

Mieux anticiper et conduire les restructurations en Europe

Une contribution **du Groupe ALPHA**



P. 6

CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS
DES ACTEURS PUBLICS ET SOCIAUX

P. 16

MIEUX ASSOCIER DIALOGUE SOCIAL
ET POLITIQUES PUBLIQUES



En 2008, le Groupe ALPHA a 25 ans.

Au travers de tous ses développements, le Groupe est mu par la volonté :

- d'être présent sur toute la chaîne de l'emploi,
- d'être l'acteur d'un dialogue social constructif et efficace dans l'entreprise et sur les territoires,
- de donner toute sa dimension au développement local.

L'objectif est de contribuer, quelle que soit l'échelle d'intervention – individu, entreprise, territoire – à **promouvoir un développement social et économique durable**.

Depuis 1983, sous l'impulsion des lois Auroux de 1982, le Groupe ALPHA s'est rapidement imposé comme le leader des cabinets d'analyse financière spécialisés dans l'assistance régulière aux comités d'entreprise.

Le conseil et l'accompagnement opérationnel des représentants du personnel sur le terrain des restructurations ont ancré sa présence et son expertise auprès de tous les comités d'entreprise.

Ceci l'a conduit à étendre son champ d'intervention à toutes les mutations sociales et conditions de travail de l'entreprise ayant un impact sur les salariés – gestion prévisionnelle de l'emploi, analyse du travail, problèmes liés à l'hygiène, à la santé et à la sécurité...

En 2002, le Groupe acquiert la société SODIE, ce qui lui permet de s'impliquer plus activement dans les domaines du **reclassement des salariés** et de **la réactivation des bassins d'emploi**, en aval des restructurations.

Deux ans plus tôt, il a également renforcé son intervention dans le domaine de l'audit et de la gestion **pour les structures de l'économie sociale** et les **collectivités territoriales**.

À l'échelle européenne, la constitution d'une offre d'expertise opérationnelle de haut niveau revêt une importance décisive pour doter l'Europe Sociale et les acteurs syndicaux d'outils cognitifs et réactifs.

Dans cette optique, le **Groupe ALPHA** a développé un réseau d'experts européens, transnationaux et multi-acteurs, aussi bien sur des missions de restructuration ou des études ponctuelles que sur des missions récurrentes de conseil, ce qui lui permet de contribuer à la conduite responsable des restructurations transnationales et d'encourager l'émergence d'un acteur majeur sur la scène sociale européenne : les **comités d'entreprise européens**.



Mieux anticiper et conduire les restructurations en Europe

Le contexte est celui de restructurations permanentes au sein d'une division internationale du travail remodelée par l'élargissement de l'Union européenne ainsi que par la globalisation des échanges et de la production. Ce remodelage affecte la morphologie productive et la distribution géographique des activités (des unités de taille et de durée de vie plus limitée, moins centrées sur l'industrie et plus sur les services...). Il transforme les modes d'organisation et de gestion (segmentation modulaire de la chaîne de valeur, gestion par projets, organisation du travail fondée sur la mobilisation des compétences...). Ce contexte n'est pas spontanément favorable à la qualité des transitions individuelles d'un emploi à l'autre.

Les études empiriques indiquent en effet que le traitement social des restructurations passe encore par un recours massif aux mécanismes de retrait du marché du travail : retraites, préretraites, modalités diverses de départs volontaires. L'exclusion des travailleurs affectés par les restructurations continue ainsi à l'emporter sur les bonnes pratiques. Cette réalité souligne l'enjeu essentiel que représente la mobilité, sous ses formes fonctionnelle et géographique, comme outil d'adaptation pour les salariés, les entreprises et les territoires. Une meilleure action collective et publique, incitative à des pratiques innovantes, est donc souhaitable.

Le Groupe ALPHA a impulsé et coordonné récemment plusieurs projets portant sur une meilleure connaissance des processus de restructuration afin d'améliorer leur anticipation et leur conduite. Le projet AgirE (*Anticiper pour une gestion innovante des restructurations en Europe*), financé par le Fonds social européen, a reposé sur un partenariat européen et pluridisciplinaire destiné à caractériser et à promouvoir les pratiques innovantes à partir d'une série d'études de cas de vingt-six restructurations récentes¹. Le projet *Anticipation, Formation, Mobilités*, mené pour le compte du Ministère français de l'emploi, de la cohésion et du logement, a porté sur les jeux d'acteurs, notamment à l'échelle sectorielle et territoriale, qui conditionnent l'observation, l'anticipation et l'accompagnement des restructurations, en comparant les pratiques françaises à celles d'autres pays². Une étude spécifique a été menée sur les perspectives propres au secteur automobile en Europe, dans le cadre du Forum Restructurations impulsé par la Commission européenne³.

1. *AgirE (Anticiper pour une Gestion Innovante des Restructurations en Europe)*. Chef de projet : Mireille Battut (Groupe ALPHA), coordination scientifique : Marie-Ange Moreau (IUE). Les produits publics du projet AgirE (communications, études de cas, actes de la conférence finale, rapport final) sont disponibles sur le site du projet : www.fse-agire.com.

2. *Anticipation, Formation, Mobilités (anticipation et accompagnement des restructurations)*, Groupe ALPHA, CEREQ, OSE, sous la coordination de Hugues Bertrand, 2007.

3. *Comprehensive analysis of the evolution of the automotive sector in Europe*, Patrick Loire (Groupe ALPHA), Jean-Jacques Paris (Groupe ALPHA), Terry Ward (Alphametrics), Christian Weis (PCG Project Consult), avril 2008, disponible sur le site de la Commission européenne à l'adresse : http://ec.europa.eu/employment_social/restructuring/docs/draft_auto_v3_en.pdf

La **finalité** commune de ces projets est la contribution au renforcement et à la diffusion d'une culture pratique d'anticipation et d'innovation dans la conduite des restructurations : il s'agit de passer d'une gestion seulement curative et d'une anticipation au mieux passive à une action préventive, qui évite les situations de crise par une conduite précoce et négociée des restructurations. Cette conduite du changement assume la prise de risque que comporte la restructuration, afin que son issue constitue une mutation compétitive des activités et une mobilité professionnelle positive des salariés concernés : c'est le double critère de réussite de la restructuration.

Ces projets se sont efforcés de contribuer à cette orientation sur deux plans :

- La promotion de principes de régulation publique des restructurations à l'échelle européenne.
- Le renforcement des capacités de dialogue social dans la conduite pratique des restructurations.



1 CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DES ACTEURS PUBLICS ET SOCIAUX

1.1. Vers une régulation publique des restructurations à l'échelle européenne ?

La gestion des restructurations a besoin de **cadres d'observation et de prospective d'intérêt public**, d'échelle et d'horizon adéquats, adaptés au repérage et à la compréhension des dynamiques productives, marchandes et financières qui influencent le contexte sectoriel et géographique des restructurations. Il s'agit de fournir des références prospectives partagées aux différents acteurs qui concourent à leur anticipation des risques et des opportunités, éclairent la définition de leurs stratégies et décisions et facilitent leur mise en position de négociation.

- La base de données sur les restructurations, élaborée par *l'European Restructuring Monitor* (ERM, Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail), constitue un outil utile qui permet, depuis 2002, le repérage de certaines caractéristiques et évolutions affectant les restructurations à l'échelle de l'Union européenne. La reconnaissance de cet apport ne doit pas dissimuler les faiblesses de l'outil (prioritairement les modalités de collecte de l'information et la couverture partielle des restructurations) et ses limites (la pertinence contestable de la typologie des restructurations et de la nomenclature sectorielle, l'absence de suivi statistique des salariés affectés par les restructurations): ces défauts ne peuvent être corrigés que par une mobilisation, à l'échelle européenne, des canaux administratifs d'information sur les restructurations et les licenciements, tels qu'ils sont prévus par les dispositions réglementaires. Eurostat devrait être impliqué dans ce travail, afin d'œuvrer à sa qualité statistique. La constitution d'un tel système d'informations permettra de **mieux évaluer l'impact**, à court et long termes, **des restructurations sur l'emploi et la croissance en Europe**.
- L'observation et l'analyse des dynamiques générant les restructurations par des **observatoires ou forums multi-acteurs, à l'échelle pertinente de secteurs et de territoires**, dont le périmètre soit approprié à la gestion des restructurations et des trajectoires professionnelles, sont à encourager. Ces observatoires ou forums doivent associer les acteurs sociaux concernés et être dotés des compétences appropriées. Ils auraient pour fonction de tracer la carte prospective des vulnérabilités aux risques de restructuration et de dessiner les scénarii envisageables, en fonction des paramètres macroéconomiques, des mutations productives, de la redistribution géographique des activités (recherche, production, assemblage), des forces et faiblesses des stratégies d'entreprise. Ils ont à prendre en compte les difficultés propres aux PME afin de fournir à celles-ci un cadre d'anticipation dont elles sont le plus souvent démunies.

Quelques informations tirées de la base de données ERM sur les restructurations

L'ERM s'efforce de repérer exhaustivement les restructurations atteignant le seuil de 100 emplois supprimés ou affectant au moins 10 % des emplois sur un site de plus de 250 salariés. Sur les cinq années 2002 à 2006, l'ERM a ainsi recensé en moyenne environ 700 cas annuels de restructuration, associés à des suppressions d'emplois de l'ordre de 550 000 (soit environ 800 emplois supprimés par cas).

Il n'est pas sûr cependant, compte tenu des modalités très empiriques de collecte, que l'exhaustivité visée soit vérifiée et il est probable, au vu de la réduction moyenne mesurée par cas de restructuration, que le seuil effectif de collecte soit plus élevé.

Les restructurations les plus traumatisantes au premier degré sont minoritaires. Les fermetures au sens strict représentent environ 20 % des cas de restructuration et plus de 10 % des suppressions d'emplois. Les délocalisations constituent de l'ordre de 10 % des cas et des suppressions d'emplois et ne manifestent pas une tendance franche à l'augmentation. Certains pays apparaissent plus vulnérables à cette augmentation (comme l'Irlande et le Portugal). Les sociétés étrangères (notamment américaines) sont relativement plus impliquées dans les délocalisations que dans l'ensemble des restructurations. Les Pays d'Europe Centrale et Orientale présentent un profil spécifique : pertes d'emplois dans les entreprises publiques, créations d'emplois dans les entreprises étrangères. Les délocalisations en provenance de l'UE15 se font d'abord vers les PECO et ensuite vers l'Asie. Le vaste ensemble des restructurations dites internes (*internal restructuring*) représente environ la moitié des cas et de l'ordre des deux tiers des suppressions d'emplois. Ces restructurations internes ont évidemment partie liée avec la stratégie de développement international des entreprises concernées, au-delà des délocalisations au sens strict.

L'impact des restructurations est relativement élevé non seulement dans les « vieux » secteurs soumis à menace concurrentielle mais aussi dans les secteurs en développement comme les banques et assurances, les télécommunications.

Les secteurs qui suppriment beaucoup d'emplois via les restructurations peuvent cependant aussi en créer beaucoup (comme le secteur automobile). Comme la prise en compte statistique des gains par l'ERM est cependant incertaine, il n'est pas aisé de distinguer entre l'intensité de la rotation des emplois et l'effet net des restructurations sur l'emploi.

La mesure des délais entre l'annonce et la fin de la restructuration est très variable d'un pays à l'autre. Ce délai s'accroît avec la taille de l'entreprise. C'est un indicateur utile, mais dont l'interprétation correcte ne va probablement pas de soi. L'Allemagne est ainsi le pays où il y a le plus de cas (54 %) supérieurs à 2 ans. C'est peut-être aussi parce que l'annonce est plus précoce qu'ailleurs !

Ces observatoires ou forums constituent le support de procédures sectorielles d'information, de consultation, de négociation sur les perspectives et le déroulement des restructurations. Dans un récent document de travail, la Commission européenne envisage la possibilité de développer des conseils sectoriels « Emploi et qualifications » comme instrument de dialogue social et de prospective sectorielle dans les secteurs soumis à des mutations profondes des structures d'emploi⁴.

Un exemple de dialogue social sectoriel sur les restructurations : l'industrie automobile

Un groupe d'experts de haut niveau (initiative *Car 21*) a travaillé sur les perspectives induites par les mutations de la structure productive et géographique de l'industrie automobile (constructeurs et équipementiers) et par les politiques environnementales, en vue de la mise en place d'un cadre concurrentiel réglementaire pour ce secteur.

À la suite de ce travail, un « forum Restructurations » (octobre 2007) a impulsé, à l'initiative de la Commission Européenne, la recherche d'un partenariat multi-acteurs pour l'anticipation des restructurations dans le secteur automobile.

Cet effort s'est poursuivi par un travail de prospective centré sur l'emploi et les qualifications (*Automotive Sector Skills Workshop*), auquel le Groupe ALPHA a directement contribué : comment attirer des compétences nouvelles dans un secteur qui supprimera nécessairement des emplois de manière à bifurquer vers le bon scénario « vert » de développement sur les plans économique, social et environnemental ?

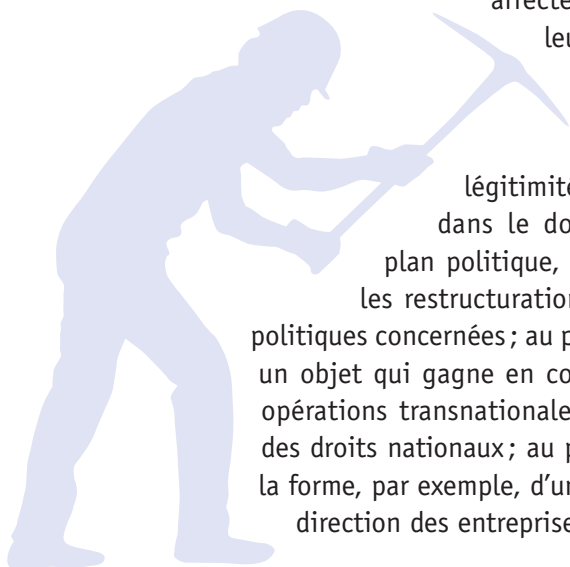
Sous l'impulsion de la Commission, l'Union européenne exprime une orientation plus résolue vers la redéfinition d'une **action publique stratégique dans le domaine de la politique industrielle et des restructurations** : il s'agit de relayer l'action défensive sur les restructurations (les éviter avant tout) par une politique de renforcement des avantages concurrentiels de la base industrielle et de réponse proactive aux besoins de compétences à venir, en mobilisant pôles et territoires. La compatibilité avec une politique de la concurrence davantage à l'écoute des tiers semble être aujourd'hui plus aisée. La politique de la concurrence conserve sa sévérité en ce qui concerne le contrôle des concentrations et reste restrictive à l'égard de la constitution de « champions européens » mais laisse davantage de degrés de liberté dans l'allocation des aides publiques. C'est donc le moment d'œuvrer à un meilleur usage des fonds publics nationaux et européens en vue d'agir positivement sur les restructurations.

4. *Restructurations et emploi, la contribution de l'Union européenne*, SEC(2008)2154, 2 juillet 2008.

➔ A fortiori si elles se renforcent, **les politiques publiques communautaires exercent un effet autonome sur les perspectives de restructuration**. Dans le domaine de la politique environnementale, c'est tangible pour des secteurs tels que les industries automobile et chimique (paquet énergie-climat, *Reach*). Il est souhaitable que l'impact de ces politiques soit évalué, *ex ante* comme *ex post*, et incorporé par les acteurs sociaux à leur effort d'anticipation des restructurations. Abandonner la gestion des conséquences aux seuls Etats nationaux serait une conception mécanique et politiquement peu praticable de la subsidiarité. Les recherches menées dans le cadre du projet AgirE ont ainsi mis en avant la **règle dite des « 3 M »** en vertu de laquelle les restructurations s'inscrivent dans un cadre Multidimensionnel qui nécessite une approche Multi-niveaux et une conduite du changement Multi-acteurs. Il s'agit, en particulier, d'inciter les acteurs politiques et sociaux à prendre en compte sérieusement et explicitement les implications des politiques publiques dans l'anticipation active des restructurations.

➔ **L'organisation et l'engagement des fonds européens** (Fonds structurels, Fonds Social Européen, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation) sont à repenser en fonction des considérations précédentes, en vue d'appuyer concrètement l'action préventive sur le cours des restructurations. Le mode d'emploi du FSE reste empreint de rigidité, face à la dynamique permanente et évolutive des restructurations, tandis que le récent Fonds européen d'ajustement à la mondialisation est dénué de vocation anticipatrice et reste peu sollicité, bien en-deçà de sa dotation pourtant limitée. Les fonds réorganisés pourraient financer des systèmes d'anticipation et de partenariat, en vue de restructurations réussies. La fonction de soutien des salariés affectés par ces restructurations et de sécurisation de leur mobilité serait complémentaire de ces systèmes.

Cette réorganisation des fonds publics européens, en cohérence avec les financements d'origine nationale et privée, aura d'autant plus de légitimité que la responsabilité publique communautaire dans le domaine des restructurations sera clarifiée: au plan politique, avec l'institutionnalisation de **la task force** sur les restructurations, qui a vocation à coordonner les différentes politiques concernées; au plan juridique, en faisant de la « restructuration » un objet qui gagne en consistance communautaire, notamment pour les opérations transnationales, alors qu'il relève aujourd'hui prioritairement des droits nationaux; au plan de la capacité effective de régulation, sous la forme, par exemple, d'un code de conduite énoncé par la Commission en direction des entreprises.



1.2. La conduite anticipée et négociée d'une restructuration en vue de sa réussite économique et sociale

- **Une restructuration est toujours singulière.** Le contexte sectoriel et territorial, la combinaison technologique propre à l'entreprise, la structure et les exigences de son actionnariat, son modèle d'organisation et sa culture, l'interaction des chocs exogènes à l'entreprise et de ses choix productifs et financiers, etc. font de chaque cas de restructuration un cas d'espèce : si des outils généraux (procédures, codes de conduite, instruments financiers...) et les leçons d'autres expériences sont mobilisables, ils ne livrent pas de recettes. L'apport de ces outils est de contribuer **à l'ouverture**, en temps utile et en temps voulu, d'un **espace d'information et de négociation** permettant de révéler et de traiter la réalité des enjeux auxquels sont confrontés l'entreprise et ses salariés. Ils peuvent contribuer au rapprochement de pratiques nationales distinctes, sans supprimer pour autant ces différences : le modèle rhénan associe en principe tôt les représentants des travailleurs aux décisions difficiles, tandis que, dans les pays latins, les carences de cette association conduisent l'Etat à faire sentir son poids sur les instances de différents niveaux ; la diffusion généralisée du modèle anglo-saxon tend, en revanche, à déporter le pouvoir de décision du côté d'acteurs financiers pesant lourdement dans la vie des entreprises, y compris au sein des pays relevant du modèle rhénan. En clair, il ne suffit pas de vouloir reproduire des bonnes pratiques. L'apprentissage des pratiques innovantes est donc un cheminement.
- **La conduite pratique de la restructuration** va dépendre des ressources de différents ordres que sont à même de mobiliser ses acteurs. Lorsque la répartition de ces ressources, entre les acteurs patronal, syndical, territorial... est par trop asymétrique, ce n'est évidemment pas favorable à une anticipation partagée et à une conduite négociée de la restructuration. Il s'agit de **ressources cognitives** (la représentation que chaque acteur se fait de la situation de l'entreprise et des facteurs de la restructuration) ; **organisationnelles** (la capacité à se coordonner au bon moment avec les acteurs partageant des intérêts communs) ; **publiques** (la possibilité d'accès à des dispositifs publics, notamment financiers, venant en appui de la conduite de la restructuration). La disponibilité de ces ressources dépend pour partie des traditions propres à chaque acteur (par exemple, la qualité de la représentation syndicale et l'attention qu'elle porte aux relations avec les salariés des autres sites et des sous-traitants) mais elle peut être améliorée par les dispositifs d'incitation et d'appui en provenance des institutions publiques et par l'apprentissage de leur usage : recours aux procédures d'information et de consultation, aux systèmes d'alerte, aux accords de méthode et de procédure, aux possibilités d'expertise externe... L'accès à ces dispositifs et la formation à leur usage sont à encourager. Si la Commission européenne exerce une responsabilité d'information et de formation à cet égard, elle peut favoriser le recours aux organismes et experts disposant du professionnalisme adéquat afin de la mettre en œuvre.

L'expertise auprès des salariés en Europe

Le « marché » de l'expertise économique auprès des comités d'entreprise et des syndicats est organisé de manière fort variable entre pays européens : ce n'est d'ailleurs pas toujours un marché, lorsque l'expertise est internalisée au sein d'instances syndicales ou de celles relevant de la *Mitbestimmung*. Le droit du travail français offre le cadre le plus complet à l'intervention des experts et n'a guère d'équivalent ailleurs en Europe. Cette intervention légale porte, avec les derniers dispositifs législatifs mis en place depuis le début des années 2000, non seulement sur l'information-consultation, mais aussi sur la négociation (en cas de restructuration, notamment). L'intensité et la permanence des processus de restructuration constituent cependant un facteur général de développement de l'expertise en Europe. La constitution des comités d'entreprise européens pousse aussi en ce sens. De légale, c'est-à-dire prévue comme une disposition d'ordre public, l'intervention des experts s'oriente davantage vers des missions de type contractuel, c'est-à-dire faisant l'objet d'un accord entre les parties. Cette évolution contribue à assouplir la distinction entre l'information-consultation (qui est plutôt une prérogative des comités ou conseils d'entreprise) et la négociation (qui relève plutôt des organisations syndicales). Les experts contribuent plus directement au jeu des acteurs et à son déroulement. Ainsi, en travaillant à éclairer les causes réelles d'une restructuration annoncée, ils concourent à déplacer le champ du diagnostic et aident les acteurs à mieux évaluer la possibilité et le contenu de la négociation¹.

1. Voir, sur tous ces points, « Le rôle de l'expertise dans la transformation de la demande et du jeu des acteurs. Du diagnostic à l'anticipation », Mireille Battut, Philippe Duchamp, Pascal Nonat, novembre 2007. <http://www.fse-agire.com>

→ **La mobilisation de ces ressources** a pour ambition de permettre **une conduite négociée de la restructuration**, qui prenne appui sur un diagnostic précoce et réduise les conflits en œuvrant à la compatibilité des représentations cognitives des différents acteurs. Pour être réaliste, cette ambition suppose **la délimitation d'un espace pertinent de négociation**, approprié à chaque cas de restructuration : le périmètre de la négociation (le groupe, l'entreprise, le site...), son champ (le degré d'ouverture des options alternatives) et ses acteurs (internes et externes à l'entreprise). Il s'agit, dans l'esprit de la « règle des 3 M », de prendre en compte, sans pour autant les entériner, les asymétries de pouvoir et d'information qui existent entre des acteurs disposant d'inégales capacités à avoir prise sur les enjeux de la globalisation et de chercher à dépasser les cloisonnements entre niveaux global et local d'action ainsi que les concurrences entre sites, sans pour autant dénier les difficultés à y parvenir. La « règle des 3 M » indique une ambition : son application doit être adaptée à chaque cas, en prenant en compte les tendances observées et concomitantes à la décentralisation des négociations et à la délégation du pouvoir de négocier au comité d'entreprise ou d'établissement, qui peuvent exercer des effets contraires à la maîtrise de la dimension multi-niveaux des restructurations.

Notamment, il convient de veiller à ce que les phases de concertation active n'aient pas d'effet systématiquement néfaste sur les calendriers d'anticipation et d'action. L'on observera que les pratiques d'anticipation stratégique partagée permettent justement d'accélérer les phases opérationnelles.

→ **L'enjeu territorial** est important parce que le territoire est à l'intersection de la gestion collective des restructurations et du soutien individualisé aux personnes et à leur mobilité professionnelle. Mais l'implication des acteurs territoriaux dans l'anticipation et la gestion préventive des restructurations reste une question difficile. D'un côté, l'exercice de la responsabilité sociale de l'entreprise à l'égard des territoires où elle est implantée demeure une exigence dont le respect n'échappe pas aux contingences des rapports de force et de la médiatisation (sans nier la réalité d'entreprises qui ont fait de cette responsabilité territoriale une composante de leur identité). De l'autre, la capacité des acteurs sociaux et publics du territoire à s'organiser et à se coordonner en temps utile face à une restructuration donnée n'est pas un exercice au succès garanti (ce qui n'est pas nier non plus l'existence d'acteurs et d'élus locaux ayant acquis un réel savoir-faire dans la promotion de leur territoire). Ainsi, lorsque l'échelle de temps pertinente n'est franchement pas la même pour les acteurs de l'entreprise et pour ceux du territoire, l'inégalité d'accès aux décideurs (en terme de proximité ainsi qu'en terme de culture) introduit de réelles asymétries entre les territoires eux-mêmes. La tentation peut alors exister de conclure des accords particuliers, en mettant de côté l'application de la « règle des 3 M ». Pour autant, cette règle attire utilement l'attention sur la nécessité que de tels accords prennent en compte les implications territoriales: ce devrait être une condition pour accéder à des fonds publics contribuant à l'accompagnement de la restructuration. Les accords internes à l'entreprise doivent incorporer un principe de responsabilité sociale à l'égard du territoire, dont l'exercice commence par l'évaluation de l'impact territorial des décisions de l'entreprise.

→ Face à la mobilité des implantations productives, les exigences de contribution à la **revitalisation territoriale** sont à faire respecter par les entreprises mais ne suffisent pas à promouvoir sur le long terme **l'identité économique du territoire**: avant la revitalisation, la vitalisation est à organiser par le développement d'un capital social qui consolide les implantations existantes et en motive de nouvelles. Ses chances de succès supposent une capacité de *leadership* de la part d'acteurs territoriaux ou régionaux à même de jouer un rôle d'entraînement. Impulsé par ce *leadership*, les partenariats multi-acteurs doivent se centrer sur la promotion à long terme des atouts du territoire, sans attendre les ruptures. Les pôles de compétitivité, qui associent, autour d'un projet de pointe, entreprises, établissements d'enseignement et de recherche et pouvoirs publics, sont des initiatives utiles. L'allocation et la mobilisation des fonds structurels européens, dont l'efficacité à l'égard du développement régional est l'objet d'évaluations contradictoires, devraient gagner en rigueur en ciblant les partenariats multi-acteurs réellement à même de contribuer à ce développement.

- **L'anticipation de la restructuration** est **d'ordre stratégique** lorsqu'elle porte sur un horizon de plusieurs années qui permet **d'associer les mutations productives à l'adaptation préventive des emplois et des compétences**, sur la base d'un diagnostic régulièrement actualisé. Elle est **d'ordre opérationnel, à l'intersection de l'action préventive et de l'action curative**, lorsque l'horizon est intermédiaire, trop court pour prendre en compte pleinement les besoins de formation suscités par une véritable gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, suffisamment long pour préparer correctement le reclassement personnalisé des salariés affectés. Elle est préjugée inutile lorsqu'une confiance exclusive et excessive est faite à la flexibilité du marché du travail pour absorber en temps réel les transitions individuelles provoquées par la survenue d'une restructuration.
- **Les incitations communautaires en direction des entreprises** devraient favoriser la conclusion d'accords-cadres de gestion prévisionnelle conformes à l'horizon stratégique et d'accords de méthode ou de procédure gouvernant l'horizon opérationnel lorsque les circonstances n'ont pas permis une anticipation plus précoce. Un code de conduite communautaire pourrait distinguer ces deux types d'accords et œuvrer ainsi à leur sécurisation juridique. Le plan social organisant dans l'urgence licenciements et reclassements ne devrait être qu'une procédure de dernier recours : faut-il imposer un *malus* proportionné à l'ampleur des licenciements aux entreprises mettant en œuvre un tel plan social en l'absence d'accord prévisionnel ou procédural ? Si l'entreprise échappe à la responsabilité de faire (par l'accord), elle pourrait être « sanctionnée » par la responsabilité de payer⁵.
- À l'égard de ces évolutions envisageables, les **comités d'entreprise européens** (CEE) ont vocation à jouer un rôle d'avant-garde, à deux conditions : ils permettent la représentation des salariés à l'échelle correspondant au périmètre multinational du groupe ou de l'entreprise et ils ont vocation à promouvoir l'égalité de traitement des travailleurs de différents pays, face aux problèmes les affectant en commun. L'expérience pratique des CEE, quoique hétérogène en fonction des accords conclus pour leur mise en place et de leur application effective par les acteurs concernés, est cependant beaucoup plus modeste. Le partage des rôles avec les instances nationales reste pour le moins délicat : la définition et la pratique de la subsidiarité constituent, en ce domaine aussi, un enjeu. L'articulation, variable d'un pays à l'autre, entre le rôle des syndicats et celui des comités d'entreprise ou d'établissement, ne rend pas aisée la clarification consensuelle des compétences et du rôle du CEE : les organisations syndicales, nationales comme européennes, peuvent craindre un excès d'autonomie des CEE. Le travail du CEE met à l'épreuve les capacités de coordination et de solidarité au sein du monde syndical européen, dont les limites handicapent la réactivité des comités face à l'évènement.

5. Comme le rappelle le document de travail des services de la Commission « Restructurations et emploi, la contribution de l'Union européenne » (SEC(2008) 2154, 2 juillet 2008), la possibilité de sanctionner financièrement, au moins par refus d'accès aux subventions publiques, les entreprises procédant à des licenciements sans avoir pris les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'employabilité des travailleurs licenciés était envisagée, dès 1998, par le rapport « Gérer le changement » du groupe d'experts de haut niveau Gyllenhammar.

La mise en évidence sur le terrain de pratiques innovantes (mais pas toujours)

Le projet AgirE, au travers d'une série d'études de cas, s'est efforcé de repérer les pratiques innovantes en matière d'anticipation et de gestion des restructurations, mais aussi les obstacles que leur avancée rencontre (comme les facteurs favorisant le silence collectif des acteurs sur le risque de restructuration et leur enfermement dans un jeu d'attente)¹.

- **Thomson Video Glass** : une stratégie proactive, via un accord de méthode consistant, de reconversion et de recherche de repreneur mobilisant direction et syndicats face à une perte irréversible de parts de marché.
- **ST Micro-electronics** (site d'Agrate) : la négociation, dans une activité soumise à une forte pression compétitive et technologique, d'un accord collectif de réorganisation productive permettant de diminuer le nombre de suppressions de postes et de consolider l'avenir d'un site.
- **Novelis** (sites de Ohle et Lüdenscheid) : l'établissement, au sein d'un groupe de culture centralisée, d'un cadre coopératif pour l'anticipation opérationnelle, sur deux ans, de la restructuration affectant deux sites dans le contexte d'une vaste réorganisation du groupe. Chaque mesure a fait l'objet du travail préalable d'une commission associant management intermédiaire et représentants du comité d'établissement; la mise en œuvre des conditions de la restructuration pour chaque service a fait l'objet d'un accord d'entreprise, suffisamment précis pour que les représentants des salariés puissent suivre le déroulement de la restructuration.
- **SABAF** (site de Lumezzane) : la gouvernance tripartite d'une restructuration compétitive entraînant un déménagement d'établissement, avec l'implication de la direction, des syndicats et des autorités locales.
- **RKL** (Essen) : une contribution essentielle des représentants du personnel et, dans une moindre mesure, des collectivités locales, à l'élaboration de solutions pour sauvegarder un site directement menacé, au prix de la remise en cause acceptée de certaines garanties collectives.
- **Schneider Electric** : un accord européen de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences signé entre la direction et la Fédération Européenne de la Métallurgie. Le comité d'entreprise européen a joué un rôle clef dans la préparation et la mise en œuvre de l'accord.

À côté de ces cas innovants, il y a ceux où la rapidité, voire la précipitation, de la restructuration l'emporte sur l'anticipation. Il s'agit notamment de cas lourds de fermeture, témoignant d'une défaillance de la capacité d'anticipation des changements du marché et de la technologie du côté de la direction. Mais la faiblesse de l'anticipation partagée peut aussi se retrouver dans les cas de restructurations récurrentes, gérées de manière centralisée et misant prioritairement sur l'indemnisation importante des partants, si possible volontaires. C'est le cas d'**IBM** par exemple, où le recours récent aux accords de méthode facilite cependant la mise en place de dispositifs de gestion prévisionnelle et de mobilité.

1. Cf. Mireille Battut, Philippe Duchamp, « Conditions pour l'anticipation des changements, du point de vue des représentants des travailleurs » : <http://www.fse-agire.com>.

Les synthèses des études de cas sont aussi disponibles sur le site www.fse-agire.com.

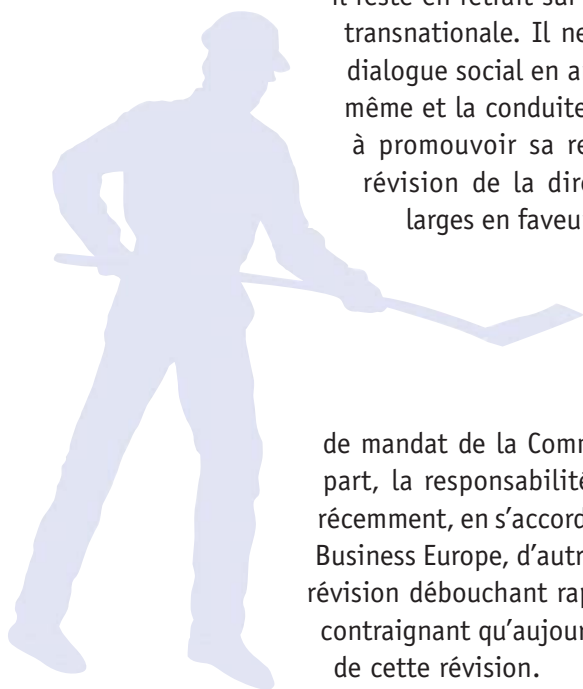
Justement soucieux de leurs conditions et moyens pratiques de fonctionnement, les CEE peuvent être guettés par la bureaucratisation avant même qu'ils aient accédé, comme institutions, à la maturité. Des incertitudes juridiques, notamment en cas de fusion, peuvent aussi affecter la légitimité et la crédibilité des CEE.

→ **La révision de la directive européenne** de 1994, dont le projet a été communiqué par la Commission Européenne début juillet 2008, se fait dans un esprit de cohérence renforcée avec d'autres textes européens (directive de 2002 sur l'information et la consultation des travailleurs, directives de 2002 et 2003 sur la société européenne et l'implication des travailleurs dans celle-ci). Elle est l'occasion notamment de clarifier les compétences transnationales du CEE, de préciser et renforcer ses droits d'information et de consultation, de reconnaître le rôle des fédérations syndicales dans le travail des comités, de favoriser la négociation sur l'articulation des niveaux national et transnational d'information-consultation ainsi que sur les mesures d'adaptation en cas de changement de structure de l'entreprise. Si le projet de

révision amène des progrès significatifs sur l'information-consultation, il reste en retrait sur la sécurisation des conditions de négociation transnationale. Il ne peut suppléer, non plus, aux déficiences du dialogue social en amont : à quoi sert le CEE pour l'entreprise elle-même et la conduite de sa stratégie ? Comment peut-il contribuer à promouvoir sa responsabilité sociale sur le long terme ? La révision de la directive, complémentaire aux initiatives plus larges en faveur du dialogue social, subit les limites actuelles

de ce dernier. La Confédération Européenne des Syndicats (CES) a considéré, devant les atermoiements patronaux, que la révision n'était pas faisable par la voie du dialogue social à l'horizon rapproché de la fin

de mandat de la Commission et du Parlement. En renvoyant, d'une part, la responsabilité de cette révision à la Commission et, plus récemment, en s'accordant néanmoins sur une position commune avec Business Europe, d'autre part, la CES a exprimé sa préférence pour une révision débouchant rapidement sur un dispositif juridiquement plus contraignant qu'aujourd'hui, quitte à ce que soit modérée l'ambition de cette révision.



2 MIEUX ASSOCIER DIALOGUE SOCIAL ET POLITIQUES PUBLIQUES

2.1. Un dispositif basé sur l'engagement conditionnel de fonds européens en soutien à la conduite anticipée et négociée des restructurations et mutations

➔ L'objectif est de faciliter concrètement la conduite anticipée et négociée des restructurations par des incitations soumises à conditions.

Sous conditions conjointes :

- de préavis de restructuration (d'un terme raisonnable, par exemple de 6 à 12 mois en fonction de l'ampleur de la restructuration, de 100 à plus de 500 suppressions d'emplois),
- d'accord social de type « accord de méthode ou de procédure » (la préexistence d'un accord-cadre de gestion prévisionnelle remplit cette condition), témoignant d'un effort d'anticipation au moins opérationnelle,
- et de mise en œuvre immédiate des mesures d'études et d'accompagnement opérationnel visées à l'accord en question.

➔ L'Union Européenne engagerait **ses fonds en appui à 3 types de mesures** :

- études d'impact social et territorial : diagnostics et préconisations de type « plan d'action pour le bassin d'emplois »,
- formations requalifiantes anticipées pour les effectifs menacés par la restructuration,
- revitalisation anticipée du bassin d'emplois.

L'accès aux fonds européens serait ainsi conditionné par l'existence, au sein de l'entreprise objet de la restructuration, d'un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences ou, au moins, d'un accord de méthode organisant le processus de restructuration, ainsi que par le dépôt public suffisamment précoce d'un préavis de restructuration. **Les acteurs du territoire auraient ainsi intérêt au déroulement d'un dialogue social efficace dans l'entreprise**, sans que le calendrier des acteurs de l'entreprise soit contraint par celui propre aux acteurs territoriaux.

La Commission (ou plus précisément l'instance communautaire en charge du fonds proposé) aurait une responsabilité d'examen des dossiers et de décision en dernière instance, afin d'éviter des mises en concurrence abusives de territoires. Et, en cas de restructuration transfrontalière, cette décision prendrait en compte l'avis du comité d'entreprise européen.

Ce dispositif conditionnel pourrait être **partie prenante d'un code de conduite européen** destiné à s'appliquer aux entreprises confrontées à des perspectives de restructuration.

CARACTÉRISTIQUES DU DISPOSITIF

Objectif	Assurer la réussite économique et sociale de la restructuration
Degré d'anticipation recherché	Au moins opérationnelle
Bénéficiaires	Individus et bassins d'emplois
Acteurs pilotes	Partenaires sociaux
Traçabilité	Comité de pilotage (partenaires sociaux et acteurs territoriaux)
Seuils du nombre de suppressions d'emplois autorisant l'accès au dispositif	Calqués sur les seuils d'enregistrement des restructurations par l'ERM
Préavis	Indexé sur la taille des suppressions d'emplois Notifié à la Commission européenne
Rôle de la Commission européenne	Réception du préavis et examen du dossier, décision finale après validation par le comité de pilotage et avis du CEE
Disponibilité des fonds	Dès qu'il y a accord au sein de l'entreprise, validé par le comité de pilotage puis par la Commission européenne

AVANTAGES ET RISQUES DU DISPOSITIF

Avantages	Risques
Incitation à la négociation d'accords de conduite anticipée des restructurations	Absence d'actions pour l'individu et le territoire faute de préavis et d'accord (sauf sanction corrective, en dernière instance, par malus ?)
Implication des trois catégories d'acteurs : directions d'entreprise, organisations syndicales, acteurs publics et politiques du territoire	
Financement conditionné par la capacité effective de dialogue social et d'accord entre partenaires sociaux	
Le préavis permet de garantir aux bénéficiaires la conduite en temps voulu des opérations	
L'accord et sa validation sont favorables à une allocation claire et un usage efficace des fonds	Nécessité de mécanismes de vigilance face aux mises en concurrence de territoires par les entreprises

2.2. Esquisse de calibrage institutionnel et financier de la proposition

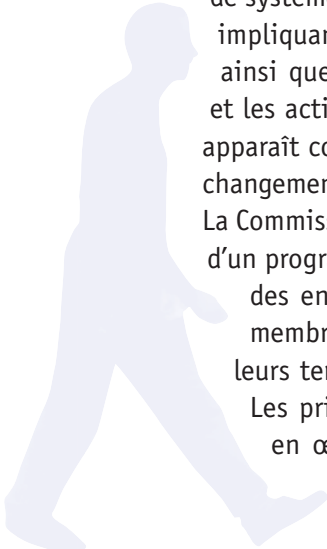
Rappel des aides et fonds européens existants⁶

Les fonds structurels européens et les aides publiques autorisées par les règles européennes interfèrent de près avec la conduite des restructurations et des mutations par les entreprises, mais sans que l'organisation de ces financements et les règles gouvernant leur usage permettent un ciblage suffisant en faveur d'une action préventive sur le cours de ces restructurations :

→ La réglementation et la jurisprudence communautaires autorisent sous conditions dérogatoires les **aides publiques à la restructuration d'entreprises en difficulté**. Par définition, une entreprise en difficulté n'a probablement pas pu ou pas su anticiper à temps. Un plan de restructuration viable, qui engage l'Etat concerné, doit être présenté. Parmi les conditions de l'autorisation figurent des clauses qui, pour ne pas fausser la concurrence, accentuent le versant négatif de la restructuration (cession d'actifs, réduction de la capacité). Le contrôle de l'aide à la restructuration ne s'oppose pas à l'indemnisation des travailleurs qui en sont victimes et les entreprises aidées ne sont pas dispensées de leurs obligations légales à cet égard, variables en fonction des règles nationales. Une nouvelle aide à la restructuration ne peut être allouée à la même entreprise, avant dix ans.

→ Les **aides publiques à finalité régionale font l'objet de lignes directrices** qui permettent de déterminer les régions désavantagées, au sein desquelles les entreprises sont éligibles à des aides d'Etat. Elles permettent aussi de fixer des plafonds maximums de telles aides à un projet d'investissement mené par une entreprise. C'est en quelque sorte le complémentaire de l'aide à la restructuration destinée aux entreprises en difficulté, puisqu'il s'agit normalement d'une aide à l'investissement initial (bien que cet investissement dit initial ne consiste pas toujours en la création *ex nihilo* d'une nouvelle implantation, mais puisse consister aussi, au dire même des lignes directrices de 2006, en la « diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits » et en « un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant »). Ce que l'Observatoire européen des restructurations de la Fondation de Dublin (ERM) repère dans sa typologie comme le cas majoritaire de restructurations (*Internal restructuring*) peut donc être considéré comme relevant, sans forcer les textes, du régime des aides publiques à finalité régionale. Le point important est que ces aides, visant à réduire sélectivement les handicaps des régions défavorisées en étant proportionnées à l'ampleur de ces handicaps, peuvent influencer sur les stratégies d'implantation géographique des entreprises.

6. Voir les communications, dans le cadre du projet AgirE, de Karine Caunes, *Les nouvelles orientations du fonds social européen : quel impact sur les restructurations ?* et de Julien De Beys, *Restructurations et contrôle des aides d'Etat*. www.fse-agire.com



→ Les **fonds structurels européens**, qui ont pour objectif de promouvoir, en vue d'une meilleure cohésion européenne, le développement des territoires désavantagés par leur retard initial ou handicapés par des reconversions difficiles, contribuent à définir le contexte territorial qui influence les choix stratégiques de développement et de restructuration des entreprises. En particulier, le Fonds Social Européen (FSE) constitue un outil dont la finalité générale se veut incitative à une meilleure anticipation des restructurations, *a fortiori* si s'exprime comme aujourd'hui la volonté d'harmoniser les objectifs des fonds structurels avec la stratégie de Lisbonne actualisée. Le règlement FSE de 2006 fait explicitement référence à la nécessité « d'améliorer l'anticipation et la gestion positive des changements économiques », notamment à travers l'investissement dans les ressources humaines et le développement des compétences et des qualifications. Les orientations stratégiques communautaires guident le recours au FSE par les Etats membres, qui doivent définir en conséquence leurs cadres de référence stratégiques nationaux et leur mise en œuvre sous forme de programmes opérationnels. Ces orientations mentionnent donc la mise en place de systèmes permanents de surveillance des changements économiques et sociaux impliquant les partenaires sociaux, les entreprises et les collectivités locales, ainsi que le développement de systèmes d'alerte précoce dans les entreprises et les actions de soutien aux personnes affectées par les restructurations. Le FSE apparaît comme l'outil financier de référence en ce qui concerne l'anticipation des changements associés aux restructurations et l'amortissement de leur impact social. La Commission est allée plus loin en proposant aux Etats membres la mise en œuvre d'un programme opérationnel spécial pour les actions relatives à la restructuration des entreprises, sans que cette proposition n'emporte conviction. Les Etats membres entendent rester maîtres des programmes opérationnels définis sur leurs territoires, en conformité avec leurs propres systèmes de programmation. Les principes de partenariat et de cofinancement qui conditionnent la mise en œuvre du FSE sont dans l'esprit d'une gouvernance multi-acteurs des restructurations intervenant sur un territoire donné. Mais la mise en œuvre de ces principes est très dépendante des institutions et des pratiques politiques locales propres à chaque Etat membre.

→ Le **Fonds Européen d'Ajustement à la Mondialisation (FEM)**, créé fin 2006, est maigrement doté de crédits résiduels non utilisés (3,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de programmation financière 2007-2013). Il est concentré sur le soutien actif aux personnes affectées par des restructurations dépassant un certain seuil (1000 salariés licenciés sur une durée limitée) ou ayant un impact suffisamment marqué sur un territoire donné. Ces restructurations doivent être explicitement attribuables à des changements majeurs de la structure des échanges commerciaux, condition sujette à difficultés d'interprétation. Le Fonds d'ajustement s'inscrit dans une logique strictement curative face à des situations de crise, qui n'est ni anticipative, ni préventive. La combinaison avec d'autres fonds n'apparaît pas possible, même si la complémentarité est encouragée. Le rapport présenté par la Commission sur

la première année de fonctionnement du Fonds témoigne de la conscience de ces limites, qui concourent à une faible sollicitation du Fonds et de ses ressources, bien que ses quelques interventions aient concerné des restructurations d'ampleur et de portée significatives⁷. Ce rapport envisage en conséquence une adaptation du règlement FEM, afin d'assouplir et d'élargir les conditions de recours au Fonds. La proposition du Groupe ALPHA participe du même esprit mais vise à lever plus résolument ces obstacles.

Chiffrage estimé de la proposition

La proposition-phare précédente s'inscrit donc dans un effort de dépassement, d'une part, des cloisonnements entre les différents instruments financiers, européens et nationaux, mobilisables pour l'accompagnement des restructurations et, d'autre part, des difficultés de construction de partenariats multi-acteurs dans la conduite préventive de ces mêmes restructurations.

Un **Fonds Européen d'Action sur les Restructurations et les Mutations** (FEARM), qui se substituerait au FEM, pourrait être créé sous l'égide du Fonds Social Européen, en regroupant des crédits explicitement consacrés à cet objectif et mobilisables sous réserve de cofinancements en provenance des pouvoirs publics nationaux et des entreprises. Une opération de restructuration pourrait donc susciter l'octroi de financements en provenance de ce fonds, en vue de contribuer à l'adaptation anticipée des territoires et des personnes (études d'impact social et territorial, formations requalifiantes, revitalisation du bassin d'emplois). L'accès aux ressources du fonds serait conditionné (Cf. Point 2.1). La mise en œuvre de ce fonds relèverait d'une instance située auprès de la *task force* restructurations afin de garantir la rapidité d'intervention.

Quelle pourrait être l'échelle d'un tel fonds? Partons de l'idée que **toute restructuration donnant lieu à une annonce d'au moins 100 suppressions d'emplois pourrait être candidate à ce fonds.**

Il est possible de s'appuyer sur les données de l'Observatoire européen des restructurations (ERM) qui s'efforce de repérer exhaustivement les restructurations atteignant ce seuil ou affectant au moins 10 % des emplois sur un site de plus de 250 salariés⁸.

De 2002 à 2006, l'ERM a recensé **en moyenne environ 700 cas annuels de restructurations, associés à des annonces de suppressions d'emplois de l'ordre de 550 000** (soit près de 800 emplois supprimés par cas). Les fermetures au sens strict représentent environ 20 % des cas et plus de

7. *La solidarité face au changement : bilan et perspectives du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation en 2007*, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2008) 421 final, 2 juillet 2008.

8. Il n'est pas sûr cependant que l'exhaustivité visée soit vérifiée et il est probable, au vu de la réduction moyenne mesurée des emplois par cas de restructuration, que le seuil effectif de collecte des informations soit plus élevé. Le préavis à déposer publiquement auprès des administrations nationales et communautaires compétentes serait aussi un moyen d'améliorer la collecte.

10 % des suppressions d'emplois, les délocalisations de l'ordre de 10 % des cas et de 10 % aussi des suppressions d'emplois : ces deux types d'opération sont loin d'être majoritaires. En revanche, le vaste ensemble des restructurations dites internes (*internal restructuring*) représente environ la moitié des cas et de l'ordre des deux tiers des suppressions d'emplois. Un fonds qui vise à favoriser la gestion anticipée des restructurations et non pas simplement à corriger l'impact d'opérations ponctuelles devrait accepter un critère large de restructuration, dès lors que celle-ci se traduit par une annonce de suppressions d'emplois dépassant le seuil retenu.

Aujourd'hui, toujours selon les chiffres de l'ERM, **environ un tiers des cas de restructurations donne lieu à des mesures de l'entreprise en faveur de ses salariés perdant leur emploi**. Supposons que le dispositif mis en place contribue à ce qu'au moins la moitié des restructurations annoncées par an, correspondant à l'annonce de 300 000 emplois supprimés, ait droit d'accès aux ressources du FEARM, en raison de l'existence d'un accord et d'un dépôt de préavis.

L'ensemble des ressources financières mobilisées en provenance des trois sources que constituent le fonds européen, le co-financement national et régional, l'apport de l'entreprise elle-même, peut être évalué **au minimum à 10 000 euros par emploi supprimé**, cette somme regroupant trois composantes : les études d'impact social et territorial ; le budget de formation, de requalification et de reclassement ; la contribution à la revitalisation du territoire. Selon l'hypothèse ci-dessus correspondant à un volume annuel de 300 000 emplois supprimés, les fonds minimums nécessaires pour financer ces mesures sont de 3 milliards d'euros.

Si le fonds européen abonde cette somme pour un tiers, il devrait être doté d'un milliard d'euros par an.

HYPOTHÈSES		SOURCES ET PARAMÈTRES	ESTIMATIONS CHIFFRÉES
H1	Volume annuel	Données ERM	700 restructurations 550 000 emplois supprimés
H2	Mesures curatives	Un tiers des restructurations	
H2 bis	Mesures curatives et anticipatives	Volonté de passer à 50 % des restructurations	350 restructurations près de 300 000 emplois concernés
H3	Coût individuel	Minimum 10 000 euros	Soit 3 milliards d'euros en appliquant H2 bis
H4	Contribution européenne	Abondement pour un tiers	Minimum 1 milliard d'euros

La proposition mise en avant par le Groupe ALPHA prend en compte les traits nouveaux des restructurations et des mutations qui affectent en permanence le tissu économique européen. Elle ambitionne de favoriser une association plus étroite et plus efficace du dialogue social et des instruments publics dans la conduite de ces mutations, afin de créer les conditions de leur réussite économique et sociale : une compétitivité améliorée des entreprises, une mobilité professionnelle positive des salariés, une adaptation offensive des territoires.

Mieux anticiper
et conduire
les restructurations
en Europe



Mireille Battut

Directrice du Développement International

Jacky Fayolle

Directeur adjoint du Département des Études

20 rue Martin-Bernard

75647 Paris Cedex 13

tél. **01 53 62 70 00**

www.groupe-alpha.com