

Cadre institutionnel des restructurations en France : une nouvelle configuration dans l'espace européen

*Brigitte REYNES *, Christine VICENS ***

Malgré l'ancienneté et l'ampleur des restructurations en Europe, il n'existe pas un droit européen unifié des restructurations qui fédérerait dans une vision économique et sociale l'ensemble des opérations affectant les structures, juridiques ou productives, de l'entreprise susceptibles d'avoir des conséquences sur l'emploi.

Cependant, le droit européen n'est pas dépourvu de règles d'harmonisation des droits nationaux quant au processus des restructurations et leurs conséquences. En particulier, une série de directives envisage certains aspects des restructurations selon un objet privilégié : transfert d'entreprise, information et consultation des travailleurs, licenciements collectifs...

La protection de l'emploi des salariés est au cœur de ce dispositif contraignant. De là, une focalisation historique, dont les droits nationaux conservent l'empreinte, sur le licenciement économique et plus spécialement le licenciement collectif. Le licenciement économique, bien qu'il ne soit pas la cause essentielle de l'insécurité de l'emploi, constitue le moment emblématique de la confrontation entre une rationalité économique et une rationalité sociale, en raison de son impact sur la collectivité de travail et au-delà, le fonctionnement du marché intérieur.

Or le licenciement collectif pour cause économique n'est qu'un des symptômes du phénomène des restructurations. Si son évaluation reste partielle en raison des lacunes des systèmes statistiques nationaux, la part du li-

* Maître de conférences de droit privé, directrice du LIRHE - Université de Toulouse 1.

**Ingénieur d'études, LIRHE - Université de Toulouse 1.

cenciement collectif parmi les causes de sortie de l'entreprise ou d'entrée au chômage est faible en Europe. Dans le cas de la France, il ne représente que 2 % des entrées et des sorties sur le marché du travail alors que les licenciements pour motif personnel, considérés comme un moyen de réduire ou de recomposer la main d'œuvre, sont aujourd'hui deux fois plus nombreux.

Dans un contexte d'amplification et de changement de nature des restructurations, les régulations communautaire et nationale visent à dépasser le modèle statique et réducteur centré sur le licenciement pour créer de nouvelles dynamiques dans un cadre élargi et rénové.

Ce cadre d'analyse implique une certaine posture de l'ensemble des acteurs face aux restructurations qui recouvre deux principaux aspects.

Le premier est relatif à l'idée, difficile à partager par les acteurs, d'une nécessaire acceptation de ces changements ou encore d'une approche positive de ces mutations. Ainsi, les « Orientations de références européennes pour gérer les changements et ses conséquences sociales »¹ encouragent l'instauration d'un climat de confiance et d'une attitude positive face au changement.

Le second tient au contexte de la gestion de ces changements, les préconisations développées en Europe prônant le dialogue social et l'implication conjointe de l'ensemble des acteurs. L'idée d'un rôle accru de la négociation collective en matière de restructurations s'alimente aussi, en France, à de nombreuses sources : rapport de synthèse de la mission exploratoire sur l'accompagnement des mutations économiques, travaux de la mission « Mutations industrielles ».

Pour autant une telle démarche des acteurs ne va pas de soi, comme en témoigne l'échec de certaines tentatives de dialogue social interprofessionnel. Au niveau européen par exemple, les partenaires sociaux n'ont pu parvenir à un accord et en sont restés au stade d'orientations de références. De même, les échecs de la négociation en France comme en Allemagne sont symptomatiques de l'incapacité des partenaires sociaux à s'accorder sur des textes contraignants.

Ce nouveau cadre d'analyse suppose par ailleurs, la prise en compte de la transversalité et de la transnationalité des restructurations traduisant en cela la complexité et l'envergure des mutations actuelles.

La prise en compte de la transversalité des restructurations conduit à la mise en place de structures dont la finalité est de travailler de façon décloi-

1. « Orientations de référence pour gérer le changement et ses conséquences sociales », in *Liaisons sociales quotidien*, n°8422, 14 novembre 2003.

sonnée et horizontale. La nomination en France et prochainement en Europe d'un Monsieur Restructurations marque toute l'importance attachée à cette dimension transversale.

La prise en compte de la transnationalité se renforce aussi à travers la volonté actuelle de la Commission européenne de lier les discussions sur les restructurations avec celles sur la révision de la directive sur les comités d'entreprise européens apparus comme des lieux pertinents de discussion, voire de négociation, sur les conséquences sociales des restructurations.

L'analyse de la nouvelle configuration des restructurations en France suppose d'envisager la situation du droit français du licenciement économique dans la diversité des contextes normatifs nationaux (partie I), puis les évolutions françaises vers des dynamiques convergentes de gestion des restructurations en Europe (partie II).

I. Des normes contrastées du licenciement économique

D'une double régulation communautaire et nationale, résulte un paysage contrasté fait de différences et de convergences, qu'une approche comparative permet d'éclairer. Celle-ci s'appuie sur une recherche européenne dont l'un des objets était de confronter le contexte normatif du licenciement collectif de quatre pays : France, Allemagne, Italie, Espagne¹. Cette analyse cherche à mettre en évidence, à travers les fonctions et interactions des acteurs du licenciement collectif, les choix fondamentaux promus par les États dans le traitement des restructurations selon un ordonnancement d'institutions et de normes qui leur sont propres. Comment se positionne la France par rapport à ses proches voisins du point de vue de la nature et du degré d'implication des principaux acteurs ?

1.1. La responsabilité de l'employeur

Il s'agit d'envisager les différentes obligations juridiques qui encadrent le pouvoir de gestion de l'employeur et lui confèrent une responsabilité sur l'emploi.

L'existence et l'étendue de cette responsabilité de l'employeur dans la gestion de la main d'œuvre sont, en premier lieu, foncièrement tributaires du champ d'application de la réglementation du licenciement collectif.

1. Rapport pour la Commission européenne (DG XII), 2000. Adde : Balandi, Reynès (2001) ; Teyssier, Vicens (2001) ; Morin, Vicens (2001).

A ce niveau, la responsabilité est nécessairement contingente à la distinction opérée par tous les ordres normatifs entre le licenciement individuel et le licenciement collectif. Cette approche quantitative de la compression d'effectifs se justifie par l'impact de la décision de licenciement sur les stratégies de gestion collective de l'emploi. Sous l'influence du droit européen, elle génère partout des dispositifs normatifs spécifiques au licenciement collectif qui obligent l'employeur à respecter des règles de procédures internes et externes renforcées : concertation des représentants des travailleurs et notification du projet à l'autorité publique compétente. Alors que les garanties accordées aux salariés en cas de licenciement individuel sont d'une autre nature et reposent davantage sur un contrôle *a posteriori* du juge sur la justification du licenciement.

Par ailleurs, bien que l'existence d'un motif non inhérent à la personne du salarié caractérise le licenciement économique, les éléments de qualification du licenciement collectif sont, pour leur part, loin d'être uniformes. A partir d'un régime communautaire souple, chaque État a pu adopter une définition autonome reposant sur des critères quantitatifs hétérogènes. Cette latitude conduit à l'institutionnalisation de systèmes nationaux à plusieurs vitesses qui excluent ou, à tout le moins, modulent les protections en fonction de plusieurs paramètres : seuils d'effectifs de l'entreprise, nombre de salariés concernés, période de référence.

Dés lors, la présence et la nature des protections attachées au licenciement collectif sont à géométrie variable et aboutissent à une gestion très inégale des restructurations. En particulier, l'influence des effets de seuils est décuplé dans le cas des petites entreprises qui soit échappent aux procédures, soit ne disposent pas effectivement de représentants des travailleurs qui permettraient de les mettre en œuvre. Par ailleurs, les protections à l'œuvre dans les entreprises en difficultés sont souvent plus faibles, en fait sinon en droit.

Dans ce cadre européen disparate, l'étendue et les contours de la responsabilité de l'employeur sont de surcroît protéiformes.

Le tout premier niveau de responsabilité de l'employeur est celui de la décision de licenciement pour cause économique. Cette question est centrale car elle permet de mesurer les équilibres opérés par chaque État entre la liberté d'entreprendre de l'employeur et la sauvegarde de l'emploi des salariés.

Dans les droits nationaux étudiés, la décision de licenciement économique relève de la seule compétence de l'employeur dans le cadre de sa liberté de gestion de l'entreprise. Pour autant, cette liberté est plus ou moins affectée par une délimitation et un encadrement des causes du licenciement.

Le droit français apparaît à cet égard singulier car non seulement les motifs économiques de licenciement sont limités et précis, mais aussi le juge opère un contrôle substantiel de la justification du licenciement économique à travers l'appréciation de la cause réelle et sérieuse. Les autres États confèrent à l'employeur une plus grande liberté, en renvoyant à des causes génériques et par là même plus souples, allant généralement de pair avec un contrôle judiciaire plus limité et plus faible.

Au-delà de ces disparités, l'idée prévaut dans tous les États que le licenciement économique doit être l'*ultima ratio* : la rupture des contrats de travail n'est possible que lorsque le licenciement est inévitable et après épuisement de toute autre solution visant au maintien de l'emploi. Mais ce principe porte en réalité sur les mesures à mettre en œuvre pour éviter les licenciements, ou permettre le reclassement des salariés ; ce qui constitue un second niveau de responsabilité de l'employeur.

Cette responsabilité de l'employeur peut d'abord se mesurer à travers les obligations sociales de l'entreprise dans le reclassement des salariés licenciés. Or, le degré de responsabilisation de l'employeur dans l'accompagnement des licenciements connaît des sorts divers d'un pays à l'autre.

Le droit français repose en la matière sur le principe de la responsabilité sociale pleine et entière de l'employeur. Au fil des réformes, la logique du reclassement l'a emporté très franchement sur la logique indemnitaire tant à travers les obligations générales de formation, d'adaptation et de reclassement, qu'à travers l'obligation particulière d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi dont le reclassement constitue la colonne vertébrale. Le plan dont la finalité est de maintenir les emplois et/ou faciliter le reclassement doit correspondre à un standard légal soumis à un contrôle administratif mais surtout judiciaire rigoureux pouvant déboucher sur la nullité des licenciements.

Sur le terrain du reclassement externe, le dispositif français de responsabilisation de l'employeur repose sur une dualité de régime. D'un côté, une responsabilité réduite dans les PME et les petits licenciements, puisque la charge et le pilotage de la reconversion sont transférés au service public de l'emploi. D'un autre côté, les grandes entreprises ou groupes sont davantage responsabilisés tant du point de vue de leur responsabilité territoriale (revitalisation des bassins d'emploi) que de la transition professionnelle des salariés (congé de reclassement).

Incontestablement, les obligations mises à la charge de l'employeur en termes de reclassement interne, et plus encore externe, apparaissent plutôt atypiques dans le paysage européen. Alors que le droit français érige l'employeur en premier garant de la réinsertion professionnelle des salariés sur le

marché du travail, les autres ordres y attachent une importance secondaire, voire marginale.

Dans le cas de l'Allemagne, la responsabilité de l'emploi est en quelque sorte « partagée ». L'examen des moyens d'éviter ou de limiter les licenciements s'impose bien à l'employeur mais il est l'objet des discussions qui se déroulent en amont entre l'employeur et le conseil d'établissement lors de la négociation sur la restructuration. Dans un second temps, un plan social sera négocié, selon l'arbitrage des partenaires sociaux pour compenser ou limiter le préjudice économique de ceux dont le licenciement est *in fine* inévitable.

Dés lors, le plan social n'a ni la même nature ni les mêmes finalités que le plan à la française qui envisage aussi bien les alternatives au licenciement que les mesures de reclassement. Le plan dans le droit allemand n'est que résiduel. Il se contente le plus souvent de prévoir et de quantifier les indemnités servant à compenser le préjudice financier dû à la restructuration dans la mesure où les indemnités légales de licenciement n'existent pas.

Traditionnellement, la réinsertion dans l'emploi relève de la responsabilité en aval des pouvoirs publics sur le marché du travail. Néanmoins, cette distribution des rôles est infléchie dans son ordonnancement depuis la loi de 1998 par la possibilité de subventions publiques pour mesures du plan social destinées à promouvoir le reclassement externe des salariés en complément ou remplacement des indemnités de licenciement. De même, la responsabilité de l'employeur dans le reclassement externe des salariés est aussi sollicitée à travers un autre dispositif de chômage partiel dans le cadre d'une société de promotion de l'emploi dont l'employeur supporte en partie ou en totalité le coût dans le cadre d'une relation contractuelle. Ces nouvelles mesures marquent le passage progressif d'une logique purement indemnitaire à une logique d'accompagnement des personnes dans laquelle l'entreprise est partie prenante.

En Italie et en Espagne, la responsabilité sociale de l'employeur résulte au principal de sa responsabilité financière.

Dans le cas italien, il n'y a pas d'obligation légale d'élaborer un plan, au sens français, même si la concertation avec les syndicats doit porter sur les mesures pour éviter ou limiter les licenciements et leurs conséquences. Mais cette déresponsabilisation de l'employeur est contrebalancée dans les faits par des incitations pécuniaires à la prise en charge du reclassement par l'employeur, même si la réinsertion des licenciés incombe au premier chef à l'appareil public.

Enfin en Espagne, même si les textes prévoient la présentation d'un plan social dans les entreprises d'au moins 50 salariés, son contenu vise non pas

tant à impliquer l'employeur dans des mesures actives d'accompagnement qu'à chiffrer le montant des indemnités de licenciement au demeurant souvent élevé.

La responsabilité sociale de l'entreprise peut également découler des règles qui régissent la sélection des salariés licenciés. Généralement, le choix des salariés licenciés doit s'effectuer en fonction de critères objectifs et non discriminatoires, et tenir compte de critères sociaux visant à protéger les salariés les plus vulnérables. Si la situation de famille, l'âge et l'ancienneté sont des critères très présents, les besoins de l'entreprise et le critère des qualités professionnelles offrent aux entreprises des marges de manœuvre dans l'ordre des départs.

Mais les contraintes pesant sur l'employeur varient là encore, dans leur intensité – faibles en Espagne, plus fortes ailleurs – et selon le rôle plus ou moins grand dévolu à la négociation collective.

Ainsi, pour ne citer que deux extrêmes, en France, l'employeur décide seul des critères, à défaut de dispositions conventionnelles, et les représentants du personnel sont simplement consultés sur ces critères mais ne sont pas impliqués dans le choix nominatif des salariés licenciés. En Allemagne au contraire, les représentants du personnel participent à la désignation des salariés licenciés par le biais du droit de codétermination qui lie la décision de l'employeur à l'avis favorable du conseil d'établissement.

1.2. La participation des représentants des travailleurs

Dans le cadre des restructurations, la concertation entre la direction et les représentants des travailleurs est un dénominateur commun à tous les systèmes nationaux. Cette approche a été promue par les institutions communautaires car jugée apte à concilier protection du salarié et adaptation de l'entreprise. L'implication des représentants des travailleurs est ainsi devenue un axe majeur dans la gestion des restructurations.

A cet égard, la norme communautaire s'inscrit dans une logique procédurale préventive, plus que dans une logique indemnitaire. Elle met à la charge de l'employeur une obligation d'information et de consultation des représentants des travailleurs en temps utile sur le projet de licenciement collectif.

L'objet de la consultation doit porter *a minima* sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement ou à la reconversion. Le législateur communautaire a assigné un but, une finalité substantielle à cette consultation qui est « d'aboutir à un accord ».

Par rapport à ce schéma directeur, on rencontre des différences graduées de conception entre Etats membres quant à la nature des obligations procédurales en lien avec leur système propre de relations professionnelles : logique d'information – consultation pour les uns, logique de négociation collective pour les autres.

En France, les projets de restructuration et de réduction des effectifs sont légalement soumis à un simple échange de points de vue entre les partenaires, l'accord y est possible mais non obligatoire. Les lois successives n'ont pas désavoué entièrement les choix primitifs du droit français : le comité d'entreprise est saisi pour émettre un avis qui ne lie pas l'employeur, l'élaboration des mesures de reclassement reste de la responsabilité unilatérale de l'employeur, le recours au contrôle externe du juge apparaît toujours comme un palliatif au déficit de dialogue social dans l'entreprise. On observe néanmoins sur la dernière période des évolutions, sans que l'on puisse parler de bouleversements. Dans un premier temps, le législateur a privilégié une extension des prérogatives du comité d'entreprise dans le cadre des procédures légales d'information et de consultation. Cette démarche a atteint son paroxysme avec la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui faisait du comité d'entreprise un organe d'opposition plus qu'un acteur de la négociation (Favennec-Héry, 2002). Cette orientation est désormais infléchie au profit d'une volonté de développement du dialogue social interne recherchée dans la légalisation des accords de méthode. D'abord dédiés à la substitution d'une procéduralisation conventionnelle aux procédures légales d'information et de consultation du comité, ces accords voient leur champ s'élargir, depuis la loi du 18 janvier 2005, à d'autres thèmes plus substantiels dont les conditions de l'établissement d'un plan négocié et le contenu du plan lui même.

Malgré ces ouvertures vers un traitement négocié des restructurations, le droit français est encore en retrait par rapport à la logique du dialogue social telle qu'elle est appréhendée par d'autres Etats européens.

Ainsi la loi allemande repose directement sur le modèle de la dialectique du dialogue social dans lequel la conclusion d'accords collectifs tant sur la restructuration que sur le plan est au cœur du dispositif. Dans une première phase, l'employeur est tenu en cas de projet « de modification de l'établissement » d'une obligation de négocier avec le conseil d'établissement un accord « de compensation des intérêts » qui a pour objet essentiel l'organisation de la restructuration. Si un compromis ne peut être trouvé, le processus de négociation formelle pourra se poursuivre sous la médiation du président de l'office du travail du Land ou la conciliation d'un comité paritaire. Après ou concomitamment à la conclusion de cet accord, la loi oblige alors l'employeur à négocier avec le conseil d'établissement un plan social visant à la

compensation et la réduction des inconvénients économiques de la restructuration, dont le contenu est surtout indemnitaire. Le pouvoir légal de codétermination du conseil d'établissement s'exprime ici pleinement puisqu'en cas d'échec des négociations, il peut imposer la conclusion d'un plan social en ayant recours au comité paritaire qui facilitera la conclusion d'un accord, ou à défaut établira le plan s'imposant à l'employeur.

L'Italie se rapproche du système allemand en partageant l'idée que les intérêts des salariés sont mieux assurés dans le cadre d'une négociation sociale, même si l'organisation de la concertation y est plus complexe. En effet, la procédure qui consiste en un examen conjoint avec les syndicats du projet de restructuration élaboré par l'employeur se finalise souvent par la conclusion d'un accord visant à protéger l'emploi à travers l'adoption de mesures substitutives au licenciement ou de mesures sociales d'accompagnement. La négociation n'y est pas en théorie une obligation mais certaines caractéristiques du système juridique italien incitent à la conclusion d'un accord. D'abord, l'administration a un rôle de médiateur déterminant dans la poursuite du dialogue social pour parvenir à un accord entre les parties. Ensuite, la protection effective des procédures est soumise au contrôle du juge judiciaire qui vérifie le respect de la procédure par l'employeur au cours de l'examen conjoint. Or le juge présume que la négociation s'est déroulée dans le cadre d'une procédure conforme lorsque les parties sont parvenues à un accord ou que la décision de l'employeur n'a pas fait l'objet de contestation de la part des syndicats. Cette vertu de l'accord fait obstacle aux contestations individuelles des salariés et préserve l'employeur des lourdes conséquences d'une nullité de la procédure, dont la réintégration des salariés licenciés.

En Espagne, l'information et la consultation des représentants portent sur les motifs du licenciement et les moyens d'éviter les licenciements ou d'atténuer leurs effets. L'employeur doit négocier de bonne foi avec le comité d'entreprise pour parvenir à un accord. L'issue de la procédure de consultation par la conclusion ou non d'un accord a ensuite un impact décisif sur le régime d'autorisation administrative du licenciement ce qui peut constituer un aiguillon efficace pour négocier.

1.3. L'intervention de l'administration

Le rôle de l'administration du travail ne constitue qu'un angle de vue partiel car le rôle de l'acteur public va bien au-delà ne serait-ce que parce que les restructurations et licenciements économiques ont des conséquences majeures sur le marché du travail et s'inscrivent aussi dans les politiques publiques nationales en la matière.

L'intervention de l'autorité administrative et son degré d'implication ont donné lieu à des formes différentes selon la législation et/ou les pratiques sociales des Etats membres et suivant les époques.

Cependant, le modèle dominant, et en expansion, est celui du pouvoir d'influence de l'administration qui s'appuie sur différents moyens dont des moyens financiers pour lui permettre de peser concrètement sur la décision de l'employeur et d'encourager la recherche de solutions négociées.

En Italie, ce pouvoir d'influence s'exerce par le rôle de conciliation voire de médiation qui est imparti à l'administration pour encourager et faciliter le dialogue entre les partenaires sociaux. L'autorité publique intervient en effet dans le processus de consultation au cas où les partenaires sociaux ne parviendraient pas à un accord à l'issue d'un premier round des négociations. Lors de la deuxième phase de négociation « assistée », elle orchestre et participe activement à la concertation en formulant des propositions visant à réactiver le dialogue social. Le soutien de l'autorité publique passe aussi par l'octroi d'avantages financiers dans le but d'inciter l'employeur à conclure un accord avec les syndicats sur des solutions substitutives au licenciement.

En France, l'administration vérifie le respect de la procédure de consultation et l'établissement des mesures d'accompagnement. Mais le législateur a clairement opté en 1986 pour un transfert du contrôle vers le juge judiciaire et dépossédé en grande partie l'administration de pouvoirs juridiques de contrainte ou de censure. En revanche, l'administration dispose d'une palette de moyens d'intervention qui va de l'alerte en passant par le conseil, la médiation, la négociation. Ce rôle de régulateur tout au long de la procédure s'appuie sur différents instruments d'incitation ou de pression dont les aides publiques aujourd'hui centrées de manière plus sélective sur les mesures actives visant à développer le reclassement et l'employabilité des salariés licenciés.

Traditionnellement différente, la situation en Allemagne évolue dans la même direction. Autrefois, le rôle de l'administration apparaissait limité car elle était simplement informée. Sa mission se bornait pour l'essentiel à faire face à l'arrivée des salariés licenciés sur le marché du travail. Aujourd'hui, le développement des subventions par les pouvoirs publics de mesures de reclassement ou de reconversion lui permet de peser davantage en amont sur les comportements des partenaires sociaux et le contenu des plans sociaux.

En contrepoint des trois systèmes précédents, l'ordre juridique espagnol continue à fonder le régime du licenciement collectif sur un pouvoir de contrôle du licenciement en le subordonnant à une autorisation administrative préalable. Néanmoins, cette légitimation administrative dépend de l'issue des consultations engagées avec les représentants des travailleurs. En effet,

en présence d'un accord, l'administration l'entérine et l'autorisation est systématiquement accordée sauf si l'administration établit une fraude dont elle saisit l'autorité judiciaire. En revanche, à défaut d'accord, le pouvoir d'autorisation et de contrôle approfondi joue à plein y compris sur la réalité du motif économique. Cette dualité rejoint l'idée de promotion de l'application de règles négociées.

II. Des dynamiques convergentes dans la gestion des restructurations

Si l'analyse du rôle des principaux acteurs du licenciement économique met en évidence des normes juridiques diversifiées en Europe, la gestion actuelle des restructurations se caractérise par des dynamiques convergentes.

Ce rapprochement s'opère sous la pression de nombreuses critiques formulées à l'encontre des restructurations qui n'atteindraient nulle part les objectifs escomptés en termes de sécurité de l'emploi (Bruggeman, Paucard, 2003) et d'une forte sensibilisation européenne au thème des « restructurations socialement responsables » (ILO, 2000 ; Igalens, Vicens, 2005).

Les dynamiques actuelles reflètent la prise en compte d'un cadre d'analyse des restructurations élargi à une approche à la fois temporelle et spatiale.

La France n'échappe pas à une telle évolution que des dispositions législatives récentes pourraient contribuer à renforcer.

II. 1. Une approche temporelle des restructurations

Cette dimension recouvre deux aspects principaux que sont, d'une part, une démarche de prévention et d'anticipation des changements à travers l'intensification du partenariat et du dialogue social et, d'autre part, une démarche d'accompagnement des salariés dans un souci d'adaptation aux besoins des individus et de professionnalisation des acteurs du reclassement.

A. Une logique de prévention et d'anticipation

Les mutations considérées comme une caractéristique de l'économie actuelle nécessitent une approche anticipée et accompagnée du changement, laquelle est considérée comme un gage de succès des restructurations (Kaisgruber, Knoll, 2000).

L'importance de la mise en œuvre d'une telle démarche est soulignée à maintes reprises par les instances et politiques européennes : le groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles, la stratégie européenne pour l'emploi ou encore l'Observatoire européen du changement.

L'accent est mis également sur les modalités de cette anticipation. Ainsi, « pour anticiper les évolutions à venir, éviter ou limiter au maximum les effets négatifs pour les salariés », une démarche de prévention repose d'abord sur un dialogue avec les salariés et leurs représentants sur la base d'une information aussi transparente et complète que possible. Cette exigence est relevée par la directive du 20 juillet 1998 ou encore par les « Orientations de référence » de 2003. Elle repose ensuite sur la nécessité de maintenir et de développer les compétences et les qualifications des salariés.

En France, la prévention et l'anticipation s'intègrent en droit interne dans le concept de gestion prévisionnelle des emplois qui fait l'objet de plusieurs interventions législatives depuis une quinzaine d'années (Kerbourc'h, 2002).

Cette démarche implique d'abord que l'employeur élabore des prévisions portant sur l'évolution de l'emploi qui doivent faire l'objet d'une information et d'une consultation des représentants du personnel ainsi que de négociations. Elle repose ensuite sur des politiques publiques qui recouvrent de multiples dispositifs tels les aides à la gestion prévisionnelle de l'emploi ou à la mobilité. Elle mobilise enfin de nombreuses structures et outils d'anticipation et de prévention tels la Mission interministérielle des mutations économiques, les observatoires régionaux sur l'emploi ou encore les tableaux de bord départementaux des risques.

Pourtant, malgré cet arsenal de lois et de dispositifs, la France se caractérise dans les faits par une faible anticipation. Ainsi, la mise en œuvre de l'obligation de consultation annuelle du comité d'entreprise reste dans la pratique très formelle et ne donne guère lieu à une réelle confrontation de la nature des qualifications aux besoins d'évolution (ENA, 2004).

Face à ce constat, la loi du 18 janvier 2005 vise à encourager au sein des entreprises et des branches le développement d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ainsi que l'anticipation des mutations en donnant une nouvelle ampleur au dialogue social et à la négociation.

Aussi le champ de la négociation obligatoire se trouve étendu tous les 3 ans dans les entreprises ou groupes d'au moins 300 salariés. La même obligation est relayée au niveau des branches afin que les petites et moyennes entreprises puissent bénéficier de cette logique d'anticipation. Cette négociation concerne désormais les modalités d'information et de consultation du comité d'entreprise sur la stratégie globale de l'entreprise et ses effets prévisibles sur l'emploi. Elle concerne également le dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que les mesures d'accompagnement tant en termes de mobilité des salariés que de formation et de validation des acquis de l'expérience. En la matière, ces dispositions doivent

être mises en perspective avec les textes de 2003 et 2004 sur la formation professionnelle tout au long de la vie qui tendent au maintien et au développement de l'employabilité des salariés notamment au bénéfice des plus fragiles. Ce contexte pourrait contribuer à l'essor effectif de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Par ailleurs, les nouveaux dispositifs cherchent à favoriser un traitement négocié et si possible à froid des restructurations et des licenciements économiques à travers la conclusion d'accords de méthode. Un premier bilan de ces accords fait apparaître un réel développement de la négociation sur les restructurations au niveau des entreprises et des groupes. Cette négociation se caractérise principalement par un souci de sécurité juridique, une volonté d'adapter les délais et les procédures aux nécessités des restructurations et enfin, un renforcement des moyens d'information et d'intervention des représentants du personnel. Autant d'éléments qui rapprochent la France d'une tendance dominante en Europe où existent sous des modalités variées de nombreux dispositifs incitatifs à l'accord.

B. Une logique d'accompagnement

Les mesures d'accompagnement s'entendent comme l'ensemble des actions visant à compenser le préjudice de la perte de l'emploi, à favoriser les modalités de départ de l'entreprise et de reclassement des salariés. Partout en Europe s'est en effet progressivement affirmée la nécessité de combiner des mesures de garantie de ressources et de continuité de la protection sociale et des mesures d'accompagnement sur le marché du travail. Cette complémentarité s'inscrit dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et des lignes directrices chargées de décliner les piliers de cette stratégie. Cette complémentarité s'inscrit aussi dans des contextes nationaux divers mais marqués pour beaucoup par des réformes récentes.

Seules les modalités d'accompagnement et de prise en charge des salariés seront abordées afin de qualifier les nouveaux dispositifs français en matière de licenciement économique au regard de ces priorités européennes et des grandes tendances de politiques de l'emploi dans les pays européens. Celles-ci révèlent une volonté générale de réformer l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs, de renforcer les liens entre indemnisation et placement et de rechercher une meilleure efficacité du système de placement.

Deux de ces tendances retiendront l'attention car elles se trouvent confortées en France par des dispositions récentes : l'une concerne les outils d'accompagnement avec une évolution vers une individualisation des aides au retour à l'emploi, l'autre a trait aux acteurs du reclassement avec une réor-

ganisation des services publics de l'emploi et un recours accru aux prestataires privés (Joly, 2005).

S'agissant de la première tendance, l'individualisation des prestations de retour à l'emploi marque la prise en compte des caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi identifiées en termes d'atouts ou de handicaps. L'analyse de la mise en œuvre de cette individualisation dans quelques pays européens permet d'identifier une démarche commune qui repose sur un diagnostic précoce des demandeurs d'emplois au cours d'un entretien individualisé sur la base duquel est élaboré un plan d'action définissant les actions à la charge du demandeur d'emploi et l'offre de prestations du service public de l'emploi.

Ces principes se retrouvent en France à travers les mesures successives appliquées aux licenciés économiques : conventions de conversion, Pare anticipé, convention de reclassement personnalisé. Ce dernier dispositif issu de la loi de 2005 permet aux salariés de bénéficier d'actions de soutien psychologique, d'orientation, d'évaluation des compétences professionnelles et de formation destinées à favoriser le reclassement. Il s'adresse aux salariés des entreprises de moins de 1 000 employés qui ne peuvent bénéficier d'un congé de reclassement et tend ainsi à réduire les inégalités de traitement entre les salariés des petites et des grandes entreprises.

S'agissant de la seconde tendance relative aux acteurs du reclassement, les évolutions récentes relevées en Europe concernent la réorganisation des services publics de l'emploi et l'ouverture à des prestataires privés.

En Allemagne par exemple, différentes lois dans le prolongement du rapport Hartz ont été adoptées depuis 2002 pour tendre à une meilleure efficacité du service de placement : modernisation des structures publiques du placement dont la gestion est davantage orientée vers la performance et rôle croissant des prestataires privés par la mise en place de nouveaux dispositifs tels le recours au travail temporaire, l'externalisation des prestations de réinsertion professionnelles. Des dispositifs comparables ont été introduits depuis peu au Royaume Uni, aux Pays Bas, au Danemark...

Ces orientations sont également présentes en France où la rénovation du service public de l'emploi a été entreprise notamment à partir des recommandations du rapport Marimbert (Marimbert, 2004). L'objectif est de remédier à l'éclatement du dispositif d'intervention en faveur des chômeurs par la mise en commun des moyens des diverses composantes du service public de l'emploi. En ce sens, les maisons de l'emploi sont appelées à constituer à la fois un lieu de proximité pour les demandeurs d'emploi mais aussi un lieu de coordination entre les différents acteurs.

L'offre de prestations à l'égard des demandeurs d'emploi se diversifie aussi en France par le recours possible au marché, la loi ayant mis fin au monopole public de placement au profit de l'ANPE, au demeurant peu respecté dans les faits.

Lors des processus de restructuration, les cabinets d'outplacement se voient confier le reclassement externe des salariés dans le cadre des plans de sauvegarde de l'emploi. Dans ce marché du reclassement d'une grande diversité, des interrogations apparaissent quant à l'efficacité des actions menées en raison de l'évaluation très partielle et parfois contestée des résultats en termes de retour à l'emploi. Ces constats ont ainsi conduit à l'émergence d'un débat en France sur la nécessité de labelliser les acteurs et les démarches de reclassement (Junghans, 2004).

Ces constats conduisent par ailleurs à rappeler l'importance de la mise en place d'un suivi des effets des restructurations. L'insuffisance voire l'absence de suivi des restructurations est unanimement soulignée par la littérature (Mallet *et al.*, 1997) quant à l'évaluation des effets sur l'organisation du travail, les compétences, le climat social ou sur les trajectoires professionnelles des salariés licenciés. Cela est aussi vrai s'agissant de l'évaluation de l'efficacité de l'ensemble des dispositifs de reclassement.

Pourtant, les incitations à réaliser ce suivi des restructurations sont nombreuses tant de la part des partenaires sociaux européens que du législateur français. A ce titre, la loi de modernisation sociale en 2002 renforce les conditions de suivi de la mise en œuvre du plan de sauvegarde de l'emploi en créant une obligation de suivi paritaire sur les opérations de reconversion, la qualité des prestataires et les personnes licenciées elles-mêmes.

II.2. Une approche spatiale des restructurations

Le territoire tend à devenir un élément primordial de la recherche d'une meilleure efficacité des politiques publiques d'emploi mais aussi l'un des enjeux des restructurations.

Ainsi, la Commission européenne identifie la responsabilité territoriale comme l'un des principes essentiels à intégrer lors des opérations de restructurations et a mis en place des dispositifs, dont les fonds structurels, qui apportent un soutien financier aux reconversions des zones en difficulté structurelle pour favoriser la diversification, la revitalisation et le désenclavement.

Cette prise en compte du territoire se manifeste également en France. Les pouvoirs publics interviennent massivement par le jeu de nombreux dispositifs – tels les zones franches urbaines, primes régionales à l'emploi, convention d'aide à la mobilité géographique, pôles de compétitivité – et de grandes entreprises se sont volontairement impliquées dans les actions de

re-développement économique avant même que le législateur ne crée d'obligations en la matière.

Cette approche territoriale des restructurations se justifie par leurs retombées directes et immédiates sur l'emploi mais aussi à plus long terme sur les territoires et les systèmes productifs locaux. Les restructurations entraînent en effet une déstabilisation du tissu d'entreprises et des bassins d'emploi qui est à la fois un handicap pour la reconversion des salariés et, à moyen terme, un facteur d'affaiblissement durable de l'économie locale (Raveyre, 2003).

Ces observations ont contribué à l'apparition en France de plusieurs obligations à la charge des entreprises au travers desquelles l'Etat entend les responsabiliser à l'égard de leur territoire d'implantation affecté par les restructurations. Cette responsabilisation s'exerce désormais dans un contexte de mobilisation de l'ensemble des acteurs et de réorganisation de l'intervention des pouvoirs publics.

a. Le territoire comme nouvel espace d'obligations

La dimension territoriale des restructurations a été abordée en France depuis 2002 par le biais de nouvelles obligations légales pesant sur l'entreprise.

Il s'agit, d'une part, de l'obligation d'information sur le projet de restructuration mise à la charge du donneur d'ordres à l'égard de ses sous-traitants qui vise à leur permettre d'anticiper d'éventuelles difficultés et d'engager rapidement un dialogue avec leur propre comité d'entreprise. La prise en compte par la loi des effets des restructurations sur les sous-traitants est novatrice et peu fréquemment abordée en Europe (UET, 2003) alors que ses effets en chaîne peuvent aussi gravement fragiliser voire déstabiliser un bassin d'emploi.

Il s'agit, d'autre part, du principe de réactivation du bassin d'emploi par lequel le législateur entend impliquer l'entreprise au regard des conséquences locales des licenciements économiques dont l'ampleur affecte l'équilibre du bassin d'emploi. Ce principe d'abord inscrit dans la loi de 2002 (article 118) a été ensuite aménagé par la loi de 2005. Ces dispositifs, dont le champ d'application exclut les entreprises faisant l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, diffèrent dans leur contenu selon la taille de l'entreprise.

Les entreprises ou groupes d'entreprises employant plus de 1 000 salariés doivent contribuer à la création d'activités, au développement des emplois et atténuer les effets du licenciement envisagé sur les autres entreprises dans le ou les bassins d'emploi. Cette contribution fera l'objet d'une convention entre l'entreprise et le préfet qui détermine la nature, les modalités de fi-

nancement et de mise en œuvre des actions prévues. Toutefois, un accord collectif peut se substituer à cette convention lorsqu'il comporte des engagements financiers à hauteur de la contribution légale qui ne peut être inférieure à deux fois la valeur mensuelle du SMIC par emploi supprimé. En l'absence de convention ou d'accord collectif en tenant lieu, les entreprises versent au Trésor public une contribution par emploi supprimé qui est alors doublée.

Quant aux entreprises dont l'effectif est compris entre 50 et 1 000 salariés, le processus est allégé. Non seulement, il appartient à l'Etat de décider de l'opportunité d'une telle action mais aussi du montant et des modalités de la contribution de l'entreprise. Celle-ci est définie d'un commun accord avec le préfet en tenant compte de la situation financière de l'entreprise et du nombre d'emplois supprimés.

Par ailleurs, quel que soit l'effectif de l'entreprise, une étude dite d'impact social et territorial prescrite par le représentant de l'Etat peut constituer un outil d'information et d'aide à la décision sur les actions de revitalisation financées par l'employeur.

Cette préoccupation touchant à la dimension territoriale des restructurations s'est déjà concrétisée par des actions de terrain. Un premier bilan de la mise en œuvre de l'article 118 de la loi de modernisation sociale recense une cinquantaine de conventions de réactivation des bassins d'emploi signées entre l'Etat et les entreprises, entre juillet 2002 et mars 2004. Ces accords sont pour beaucoup qualifiés de « qualité » et se caractérisent par une marge de manœuvre importante laissée aux acteurs de terrain tant dans la définition du bassin d'emploi que dans la durée de la convention ou leur contenu.

Cette prise en compte de la dimension territoriale des restructurations pourrait enfin trouver d'autres prolongements dans la mise en place du contrat de transmission professionnelle dont l'objectif est de mettre immédiatement en relation les licenciés économiques et les entreprises du bassin d'emploi. Il s'agit de créer des agences locales pour l'emploi qui proposeraient aux salariés des entreprises en restructuration des contrats à durée déterminée de l'ordre de 12 à 18 mois dans le cadre desquels ils seraient mis à disposition d'entreprises du bassin d'emploi ou encore bénéficieraient de formations. Une réflexion a été engagée sur cette logique de portage salarial et sur les conditions de sa mise en œuvre qui nécessiteront assurément l'association des différents acteurs du retour à l'emploi.

b. Le territoire comme nouvel espace de partenariat

Le territoire est envisagé comme le lieu où peut et doivent s'exercer une responsabilité et une complémentarité de l'ensemble des acteurs en matière de restructurations.

C'est le point de vue, par exemple, des partenaires sociaux européens qui ont rappelé, en 2003, l'importance de la complémentarité et des synergies entre les actions des différents acteurs (employeurs, syndicats, pouvoirs publics territoriaux) lorsque les mutations économiques ont des répercussions profondes sur l'ensemble d'une région ou d'un territoire. L'importance de ce partenariat, pour favoriser le développement de nouvelles activités économiques génératrices d'emplois, pour gérer les reclassements et améliorer le fonctionnement du marché du travail local, a été mise en exergue dans le cas de grandes régions en reconversion.

Face à la multiplicité des acteurs, à la nécessité d'adopter une approche d'anticipation et d'articulation des restructurations aux territoires, l'acteur public a évolué dans le sens de mieux coordonner ses propres actions et de se doter de moyens opérationnels d'intervention.

Ainsi le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de décembre 2002 a-t-il créé un nouveau dispositif afin de mettre en œuvre une démarche globale de mobilisation pour l'emploi. Il appartient désormais à la Mission interministérielle sur les mutations économiques de veiller à la cohérence de la politique du gouvernement, d'animer et de coordonner les actions des ministères en s'appuyant sur des études, des relations régulières avec les entreprises, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Conclusion

Cette configuration des restructurations en France, fondée sur une approche élargie aux dimensions temporelle et territoriales des mutations, est trop récente pour que soit portée une appréciation globale sur sa capacité à sécuriser l'emploi et favoriser le reclassement. C'est pourtant là un sujet fondamental que celui de l'efficacité des dispositifs d'accompagnement des restructurations, tant du point de vue économique, social, que territorial.

Cette situation génère des pistes de réflexion nouvelles, voire des propositions de changement radical, sous l'impulsion de certains travaux montrant l'impact négatif sur le marché du travail d'une protection de l'emploi trop élevée. Pour l'heure ce modèle ne semble pas avoir la faveur des pouvoirs publics, dont les réflexions s'acheminent vers une autre voie. Celle-ci s'articule, d'abord, autour de principes et d'objectifs incitant à plus de dialogue, plus d'accompagnement, plus d'anticipation, plus d'adaptabilité. Elle repose, ensuite, sur des dispositifs conçus et mis en œuvre de façon pragmatique : observation de pratiques d'entreprises, emprunt de dispositifs en vigueur à l'étranger, légalisation à titre expérimental, puis – après évaluation – pérennisation des mesures. Cette autre voie propose, enfin, une méthode qui prône

la régulation par le dialogue social et la négociation, s'orientant ainsi, au-delà d'une gestion négociée des licenciements en situation de crise, vers une « gestion de croisière réfléchie et programmée des effectifs et des compétences » (Balmay, 2004).

Références bibliographiques :

- Balandi G.G., Reynès B. (2001), « Systèmes nationaux de licenciement économique et droit communautaire », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 446, mars, p. 193.
- Balmay D. (2004), « Le licenciement économique : du contrôle à la négociation? », *Droit social*, n°3, mars.
- Bruggeman F., Paucard D. (2003), « Restructurations : pratiques françaises, dispositif d'accompagnement et rôle de l'expert », in *Regards*, Les Cahiers de SYNDEX, Restructurations, n°2.
- ENA (2004), *Séminaire relatif au dialogue social, dialogue social et restructurations*, direction des études.
- Favennec-Héry F. (2002), « Licenciement économique – du contrôle « a priori » à la responsabilité « a posteriori » de l'entreprise », *Revue de jurisprudence sociale*, Lefebvre F., avril, p.287.
- Igalens J., Vicens C. (2005), « Vers des restructurations socialement responsables ? », *Management et avenir*, n°3.
- International Labour Office, European Business Forum (2000), *Socially Responsible Enterprise Restructuring*, Joint working paper.
- Joly B. (2005), « Politiques de l'emploi en Europe : les grandes tendances chez les voisins de la France », *Droit social*, p. 12 et suiv.
- Junghans P. (2004), « La loi sur les restructurations pousse à encadrer les cabinets de reclassement », *La Tribune*, 27 octobre.
- Kaisergruber D., Knoll M. (2000), « La gestion des crises industrielles locales en Europe », *Les Cahiers du groupe Bernard Brunhes*, n° 6.
- Kerbourc'h J-Y. (2002), « L'insaisissable droit de la gestion prévisionnelle de l'emploi », *Travail et protection sociale*, Edition du juriscasseur, juin, p 134.
- Mallet L., Reynès B., Teyssier F., Vicens C. (1997), « A quoi servent les Plans sociaux ? », *Revue travail et emploi*, n°72, p.79-99.
- Marimbert J. (2004), Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, janvier.
- Morin M-L, Vicens C. (2001), « Licenciement économique, flexibilité des entreprises et sécurité des travailleurs : les enseignements d'une comparaison européenne », *Revue internationale du travail*, vol. 140, n°1, p. 51.
- Rapport pour la Commission européenne (DG XII), (2000), *Le licenciement économique un risque d'exclusion sociale ?*, contrat n°SOE-2-CT97-3054.
- Raveyre M. (2003), « L'appui au développement local des grandes entreprises comme outil d'accompagnement curatif et préventif des effets sociaux des restructurations », Séminaire européen de Dublin sur les restructurations socialement responsables, 19 et 20 juin.
- Teyssier F., Vicens C. (2001), « La trajectoire des licenciés économiques : un nouvel équilibre des droits », *Travail et emploi*, n° 87, p. 9.
- UET (2003), « La responsabilité sociale des entreprises et les conditions de travail », Rapport pour la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.