ayant travaillé au moins trois mois dans l'entreprise et que les cessations d'emploi ne résultent pas d'un arrêt de l'activité.

Source : Voir HR Insider (2009), « Layoffs, terminations & restructuring your workforce: Avoiding the cost of non-compliance », <http://hrinsider.ca/specialreports/Layoffs%20Terminations%20%20Restructuring%20Your%20Workforce%20-%20white%20paper%2060%20page.pdf> ; Base de données de l'OCDE sur la législation sur la protection de l'emploi, mise à jour 2013, <http://www.oecd.org/fr/emploi/emp/lesindicateursdelocdesurlaprotectiondelemploi.htm>.

Les règles ci-dessus ne constituent que le minimum légal : les conventions collectives et autres conventions peuvent énoncer des obligations supplémentaires en matière de préavis et d'indemnités de départ dans le cas des licenciements collectifs, mais il apparaît qu'en vérité, seules quelques-unes prévoient d'autres dispositions. Selon le ministère du Travail du Québec (2013), sur les 1 800 conventions collectives déposées en 2012, seules 16 % prévoient des dispositions supplémentaires concernant les délais de préavis applicables aux licenciements collectifs et 25 % des salariés seulement sont couverts par une convention collective régissant les indemnités en cas de licenciements collectifs.

Le graphique 3.1, partie A, compare le degré de rigueur de la protection contre le licenciement individuel de salariés titulaires d'un contrat de travail permanent (c'est-à-dire un contrat à durée indéterminée, par opposition à un contrat temporaire) dans les pays de l'OCDE en 2013⁷. Selon cette mesure, les dispositions en vigueur au Canada sont parmi les moins restrictives. La partie B du graphique 3.1 fournit une comparaison internationale des conditions supplémentaires imposées aux employeurs lorsqu'ils procèdent à des licenciements collectifs portant sur un grand nombre de salariés. La réglementation en la matière est quelque peu plus restrictive au Canada, ce qui le place juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en ce qui concerne le degré de rigueur. La protection globale des travailleurs permanents contre les licenciements individuels et collectifs fait l'objet de la partie C du graphique 3.1. La position du Canada est bien inférieure à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 3.1. Protection de l'emploi des travailleurs permanents dans les pays de l'OCDE



Note : Le graphique présente la contribution de différents sous-composants à différents indicateurs de la protection de l'emploi. La hauteur de la barre représente la valeur de l'indicateur.

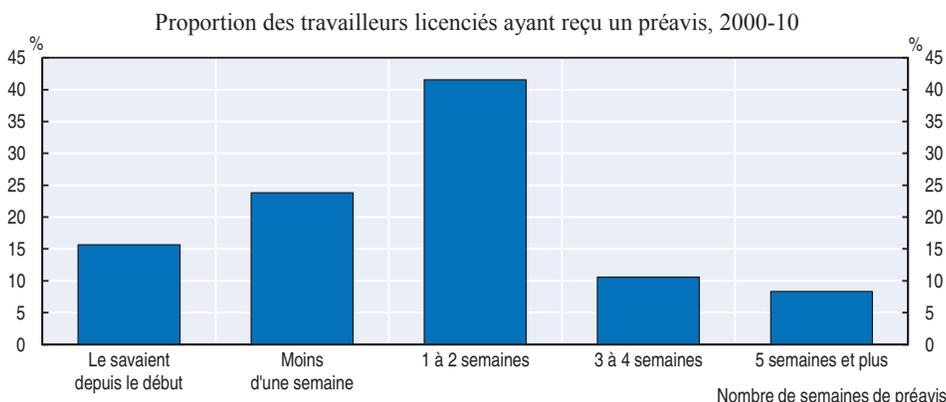
a) Moyenne non pondérée de l'indicateur des 34 pays de l'OCDE présenté dans chaque panel.

Source : Base de données de l'OCDE sur la législation sur la protection de l'emploi, mise à jour 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933257140>

L'application de la LPE a également son importance. Selon les données de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE), en moyenne la moitié seulement des travailleurs licenciés économiques entre 2000 et 2010 déclarent avoir reçu un préavis avant leur licenciement. Parmi ceux en ayant été avisés officiellement, ce préavis était de une à deux semaines pour la majorité (42 %), moins d'une semaine pour environ 24 % et plus de cinq semaines pour seulement environ 8 % (graphique 3.2). Ces chiffres montrent que le nombre d'employeurs ne respectant pas les obligations de préavis est certainement très élevé. Malheureusement, les données de l'ECAE n'indiquent pas quels travailleurs ont perçu une allocation de fin d'emploi en lieu et place du préavis légal.

Graphique 3.2. **Durée de préavis déclarée par les travailleurs licenciés**



Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE).

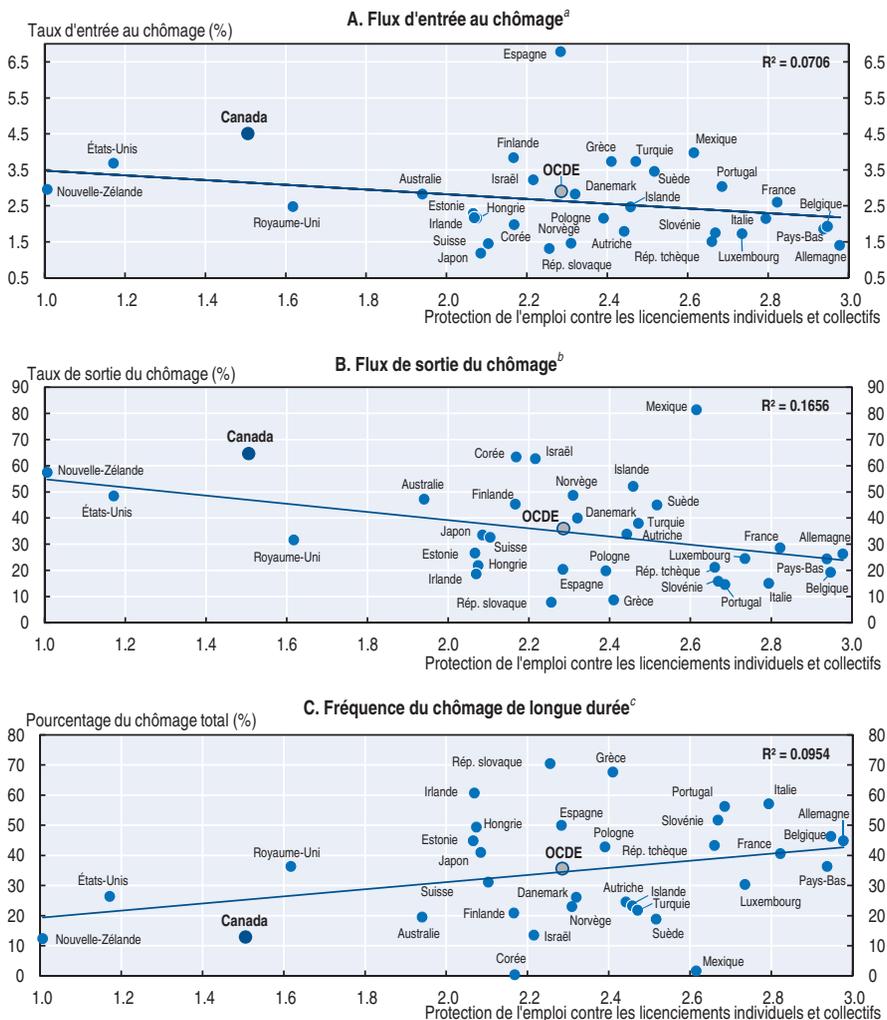
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933257157>

Des obligations relativement peu protectrices en matière de préavis et le nombre d'employeurs, possiblement élevé, ne les respectant pas pourraient compromettre la mise à disposition en temps utile d'un accompagnement des salariés ainsi que leurs perspectives de reclassement. Par exemple, le préavis de l'employeur annonçant les licenciements programmés peut donner aux salariés une longueur d'avance pour rechercher un nouvel emploi, en même temps qu'il constitue un préalable indispensable pour anticiper la mise en place de mesures supplémentaires. Des études réalisées aux États-Unis ont montré que les travailleurs licenciés économiques ayant bénéficié d'un préavis passent moins de temps au chômage que ceux ayant été licenciés sans préavis (Nord et Ting, 1991 et 1992 ; Swaim et Podgursky, 1990). On observe également quelques signes d'un effet positif sur les rémunérations ultérieures pour les travailleurs ayant bénéficié d'un préavis de licenciement (Rhum, 1994).

Le graphique 3.3 montre la corrélation en comparaison internationale entre la rigueur de la LPE applicable aux travailleurs permanents et trois indicateurs de la rotation totale de la main-d'œuvre, qui pourraient logiquement varier sous l'influence de la LPE : les flux d'entrée dans le chômage, les flux de sortie et l'incidence du chômage de longue durée. Tant la théorie que les chiffres montrent qu'une législation de protection de l'emploi restrictive a toutes les chances de réduire la propension à licencier des travailleurs permanents pour les mettre au chômage, mais qu'elle tend également à freiner les embauches, de sorte que les personnes au chômage mettent plus de temps à retrouver du travail (pour un aperçu des publications à ce sujet, voir OCDE, 2013 – chapitre 2). Le graphique 3.3 laisse supposer une tendance de ce type puisque les entrées dans le chômage comme les sorties tendent à être moins nombreuses dans les pays à LPE restrictive, tandis que l'incidence du chômage de longue durée tend à y être plus forte, et vice-versa⁸. Compte tenu du fait que sa LPE est peu restrictive, le Canada figure logiquement parmi les pays aux flux d'entrée dans le chômage parmi les plus élevés. Même si les travailleurs canadiens s'en trouvent plus exposés au risque de perdre leur emploi, ils sont parallèlement en meilleure posture pour trouver rapidement du travail et risquent moins que les travailleurs de certains pays de l'OCDE de connaître un chômage de longue durée.

Globalement, la LPE au Canada semble bien conçue pour encourager la fourniture rapide d'une aide au reclassement aux travailleurs licenciés économiques dans le cas d'un licenciement collectif ou d'une fermeture d'usine, tout en garantissant aux employeurs une certaine flexibilité leur permettant de réduire leurs effectifs en cas de besoin. Toutefois, il est moins probable que cette aide sera fournie aux travailleurs touchés par un licenciement individuel, ce qui laisse à penser qu'il y a matière à renforcer certains aspects de la protection de l'emploi pour faciliter une réinsertion réussie des travailleurs licenciés économiques en leur offrant un accès plus rapide à des services publics et privés de reclassement.

Graphique 3.3. Corrélations simples entre la LPE pour travailleurs permanents, les dynamiques du marché du travail et l'incidence du chômage de longue durée



Note : LPE: Législation sur la protection de l'emploi.

- a) Le taux d'entrée au chômage est défini comme le ratio du nombre de chômeurs au chômage depuis moins d'un mois divisé par le nombre de personnes employées un trimestre auparavant.
- b) Le taux de sortie du chômage est défini par 1 moins le ratio du nombre de chômeurs qui sont au chômage depuis plus d'un mois divisé par le nombre total de chômeurs un trimestre auparavant.
- c) Nombre de chômeurs de longue durée (12 mois ou plus) en pourcentage du nombre total de chômeurs.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base des enquêtes nationales sur la population active; et Base de données de l'OCDE sur la législation sur la protection de l'emploi, mise à jour 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933257164>

Le programme de Travail partagé joue un rôle important dans la prévention des licenciements mais il est possible d'améliorer le taux de recours et le rapport coût-efficacité

Les dispositifs de chômage partiel ont vocation à préserver des emplois viables dans des entreprises en proie à une faiblesse temporaire de la demande. Ces dispositifs agissent en encourageant le partage du travail par une réduction du nombre d'heures travaillées, tout en assurant un soutien du revenu aux salariés dont le temps de travail a été réduit, à la suite d'une réduction de la durée hebdomadaire de travail ou d'une mise à pied temporaire (licenciement temporaire). Ces dispositifs peuvent abaisser le coût social des fluctuations de la demande en aidant les entreprises à éviter les licenciements, à savoir les licenciements définitifs durant une période de ralentissement de la conjoncture, de salariés dont les emplois seraient viables à long terme. Éviter des licenciements pendant une récession est potentiellement bénéfique pour les employeurs comme pour les salariés. Pour les premiers, le travail partagé peut être un moyen de maintenir en poste des salariés appréciés pendant une récession temporaire. Les salariés qui sont licenciés peuvent trouver des emplois ailleurs, de sorte que les investissements que l'entreprise a consentis dans leurs compétences professionnelles peuvent l'avoir été en pure perte. Cette considération est particulièrement en jeu lorsqu'il s'agit de salariés très qualifiés, coûteux à remplacer une fois la demande repartie.

Le dispositif canadien de chômage partiel, connu sous le nom de programme de Travail partagé, a été instauré en 1977 puis réactivé en 1981-82 à l'occasion de la récession économique et conservé comme mesure permanente. Le programme de Travail partagé vise à aider les employeurs et les travailleurs à éviter les licenciements dans le cas d'une réduction temporaire par rapport au niveau normal d'activité résultant de facteurs indépendants de la volonté de l'employeur. Géré au niveau fédéral et administré par Service Canada, ce programme permet de fournir un soutien de revenu aux salariés admissibles aux prestations d'assurance-emploi (AE) qui acceptent de réduire temporairement leur semaine de travail pendant la période de redressement de l'entreprise (c'est-à-dire jusqu'au retour au niveau normal d'activité)⁹.

Les critères d'admissibilité au programme de Travail partagé sont, globalement, comparables à ceux des dispositifs du même type appliqués dans d'autres pays de l'OCDE. Pour pouvoir y prétendre, les employeurs doivent satisfaire à quatre critères principaux visant à limiter les effets d'aubaine et de substitution. Les employeurs doivent : i) exploiter l'entreprise au Canada depuis au moins deux ans et démontrer que la pénurie de travail est temporaire et hors de leur contrôle ; ii) démontrer que la diminution prévue de l'activité ressortira en moyenne entre un minimum de

10 % et un maximum de 60 % ; iii) mettre en œuvre un plan de redressement qui permettra à l'unité de Travail partagé de revenir aux heures normales de travail au plus tard à la fin de l'accord de Travail partagé, et iv) obtenir le consentement du syndicat (le cas échéant) et des salariés. L'employeur doit s'engager à maintenir tous les avantages sociaux des salariés pendant la durée de l'accord de Travail partagé et à satisfaire aux obligations de tenue de dossiers et de fourniture de rapports liées à l'accord de Travail partagé.

Le programme de Travail partagé du Canada est financé par le Compte des opérations de l'assurance-emploi (AE), lequel est crédité des cotisations des employeurs. Cependant, contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les employeurs ne supportent pas directement les coûts en fonction du nombre de travailleurs recourant au dispositif. Le programme de Travail partagé est plutôt restrictif s'agissant de la fourchette de réduction du temps de travail ouvrant droit à une subvention. La durée maximale des accords de Travail partagé est de 26 semaines, avec une possibilité de prolongation d'au plus 12 semaines (soit 38 semaines au maximum).

Entre 2009 et 2011, le gouvernement canadien a introduit plusieurs mesures temporaires visant à rendre le programme de Travail partagé nettement plus accessible à un plus grand nombre d'entreprises et de salariés pendant la récession ayant suivi la crise financière mondiale. Ces modifications ont porté sur les points suivants :

- Allongement de la durée des accords : dans le budget de 2009, la durée maximale des accords de Travail partagé a été augmentée de 14 semaines, soit une durée maximale de 52 semaines. Prenant acte de la persistance de l'incertitude économique, le budget de 2010 a prorogé les changements temporaires en permettant aux employeurs ayant mis en place un accord de Travail partagé, encore en vigueur ou récemment achevé, de soumettre une demande pour 26 semaines supplémentaires, ce qui a porté la durée maximale de l'accord de Travail partagé à 78 semaines.
- Assouplissement des critères d'éligibilité : les exigences relatives au plan de redressement ont été modifiées de sorte que les employeurs n'avaient plus besoin que d'avoir élaboré un plan permettant à l'entreprise de rester viable sur la durée de l'accord de Travail partagé¹⁰.
- Suppression de la période de restriction : les employeurs dont l'accord de Travail partagé a expiré pouvaient faire une nouvelle demande et conclure un nouvel accord concernant le même groupe de salariés immédiatement après la fin de l'accord arrivé à échéance.

- Assouplissement du programme et amélioration de son efficacité pour les employeurs : le budget de 2011 a apporté des ajustements, à savoir la simplification du plan de redressement, l'assouplissement des règles d'utilisation et des amendements techniques visant à réduire la charge administrative.

En dépit des modifications apportées, le taux de recours à ce dispositif de chômage partiel pendant la récession de 2008-09 a été parmi l'un des plus faibles de l'OCDE, avec un pic atteignant 0,4 % de l'ensemble des salariés au quatrième trimestre de 2009 (Hijzen et Martin, 2013). Ce taux ne représente qu'un dixième environ des pics observés en Allemagne et au Japon. Les raisons de ce recours si faible au programme de Travail partagé au Canada n'apparaissent pas clairement de prime abord, étant donné que ses critères d'application ressemblent, globalement, à ceux des dispositifs de chômage partiel des pays où ils sont davantage utilisés¹¹. L'une des explications tient au fait que la récession mondiale de 2008-09 a moins touché le Canada, mais cela ne saurait expliquer toute la différence¹². Une autre explication possible est que le programme de Travail partagé exclut les salariés mis à pied à titre temporaire, alors qu'en règle générale, ceux-ci sont inclus dans les dispositifs de chômage partiel de nombreux pays.

Quelle est l'efficacité du programme de Travail partagé dans la préservation des emplois ? Globalement, les faits prouvent amplement que les mesures de partage du travail permettent d'éviter des licenciements pendant les récessions économiques. Dans une étude qui regroupe des observations sur une vingtaine de pays de l'OCDE (Hijzen et Martin, 2013), les auteurs concluent que les dispositifs de chômage partiel ont grandement contribué à réduire les licenciements par une plus grande amplitude des réductions du temps de travail par salarié pendant la récession de 2008-09. Ainsi que le montre le graphique 3.4, au Canada, le programme de Travail partagé est une mesure contracyclique importante ; le nombre de demandes de Travail partagé a atteint un pic de 120 000 pendant la récession du début des années 90, il a reflué autour de 50 000 par an pendant la phase d'expansion économique de la fin des années 90 jusqu'au milieu des années 2000, pour remonter à nouveau en 2009-10, en pleine crise financière mondiale. Des estimations montrent également que le programme de Travail partagé a permis d'éviter 35 000 licenciements en 2009-10, soit plus de sept fois le nombre de licenciements estimés avant et après la récession (RHDDC, 2013). Toutefois, cette estimation repose sur la conversion du nombre d'heures chômées rémunérées au titre du programme en équivalents-salariés et ne prend donc pas en compte les possibles effets d'aubaine et de substitution¹³. Il y a effet d'aubaine lorsque des subventions de chômage partiel sont versées pour des emplois que les employeurs auraient conservés même en l'absence de subventions, ce qui signifie que

cette dépense est un simple transfert qui ne réduit en rien les pertes d'emploi totales. Il y a effet de substitution lorsque les subventions de chômage partiel préservent des emplois qui ne seraient pas viables en l'absence de subventions, même une fois la situation économique rétablie. Dans ce dernier cas, une subvention temporaire retarde, plutôt qu'elle n'évite, les licenciements, tandis qu'une subvention permanente aurait pour effet d'enfermer les travailleurs dans des emplois à faible productivité et constituerait donc un obstacle à la création d'emplois dans les entreprises à potentiel de croissance.

Selon une estimation de l'impact sur l'emploi de ces mesures (Hijzen et Venn, 2011), les effets d'aubaine pourraient entrer en ligne de compte pour un bon tiers dans les chiffres, en moyenne, dans les pays étudiés. Bien qu'il existe peu d'estimations du nombre d'emplois perdus une fois les travailleurs sortis des dispositifs de chômage partiel, on a estimé au Canada, qu'entre 1991 et 2002, la moitié de l'ensemble des salariés dont les emplois avaient été préservés grâce au programme avaient finalement été licenciés, une fois sortis du dispositif (DRHC, 2004).

Graphique 3.4. **Le programme de Travail partagé est une importante mesure contracyclique, années fiscales 1990/91 à 2011/12**



Source : RHDCC (2013), « Recours au programme de travail partagé : 1990-1991 à 2011-2012 », Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Direction de l'évaluation, Ottawa ; et Base de données de l'OCDE sur les statistiques à court terme sur le marché du travail, <http://www.oecd.org/fr/statistiques/>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933257177>

Dans l'ensemble, le dispositif de Travail partagé semble bien conçu pour jouer un rôle important dans la préservation d'emplois viables pendant les récessions, bien qu'il puisse être utile d'analyser plus avant les raisons pour lesquelles il semble avoir joué un rôle nettement plus modeste que les dispositifs comparables d'autres pays de l'OCDE pendant la récession de 2008-09. Il semblerait également utile d'envisager des mesures supplémentaires pour améliorer son rapport coût-efficacité. Plusieurs stratégies sont possibles pour atténuer les effets d'aubaine et de substitution et faire en sorte que seules les entreprises connaissant des difficultés consécutives à un ralentissement temporaire de la demande demandent à bénéficier du dispositif. L'une consiste à leur faire supporter une partie des coûts salariaux des heures chômées (comme en France, en Hongrie ou au Japon), ou à leur faire verser intégralement les salaires au début de la période de chômage partiel (comme en Norvège ou en Suisse). Une autre voie consiste à demander le remboursement de tout ou partie des subventions versées si le salarié est licencié au terme du dispositif. À cet égard, c'est le dispositif de chômage partiel néerlandais (*Deelijd WW*) qui va le plus loin en la matière puisqu'il exige des entreprises qu'elles remboursent la moitié des prestations versées à leurs salariés si ces derniers sont licenciés dans les trois mois qui suivent leur participation aux mesures de chômage partiel (OCDE, 2009). Il convient d'observer toutefois que toutes ces dispositions auraient probablement pour conséquence de dissuader les entreprises de recourir au dispositif et n'en amélioreraient pas nécessairement l'efficacité globale.

Comme pour les prestations régulières de l'assurance-emploi, le dispositif de Travail partagé risque involontairement de subventionner des emplois exercés dans des secteurs en déclin (comme la foresterie et l'industrie manufacturière), de préserver des emplois économiquement non viables et d'interférer dans le processus de restructuration dans certaines régions du Canada. Le graphique 3.5 établit l'indice de participation annuelle au dispositif de Travail partagé en proportion du niveau d'emploi à l'échelle nationale et dans les provinces du Québec et de l'Ontario. Depuis 1990, le nombre de demandes à bénéficier du Travail partagé dans la province du Québec est systématiquement supérieur à la moyenne nationale. Les disparités de recours à ce dispositif d'une province à l'autre sont probablement dues en majeure partie à des différences dans la composition sectorielle de l'emploi. Le Québec s'est également doté d'un autre programme intitulé Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT), qui complète en partie le programme de Travail partagé. Toutefois, l'ARTT est conçu en grande partie pour gérer des réductions permanentes du temps de travail moyen dans le but d'encourager des embauches supplémentaires et de cette façon, d'accroître le niveau d'emploi (encadré 3.2).

Encadré 3.2. Dispositif complémentaire de chômage partiel au Québec

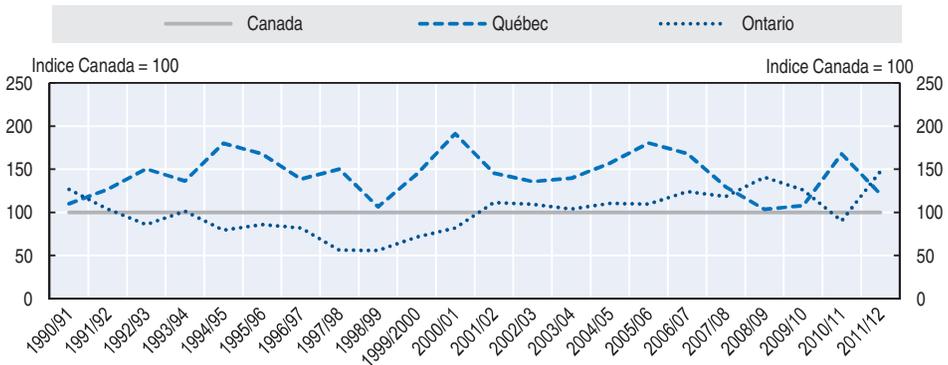
Outre le programme fédéral de Travail partagé, le Québec applique depuis 1966 au niveau de la province un dispositif permettant aux employeurs de réorganiser et de réduire la durée du travail qui s'intitule Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT) : aux termes de ce dispositif, les salariés conviennent avec leur employeur de réduire leur temps de travail pendant une durée déterminée afin d'éviter des licenciements et/ou de recruter des demandeurs d'emploi. L'ARTT est une mesure de chômage partiel négociée au sein d'un comité de concertation interne pour une durée d'un an, renouvelable deux fois.

Financée par le Fonds de développement du marché du travail et mise en œuvre par Emploi-Québec, cette mesure est accessible à toutes les entreprises québécoises, mais cible plus particulièrement les moyennes et grandes entreprises. Emploi-Québec participe aux plans ARTT en versant des incitations financières à l'entreprise : le concours financier habituel est égal à 50 % des coûts admissibles d'un plan ARTT et plafonné à un montant annuel maximum de 6 000 CAD pour chaque équivalent-temps plein (ETP) ayant pu être préservé grâce à la réduction du temps de travail d'autres salariés. Plusieurs modalités de réduction du temps de travail sont admissibles au titre de l'ARTT : réduction de la durée hebdomadaire de travail, travail à temps partiel, partage de poste, réduction du temps supplémentaire, congé compensatoire, congé sans solde, congé sabbatique à rémunération différée, accumulation de congés, retraite progressive, congé pour études, congé parental et retraite anticipée.

Source : Questionnaire de l'OCDE sur les politiques publiques relatives aux travailleurs licenciés économiques, et Emploi-Québec (2011), « Concertation pour l'emploi : Aménagement et réduction du temps de travail (CT) », Guide des mesures et des services d'emploi, http://emploiquebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_6_Concertation_pour_emploi/03_CPE_ARTT.pdf.

Graphique 3.5. Indice de travail partagé, années fiscales 1990/91 à 2011/12

Participation annuelle au travail partagé en proportion du niveau d'emploi comparée à la participation annuelle canadienne



Source : RHDCC (2013), « Recours au programme de travail partagé : 1990-1991 à 2011-2012 », Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Direction de l'évaluation, Ottawa.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933257187>

Former pour améliorer les compétences pendant les phases de ralentissement de la conjoncture

L'investissement dans les compétences et la formation devient chaque jour un peu plus une composante importante des politiques du marché du travail pour contrer les pressions cycliques qui pèsent sur l'emploi. Entre autres avantages potentiels, ce type de politique permet i) d'améliorer la formation des travailleurs en période de ralentissement de l'activité économique pour qu'ils soient plus productifs lorsque l'activité repart, et ii) d'offrir une voie de réinsertion professionnelle aux travailleurs ayant perdu leur emploi. Pendant la récession de 2008-09, un certain nombre de pays de l'OCDE ont mis en place des mesures de formation et de reconversion, combinées à des dispositifs de chômage partiel. À la différence de certains pays où la formation constituait une obligation, il n'était pas exigé des employeurs canadiens qu'ils en proposent une pour pouvoir bénéficier du programme de Travail partagé¹⁴. En dépit des bénéfices potentiels que procurent les activités de formation, il semble que souvent, elles ne soient pas adaptées, ou qu'il soit difficile de les organiser. Les résultats d'évaluation d'un précédent programme (*Work Sharing While Learning, WSWL*) mis en place au Canada en 2002, qui prévoyait que l'employeur supporte l'intégralité des coûts de formation et que les salariés bénéficient des prestations de l'assurance-emploi pendant une année au maximum tout en suivant une formation financée par leur employeur, ont mis en lumière un certain nombre de faiblesses. Le coût des formations, par exemple, est un obstacle majeur : en effet, les entreprises procédant à des restructurations, tout en réduisant leur production, manquaient de la trésorerie nécessaire pour payer des formations. De même, le programme avait été conçu en supposant abusivement qu'une restructuration majeure implique de former les salariés, mais tel n'était pas nécessairement le cas et l'essentiel de la formation se faisait de manière informelle et sur le tas. En outre, il était très difficile d'établir un calendrier des formations externes coïncidant avec les journées chômées prises en charge au titre du chômage partiel en raison de variations fréquentes et imprévisibles dans la production et l'affectation de la main-d'œuvre. Enfin, les salariés, en particulier ceux qui, du fait de leur ancienneté, risquaient peu d'être licenciés, ne voulaient pas accepter une baisse de revenu si celle-ci n'était pas compensée par des congés supplémentaires, au lieu de quoi on les obligeait à assister à une formation (RHDCC, 2005).

Même si, tel qu'il est mis en place, le programme de Travail partagé n'a pas prévu de formation obligatoire, des mesures spéciales ont été proposées dans ce sens aux salariés grâce à des aides publiques à la formation, dispensées par les autorités provinciales. Ainsi au Québec, un dispositif temporaire spécial, baptisé Soutien aux entreprises à risque de

ralentissement économique (SERRÉ), a été instauré entre 2008 et 2010 pour aider les entreprises à améliorer les compétences de leurs salariés menacés de licenciement pendant la crise économique¹⁵. Financé à la fois par les employeurs et par le ministère de l'Emploi, ce programme offrait deux types de formation : une formation de base, incluant la lecture, le français et les mathématiques, et une formation liée à l'activité de l'entreprise¹⁶. Les employeurs pouvaient bénéficier d'une aide pouvant aller jusqu'à 100 000 CAD, incluant les frais de déplacement et de séjour et le matériel pédagogique de leurs salariés participant à la formation, ainsi que la rémunération du formateur. Même si SERRÉ pouvait être combiné au programme de Travail partagé, ce n'était pas une obligation. Une enquête du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS, 2010), menée auprès des entreprises bénéficiaires, montre des taux de satisfaction extrêmement élevés à la fois parmi les employeurs et les salariés. Les employeurs estiment que le programme a permis d'améliorer : i) les compétences des salariés (à 96 %), leur motivation (89 %), leur polyvalence (86 %) et l'environnement de travail (84 %), et ii) la qualité des produits ou des services (83 %), le bilan en termes d'erreurs et de déchets (84 %) et la compétitivité de l'entreprise (82 %). Parmi les salariés bénéficiaires, 94 % environ ont été maintenus dans leur emploi à la fin du dispositif, dont 28 % moyennant une réduction de leur temps de travail (MESS, 2010).

Licenciements et services d'intervention rapide pour faciliter la transition vers de nouveaux emplois

Le rôle des interventions précoces (« services de transition » ou mesures d'« intervention rapide » au Canada), dont l'aide à la recherche d'emploi et les consultations d'orientation professionnelle, devient crucial dans un contexte où la forme prédominante d'adaptation involontaire de la main-d'œuvre à un marché en contraction passe par des licenciements et du chômage. S'il est amplement justifié d'intervenir dès que les salariés reçoivent leur préavis de licenciement, cette intervention aura probablement aussi un coût, qui devra être pris en compte dans le choix d'agir rapidement. Ainsi, assurer un accompagnement intensif à des salariés mis à pied temporairement peut être coûteux car beaucoup d'entre eux réintégreront leur emploi. On peut aussi s'inquiéter d'éventuels effets d'aubaine, car certains de ces travailleurs pourraient de toute façon retrouver un emploi même sans ces interventions. Certains exemples d'aide à l'adaptation, empruntés à l'Ontario et au Québec, sont présentés plus en détail ci-après.

Les mesures d'intervention rapide pour aider les travailleurs licenciés à retrouver un travail sont hautement prioritaires

Pour les autorités canadiennes, l'accès à des services d'aide et d'orientation en amont des licenciements effectifs est hautement prioritaire pour minimiser les incidences négatives des restructurations. Les services de transition sont organisés, mis en œuvre, financés et dispensés de multiples manières auprès des travailleurs licenciés économiques. En règle générale, les dispositions prises nécessiteront que les employeurs, les services publics de l'emploi et les partenaires sociaux unissent leurs forces. Il arrive que cette offre de services soit prescrite par le législateur, mais souvent, elle sort du cadre de l'obligation légale, ou relève de conventions collectives signées au niveau national, sectoriel, régional ou des entreprises.

Les employeurs qui envisagent de procéder à des licenciements collectifs à l'échelon fédéral et dans les trois provinces de la Colombie-Britannique, du Manitoba et du Québec sont tenus par la loi de mettre en place un comité mixte de planification pour élaborer un programme d'adaptation visant à minimiser le nombre et l'impact des pertes d'emploi et à aider les travailleurs touchés à retrouver du travail. Dans d'autres provinces, la réglementation n'exige pas automatiquement la création d'un tel comité, mais autorise les pouvoirs publics à ordonner à l'employeur d'en constituer un à tout moment afin d'assurer des services spéciaux et d'aider les travailleurs licenciés économiques et les collectivités à s'adapter à l'évolution du marché du travail.

En Ontario, les Services de formation pour un réemploi rapide (SFRR) assurent une réponse immédiate à des licenciements collectifs de grande ampleur, qui a pour but de connecter les salariés aux services d'Emploi Ontario (EO) pour les aider à retrouver un emploi. Dans le cadre de cette procédure, le *niveau* et le *type* d'accompagnement requis sont évalués, ce qui signifie que chaque intervention SFRR est adaptée à chaque situation de licenciement. L'intervention est déclenchée lorsque le ministère du Travail est avisé du licenciement de 50 salariés ou plus. Cette information est ensuite relayée au ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU), à qui incombe la mission d'engager la procédure SFRR. En vertu de cette procédure, le MFCU s'efforce de réagir dans l'heure qui suit l'annonce d'une fermeture définitive d'établissement ou de licenciements massifs en prenant contact avec l'employeur, le syndicat, le(s) prestataire(s) d'Emploi Ontario et les autres parties intéressées pour commencer à organiser l'aide à l'adaptation des travailleurs touchés. Selon l'ampleur du plan de licenciements et la capacité du prestataire local de services d'aide à l'emploi, la palette des services proposés est variable et va de l'organisation de réunions d'information et de sensibilisation à la mise en place d'un « Centre d'action », où les travailleurs licenciés économiques peuvent bénéficier d'une aide à la

recherche d'emploi, de conseils financiers et d'un accompagnement personnel pour gérer le stress occasionné par la perte de leur emploi (voir encadré 3.3). Lorsque le ministère est informé de fermetures d'entreprises par les médias, le MFCU prend les devants et contacte ces organisations avant même la réception des préavis de licenciement.

Encadré 3.3. **Services de formation pour un réemploi rapide (SFRR) en Ontario : Comment ça marche ?**

Une intervention peut être déclenchée à trois niveaux, selon la gravité du plan de licenciements et la capacité du (des) prestataire(s) local/locaux de services d'aide à l'emploi :

Niveau 1 : Si les services locaux de reclassement disposent de la capacité suffisante pour prêter assistance aux salariés touchés, l'intervention SFRR se bornera alors à informer les salariés qui vont perdre leur emploi et à les sensibiliser aux différents services existants. Ces séances d'information peuvent avoir lieu à Service Canada ou en prenant des dispositions pour que les prestataires d'Emploi Ontario se rendent sur place, ou prolongent leurs horaires d'accueil de sorte que les travailleurs concernés puissent avoir recours à ces services avant que leur licenciement soit effectif. Certaines observations ponctuelles indiquent qu'environ 90 % des licenciements sont gérés par une intervention de niveau 1, mais il semble qu'il s'agisse de licenciements qui n'affectent qu'un nombre relativement réduit de salariés.

Niveau 2 : Lorsque les prestataires d'Emploi Ontario ne disposent pas de la capacité suffisante pour répondre à la demande, des services supplémentaires peuvent être mis sur pied. Ces services consistent d'ordinaire à assurer de courtes sessions de formation à l'intention des travailleurs touchés, ou à fournir aux services d'aide à l'emploi des financements destinés aux mesures d'adaptation pour assurer un travail de proximité auprès des salariés concernés, ou encore à recourir au Programme d'adaptation de la main-d'œuvre (PAM) pour mettre en place un Centre d'action qui traitera les fermetures de grande ampleur. Grâce à ces Centres d'action, les travailleurs licenciés économiques pourront accéder : i) à une aide à la recherche d'emploi ; ii) à des conseils financiers et un accompagnement personnel pour gérer le stress occasionné par la perte de leur emploi ; iii) à une évaluation individuelle et collective des besoins ; iv) à des consultations d'orientation professionnelle et scolaire, et v) aux programmes d'Emploi Ontario, dont le programme Deuxième carrière, vers lesquels ils pourront être orientés. Chaque travailleur licencié élabore un plan d'actions dans les 15 jours qui suivent son évaluation initiale et bénéficiera d'une formation personnalisée, d'un perfectionnement professionnel, de services de placement dans l'emploi et de reclassement. En principe, la durée de fonctionnement d'un Centre d'action n'excède pas un an.

Niveau 3 : Dans les cas où l'ajustement structurel de la main-d'œuvre d'une entreprise est susceptible d'avoir des effets néfastes sur l'économie locale ou la collectivité, une stratégie interministérielle plus globale est adoptée. Un comité local d'adaptation est constitué et présidé par une personnalité indépendante pour coordonner la mise en œuvre du Plan d'actions et de services. Ce plan est établi dans les 30 jours qui suivent l'intervention initiale et définit le rôle des prestataires locaux qui dispenseront les services. La constitution d'une équipe d'intervention rapide pluridisciplinaire, mise en place à l'échelon local ou régional pour assurer en temps utile des solutions de formation et de reclassement ciblées et intégrées aux travailleurs et collectivités touchés, est une composante clé de cette procédure.

Source : Questionnaire de l'OCDE sur les politiques publiques relatives aux travailleurs licenciés économiques.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) du Québec attache également une grande importance à dispenser une aide rapide, accessible et sur mesure aux salariés touchés par une fermeture d'entreprise et des licenciements collectifs. Lorsque le MESS est informé d'un licenciement collectif imminent frappant 50 salariés ou plus, il prend contact avec l'employeur, le syndicat et les autres parties prenantes pour mettre en place un Comité d'aide au reclassement (CAR), assez similaires aux Centres d'action en Ontario. Cependant, à la différence de ces derniers, les employeurs québécois sont légalement tenus de contribuer à hauteur de 50 % au budget du CAR ou sinon, de proposer une aide directe au moins équivalente aux salariés touchés s'ils choisissent de ne pas entrer dans le dispositif¹⁷. Certaines observations ponctuelles semblent indiquer que les grandes entreprises dotées d'une importante direction des ressources humaines préfèrent souvent cette solution car elles s'estiment mieux armées pour ajuster les aides proposées aux besoins de leurs salariés sur le départ. Les acteurs parties prenantes désignent un président, c'est-à-dire un consultant professionnel recruté pour administrer le CAR, et décident du site le plus pratique. Le président élabore ensuite un plan d'actions en vue de proposer aux salariés en passe d'être licenciés une aide sur mesure au reclassement et embauche du personnel si besoin est. Le CAR peut alors rester en fonction au maximum deux ans. Les licenciés économiques nécessitant encore une aide au moment de la dissolution du CAR sont alors adressés à Emploi-Québec. Un « plan de reclassement » est défini pour chaque salarié licencié et comporte divers services adaptés pour les aider à retrouver un emploi dans les meilleurs délais. Lorsque le nombre de salariés licenciés est insuffisant pour justifier la création d'un CAR, ces derniers sont informés par Emploi-Québec des services de reclassement dont ils peuvent bénéficier dans un centre d'emploi local, ou sont adressés à un Comité d'aide au reclassement à entrées continues (CREC) (voir plus loin pour de plus amples précisions).

Il ne fait aucun doute que les deux modèles ci-dessus permettent d'éviter les retards qui pourraient survenir si les autorités attendaient que les travailleurs licenciés économiques parviennent par eux-mêmes jusqu'à Service Canada ou jusqu'aux services de l'emploi de leur province ou territoire, tout en adaptant les prestations proposées aux besoins particuliers du groupe concerné. Ces deux programmes n'ont pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse, mais d'après une évaluation du programme d'accompagnement de la main-d'œuvre dans la région métropolitaine de Hamilton (province de l'Ontario) qui intervenait auprès de petits groupes de travailleurs ayant perdu, pour motif économique, l'emploi qu'ils occupaient dans différents lieux de travail au cours de la crise financière mondiale et fournissait des services analogues à ceux du Centre d'action, sur les 652 personnes venues demander de l'aide, 50 % ont retrouvé un emploi depuis leur première visite dans le centre (Klassen et Fraser, 2011).

Les résultats de programmes d'intervention rapides analogues dans d'autres pays confirment les bénéfices potentiellement associés à ces dispositifs. Ainsi en Hongrie, le comité d'aide au reclassement (qui fonctionne sur le même principe que les interventions rapides en Ontario), qui a été actif pour la première fois en 1994 et 1998 pour aider une soixantaine d'entreprises (de l'industrie lourde et légère, de l'administration publique et de l'armée) dans des procédures de licenciements, a permis de réduire de manière impressionnante le délai qu'il leur a fallu pour retrouver du travail. Des statistiques sur ce projet montrent que cette aide a réduit de moitié les délais de réinsertion dans l'emploi, passés de 265 à 130 jours. Ces délais plus courts ont permis aux autorités de réaliser des économies considérables sur les prestations de l'assurance-chômage et sur d'autres services sociaux (Hansen, 2009). Par ailleurs, la participation aux services d'orientation professionnelle et de formation fournis dans le cadre de ces dispositifs ont également joué favorablement sur le moral des salariés et atténué les conséquences délétères des réductions d'effectifs (Tzafir et al., 2006).

Assurer véritablement des services d'intervention rapide reste difficile

En dépit des multiples avantages d'une intervention précoce, divers facteurs, dont l'absence d'incitations pour les employeurs et les salariés, peuvent nuire à l'efficacité des mesures ci-dessus. Le *calendrier* de ces interventions est la première source de difficulté. Bien que ces services d'intervention rapide aient expressément vocation à intervenir en amont de la procédure, bon nombre des actions prévues au titre des SFRR en Ontario ou des CAR au Québec sont différées jusqu'au licenciement effectif des travailleurs. La principale raison d'être de ce report est qu'aller au-delà de simples réunions d'information pendant le préavis, par exemple en proposant des services de reclassement, risque de désorganiser la production et, de ce fait, de dissuader les employeurs de coopérer avec le service public de l'emploi en l'avertissant des licenciements imminents et en travaillant avec celui-ci pour apporter une aide à la transition aux travailleurs licenciés pour cause de suppression d'emplois. De fait, près de 60 % des licenciements au Québec en 2008-09 ont été notifiés une fois passé le délai légal et ont peut-être différé l'accès des salariés concernés à des services d'aide même élémentaires pendant qu'ils étaient encore en poste.

Les services publics de l'emploi peuvent également rencontrer des difficultés et se montrent parfois réticents à intervenir tôt en amont, au motif que certains licenciements annoncés ne se produisent finalement jamais en raison d'une embellie inattendue de la conjoncture, ce qui peut dissuader les pouvoirs publics d'investir trop d'argent et de temps dans des salariés qui pourraient, au final, conserver leur emploi. Enfin, le degré d'efficacité des

services d'intervention rapide dans la mise en relation rapide des salariés licenciés économiques avec le marché du travail est également fonction de l'obligation ou non pour les individus de recourir à ces services. Actuellement, la participation aux Centres d'action ou aux CAR, par exemple, est volontaire.

Une intervention en amont a également toutes les chances d'être inefficace pour les salariés qui perdent plusieurs fois leur emploi de la même entreprise dans un laps de temps donné, avec une date prévue pour leur éventuelle réintégration, un procédé que l'on désigne par « mise à pied » au Québec. Dans certains secteurs où les salaires sont relativement élevés (en raison, par exemple, d'une longue ancienneté ou de la puissance des syndicats) et où les salariés possèdent des compétences très spécifiques non valorisable pour d'autres employeurs, on n'encourage guère, voire pas du tout, ces salariés pas encore tout à fait licenciés à accepter, ni même à rechercher, un nouvel emploi jusqu'à la fermeture définitive de l'usine. De même en Ontario, un employeur peut licencier temporairement un salarié sans lui préciser une date de retour au travail. Même dans des situations aussi précaires, les salariés licenciés économiques peuvent surestimer leurs chances de réintégration et ne pas rechercher d'autres perspectives d'emploi tant leur attachement à leur entreprise et à leur ancien environnement professionnel reste fort. Dans les situations de ce type, la notification rapide du licenciement n'aura probablement que peu d'effets car les salariés concernés continueront d'espérer leur réintégration aussi longtemps que l'entreprise restera ouverte.

Ces difficultés peuvent être surmontées grâce à des mesures incitatives en direction des différents acteurs dont les employeurs, les salariés et les services publics de l'emploi. Des sanctions pour non-respect de la législation relative aux préavis en cas de licenciements collectifs sont prévues comme un moyen d'encourager les employeurs à coopérer avec les pouvoirs publics le plus tôt possible. Au Québec, les employeurs peuvent ainsi se voir infliger une pénalité pouvant atteindre 1 500 CAD par semaine de retard dans la notification des licenciements. Néanmoins, l'application de ces sanctions peut être problématique car il est souvent délicat de déterminer la cause du non-respect. Parfois, des licenciements sont notifiés avec retard parce que l'employeur a versé une allocation qui tient lieu de préavis, ou que les licenciements collectifs sont motivés par des événements imprévus qui ne laissent guère le temps à l'employeur d'avertir les autorités. Enfin, il n'est pas possible d'appliquer des sanctions aux entreprises qui mettent la clé sous la porte sans préavis (« entreprises en fuite »), s'affranchissant ainsi de leurs obligations de donner un préavis et de collaborer avec les autorités du marché du travail et laissant les travailleurs qu'elles ont licenciés sans dispositif de reclassement rapide.

Si le recours à des sanctions peut s'avérer délicat, le renforcement des obligations individuelles peut améliorer l'efficacité des services d'intervention rapide. On ne dispose pas d'éléments probants sur les taux de recours à ces services, mais il est possible que des travailleurs licenciés économiques percevant des indemnités de départ soient moins motivés pour rechercher ce type d'aide. Cette attitude est d'ailleurs particulièrement problématique puisque ces travailleurs risquent également de ne pas bénéficier de l'aide à la recherche d'emploi ni de formation *via* les services publics de l'emploi jusqu'à ce qu'ils reçoivent l'assurance-emploi. Le retard dans l'aide au reclassement peut aller jusqu'à deux ans pour les personnes bénéficiant d'indemnités de départ très généreuses, ce qui entrave les perspectives de réinsertion dans l'emploi, en particulier pour les travailleurs âgés (voir le chapitre 1 pour de plus amples détails). De même, des salariés mis à pied temporairement peuvent se montrer très peu enclins à utiliser d'emblée ces services car ils attendent d'être rappelés à tout moment pendant leur période de chômage.

La mise en place de certaines obligations peut alors éviter que les plus vulnérables ne passent entre les mailles du filet. Soucieux de réduire au minimum la durée du chômage et de faciliter une prise de contact immédiate avec les services de l'emploi, plusieurs pays ont décidé d'imposer des obligations aux travailleurs licenciés, indépendamment de l'existence ou non de services d'intervention rapide. En Suisse, par exemple, les chômeurs sont tenus, dans le cadre de leur recherche d'emploi obligatoire, de justifier de leurs démarches de recherche d'emploi entre le moment où le licenciement leur est signifié et le premier entretien avec le service public de l'emploi pour percevoir des prestations de chômage (Duell et al., 2010). Des mesures préventives comparables ont été adoptées en Allemagne dans le cadre des réformes Hartz, aux termes desquelles les travailleurs sont tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi trois mois avant la cessation de leur emploi ou, pour ceux dont le préavis est plus court, dans les trois jours suivant la notification de leur licenciement (Mosley, 2010). Cette inscription obligatoire permet au service public de l'emploi de présenter des candidats à des postes vacants avant le versement des premières indemnités de chômage.

Récemment, en mettant en place une démarche tripartite, grâce au Contrat de sécurisation professionnelle, la France est allée plus loin dans les mesures destinées à inciter les employeurs, les salariés et le service public de l'emploi à faciliter une réinsertion rapide (encadré 3.4). Cette approche pourrait s'avérer intéressante pour le Canada.

Encadré 3.4. Effets incitatifs et dissuasifs du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) en France

En 2011, la France a généralisé¹ un programme spécifique dénommé *Contrat de sécurisation professionnelle* (CSP), destiné à inciter plus fortement les employeurs, les salariés concernés et le service public de l'emploi à faciliter le recours précoce à des services de reclassement. Quelle que soit leur ancienneté, tous les salariés qu'une entreprise de moins de 1 000 salariés ou en dépôt de bilan² envisage de licencier pour raison économique (à titre individuel ou collectif) peuvent bénéficier de ce programme.

Ce programme offre un éventail complet de mesures pendant toute la durée du contrat, au maximum de 12 mois, afin d'améliorer les perspectives de reclassement des licenciés économiques. Ces mesures peuvent inclure par exemple une aide à la recherche d'emploi, un accompagnement renforcé, des entretiens individuels avec un conseiller spécifique, un bilan de compétences, un accès à la formation et un suivi dans l'emploi. Le coût de la mesure est partagé entre le service public de l'emploi (Pôle emploi), l'employeur et l'ancien salarié, de sorte que tous les acteurs partie prenante sont motivés pour mieux coopérer et, si possible, développer le recours au dispositif.

Employeurs

En vertu du programme, l'employeur est tenu de proposer le CSP aux salariés qu'il envisage de licencier pour raison économique avant leur licenciement effectif. À défaut, l'employeur est redevable à Pôle Emploi d'une contribution spécifique correspondant à deux mois de salaire brut, portée à trois mois lorsque le salarié adhère au contrat de sécurisation professionnelle sur proposition de Pôle emploi.

Salariés licenciés

Les salariés licenciés contribuent aux frais du CSP en reversant leur allocation de fin d'emploi (indemnité de préavis) à Pôle emploi (à hauteur d'au maximum trois mois de salaire brut) et en acceptant de renoncer à leur préavis³. Ils acceptent également de renoncer aux droits à la formation qu'ils ont acquis dans leur ancien emploi (Droit individuel à la formation, DIF)⁴. Ces sommes sont affectées au financement du CSP. Le salarié dispose d'un délai de 21 jours pour décider d'adhérer ou non au CSP, délai pendant lequel il ne peut pas être mis fin à son contrat de travail. S'il accepte, la rupture de son contrat intervient à l'issue du délai de réflexion de 21 jours, sans préavis supplémentaire. Cette disposition permet à Pôle emploi de se rapprocher très tôt des salariés licenciés et de travailler immédiatement à leurs perspectives de reclassement ou de reconversion. Si le salarié refuse d'adhérer au CSP, la procédure de licenciement économique suit son cours normal (moyennant un délai de préavis). En outre, en cas d'adhésion au CSP, les salariés justifiant de plus d'un an d'ancienneté dans l'entreprise peuvent prétendre à une allocation chômage plus importante que les autres chômeurs (d'un montant équivalent approximativement à leur ancien salaire net). Le CSP prévoit par ailleurs une assurance salaire (l'Indemnité différentielle de reclassement, IDR) pour les licenciés économiques qui retrouvent un emploi dont le salaire est inférieur à 85 % du salaire de leur précédent emploi.

Encadré 3.4. Effets incitatifs et dissuasifs du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) en France *(suite)*

Pôle emploi contribue au CSP en assurant un accompagnement nettement plus intensif et renforcé, en recevant en entretien le salarié une fois par semaine pendant le premier mois du contrat, puis au moins une fois par mois pendant les 11 derniers mois. Une aide supplémentaire est également dispensée pendant les trois premiers mois d'un nouvel emploi. Les conseillers se consacrent exclusivement aux travailleurs licenciés et connaissent donc bien leurs besoins et problèmes particuliers. Pôle emploi prend également en charge une partie de l'allocation spécifique de sécurisation professionnelle. Selon une évaluation récente, 54 % environ des salariés licenciés ayant bénéficié d'un CSP entre 2009 et 2011 avaient retrouvé un emploi à l'issue du contrat (contre un taux de reclassement de 44 % au Canada sur la même période, voir chapitre 1). Les conditions dégradées du marché du travail français à cette période ainsi que le taux de remplacement très élevé de l'allocation versée peuvent expliquer ce taux de reclassement relativement faible. En effet, les travailleurs licenciés sont probablement moins motivés par la reprise d'un emploi en dépit de l'existence de l'IDR car celle-ci, contrairement à l'allocation de sécurisation professionnelle, ne couvre pas intégralement la perte de rémunération.

1. Un programme très similaire, le Contrat de transition professionnelle (CTP), avait été expérimenté depuis 2006 dans certains bassins d'emploi.
2. Les salariés licenciés pour raison économique dans une entreprise de plus de 1 000 salariés ont droit à un « congé de reclassement », dont les modalités de fonctionnement sont très proches du CAR au Québec ou des Centres d'action en Ontario.
3. Comme pour tout autre licenciement économique, une allocation de fin d'emploi est versée au salarié en fonction de son ancienneté dans l'entreprise.
4. De par la loi, chaque salarié peut se constituer auprès de son employeur un « crédit d'heures » de formation de 20 heures par an, qu'il peut cumuler pendant 6 ans (donc, jusqu'à un maximum de 120 heures). Il appartient au salarié de prendre l'initiative de faire valoir ce droit à la formation, mais l'employeur doit approuver le choix de la formation pour que le DIF puisse être mis en œuvre. Le DIF a depuis été réformé avec la création en 2015 du Compte personnel de formation.

Source : Dares-Pôle emploi (2013), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Synthèse.Éval'*, n° 03, janvier ; et site web du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, <http://travail-emploi.gouv.fr/informations-pratiques,89/les-fiches-pratiques-du-droit-du,91/accompagnement-des-mutations,593/le-contrat-de-securisation,13990.html>.

Les travailleurs licenciés économiques ne bénéficient pas tous de services d'intervention rapide

Si les travailleurs touchés par des licenciements collectifs bénéficient généralement, sous une forme ou une autre, de mesures d'intervention rapide telles que décrites ci-dessus, nombre de travailleurs licenciés économiques ne reçoivent que l'aide au reclassement qu'apportent les principaux programmes actifs du marché du travail (PAMT) en vigueur dans les provinces ou territoires, laquelle, souvent, n'est pas adaptée à leurs besoins spécifiques. En outre, lorsque la législation ne prévoit pas de mesures d'accompagnement à la transition, certaines grandes entreprises peuvent d'elles-mêmes en proposer, mais des contraintes budgétaires feront que cela sera souvent difficile pour les entreprises de taille plus modeste. Le Québec est la seule province à proposer une aide spécialisée à l'adaptation aux salariés victimes de licenciements individuels ou de suppressions d'emplois d'ampleur réduite. En effet, ces salariés peuvent s'inscrire auprès de Comités d'aide au reclassement à entrées continues (CREC), qui sont ouverts à tous les licenciés économiques de diverses entreprises et fournissent des services comparables à ceux des CAR. Les CREC répondent aux besoins des régions qui i) sont confrontées à des licenciements multiples dans des petites et moyennes entreprises (qui sont donc en deçà du seuil de 50 salariés licenciés économiques) et/ou ii) ne disposent pas de suffisamment de personnel dans leurs services publics de l'emploi pour gérer un afflux soudain et massif de licenciés dans les centres d'emploi locaux. Pour être sûr que des capacités suffisantes sont disponibles, Emploi-Québec sous-traite la prestation des services de reclassement des CREC à des partenaires extérieurs spécialisés.

Un dispositif permanent comme le CREC présente de nombreux avantages. Tout d'abord, il est en mesure de répondre aux besoins spécifiques des travailleurs licenciés économiques que les services publics de l'emploi ne peuvent souvent pas satisfaire, leur vocation première étant d'aider les groupes très défavorisés comme les chômeurs de longue durée. En effet, les licenciés économiques en Ontario comme au Québec risquent de bénéficier d'une aide à l'emploi limitée, sauf s'ils relèvent de certaines catégories particulières susceptibles d'accéder à un accompagnement dans le cadre de l'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés (dont les coûts sont partagés entre les provinces et le gouvernement fédéral) ou du programme Deuxième carrière (DC), proposé en Ontario (voir chapitre 4 pour de plus amples précisions). Même lorsque des licenciés économiques n'ont pas forcément besoin d'un accompagnement intensif de ce type, le service public de l'emploi peut être inadapté parce que dans l'incapacité, par exemple, de proposer des postes vacants convenables à des travailleurs licenciés très qualifiés. Autre avantage : le modèle CREC peut être plus

propice à des services de type « entraide », en raison de la proximité et de la communauté d'expérience entre le personnel et les publics bénéficiaires. En outre, le CREC est un outil utile lorsque l'entreprise est en dépôt de bilan, qu'elle a mis la clé sous la porte sans préavis ou encore, qu'elle refuse de participer à la mise en place d'un comité d'aide au reclassement. Enfin, le recours à un accompagnement peut être de meilleure qualité dans une entité dédiée, plutôt que dans un service public de l'emploi, avec les effets de stigmatisation qui peuvent lui être associés.

Eu égard au très faible degré de protection des travailleurs en contrat permanent contre le risque de licenciement individuel au Canada et aux modalités relativement peu contraignantes de l'accompagnement dans la réinsertion des salariés après leur licenciement, il y aurait matière à y développer le modèle du CREC plus largement. Des services à caractère plus permanent, inspirés de ce modèle, pourraient être financés par les employeurs qui acquitteraient une cotisation calculée sur leur masse salariale, à l'image de ce qui se fait en Suède, où les Conseils de sécurité de l'emploi, opérant parallèlement au service public de l'emploi, jouent un rôle primordial dans le processus de restructuration en assurant des services continus et individualisés aux licenciés économiques (encadré 3.5). Il conviendrait de veiller particulièrement au dimensionnement d'un service de ce type car leur charge de travail peut connaître des fluctuations imprévisibles, avec un afflux massif de dossiers en période de crise économique ou de grandes mutations industrielles. Une solution serait de n'en mettre en place qu'un nombre réduit, qui desserviraient les personnes relevant de plusieurs employeurs ou de différentes régions. En effet, durant la crise financière, des Centres d'action ont été établis dans la province de l'Ontario (région métropolitaine de Hamilton) qui s'occupaient de travailleurs ayant perdu l'emploi qu'ils occupaient chez différents employeurs en nombre insuffisant pour que puissent être établis des Centres d'action dédiés¹⁸.

Encadré 3.5. Les conseils de sécurité de l'emploi en Suède

Des conseils de sécurité de l'emploi ont commencé à être mis en place, en Suède, dans les années 70, suite à la dégradation de la situation économique du pays à la fin des années 60 et aux pertes massives d'emplois de col blanc liées au choc pétrolier de 1973. Les employeurs considéraient alors que le service public de l'emploi n'aidait pas suffisamment les travailleurs non manuels à retrouver du travail (Diedrich et Bergström, 2006). Ces conseils sont constitués en vertu de conventions collectives, signées entre partenaires sociaux d'une industrie ou d'un secteur professionnel comme celui des travailleurs non manuels du secteur privé. Les conseils de sécurité de l'emploi participent activement au processus de restructuration et interviennent à titre consultatif auprès des employeurs et des syndicats très tôt dans le processus. Ils assurent également des services d'aide à la transition et un conseil auprès des salariés qui sont licenciés.

Les activités des conseils sont financées grâce aux cotisations des employeurs, qui correspondent à un pourcentage donné de leur masse salariale. Le niveau de cotisation est défini par la convention collective (actuellement 0.3 % de la masse salariale). Ainsi conçu, le conseil fonctionne comme une sorte de régime d'assurance qui répartit les risques et les coûts de la restructuration entre ses affiliés, ce qui permet aux salariés des petites et moyennes entreprises de pouvoir en bénéficier (Commission européenne, 2010).

Les conseils de sécurité de l'emploi affirment qu'environ 90 % de leurs bénéficiaires ont trouvé une solution en l'espace de neuf mois : 78 % ont trouvé un nouvel emploi, 8 % ont démarré une nouvelle activité et 6 % ont choisi de commencer une formation de longue durée.

Source : Diedrich, A. et O. Bergström (2006), *The Job Security Councils in Sweden*, School of Business, Economics, and Law, Rapport de l'Université de Göteborg et de l'*Institute of Management of Innovation and Technology* (IMIT), http://www.imit.se/pdf/reports/2007_145.pdf ; et Commission européenne (2010), *27 National Seminars on Anticipating and Managing Restructuring*, Rapport de synthèse de l'UE, Centre international de formation de l'OIT, Turin.

Conclusion

Comparativement à ce qu'on peut observer dans d'autres pays de l'OCDE, au Canada les employeurs sont soumis à une législation relativement peu restrictive lorsqu'ils souhaitent réduire leurs effectifs dans leur entreprise. Les travailleurs canadiens peuvent ainsi se trouver plus exposés que dans d'autres pays au risque de perdre leur emploi, mais cela se traduit aussi par une flexibilité du marché du travail qui permet à la plupart des chômeurs de retrouver du travail assez rapidement. Dans le contexte d'une législation de l'emploi relativement peu protectrice, le programme de Travail partagé peut utilement inciter les employeurs confrontés à une baisse temporaire de leur activité à maintenir en poste des salariés appréciés en réduisant temporairement leur temps de travail.

Le Canada met fortement l'accent sur les mesures d'intervention rapide pour faciliter la transition des travailleurs vers de nouveaux emplois. Le préavis est d'ordinaire combiné à une aide au reclassement des travailleurs victimes de licenciements collectifs. Les autorités interviennent rapidement, du moins en Ontario et au Québec, dès qu'elles sont averties d'une fermeture d'usine ou d'un licenciement collectif. Il est fait appel dans ces deux provinces au principe de l'intervention rapide, le service public de l'emploi travaillant en étroite coopération avec l'employeur, les syndicats et les autres parties prenantes pour commencer à apporter une aide à l'adaptation aux salariés concernés avant qu'ils ne se retrouvent au chômage. Ce modèle permet d'éviter les retards qui pourraient survenir si les autorités attendaient que les travailleurs licenciés économiques parviennent par eux-mêmes jusqu'à Service Canada ou jusqu'aux services pour l'emploi de leur province ou territoire, tout en adaptant les prestations proposées aux besoins particuliers du groupe concerné.

Les provinces réagissent rapidement en cas de licenciements collectifs lorsque les employeurs coopèrent, mais cette coopération n'est pas toujours possible, et les services proposés en amont des licenciements sont parfois très succincts. Un certain nombre de mesures peuvent être prises, en s'inspirant de l'exemple d'autres pays de l'OCDE, pour remédier à l'absence d'incitations offertes à tous les acteurs pour encourager la coopération entre employeurs, salariés et services publics de l'emploi, et assurer un déploiement plus efficace de mesures d'intervention rapide. Ainsi, afin de mettre les travailleurs susceptibles d'être licenciés pour raison économique rapidement en contact avec les services d'aide à la recherche d'emploi et de conseil, il conviendrait d'envisager une inscription obligatoire auprès du service public de l'emploi dès avant la cessation effective de l'emploi.

Si les travailleurs touchés par des licenciements collectifs bénéficient généralement de mesures d'intervention rapide, du moins dans les deux provinces examinées ici, bon nombre de travailleurs licenciés économiques n'en bénéficient pas et doivent s'en remettre à l'aide au reclassement prévue dans les programmes actifs du marché du travail (PAMT) classiques, en place dans leur région. Cette situation peut être problématique si elle aboutit à différer de beaucoup le déclenchement de l'aide à l'adaptation, ou si les services proposés par le service public de l'emploi ne sont pas adaptés aux besoins des travailleurs licenciés. Le CREC, en vigueur au Québec, constitue une tentative intéressante d'extension du modèle de l'intervention rapide aux travailleurs victimes de licenciements individuels ou de suppressions d'emplois de moyenne ampleur. Une autre stratégie consiste à faire en sorte que les programmes classiques du marché du travail apportent un soutien suffisant au revenu et au reclassement à tous les salariés licenciés qui en ont besoin. Les chapitres qui suivent analysent dans quelle mesure ces programmes répondent aux besoins d'aide à l'adaptation des travailleurs licenciés économiques.

Notes

1. Les salariés doivent avoir accompli une période minimum de service dans l'entreprise de 30 jours au Manitoba, et de 6 mois au Nouveau-Brunswick, sur l'Île-du-Prince-Édouard et au Yukon.
2. Une allocation de préavis est une somme forfaitaire, égale au *salaires normal* d'une *semaine de travail normale* auquel le salarié aurait pu prétendre pendant le délai de préavis prévu. Cette allocation ne remplace pas les indemnités de départ.
3. En Ontario, un employeur qui met fin à une relation de travail doit payer des indemnités de départ si la masse salariale de l'entreprise est de 2.5 millions USD ou plus, ou si l'employeur supprime les postes de 50 salariés ou plus sur une période de six mois en raison de l'arrêt définitif de tout ou partie de l'activité.
4. Au Québec, par exemple, un licenciement collectif est défini soit comme la cessation d'emploi d'au moins dix salariés du même établissement en l'espace de deux mois consécutifs, soit comme la mise à pied temporaire (licenciement temporaire) d'au moins dix salariés sur une période de six mois ou plus.
5. Un préavis de licenciement collectif doit préciser le nom de l'employeur ; le site sur lequel intervient la cessation d'emploi ; la nature de l'activité ; la (ou les) date(s) prévue(s) par l'employeur pour mettre fin à l'emploi d'un ou plusieurs de ses salariés ; le nombre estimé de salariés de chaque catégorie professionnelle dont l'emploi va cesser ; les motifs de la cessation d'emploi et le nom d'un syndicat habilité à représenter tout membre du groupe de salariés dont l'emploi va cesser, ou reconnu par l'employeur comme agent négociateur pour lesdits salariés.
6. Les employeurs relevant de la compétence fédérale sont également tenus de mettre en place un programme de reclassement. Si le comité ne parvient pas à se mettre d'accord sur un programme de reclassement, l'une ou l'autre partie peut en appeler au ministère du Travail pour la désignation d'un arbitre afin de régler les questions en suspens.
7. Cet indicateur global de rigueur de la réglementation du licenciement individuel de salariés en contrat de travail permanent correspond à la moyenne simple d'un sous-ensemble de trois indicateurs : i) contraintes de procédure en matière de préavis ; ii) délai de préavis et montant des indemnités de licenciement, et iii) difficulté à licencier. Pour de plus amples précisions sur la construction des indicateurs de l'OCDE, voir OCDE (2013), chapitre 2.
8. Les coefficients de corrélation entre la rigueur de la LPE et les flux d'entrée dans le chômage et de sortie s'établissent respectivement à -0.27 et -0.41, tandis que le coefficient de corrélation avec l'incidence du chômage de longue durée est de 0.31.

9. Outre qu'il permet de répondre aux besoins de l'économie, le programme canadien de Travail partagé comporte des mesures spéciales visant à aider les employeurs aux prises avec un déficit temporaire de travail dû à une catastrophe ou à un état d'urgence.
10. À la fin de 2012, le programme de Travail partagé est revenu aux précédentes règles concernant la durée des accords et a prévu un plan de redressement simplifié pour les employeurs. EDSC continue, chaque mois, d'observer de près la situation économique dans la perspective du programme de Travail partagé, de façon à repérer toute nouvelle évolution ou tout écart par rapport aux tendances actuelles susceptibles d'indiquer qu'il est nécessaire de proposer des mesures temporaires supplémentaires.
11. Dans leur étude, Hijzen et Venn (2011) comparent les dispositifs de chômage partiel de 24 pays de l'OCDE et montrent que la plupart des autres pays de l'OCDE ont adopté des critères d'admissibilité semblables à ceux appliqués au Canada.
12. Le recul du PIB entre le point haut et le point bas au Canada n'a été que de la moitié environ de celui observé en Allemagne et au Japon, mais le pic mesuré dans le recours au chômage partiel n'a été que d'un dixième par rapport à ces deux pays.
13. Un facteur a joué dans le sens d'un accroissement du nombre total d'heures subventionnées au titre du programme de Travail partagé : la récession mondiale, avec l'allongement temporaire de la durée maximum admissible de versement des prestations de chômage partiel, ont eu un effet notable sur l'allongement de la durée des accords de Travail partagé. Ainsi, de 15.8 semaines en 2004-05, la durée moyenne de versement de ces prestations est passée à 39.4 semaines en 2008-09 (CAEC, 2013).
14. La République tchèque, la Hongrie, les Pays-Bas et le Portugal ont instauré une obligation pour les travailleurs de suivre une formation pendant leurs heures chômées (OCDE, 2010).
15. Le programme SERRÉ a été prolongé de deux années supplémentaires (2010-12) dans la seule région de Montréal et rebaptisé programme SEMER (Soutien aux entreprises de la métropole pour l'emploi et la relance).
16. Le Québec est la seule province du Canada où les employeurs sont légalement tenus d'allouer 1 % de leur masse salariale à la formation de leurs salariés.
17. En Ontario, la répartition des coûts des interventions rapides peut varier, mais le plus souvent, ils sont supportés à parts égales par l'employeur, le syndicat et la province.
18. Le Centre d'action a été établi en partenariat avec United Way of Burlington & Greater Hamilton, le ministère de la Formation, et des Collèges et universités (MFCU), et Social Planning and Research Council of Hamilton.

Références

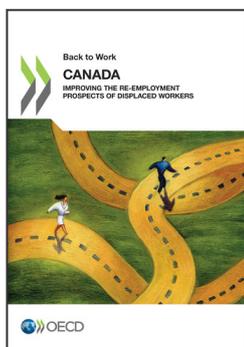
- Commission européenne (2010), *27 National Seminars on Anticipating and Managing Restructuring*, Rapport de synthèse de l'UE, Centre international de formation de l'OIT, Turin.
- Dares-Pôle emploi (2013), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Synthèse.Éval'*, n° 03, janvier.
- Diedrich, A. et O. Bergström (2006), *The Job Security Councils in Sweden*, School of Business, Economics, and Law, Rapport de l'Université de Göteborg et de l'*Institute of Management of Innovation and Technology* (IMIT), www.imit.se/pdf/reports/2007_145.pdf.
- DRHC – Développement des ressources humaines Canada (2004), *Évaluation du programme de Travail partagé*, Rapport final, février.
- Duell, N., P. Tergeist, U. Bazant et S. Cimper (2010), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4hd7r28f6-en>.
- Emploi-Québec (2011), « Concertation pour l'emploi : aménagement et réduction du temps de travail (CT) », *Guide des mesures et des services d'emploi*, http://emploi.quebec.gouv.qc.ca/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_6_Concertation_pour_emploi/03_CPE_ARTT.pdf.
- Hansen, G.B. (2009), *A Guide to Worker Displacement: Some Tools for Reducing the Impact on Workers, Communities and Enterprises*, Département des compétences et de l'employabilité, OIT, Genève.
- Hijzen, A. et S. Martin (2013), « The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: A cross-country analysis », *IZA Discussion Papers*, n° 7291, Institute for the Study of Labor, mars, Bonn, <http://ftp.iza.org/dp7291.pdf>.
- Hijzen, A. et D. Venn (2011), « The role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 115, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en>.
- HR Insider (2009), *Layoffs, Terminations & Restructuring Your Workforce: Avoiding the Cost of Non-Compliance*, <http://hrinsider.ca/specialreports/Layoffs%20Terminations%20&%20Restructuring%20Your%20Workforce%20-%20white%20paper%2060%20page.pdf>.

- Klassen, C et M. Fraser (2011), *Supporting Laid Off Workers In Hamilton: The Value of Employment Training At the Hamilton Jobs Action Centre*, rapport final, Social Planning and Research Council of Hamilton, mai.
- Martin, J.P. et S. Scarpetta (2012), « Setting it right: Employment protection, labour reallocation and productivity », *De Economist*, vol. 160, n° 2, pp 89-116, juin, <http://link.springer.com/article/10.1007/s10645-011-9177-2>.
- MESS – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2010), *Évaluation des effets du programme de soutien aux entreprises à risque de ralentissement économique (serré) : Les effets bruts*, MESS, Direction de l'évaluation, mai.
- Ministère du Travail du Québec (2013), *Portrait statistique des conventions collectives analysées au Québec en 2012*, Direction de l'information sur le travail, septembre.
- Mosley, H. (2010), « Reform of Placement Services – Peer Review on “Systematic Preventive Integration Approach (Support) for Jobseekers and Unemployed” », Programme d'apprentissage mutuel : document de travail relatif au pays hôte – Allemagne, en collaboration avec GHK Consulting Ltd et CERGE-EI (Centre pour la recherche économique et l'enseignement supérieur – Institut pour l'économie), 10 septembre.
- Nord, S. et Y. Ting (1991), « The impact of advance notice of plant closings on earnings and the probability of unemployment », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 44, n° 4, juillet, pp. 681-691.
- OCDE (2014), *Stratégies d'emploi et de compétences au Canada*, Revues de l'OCDE sur la création locale d'emplois, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211612-fr>.
- OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.
- OCDE (2010), « Sortir de la crise de l'emploi », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-fr.
- OCDE (2009), « La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? », dans *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-fr.
- RHDCC – Ressources humaines et Développement des compétences (2013), « Recours au Programme de Travail partagé : 1990-1991 à 2010-2011 », Direction générale de la politique stratégique et de la recherche, version 1.0, Direction de l'évaluation, RHDCC, janvier, document interne.

- RHDCC (2005), *Évaluation sommative de Travail partagé et perfectionnement et Augmentation des présentations à des programmes de formation*, Rapport final, Évaluation de l'AE, Direction de la vérification et de l'évaluation, Direction générale de la politique stratégique et de la planification, RHDCC, avril.
- Rhum, C. (1994), « Advance notice, job search, and post-displacement earnings », *Journal of Labor Economics*, vol. 12, n° 1, janvier, pp. 1-28.
- Swaim, P. et M. Podgursky (1990), « Advance notice and job search: The value of an early start », *Journal of Human Resources*, vol. 25, n° 2, printemps, pp. 147-178.
- Tzafrir, S., R. Mano-Negrin, G. Harel et D. Rom-Nagy (2006), « Downsizing and the impact of job counseling and retraining on effective employee responses », *Career Development International*, vol. 11, n° 2, pp. 125-144.
- Venn, D. (2009), « Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators », *Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 89, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/223334316804>.

Références des bases de données

- Base de données de l'OCDE sur la législation sur la protection de l'emploi*, mise à jour 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-fr>.
- Base de données de l'OCDE sur les statistiques à court terme sur le marché du travail*, data.oecd.org/fr/.
- Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (ECAE), Statistique Canada http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=4428.



Extrait de :

Back to Work: Canada

Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264233454-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Prévention des licenciements économiques évitables et politiques d'intervention rapide au Canada », dans *Back to Work: Canada : Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264235496-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.