



**ALPHA**  
ETUDES

Centre d'études économiques et sociales du groupe Alpha

# Mutations/restructurations : le débat

**Pascal Nonat**

**Sonia Hacquemand**

**Alpha Études**

**septembre 2004**

19 rue Fauchier

13002 Marseille

Tel : 04 91 14 81 30

Fax : 04 91 14 81 31



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>3</b>
<b>1 DES RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES AUX MUTATIONS ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>6</b>
1.1 LES ANNÉES 1960.....	7
1.2 LA FIN DES ANNÉES 1970 ET LE DÉBUT DES ANNÉES 1980.....	8
1.3 LES RESTRUCTURATIONS DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 1980.....	9
<b>2 DE L'AUTORISATION ADMINISTRATIVE DE LICENCIEMENT AUX ACCORDS DE MÉTHODE, QUE DEVIENT LE CADRE JURIDICO-INSTITUTIONNEL DES LICENCIEMENTS ÉCONOMIQUES ?.....</b>	<b>11</b>
2.1 LE RÉGIME DE L'AUTORISATION ADMINISTRATIVE DE LICENCIEMENT (1975).....	12
2.2 1986 : LA DISPARITION DE L'AUTORISATION ADMINISTRATIVE DE LICENCIEMENT, UNE NOUVELLE ÉTAPE DU RETRAIT DE L'ÉTAT.....	14
2.3 DE L'ÉLABORATION DE LA LOI DE MODERNISATION SOCIALE À LA LOI « FILLON » ET AUX ACCORDS DE MÉTHODE.....	17
<b>3 DU LIVRE IV AU LIVRE III, EXISTE-T-IL UNE PROCÉDURE UNIQUE ?.....</b>	<b>20</b>
3.1 LES PROCÉDURES D'INFORMATION CONSULTATIONS DES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DU PERSONNEL.....	20
3.2 LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX ACCORDS DE MÉTHODE (ARTICLE 2 DE LA LOI FILLON) ..	23
<b>4 LES ACTEURS D'UNE RESTRUCTURATION.....</b>	<b>26</b>
4.1 LES SALARIÉS : SUJETS, INTERVENANTS OU ACTEURS ?.....	26
4.2 QUI EST L'ACTEUR DÉCISIF CÔTÉ EMPLOYEUR ?.....	28
4.3 QUELS SONT LES AUTRES ACTEURS D'UNE RESTRUCTURATION ?.....	30
<b>5 L'ANTICIPATION : UNE AMBITION COMMUNÉMENT ADMISE QUI DEMEURE FLOUE DANS SON CONTENU ET SES OBJECTIFS.....</b>	<b>33</b>
5.1 LE CONTEXTE DE LA RÉSURGENCE DU BESOIN D'ANTICIPATION.....	34
5.2 POUR UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP POSSIBLE DE L'ANTICIPATION.....	38
5.3 FAIRE RESPECTER LES ATTRIBUTIONS ÉCONOMIQUES DES CE ET RENFORCER LEUR COHÉRENCE : UN ENJEU MAJEUR POUR FAVORISER L'IMPLICATION DES ACTEURS -CÔTÉ SALARIÉ- DANS LES DISPOSITIFS D'ANTICIPATION.....	39
<b>6 ÉVOLUTION DES FORMES DE MOBILISATION DU FACTEUR TRAVAIL.....</b>	<b>41</b>
6.1 UN PEU D'HISTOIRE.....	42
6.2 LE POIDS DES DIFFÉRENTS STATUTS ET DES DIFFÉRENTES FORMES D'EMPLOI.....	45
6.3 LES MOUVEMENTS D'EMPLOI.....	47



<b>7</b>	<b>DYNAMIQUES TERRITORIALES ET MUTATIONS ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>50</b>
7.1	DEUX APPROCHES DU RÔLE DES TERRITOIRES .....	51
7.2	LES ACTEURS ET OUTILS « INSTITUTIONNELS » MOBILISÉS SUR LES TERRITOIRES .....	53
7.3	LES DISPOSITIFS OPÉRATIONNELS DE DYNAMISATION DES TERRITOIRES .....	56
<b>8</b>	<b>UNITÉ ET DIVERSITÉ DE L'APPROCHE DES MUTATIONS EN EUROPE .....</b>	<b>59</b>
8.1	DES SYSTÈMES NATIONAUX D'UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ .....	60
8.2	L'ÉMERGENCE LENTE D'UN MODÈLE EUROPÉEN AVEC DES POINTS D'APPUI .....	63
8.3	DES DÉFIS DÈS DEMAIN .....	67



# Introduction générale

Le thème des mutations et/ou restructurations fait l'objet d'une littérature abondante, il alimente de nombreuses initiatives publiques ou en cercles plus restreints : colloques, rapports officiels, conférences en tout genre sur le sujet sont légion !

Il renvoie surtout à des vécus douloureux, à des souffrances lorsque mutations et/ou restructurations riment comme c'est souvent le cas avec mise en cause de l'emploi, d'activités économiques (industrielles et de services) et déstabilisent de fait les collectifs de travail, les territoires.

L'utilisation simultanée des deux termes –« mutations » et « restructurations »– ou le va et vient entre les deux révèle des hésitations évidentes dans la compréhension de ces phénomènes et le besoin d'un décryptage de la notion elle-même.

Nous pouvons nous interroger sur la signification du glissement sémantique de plus en plus perceptible dans le débat public du mot « restructuration » à celui de « mutation » surtout lorsque se trouvent accolées à ce dernier les notions de permanence et d'accélération : les restructurations deviendraient des mutations permanentes et accélérées... Le choix des mots ne relève certainement pas du hasard. Un récent rapport d'information parlementaire<sup>1</sup> souligne, que *« si le mot « mutation » s'est substitué à celui de « restructuration », c'est en raison d'un changement dans leur nature. Elles ne sont plus uniquement dictées par des raisons de survie, mais sont également initiées par des entreprises en bonne santé financière et touchent des usines souvent rentables. Il s'agit d'exigences de compétitivité, visant à améliorer encore la rentabilité d'une société, par anticipation de la concurrence ou sous la pression des actionnaires »*.

De fait se dessine une conception dominante de la problématique des mutations reprise par un large éventail de participants au débat public sur le sujet. Pour les tenants de cette approche, les mutations sont donc un phénomène permanent, accéléré et diffus, se banalisant ; l'emprunt d'un substantif (mutation) à la biologie charge le phénomène de déterminismes forts. Il caractérise un phénomène « naturel » et inéluctable face auquel l'on se trouve fatalement confronté. Il y a sans doute besoin d'interroger la pertinence d'une approche insistant essentiellement sur le double caractère permanent et accéléré des mutations, dont on voit bien l'utilisation possible dans le débat social.

Nous pensons par conséquent qu'il peut être utile, dans ce contexte, de poser la question suivante pour introduire la problématique des mutations- restructurations : les incertitudes et l'instabilité bien réelles

---

<sup>1</sup> Rapport d'information parlementaire n°1625 de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (rapporteur : Max ROUSTAN), La désindustrialisation du territoire », mai 2004.



dans les rapports concurrentiels entre entreprises et donc collectifs de travail et entre territoires, ne relèvent-elles pas de stratégies organisées des grands groupes dominants pour asseoir leur pouvoir de marché, mettre en concurrence les territoires, leurs fournisseurs et gérer de façon plus flexible la force de travail ?

L'avantage de l'utilisation d'une telle grille de lecture des phénomènes de mutations et/ou restructurations est bien d'essayer de se dégager d'un fatalisme pesant et de l'enfermement dans des schémas préétablis ou des « modes » (certes souvent éphémères) en matière de gestion des entreprises, aux conséquences sociales largement négatives.

L'instabilité des rapports concurrentiels et des relations entre entreprises est la résultante de plusieurs évolutions importantes des dernières années, de ce que l'on a pris l'habitude de nommer les « effets de la mondialisation ». Ces principales évolutions peuvent être résumées de la façon suivante :

- le passage d'un capitalisme « entrepreneurial » à un capitalisme « actionnarial » avec un bouleversement des principes de gouvernance des entreprises et des normes de gestion en vigueur. La montée en puissance des fonds d'investissements et plus particulièrement des fonds spéculatifs dans le capital des grands groupes a imposé une norme de retour sur investissement entre 12 et 15 % c'est à dire durablement intenable... Il y a là un facteur de déstabilisation évident aux répercussions en cascade ;
- fort logiquement avec ce qui précède, les rapports entre les grands groupes donneurs d'ordre et leurs réseaux de sous- traitance et de fournisseurs ont été eux aussi complètement remis à plat sur les deux dernières décennies avec le développement d'une insécurité forte pour les plus petits et les plus fragiles : les grands groupes limitent bien souvent leurs engagements d'approvisionnement sur des contrats de courts termes liés à la durée de vie d'un produit ou développent même, pour des pièces ou des services génériques, des enchères électroniques (e-business). La mise en concurrence internationale est la règle de base. L'industrie automobile fournit une bonne illustration de ces pratiques maintenant dominantes qui ont conduit à de profondes réorganisations des systèmes productifs. Les stratégies d'adaptation des entreprises deviennent un enjeu capital ;
- le développement des technologies de l'information et de la communication ou la baisse des coûts de transports sont largement utilisés pour accentuer une concurrence entre entreprises, source supplémentaire de déstabilisation.

La gestion de cette instabilité des rapports concurrentiels entre entreprises se traduit par une flexibilisation accrue de la gestion de la force de travail. Lorsque celle-ci ne suffit pas aux adaptations nécessaires, les modes d'ajustements deviennent beaucoup plus brutaux avec le recours aux licenciements, au reformatage, à la relocalisation de sites d'activités (production mais également recherche et développement, fonctions supports, etc.), voire à leur fermeture pure et simple;



fréquemment, gestion flexible de la force de travail et mouvements d'ajustements sont d'ailleurs menés de front.

Il nous semble important de verser ces quelques éléments de décryptage de la notion de mutations restructurations au feu du débat social. L'actualité économique et sociale est marquée de façon récurrente par des opérations de restructurations affectant l'emploi, très médiatiques mais qui ne nous fournissent sans doute qu'une vision très partielle des mouvements d'emplois qui interviennent en continu dans l'économie. Par ailleurs, une négociation nationale et interprofessionnelle est engagée (et non aboutie malgré le dépassement de la date butoir initialement fixée à juillet 2004) entre syndicats et employeur pour fixer les règles d'encadrement des restructurations entraînant des licenciements économiques. Le législateur devrait quant à lui intervenir à l'issue de cette négociation pour arrêter le dispositif légal en la matière.

**L'objet de cette note est de poser les termes du débat sur les mutations et/ou restructurations de l'économie qui affectent l'emploi. Il s'agit de permettre un approfondissement de la connaissance et de la compréhension des problèmes liés aux mutations. Ce document doit servir de base à l'organisation de séminaires opérationnels destinés à des directions d'organisations syndicales de salariés (fédérations professionnelles, structures territoriales, confédérations...) désireuses de mieux s'approprier des enjeux auxquels elles sont confrontées quotidiennement dans un monde qui bouge...**

Cette note présente donc un panorama synthétique des débats sur le sujet. Huit thèmes y sont développés :

- des restructurations aux mutations économiques, mise en perspective historique ;
- de l'autorisation administrative de licenciement aux accords de méthode, que devient le cadre juridico-institutionnel des licenciements économiques ? ;
- du livre IV au livre III du code du travail, existe-t-il une procédure unique ? ;
- les acteurs d'une restructuration ;
- l'anticipation : une ambition communément admise, qui demeure floue dans son contenu et ses objectifs ;
- l'évolution des formes de mobilisation du facteur travail ;
- dynamiques territoriales et mutations économiques ;
- unité et diversité de l'approche des mutations en Europe.



Ces huit thèmes serviront donc de base pour la construction des modules de séminaires. Il s'agit bien sûr d'une approche non exhaustive de la problématique des mutations et/ou restructurations. Cependant, les enjeux traités occupent une place de choix dans le débat social au sein des entreprises et dans leur environnement. Ce sont ces raisons pragmatiques qui nous conduisent à les aborder ici.

## 1 Des restructurations industrielles aux mutations économiques

Depuis près de trois décennies, les restructurations font quasiment partie du quotidien de l'actualité économique et sociale dans la plupart des pays industrialisés dont la France. Ce qui frappe l'observateur de ce mouvement sur longue période, c'est son caractère de plus en plus permanent<sup>2</sup>.

La mondialisation, c'est à dire l'intégration marchande et productive sans cesse plus étroite favorisée par la baisse des coûts de transport et par le développement des technologies de l'information et de la communication, accentue le phénomène. Le processus dominant de transformation du monde contemporain dans lequel les grands groupes transnationaux jouent un rôle décisif entraîne donc un mouvement accéléré des entreprises et par la même occasion, un glissement sémantique des « restructurations industrielles » aux « mutations économiques ».

Quel sens faut-il donner à la notion de restructuration au-delà du fait qu'elle sous-entend une opération affectant le niveau de l'emploi ?

Une mise en perspective historique permet de mettre en évidence une notion aux contenus mouvants. On peut, en effet, considérer que se sont succédées dans le temps des « générations de restructurations » qui se différencient par leur nature, leur contenu et leur contexte. Ainsi trois périodes méritent d'être distinguées pour ce qui concerne la France :

- les années 60 ;
- la fin des années 70 et la première moitié des années 80 ;
- les restructurations depuis le milieu des années 80.

---

<sup>2</sup> Le terme de mutations permanentes sera emprunté à plusieurs reprises dans le document. Une tentative de caractérisation de ce mouvement est discutée dans la partie introductive.



Dans cette première partie, nous allons successivement aborder ces trois périodes.

## 1.1 Les années 1960

Dans les années soixante qui, rappelons le, nous situent au cœur des « trente glorieuses », la notion de restructuration a un sens différent de celui qu'on lui donne aujourd'hui. Pour Claude Didry (CNRS) et Pierre Paul Zalio (ENS Cachan) qui se sont exprimés lors du séminaire « restructurations » de l'IRES<sup>3</sup> le 30 octobre 2003, la restructuration était considérée dans les années soixante comme un choix politique visant à une transformation en profondeur de l'appareil productif national dans la continuité de la reconstruction de l'après guerre. Et Jacques Freyssinet de préciser, dans ce même séminaire, que les restructurations *« apparaissent d'abord comme un produit de la croissance à travers le changement des techniques, de la composition de la demande et des choix de localisation. Elles n'engendrent pas une inquiétude globale du mouvement syndical mais le confrontent à des crises ponctuelles touchant certains secteurs d'activité, certains métiers ou certaines zones géographiques. Sa préoccupation principale est de protéger les victimes en limitant les licenciements ou en obtenant des garanties de reclassement ou, à défaut, d'indemnisation. »* Il faut dire que le contexte était tout autre, avec une longue période de croissance soutenue marquée par l'absence d'un chômage de masse. Une sorte de consensus se dégagait alors parmi les forces sociales, au moins sur les orientations générales.

Cette période, qui correspond sur le plan politique au gaullisme, est marquée par des interventions fortes de la puissance publique et une politique très volontariste et colbertiste : on procède à l'élimination des doubles emplois et à la constitution de « champions nationaux », dans l'industrie en particulier. Le cadre de développement de l'économie française est l'échelle nationale. Il s'agit de « muscler » les atouts nationaux dans la perspective de développement du Marché Commun et donc de l'intégration européenne. Ce positionnement n'est pas dénué d'une certaine cohérence nationale mais comporte un versant négatif, celui des conséquences pour les territoires qui se voient amputés d'activités réaffectées à d'autres territoires au nom d'objectifs nationaux décidés par l'État. On peut citer à titre d'exemple la constitution du pôle sidérurgique de Fos sur Mer mais aussi le CEA et les télécommunications dans le Trégor breton...

Dans cette perspective interventionniste, l'État se dote dès cette époque d'outils importants pour mener sa politique avec en particulier la création de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) en 1963.

---

<sup>3</sup> IRES : Institut de Recherche Economiques et sociales qui regroupe l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises



## 1.2 La fin de s années 1970 et le début des années 1980

La seconde vague de restructurations, qui débute au milieu des années soixante dix, se situe en rupture avec la situation de la période précédente. Elle se caractérise par :

- une croissance beaucoup plus chaotique et surtout le développement d'un chômage important et durable ;
- une pression concurrentielle croissante liée à l'ouverture de l'économie française sur l'extérieur et en particulier sur le marché commun.

Restructuration ne rime clairement plus à partir de cette période avec croissance. Le contenu des restructurations diffère fondamentalement. Il s'agit en effet ici d'adapter des secteurs, des structures industrielles, des entreprises en termes de capacités, de coûts et de compétitivité, à la concurrence : restructuration signifie à partir de ce tournant, réduction d'emplois, la connotation devient très négative pour les salariés et les populations.

La mise en concurrence s'effectue de plus en plus clairement entre les salariats nationaux, ce qui caractérise bien le changement d'époque.

Les restructurations concernent des grands secteurs d'activités industrielles : sidérurgie, automobile, mines, navale, téléphonie. Ces secteurs sont structurés autour de grandes entreprises (souvent publiques) avec des établissements importants implantés sur des territoires mono-industriels : Lorraine, Nord Pas de Calais...

Ces vagues de restructurations, traumatisantes pour de nombreux bassins d'emploi, vont donner lieu à d'importants mouvements de mobilisation sociale mais aussi entraîner une hémorragie des forces organisées pour les grandes centrales ouvrières et conduire à leur affaiblissement durable.

Pendant cette période, les interventions des pouvoirs publics pour mettre en place des dispositifs d'accompagnement de ces bouleversements restent conséquentes. Mais il s'agit d'interventions destinées à minimiser les risques sociaux potentiellement dangereux politiquement pour les gouvernements en place. Le mouvement syndical de son côté, outre le fait qu'il doit face à une hémorragie de ses effectifs, éprouve des difficultés sérieuses à concilier luttes et mobilisations sociales pour la défense de l'emploi et en particulier de l'emploi industriel avec des interventions, plus en amont et construites, sur les choix de gestion des entreprises en utilisant les droits dont il dispose.



Les tentatives de sa part sont réelles, à l'image des contre propositions formulées par exemple dans la sidérurgie au début des années 1980. Mais le sentiment que la véritable course de vitesse engagée se termine dans la majorité des cas par la victoire de la logique d'entreprise dominante, est très fort et nourrit fatalisme et résignation.

### 1.3 Les restructurations depuis le milieu des années 1980

La période qui démarre au milieu des années quatre vingt et qui se prolonge jusqu'à aujourd'hui, se caractérise par une « dynamique nouvelle » des restructurations même si elle s'appuie toujours sur une logique économique fondée sur la compétitivité et la maîtrise des coûts.

Mais elle emprunte aussi des logiques nouvelles du fait des transformations du capitalisme (mondialisation). Benjamin Coriat<sup>4</sup> considère qu'il faut réinscrire le phénomène des restructurations dans le mouvement de déréglementation qui a donné « *un rôle surpuissant à la finance sur les restructurations, les redéploiements, les changements de périmètres.* ». Selon lui on a assisté ces dernières années à « *une titrisation générale de l'économie française* », c'est à dire à une représentation dominante des actifs industriels par des actifs financiers. Ces logiques nouvelles se caractérisent par le passage d'un capitalisme entrepreneurial à un capitalisme actionnarial avec des modifications en profondeur du rapport salarial et un changement d'échelle du contexte concurrentiel.

Les formes de ces restructurations, et c'est là un point important, se modifient en s'élargissant à l'ensemble des entreprises industrielles ou de services, en bonne ou mauvaise santé économique et/ou financière, que le contexte se caractérise par un climat récessif ou par une croissance soutenue. Ceci sans perdre de vue un contexte marqué par un chômage de masse et l'accroissement important des inégalités sociales.

Ainsi les restructurations ne seraient plus des accidents de parcours comme pour les périodes antérieures, des moments de crise où l'on pourrait identifier un avant et un après ; elles seraient au contraire un phénomène diffus, permanent, répondant à l'exigence d'adaptation quasi continue des activités des entreprises, de leur organisation et de la gestion de l'emploi, à un environnement caractérisé par l'instabilité des rapports concurrentiels.

Pour Jean Pierre Aubert<sup>5</sup>, il convient de prendre des distances avec le terme même de restructuration et il considère qu'il faudrait également se

---

<sup>4</sup> Benjamin CORIAT, Université Paris 13, CEPN-IIDE, intervention au séminaire de l'IRES (institut de recherches économiques et sociales) sur les restructurations, séance du 30 octobre 2003.

<sup>5</sup> Responsable de la MIME (Mission Interministérielle aux Mutations Economiques) qui a succédé à Claude VIET



dégager de la pression « médiatique » et s'intéresser aux restructurations qui ne donnent pas nécessairement lieu à licenciements économiques...

Ce raisonnement et les caractéristiques décrites précédemment conduisent à adopter aujourd'hui un changement d'appellation de ces opérations qui de « restructurations industrielles » deviendraient aujourd'hui des « mutations économiques ».

Cette évolution sémantique ouvre un débat social sur les responsabilités que doivent assumer employeurs, acteurs sociaux et institutions à l'égard de tels processus.

Dans une logique « libérale », la notion de « mutation économique » appelle, du fait de son caractère permanent, une flexibilisation élargie de la gestion de la main d'œuvre permettant une adaptation continue du volume et de la qualité de l'emploi (employabilité). Pour les tenants de cette approche, les opérations de restructurations sont dissoutes dans la vie courante de l'entreprise flexible.

Poussée à l'extrême, cette logique conduit à prôner une simplification radicale du droit du travail en contrepartie de laquelle la responsabilité sociale des directions d'entreprise s'exprimerait par une contribution financière à la couverture du coût social des licenciements (taxe sur les licenciements).

Une solution moins radicale, mais allant dans le même sens, consiste à rechercher des limites très strictes dans la définition et le temps d'une opération explicite de restructuration, limitations assorties de plus d'une sécurisation juridique de l'opération. En contrepartie, les directions d'entreprises se disent prêtes à favoriser l'anticipation de ces opérations à travers des concertations améliorées dans la vie courante de l'entreprise.

Une autre approche serait d'aborder la question des restructurations à travers la notion de responsabilités négociées qui renverrait à la vision de l'entreprise comme collectif productif et communauté sociale insérés dans un territoire. Dans cette optique, le principe de base est de rechercher les voies et les moyens permettant de concilier la mobilité des activités, des organisations et des salariés avec l'exigence de sécurisation des parcours professionnels des femmes et des hommes travaillant dans l'entreprise.



## 2 De l'autorisation administrative de licenciement aux accords de méthode, que devient le cadre juridico-institutionnel des licenciements économiques ?

Les licenciements économiques, souvent conséquences principales des mouvements de restructurations, sont l'objet d'une forte médiatisation. Ils sont une des expressions évidentes de l'insécurité sociale de la société. Pour autant, il convient de garder à l'esprit qu'ils ne représentent que 4,4% du total des licenciements en 2003 (la DARES<sup>6</sup> note par exemple que les licenciements pour motif personnel sont deux fois plus nombreux).

Nous allons traiter dans cette partie du cadre juridico-institutionnel du licenciement économique. Le droit des licenciements économiques est né et s'est développé progressivement au cours des années 70. C'est fort logiquement la fin des « trente glorieuses » (cf. première partie) qui marque le point de départ de l'élaboration institutionnelle en la matière.

Dans le débat social à propos des restructurations, la question de la légitimité de l'employeur dans sa décision de restructurer, de procéder à des licenciements économiques et donc de rechercher une sorte « d'agrément social » pour cela, marque de son empreinte la construction du droit des licenciements économiques depuis l'origine, comme le souligne Dominique Balmory<sup>7</sup>

Le pouvoir souverain du chef d'entreprise n'est jamais mis en cause par le droit qui s'est progressivement élaboré au cours de cette période longue. Celui-ci organise essentiellement cet « agrément social » évoqué précédemment ainsi que sa légitimation juridique.

L'élaboration progressive d'un droit des licenciements économiques est évidemment doublement marquée par les évolutions des systèmes productifs et les rapports de forces qui traversent la société française depuis plus de 25 ans.

Ce temps long est caractérisé par ce que D. Balmory qualifie de « changement de mains progressif » soit le passage d'une gestion administrative externe à une gestion interne plus ou moins négociée dans l'entreprise des restructurations et des licenciements économiques.

---

<sup>6</sup> Source : Bulletin mensuel de statistiques.

la DARES : Direction de l'animation de la recherche des études et statistiques, principal producteur des statistiques sur l'emploi

<sup>7</sup> Conseiller d'Etat, intervention au séminaire de l'IREES sur les restructurations, séance du 18 décembre 2003. Intervention développée dans la revue DROIT SOCIAL de mars 2004.



On peut distinguer trois grandes étapes :

- le régime de l'autorisation administrative de licenciement en 1975 ;
- la disparition de l'autorisation administrative de licenciement, une nouvelle étape du retrait de l'Etat en 1986 ;
- de l'élaboration de la loi de modernisation sociale à la loi « Fillon » et aux accords de méthode.

L'objet de cette partie est de procéder à une présentation de ces grandes étapes. Pour chacune d'entre elles, nous examinerons l'évolution des dispositifs de contrôle (externe et interne à l'entreprise) des licenciements économiques et s'il y a cheminement du droit des licenciements (au-delà des procédures de contrôle) vers la mise en place d'une véritable négociation sociale dans l'entreprise sur les restructurations et leurs conséquences pour l'emploi.

## **2.1 Le régime de l'autorisation administrative de licenciement (1975)**

La loi du 3 janvier 1975 instaurant l'autorisation administrative des licenciements économiques est incontestablement l'acte fondateur du droit des licenciements économiques. Cette loi est directement issue dans son esprit, de l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le travail, l'emploi, la main d'œuvre et le contrôle de l'emploi.

Souvent décriée par les plus « libéraux » comme l'expression du carcan administratif et du dirigisme étatique, la loi de 1975 ne correspond en rien à une telle description pour le moins excessive.

Bien au contraire, la volonté du législateur est d'instaurer un contrôle allégé sur les licenciements liés aux restructurations (en 1975, nous ne sommes pas encore dans l'œil du cyclone des grandes vagues de restructurations des années suivantes) avec la volonté de légitimer la décision du chef d'entreprise. Le juge quant à lui se contente face à cette loi et aux restructurations de vérifier la réalité et le sérieux du motif économique.

En fait, la loi de 1975 a été précédée d'une part, de premiers accords interprofessionnels sur la notion de « sécurité de l'emploi » (mise en place de commissions paritaires nationales de l'emploi de branches –CPNE– qui ont normalement une fonction d'information prospective sur les questions de l'emploi) conclus en 1969 et 1974 et, d'autre part, d'une loi en 1966 qui renforce les prérogatives des comités d'entreprise (CE) avec saisine et avis du CE en cas de restructurations affectant l'emploi. Autant de premières esquisses de ce qui deviendra plus tard le « plan social » et qui indiquent une volonté de faire « entrer » dans les entreprises le débat sur les restructurations et les licenciements économiques.



Cette « internalisation » du débat se confirme dans la période qui suit, même si l'État continue d'intervenir de l'extérieur, par des dispositifs de soutien notamment (convention générale de protection sociale -CGPS- dans la sidérurgie, la construction navale, la presse parisienne, etc.).

Les départs anticipés pour gérer les sureffectifs dans ces secteurs aux conditions de travail difficiles et confrontés à des restructurations majeures sont mis en place avec l'appui des outils d'intervention publique. Des conventions sont par ailleurs conclues entre l'État et les entreprises dans le cadre du Fonds National de l'Emploi (FNE). Elles vont connaître dans la période qui va suivre un développement exponentiel.

Cette évolution soulève une interrogation, celle de savoir si la loi est le point de départ d'une période nouvelle ou l'aboutissement d'une évolution plus ancienne. Il serait présomptueux de vouloir apporter une réponse tranchée à cette question. Cependant, il apparaît clairement que la loi n'impose pas un contrôle rigoureux par la puissance publique des restructurations affectant l'emploi. L'instauration très progressive d'éléments devant contribuer au dialogue social dans l'entreprise est donc la seconde évolution importante de cette période. On ne peut pourtant parler à ce stade de la mise en place de véritables nouveaux espaces de négociations relatifs aux restructurations et aux licenciements économiques dans les entreprises.

La période qui court jusqu'en 1986 est en effet marquée par un renforcement significatif des prérogatives économiques des comités d'entreprises et de leurs capacités à émettre un avis sur les restructurations et les licenciements.

Deux interventions majeures du législateur doivent être ici présentées :

- la loi dite « Auroux » du 28 octobre 1982 ;
- la loi de prévention des difficultés des entreprises du 1<sup>er</sup> mars 1984.

La loi du 28 octobre 1982 dite de développement des institutions représentatives du personnel, comme son intitulé l'indique, couvre un champ bien plus large que celui des licenciements économiques, mais elle crée les conditions d'un pouvoir d'intervention des comités d'entreprises (CE) sur les restructurations. Bien évidemment, on reste toujours dans une logique purement consultative ne mettant pas en cause le pouvoir de décision du chef d'entreprise. Cependant les procédures d'information et de consultation gagnent en visibilité.

Cette loi ouvre des possibilités nouvelles et importantes avec entre autres droits : la création de la commission économique qui dans l'esprit du législateur doit permettre un suivi en continu de la marche de l'établissement ; la possibilité pour le CE de se faire assister par un expert comptable et économique de son choix et rémunéré par l'employeur sur des missions encadrées précisément par le code du



travail. Cela concerne y compris les mesures prises par l'employeur affectant l'emploi et donc les plans de licenciements économiques. Concrètement la définition d'un cadre légal d'intervention de l'expert du comité permet une démultiplication de son champ d'interventions.

Cela a largement contribué à l'amorce de débats sur les stratégies des entreprises et particulièrement dans les plus importantes d'entre elles où le mouvement syndical est le mieux structuré, même si les grands mouvements de restructurations de cette période, couplés à l'affaiblissement des organisations syndicales ont « contrarié » ces avancées potentielles.

La loi de prévention des entreprises en difficulté du 1<sup>er</sup> mars 1984<sup>8</sup> a d'une certaine façon prolongée et complétée le texte de 1982 en introduisant des prérogatives importantes comme le droit d'alerte du CE<sup>9</sup>. Ces éléments participent de « l'internalisation » du traitement des restructurations avec une volonté de prise en compte des difficultés plus en amont. Là encore, l'assistance de l'expert est possible.

On est bien ici en présence de dispositifs essentiellement internes à l'entreprise qui participent d'une forme de contrôle mais certainement pas d'une logique de négociation sur les restructurations et l'évolution de l'emploi en général.

## **2.2 1986 : la disparition de l'autorisation administrative de licenciement, une nouvelle étape du retrait de l'État...**

Le mouvement de désengagement de l'Etat et la volonté de favoriser le développement interne du débat dans les entreprises connaît une nouvelle étape décisive avec une série de textes qui s'enchaînent fort logiquement et constituent finalement un ensemble relativement cohérent, au-delà de l'appréciation que l'on peut porter sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement.

Il s'agit des lois du 3 juillet 1986 et du 30 décembre 1986 entrecoupées de l'accord interprofessionnel du 26 octobre 1986 qui procèdent à la suppression effective de l'autorisation administrative.

On ne peut dissocier ces trois textes d'un quatrième : la loi du 2 août 1989 relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion.

---

<sup>8</sup> Son objet principal ne porte pas sur les droits des représentants du personnel et des IRP

<sup>9</sup> Le droit d'alerte (article L.432-5, alinéa 1) peut être exercé lorsque le CE a connaissance de faits de nature à affecter de manière préoccupante la situation économique de l'entreprise. Il peut alors demander à l'employeur de lui fournir des explications sur ces faits. Cette demande devient impérative lorsque le CE s'inscrit dans la procédure de droit d'alerte.



Il convient de bien « contextualiser » ces évolutions de la législation : la période est jalonnée de restructurations majeures touchant des activités essentielles pour l'économie française : c'est la période du débat sur les « sureffectifs » dans l'industrie automobile, la sidérurgie, etc. L'impact dans le débat public est par conséquent très fort.

La loi du 2 août 1989 est donc un texte clé pour justifier ce « changement de mains » cher à D. Balmory. L'énumération des principales dispositions du texte (qui modifient significativement de nombreux articles du code du travail) illustre parfaitement les tentatives de développer le débat interne à l'entreprise sur l'emploi, ses évolutions, les restructurations et licenciements :

- définition pour la première fois de la notion de plan social et organisation des missions de l'expert du comité d'entreprise dans ce cadre ;
- définition du licenciement économique<sup>10</sup>;
- fixation des délais légaux pour les réunions de délégués du personnel et le comité d'entreprise dans le cadre des dispositifs d'information et de consultation concernant les plans de licenciements pour motif économique. Le texte précise également les délais d'intervention de l'expert ;
- instauration des conventions de conversion et du droit à la conversion des salariés touchés par une mesure de restructuration ;
- examen annuel de l'évolution de l'emploi entre les organisations syndicales et l'employeur dans le cadre des négociations annuelles obligatoires ;
- introduction des premiers éléments de GPE (Gestion Prévisionnelle des Emplois) ;
- droit d'ester en justice pour les organisations syndicales sur des contentieux relatifs aux restructurations et aux licenciements collectifs pour motif économique.

On s'aperçoit donc à la simple énumération des têtes de chapitres de la loi que l'accent est clairement mis sur une logique de discussion interne à l'entreprise, sans aller jusqu'à parler de négociation, au sens strict du terme, sur l'emploi et sur les restructurations.

L'État n'exerce donc plus un contrôle au sens de la loi de 1975. Il ne se retire toutefois pas complètement du jeu : cette période est en effet marquée par des interventions récurrentes de sa part via des licenciements « préretraites » FNE (Fonds National de l'Emploi) pour

---

<sup>10</sup> La loi de 1989 définit le licenciement économique comme le *licenciement effectué par un employeur pour un ou plusieurs motifs non inhérents à la personne du salarié résultant d'une suppression ou transformation d'emploi ou d'une modification substantielle du contrat de travail, consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques.*



voler au secours de grandes entreprises engagées dans de vastes plans de « dégraissages » massifs et qui n'assument pas leurs responsabilités sociales face à la collectivité, en particulier dans des bassins d'emploi durement touchés.

Ce nouveau formatage du dispositif juridico-institutionnel ne va pas se traduire par une nouvelle dynamique du jeu social et de la négociation dans les entreprises. A l'évidence la violence des phases de restructurations (on pense bien sûr à la période « noire » de l'automne 1992-1993...), la volonté farouche des directions de ne pas voir discutées (et encore moins contestées) ses décisions de restructurer et enfin les hésitations du mouvement syndical à s'engager sur ce terrain vont contribuer à donner un sentiment de léthargie du débat social dans l'entreprise sur ce sujet.

Par contre en fonction d'une actualité sociale souvent très « chaude » et aux conséquences politiques potentiellement lourdes pour les gouvernements successifs, on assiste à des réactions extérieures.

Il peut s'agir d'initiatives parlementaires comme l'amendement « MANDON » en 1992 qui veut limiter la pratique des départs négociés utilisés par de nombreux employeurs pour échapper aux procédures plus contraignantes du licenciement économique ou encore, l'amendement du groupe communiste à l'Assemblée Nationale du 27 janvier 1993 sur la nullité des licenciements en cas d'absence ou d'insuffisance de plan social.

Autre intervention extérieure qui elle, est beaucoup plus significative, celle du juge...

On peut discuter longuement du rôle du juge, il n'en reste pas moins que ses interventions sont décisives dans au moins trois domaines : « *il dissipe les obscurités de la loi, il adapte l'application de celle ci aux réalités et enfin il résout les éventuelles contradictions...* »<sup>11</sup>

Au cours de cette période, finalement assez longue puisqu'elle se prolonge jusqu'à la fin des années 90, les représentants des salariés (CE et organisations syndicales) ont largement utilisé le recours au juge pour trancher les contentieux les opposant aux employeurs dans le cadre de restructurations. Il en découle une jurisprudence importante : traitement distinct du livre IV (motif économique) du livre III (plan social) avec l'important arrêt SIETAM (cour de cassation, chambre sociale 1996), obligation de reclassement, etc.

Pour les représentants du personnel, le recours au juge renvoie également à des stratégies de gestion du temps, ce qui est loin d'être négligeable dans la conduite des restructurations.

---

<sup>11</sup> D. Balmary, op cit.



On peut signaler à ce stade que la loi quinquennale « pour l'emploi » (votée en 1993) n'apporte aucun changement au cadre juridico-institutionnel des licenciements économiques. Une circulaire ministérielle réaffirme simplement les obligations de reclassement des entreprises licenciant.

Au cours de cette période qui s'étend donc de 1986 à 2000, on ne peut toujours pas parler de véritable substitution de la négociation interne à l'encadrement administratif des restructurations.

Pourtant celles-ci se révèlent être un phénomène de plus en plus permanent. Le débat public s'aiguise également avec la multiplication des licenciements de compétitivité, « boursiers » (MICHELIN) ou conséquences des opérations de fusions-acquisitions. Une troisième période va dès lors s'ouvrir avec la conjonction de ces tendances lourdes.

## **2.3 De l'élaboration de la loi de modernisation sociale à la loi « Fillon » et aux accords de méthode**

La fin des années 90, sous les effets de la mondialisation, est marquée par la permanence des phénomènes de restructurations ou de mutations.

Même si de 1998 à 2001 la situation de l'emploi s'est améliorée sous le seul angle du niveau de chômage<sup>12</sup>, le sentiment d'insécurité sociale dans un monde incertain s'est lui profondément ancré parmi le salariat et les populations. Il est particulièrement fort dans les bassins d'emploi anciens (régions d'industries traditionnelles : textile, métallurgie dans le Nord Pas de Calais, dans l'Est) en proie au doute sur leur avenir.

C'est ce contexte bien particulier qui va conduire les pouvoirs publics, conscients des risques potentiels d'une telle situation, à intervenir de nouveau dans le débat avec la mise en chantier de la loi de modernisation sociale qui sera adoptée le 17 janvier 2002.

La loi de modernisation sociale apparaît comme une tentative (maladroite ?) de conciliation entre durcissement des contraintes pour les employeurs amenés à restructurer et poursuite dans la voie d'un processus négocié interne à l'entreprise.

Les principales dispositions du texte reflètent cette volonté de conciliation des deux logiques :

- séparation nettement plus formelle des procédures dites livre IV (motif économique du licenciement) et livre III (plan social), en

---

<sup>12</sup> Les tendances « structurelles » d'évolution des formes de mobilisation du facteur travail, elles, n'ont pas été inversées : précarisation accrue touchant toutes les catégories de salariés... (voir partie 6).



mettant l'accent sur le débat à développer sur le livre IV et donc fondamentalement sur le motif économique ;

- il découle de ce qui précède un certain nombre de droits nouveaux pour les représentants des salariés et singulièrement pour les comités d'entreprise : séparation franche des réunions, dont le nombre est augmenté, traitant d'une part de la situation économique et d'autre part du plan social lui-même ; possibilité d'avoir recours à un médiateur pour le débat économique ; expertises distinctes livre IV, livre III ; obligation de réponse motivée pour l'employeur aux éventuelles alternatives stratégiques proposées par le CE.

On le voit, les dispositions les « plus en pointe » de la loi de modernisation sociale obéissent à une volonté de développement du débat économique stratégique en amont de la restructuration.

S'agit-il des bases d'une vraie démarche d'anticipation ? Une telle approche revendiquée par les organisations syndicales peut difficilement se concevoir dans la période « chaude » de la restructuration où pour l'essentiel, les dés sont déjà jetés...

De fait, il est bien difficile de tirer un quelconque bilan de la loi de modernisation sociale puisque quasiment pas mise en œuvre pour cause de changement politique intervenu au printemps 2002.

La pression exercée par la direction, forcément plus que rétif à toute idée de négocier ou même de discuter sur le motif économique d'une restructuration, a conduit le gouvernement à faire voter une loi le 3 janvier 2003 dont un des effets est de suspendre les dispositions nouvelles de la loi de modernisation sociale et à ouvrir une période transitoire devant permettre :

- « l'officialisation » de négociations esquissées dans quelques (grandes) entreprises, d'accords dits de méthode, accords souhaités par une partie substantielle et influente des directions (UIMM...) ;
- l'ouverture d'une négociation nationale interprofessionnelle entre syndicats et employeur (qui a démarré en mars 2003 et qui n'a pas débouché sur un accord malgré l'échéance de juillet 2004) ;
- le vote d'une nouvelle loi arrêtant, entre autres matières, le dispositif légal et devant initialement servir de validation *a posteriori* de l'accord national négocié entre partenaires sociaux. La nouvelle loi ne sera vraisemblablement pas votée avant fin 2004 ou début 2005.

Pendant la période de 18 mois (janvier 2003 - juillet 2004) séparant les deux lois<sup>13</sup>, les partenaires sociaux ont donc été invités à expérimenter les accords de méthode<sup>14</sup>. L'objectif de ces accords de méthode est

---

<sup>13</sup> Cette période transitoire a été prolongée de six mois dans l'attente du nouveau dispositif légal.

<sup>14</sup> D'ailleurs, le rapport parlementaire d'évaluation initialement prévu à la fin de la période transitoire est, lui aussi, reporté.



d'organiser, normalement à « froid », les procédures d'information consultation du CE et d'établir le plan social en concertation avec les organisations syndicales.

En offrant ces possibilités, le législateur a accédé à deux revendications majeures des employeurs pour la conduite des restructurations : réduire les délais et donc simplifier la procédure pour gagner du temps ; sécuriser les procédures par la négociation d'un cadre contractuel (engageant les signataires) qui est par définition de nature à éviter des recours au juge par les organisations syndicales ou les institutions représentatives du personnel. Ces éléments rendent forcément dubitatifs les représentants des salariés sur la mise en place progressive d'un cadre de négociation, interne à l'entreprise, des mutations et/ou restructurations. De surcroît, il ne faut pas perdre de vue que la fonction première des accords de méthode, tels qu'ils se développent actuellement, est d'organiser la procédure d'information consultation du comité d'entreprise. Nous restons encore et toujours dans une logique non contraignante pour l'employeur.

D. Balmory met en avant, dans la législation consolidée actuelle, l'existence d'éléments éparpillés permettant une négociation « à froid » sur l'emploi dans l'entreprise : consultation du CE sur les budgets prévisionnels, information sur les évolutions de l'emploi, plan de formation<sup>15</sup>, comptes prévisionnels remis en deux itérations au comité.

Il suffirait donc, d'après lui, de mettre ces éléments en perspective, de leur donner de la cohérence pour disposer d'un nouvel et véritable espace de négociation interne et permanent sur l'emploi en régime de croisière. Cette analyse, pour séduisante qu'elle soit, semble aller un peu vite en besogne et faire fi d'obstacles réels.

Les employeurs, dans leur ensemble, ne sont peu ou pas disposés à mettre spontanément sur la table des négociations leurs choix économiques. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le verrou à l'ouverture d'un vrai débat sur le motif économique du licenciement est le plus difficile à faire sauter. D. Balmory, lui-même, avance d'ailleurs que « *sauf erreur de pronostic, la question du contrôle du motif économique ne paraît guère susceptible d'évoluer*<sup>16</sup> ».

Le mouvement syndical, dans sa volonté de rester un acteur décisif du jeu social et de ne pas accompagner les restructurations le « dos au mur », doit sans aucun doute faire face à des questionnements internes sur l'opportunité d'investir le terrain des choix de gestion des entreprises. Il ne s'agit certes pas d'un débat nouveau mais il se pose dans une autre dimension en raison du caractère permanent des restructurations.

---

<sup>15</sup> Il est d'ailleurs le seul espace de négociation assumé par le CE. Dans le droit du travail français, comme dans la plupart des pays européens, la négociation collective est l'apanage essentiel et pourrait-on dire existentiel des organisations syndicales.

<sup>16</sup> D. Balmory, op. cit.



On s'aperçoit au final que le cheminement de la négociation interne sur l'emploi et les mutations reste plutôt laborieux. Nous pouvons peut être oser cette question en guise de conclusion : y'a-t-il compatibilité, ou pour le moins convergence possible, entre le mouvement accéléré des entreprises à l'ère de la mondialisation et le besoin légitime de sécurité et de garanties collectives solides face à l'avenir pour les collectifs de travail ?

### **3 Du livre IV au livre III, existe-t-il une procédure unique ?**

Cette partie a pour objet de présenter la « procédure type » d'un plan de restructuration entraînant des licenciements pour motif économique.

La période présente se caractérise, comme nous l'avons souligné dans la partie précédente, par l'existence d'un dispositif légal dit transitoire et expérimental depuis la loi du 3 janvier 2003. La situation est donc susceptible d'évoluer à brève échéance.

Ce dispositif transitoire constitue donc le cadre auquel il convient de se référer lorsque l'on se trouve confronté à une opération de restructuration entraînant des licenciements pour motif économique (10 salariés et plus dans une entreprise d'au moins 50 salariés).

#### **3.1 Les procédures d'information consultations des institutions représentatives du personnel**

Les procédures d'information-consultation des institutions représentatives du personnel sont encadrées par la loi Fillon du 3 janvier 2003. Cette dernière, en suspendant (pour 18 mois) certains articles de la loi de « Modernisation Sociale » (LMS), reprend les dispositions législatives et jurisprudentielles antérieures à la LMS.

C'est ainsi qu'en cas de restructuration devant se traduire par des licenciements, la jurisprudence, depuis 1996 (arrêt SIETAM de la cour de cassation, chambre sociale), prévoit une double procédure d'information-consultation du comité d'entreprise, l'une dite au titre du livre IV (L.432-1 du code du travail), l'autre dite au titre du livre III (L.321-3 du code du travail).

La procédure au titre du livre IV précise que le CE est obligatoirement informé et consulté « *sur les questions intéressant l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise et notamment sur les mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs* ». A ce stade, le



CE doit donner un avis sur la pertinence du « motif économique » du projet qui lui est présenté. Cet avis n'est que consultatif, il n'offre pas de pouvoir d'opposition, comme c'était le cas, d'une certaine manière, avec l'article 101 de la LMS. Le CE possède toutefois la possibilité, en application de l'article L.434-4, de formuler des propositions qui doivent faire l'objet d'une réponse motivée de l'employeur.

La législation actuelle ne prévoit aucun délai quant au déroulement de cette procédure, la seule limite temporelle étant fixée par l'appréciation du Comité quant au niveau d'information dont il dispose pour pouvoir formuler un avis et ce, après que l'employeur ait donc répondu de façon motivée à ses questions et propositions.

De la même manière, la désignation d'un expert comptable n'est pas explicitement prévue par les textes. Une nomination est toutefois possible soit par acceptation de la direction, soit par le déclenchement d'une procédure d'alerte <sup>17</sup>

Enfin, concernant le recours au juge dans le cadre de l'application de cette procédure, celui ci concerne uniquement le délit d'entrave au CE. Il ne porte pas sur le fond de l'argumentaire économique mais il vise à faire respecter les prérogatives du Comité en matière d'information consultation. Cette procédure permet en quelque sorte aux syndicats de « gagner du temps » mais elle ne permet pas de revenir sur le fond de la décision, ni d'ouvrir le débat économique.

La procédure au titre du livre III porte sur « *le projet de licenciement pour motif économique* » et sur « *l'établissement d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE)* ». A ce stade de la procédure, le Comité d'entreprise donne un avis sur le contenu du PSE et peut émettre des propositions pour le faire évoluer. Si l'on peut parler de négociation dans le cadre d'un projet de restructuration, c'est à ce moment qu'elle se situe. L'employeur doit indiquer les raisons économiques financières ou techniques du projet. Il doit en outre communiquer le nombre de travailleurs dont le licenciement est envisagé, les catégories professionnelles concernées et les critères proposés pour l'ordre des licenciements ainsi que le calendrier prévisionnel des licenciements. C'est au cours de cette procédure que le droit au recours à l'expert est explicitement reconnu. Si le Comité fait le choix de désigner un expert, ce dernier analyse alors l'ensemble des aspects économiques, financiers ou sociaux du projet. Le traitement du livre III est régi par une durée légale, qui varie selon que le comité d'entreprise désigne un expert ou pas et par le nombre de licenciements économiques envisagé.

La contestation juridique du licenciement collectif pour motif économique se fait devant le Conseil des prud'hommes (loi de 1986). Il s'agit d'examiner si le licenciement collectif comporte bien une « *cause réelle et*

---

<sup>17</sup> Droit d'alerte du CE (cf note de bas de page n°5)



*sérieuse* ». Quant à la régularité du PSE, celle-ci est examinée par le Tribunal d'Instance.

Tableau type du déroulement des procédures

Procédure au titre du livre IV :	Procédure au titre du livre III :
<p>Au moins deux réunions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• une dite d'information</li> <li>• l'autre de consultation,</li> </ul> <p>si la direction a apporté des réponses « motivées » au CE et a communiqué l'ensemble des informations nécessaires à la formulation d'un avis</p> <p>Pas de délais légaux pour la procédure</p> <p>Pas de recours légal à l'expert comptable</p>	<p>En cas de recours à l'expert comptable :</p> <p>Tenue de 3 réunions</p> <p>Deuxième réunion 20-22 jours après la première réunion si :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'expert dispose de l'ensemble des infos nécessaires à la réalisation de sa mission</li> <li>• la direction a apporté des réponses « motivées » au CE et communiqué les infos</li> </ul> <p>Troisième réunion :</p> <p>14 jours au minimum après la deuxième réunion si le nombre de licenciements est &lt; à 100</p> <p>21 au minimum après la deuxième réunion si le nombre de licenciements est compris entre 100 et 249</p> <p>28 jours au minimum après la deuxième réunion si le nombre de licenciements est &gt; à 250.</p>

Bien évidemment, ces deux procédures sont distinctes et doivent être respectées l'une et l'autre.

Elles peuvent être menées de manière successive ou être concomitantes, cette deuxième possibilité relevant soit d'une décision de l'employeur, soit d'un processus de négociation (accords de méthode—cf. plus loin). Les employeurs ont tendance à privilégier le choix du traitement concomitant des deux livres, ce qui leur permet de raccourcir le temps légal du déroulement de la procédure en fixant les délais prévus dans le cadre du livre III. Le risque est alors de ne laisser que peu de place au débat économique en focalisant la discussion sur les modalités d'accompagnement social du projet.

Cela étant, quelles que soient les modalités de traitement des deux livres, la procédure au titre du livre IV doit être terminée pour que le comité rende un avis au titre du livre III. C'est pourquoi, en cas de décision d'un traitement concomitant des deux livres, il convient pour les organisations



syndicales de veiller à ne pas refermer trop tôt le livre IV, ceci afin de ne pas se laisser enfermer dans les délais prévus pour le livre III et pour que le débat économique garde toute sa place.

### 3.2 les dispositions relatives aux accords de méthode (article 2 de la loi Fillon)

L'article 2 de la loi du 3 janvier 2003, dite loi FILLON portant sur la «*relance de la négociation collective en matière de licenciement économique*», ouvre la possibilité aux entreprises de conclure à titre expérimental des accords dits de méthode s'agissant des modalités de consultation du comité d'entreprise en cas de licenciements économiques d'au moins dix salariés. La circulaire DGEFP-DRT du 26 février 2003<sup>18</sup> précise ces dispositions et en particulier leur contenu dérogatoire. Les accords de méthode sont susceptibles d'être conclus dans des entreprises d'au moins 50 salariés et donc pourvus d'un comité d'entreprise et qui procèdent à plus de 10 licenciements économiques sur une période de 30 jours. Nous allons les présenter ici de façon synthétique dans le tableau ci-dessous :

Article de loi	contenu	Conséquences
Article 2	<p>Les entreprises peuvent à titre expérimental jusqu'au 4 juillet 2004, conclure des accords pour fixer leurs propres modalités d'information consultation en cas de licenciements économiques.</p> <p>Les accords de méthode fixent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les conditions de réunion du CE ;</li> <li>• les possibilités de faire des propositions alternatives et d'obtenir des réponses ;</li> <li>• les conditions de conclusion d'un accord sur le plan de sauvegarde de l'emploi.</li> </ul> <p>Ces accords pourront le cas échéant, déroger aux dispositions des livres III et IV du code du travail.</p> <p>Les seules limites à ces dérogations concernent le respect des obligations d'information du CE visées à l'article L.321-4 du code du travail et la procédure de règlement judiciaire ou de liquidation (article L.321-9).</p> <p>Pour être valables, ces accords doivent être signés par des organisations syndicales majoritaires aux dernières élections professionnelles et soumis à l'avis du CE. Ils ont une durée maximale de 2 ans.</p>	<p>Les entreprises ont donc la liberté de négocier des accords de méthode qui se substituent à la loi sur tout ce qui touche :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aux procédures ;</li> <li>• aux délais ;</li> <li>• au nombre de réunions de CE ;</li> <li>• aux conditions de leur tenue ;</li> <li>• à la désignation d'un expert.</li> </ul> <p>A l'articulation des procédures sur les projets de restructuration et sur le plan de sauvegarde de l'emploi.</p> <p>Les accords de méthode peuvent également prévoir les conditions d'élaboration et de conclusion (y compris par voie d'accord) du plan de sauvegarde de l'emploi.</p> <p>Le CE émet un avis sur l'accord de méthode négocié par les organisations syndicales.</p>

<sup>18</sup> LIAISONS SOCIALES, numéro 8375, 14 mars 2003.



A l'évidence, le législateur, en instituant cette possibilité de conclure des accords de méthode, a souhaité encourager le développement de négociations ancrées dans les réalités de l'entreprise et répondre à une demande ancienne de l'employeur de procédures « bornées » dans le temps et davantage sécurisées sur le plan juridique. Cela semble plus facile d'atteindre ces objectifs lorsque l'on obtient dans l'entreprise un accord en bonne et due forme avec une signature des organisations syndicales majoritaires qui les engage.

Historiquement, l'intervention des représentants du personnel et en particulier des CE reste pour l'essentiel sur la forme ; ils disposent de possibilités limitées pour aborder le fond.

En effet, le principe de l'information consultation a servi de fil conducteur à l'intervention des CE en matière de restructurations au cours des dernières décennies dans les entreprises dotées d'un CE, comme nous l'avons déjà clairement noté dans la partie précédente.

Cela signifie une gestion à chaud sans possibilité d'anticipation avec simplement l'empilement de règles de droit et de procédures.

Les salariés et leurs représentants élus et/ou syndicaux sont souvent cantonnés à des actions de mobilisation contre les projets des directions et à des recours devant le juge afin de gagner du temps dans l'objectif de disposer d'un rapport de force plus favorable.

Les représentants des salariés doivent se contenter de fait d'une vérification des règles de procédure, de la recherche « d'alliés » et de conseils dans les situations de crise : directions syndicales, experts, avocats, prise de contacts avec l'inspection du travail, sensibilisation des pouvoirs publics locaux ou nationaux....

Au « bout », l'amélioration des conditions matérielles de départ et de reclassement reste bien souvent la seule ligne d'horizon.

De fait, seuls des tiers clairement identifiés (le juge, l'administration du travail jusqu'en 1986 ou le médiateur de façon éphémère) ont disposé ou disposent encore d'un droit d'opposition.

Cette situation est source d'insatisfactions fortes pour les salariés et leurs représentants et les privent d'une réelle position d'acteurs dans les restructurations.

Dans ces conditions, l'accord de méthode peut être une opportunité s'il y a vraiment relance ou développement de la négociation interne dans l'entreprise sur les restructurations et s'il confère aux représentants des salariés des moyens et de véritables marges de manœuvre. Le caractère dérogoire de l'accord de méthode doit alors s'apprécier comme donnant la possibilité d'améliorer les textes et droits en vigueur. Cela signifie clairement qu'il faut donner aux salariés et à leurs représentants la



possibilité d'interroger la légitimité de la décision de restructuration, d'ouvrir un débat sur les marges de manœuvre existantes assurant une pérennisation de l'emploi menacé et des activités. Il s'agit de disposer de pouvoirs d'intervention sur « l'amont » de la restructuration et non pas seulement de droits, même renforcés, sur « l'aval ». Sans l'affirmation de tels objectifs, les aspects dérogatoires de l'accord de méthode sont, de façon dominante, favorables à l'employeur et à son souci de sécurisation juridique et de raccourcissement des délais. C'est en tout cas le sens premier que le législateur semble avoir donné à son texte et qui laisse dubitatif sur la portée des premières expériences en la matière. Plus fondamentalement, cela pose la question de la reconnaissance des représentants des salariés comme véritables acteurs de la gouvernance d'entreprise. La direction est-elle prête à relever ce défi pour ouvrir de nouveaux espaces de négociation afin de sortir d'une logique essentiellement conflictuelle ?

Sous réserve d'un retour d'expériences plus consistant, on peut considérer que les accords de méthode peuvent dégager des points d'appui supplémentaires dans les domaines suivants :

- la possibilité pour les représentants des salariés (CE) d'obtenir deux missions distinctes de l'expert sur les livres IV et III comme l'avait introduit expressément la loi de modernisation sociale ;
- la faculté d'obtenir un accès effectif au niveau d'information pertinent. Il convient de ne pas sous estimer ce point qui fait l'objet de préoccupations anciennes et constantes des organisations syndicales, surtout dans les entreprises de grande taille et de dimension internationale.

Au-delà de ces deux aspects non négligeables, les avantages procurés par les accords de méthode pour les représentants des salariés semblent bien plus aléatoires et une négociation « gagnante » de ce type n'est pas acquise d'avance, les directions d'entreprises souhaitant, sécuriser au maximum les opérations de restructurations.



## 4 Les acteurs d'une restructuration

Les acteurs d'une restructuration semblent *a priori* assez simples à définir : d'un côté la direction d'une entreprise qui est à l'origine de la décision d'engager une restructuration et de l'autre les salariés de cette entreprise qui sont les « sujets » principaux de cette opération dans la mesure où elle impacte l'emploi et les conditions de travail.

Cependant, cette présentation semble bien insuffisante et réductrice pour parler des acteurs d'une restructuration et ceci pour au moins deux raisons principales :

- l'utilisation du mot « acteur » pour qualifier les salariés dans un processus de restructuration n'apparaît pas si évidente que cela. Les salariés sont-ils vraiment des acteurs dans une restructuration ?
- l'autre limite de la présentation trop simpliste proposée précédemment des acteurs de la restructuration, c'est bien que d'autres intervenants sont impliqués dans les restructurations du fait de la nature même des enjeux.

Nous traiterons donc des acteurs d'une restructuration en abordant successivement les questions suivantes :

- les salariés : sujets, intervenants ou acteurs ?
- qui est l'acteur décisif côté employeur ?
- quels sont les autres acteurs d'une restructuration ?

### 4.1 Les salariés : sujets, intervenants ou acteurs ?

Une opération de restructuration décidée et engagée dans une entreprise concerne de façon quasi systématique les salariés. Dans la plupart des cas, l'emploi et les conditions de travail se trouvent impactés par la restructuration. Les salariés apparaissent bien comme les « sujets » principaux de l'opération. En sont-ils pour autant immédiatement des acteurs ? Rien n'est moins sûr.

En effet, nous constatons que, bien souvent, ce sont d'abord les institutions représentatives du personnel (IRP) qui se trouvent être en première ligne d'une opération de restructuration. Du fait des prérogatives d'information consultation préalable que leur confère le code du travail, les IRP (principalement les comités d'entreprises) sont sur le devant de la scène et avec elles, les organisations syndicales qui y siègent.



Bien souvent et en conséquence, les salariés ne sont ni spontanément, ni en premier lieu les acteurs ou les intervenants de la restructuration.

Cette réalité déjà ancienne s'est sérieusement complexifiée ces dernières années : imbrication des différentes IRP dans les grandes entreprises avec les comités d'établissement, d'entreprise, de groupe, européen, qui ont chacune leur légitimité ; un paysage syndical dont le morcellement s'est accentué.

Tout cela conduit à ne pas faire des salariés des acteurs ou des intervenants agissant immédiatement sur la restructuration. Les mobilisations sociales éventuelles (où les salariés deviennent alors réellement acteurs) ne doivent pas masquer cette réalité dominante. Les directions d'entreprises bien souvent renforcent ce phénomène par des stratégies de communication tournées vers l'extérieur (presse, etc.) et/ou de sommet ne privilégiant pas les salariés mais multipliant les réunions de certaines IRP (avec une restitution pour le moins aléatoire des discussions menées lors de ces réunions) dessaisissant par là même encore un peu plus les salariés de ces enjeux qui les concernent pourtant au premier chef.

Il faut également souligner ici la complexité des rapports qu'entretiennent les IRP et les organisations syndicales avec les salariés pris comme mandants ou comme adhérents. Cela nous renvoie ici aux débats que nous citerons simplement sans les développer sur la démocratie sociale et la démocratie syndicale dans une entreprise, un collectif de travail. Signalons sur ce point que les grandes confédérations syndicales n'ont pas toutes la même approche de l'articulation entre démocratie sociale et démocratie syndicale.

Dans les grandes entreprises à établissements multiples, de dimension européenne ou internationale, une restructuration ne concerne d'ailleurs pas forcément l'ensemble du collectif de travail au même moment ou durablement. Cela complique de fait sérieusement toute volonté de faire des salariés des acteurs à part entière et cela peut en tous les cas introduire le sentiment d'intérêts divergents au moins à court terme et donc rendre « l'acteur salarié » peu homogène face à une direction d'entreprise. L'exemple de RENAULT VILVOORDE a pleinement illustré cette situation : les salariés belges ont avant tout été « *sujets directs* » de l'opération de fermeture annoncée dans le désordre par *l'acteur patronal* (voir condamnation par la cour d'appel de Versailles de la direction de RENAULT pour non-respect des procédures légales d'information consultation) à *l'acteur IRP-syndicats*. La mobilisation sociale qui s'en est suivie a certes créé l'événement parce que pour la première fois, elle prenait un caractère européen mais les organisations syndicales ont éprouvé des difficultés à mobiliser sur les sites de certains pays se considérant peu ou pas concernés.

Sujets directs des restructurations, les salariés sont souvent sollicités par le couple IRP-syndicats pour intervenir lorsqu'il y a restructuration mais c'est dans une majorité des cas « à chaud ». Les espaces d'intervention



directe possibles leur permettant d'être des acteurs à part entière et davantage « à froid » dans l'entreprise sont limités par le cadre légal. Même les modifications les plus récentes de celui-ci (loi du 7 avril 2004 traitant de la démocratie sociale) permettent seulement de timides avancées sur les possibilités d'implication plus directe des salariés sur les restructurations. Les accords de méthode, négociés lors ou avant les phases de restructurations, ne sont en effet validés que s'ils sont majoritaires. Mais la vérification de cette majorité dans l'entreprise par référendum, et donc par implication directe des salariés, ne constituera pas forcément le dispositif le plus utilisé ; d'autres moyens de vérification du caractère majoritaire de ce type d'accord seront sans doute choisis (critères de l'influence des organisations signataires mesurée par les élections professionnelles, droit d'opposition, etc.). De surcroît les accords de méthode ne portent que sur une liste limitative de sujets. On peut donc considérer au final que les espaces d'expression directe dans lesquels les salariés peuvent s'impliquer comme acteurs de la restructuration restent limités. Enfin, il est à noter que la question des règles de la démocratie sociale fait l'objet d'un débat contradictoire entre les confédérations syndicales.

L'intervention des salariés dans les restructurations se fait bien pour l'essentiel selon le principe de la délégation de pouvoir à des représentants dûment mandatés.

C'est donc le couple IRP-syndicats qui est investi par délégation du rôle de représentation des salariés. Nous ne traiterons pas à ce stade du champ d'intervention de l'acteur IRP-syndicats mais il paraît évident qu'il s'agit là d'une question stratégique : y'a-t-il réellement un espace de négociation sur une opération de restructuration dans l'entreprise ? Si oui, quoi et quand intervient-elle ?

## 4.2 Qui est l'acteur décisif côté employeur ?

Dans le débat social public, l'acteur « employeur » est clairement identifié de façon globale malgré les tentatives récurrentes de l'employeur d'estomper le clivage capital-travail : en 1998 le Centre National du Patronat Français (CNPF) est devenu le Mouvement des Entreprises De France (MEDEF)... Derrière ce changement d'appellation, il y a autre chose qu'un simple débat sémantique mais bien une volonté de gommer en quelque sorte, dans l'apparence, un clivage historique particulièrement sensible en France.

Rachel Beaujolin- Bellet<sup>19</sup>, enseignante à la « Reims Management School » qui a participé au comité de pilotage de la mission « mutations industrielles » confiée à Jean Pierre Aubert, nous propose d'analyser plus précisément l'acteur « employeur » dans une opération de restructuration.

---

<sup>19</sup> « Est-il possible pour la fonction « RH » d'être un acteur stratégique dans les rouages des réductions d'effectif », Revue de gestion des ressources humaines n° 46, 2002



Derrière une apparente homogénéité de cet acteur, une situation plus complexe se dessine. En effet, dans la plupart des entreprises et singulièrement dans les plus grandes, l'interlocuteur direct de l'acteur « salariés » et du couple IRP-syndicats qui le représente est la fonction ressources humaines (RH). L'acteur « salariés » n'est pas souvent en contact direct avec la direction générale de l'entreprise. Il est d'ailleurs peu fréquent dans une grande entreprise que le président préside lui-même les réunions de comté d'entreprise, il délègue en général cette responsabilité à son directeur des ressources humaines (DRH).

Cela signifie, que dans le cadre d'une opération de restructuration et dans la conduite de celle-ci, la fonction RH assure un rôle stratégique d'interface entre l'acteur « employeur » pris dans sa globalité et l'acteur « salariés ».

La question se pose alors pour les représentants des salariés de savoir si l'interlocuteur qui se trouve face à eux est partie prenante de la décision stratégique de restructurer ou s'il est simplement en charge de la gestion des conséquences humaines et sociales de décisions prises ailleurs.

Les observations de Rachel Beaujolin-Bellet mettent en évidence que les décisions stratégiques de restructurer prises par les comités de direction, en particulier dans les grands groupes, portent l'empreinte du rôle prépondérant des directions financières qui considèrent l'emploi comme une simple variable d'ajustement.

Rachel Beaujolin-Bellet identifie un double découplage entre le moment de la prise de décision, qui constitue le premier temps de la restructuration et qui s'effectue de manière centralisée, et le moment de la mise en œuvre et de l'accompagnement de la décision. La première phase consiste à décider *« d'une cible à atteindre en matière de rationalisation des coûts et du nombre d'effectifs à réduire pour parvenir à l'objectif. La seconde phase concerne les responsables de la fonction ressources humaines qui seront chargés de définir les modalités d'accompagnement de la décision (par exemple prendre la décision de mettre en œuvre un plan social et de lui donner un contenu) et d'en définir les modalités de la mise en œuvre (le moment, la façon de procéder). Ce découplage en révèle un autre dès que l'on se penche sur ses critères. En amont, l'emploi est appréhendé comme une variable d'ajustement, comme une charge fixe grevant la rentabilité et en devient un maillon faible dans le cadre de la rationalisation des coûts. En aval, il va falloir gérer les conséquences humaines et sociales des décisions prises tout en assurant la paix sociale ».*

Cette situation montre clairement que la logique financière reste prépondérante et que face à elle, le DRH pèse d'un faible poids. Or, celui-ci est sensé être l'interlocuteur privilégié si ce n'est unique de l'acteur « salariés » sur l'opération de restructuration.

Le développement de la part de certaines entreprises d'une pratique récente pousse à son paroxysme cette situation : des DRH sont en effet



parfois recrutés en CDD, le temps de mener à terme une restructuration. De telles pratiques ne sont certainement pas de nature à favoriser l'ouverture de nouveaux espaces de dialogue et de négociation pour anticiper les restructurations.

Nous nous apercevons que la fonction RH est bien souvent cantonnée « au mieux » à anticiper la gestion des sureffectifs à venir et simplement se donner le temps de « bien faire » et de limiter les dégâts. Au face à face visible et conflictuel entre salariés et direction, existerait une sorte de rapport de domination interne et diffus entre direction financière (et stratégique) et fonction RH.

Cela nous conduit inévitablement à nous interroger sur la possibilité réelle et sérieuse d'ouvrir de nouveaux espaces de négociation entre représentants des salariés et employeurs permettant d'anticiper les mutations et les restructurations ainsi que leurs conséquences sur l'emploi. En effet, s'il n'y a même pas mise en débat interne à l'équipe de direction des critères et des effets de la décision de réduction des effectifs au sein des directions d'entreprises, comme le pressent Rachel Beaujolin-Bellet, on voit difficilement comment, dans ces conditions, la conflictualité générée par l'annonce d'une restructuration pourrait être soluble dans la négociation.

### **4.3 Quels sont les autres acteurs d'une restructuration ?**

Nous pouvons facilement identifier deux autres catégories d'acteurs intervenant sur les restructurations : les conseils et experts auprès des acteurs « salariés » et « employeurs » d'une part ; d'autre part, les institutions représentant les territoires.

Nous limiterons nos propos à l'acteur conseil et expert auprès des représentants des salariés.

D'un point de vue rigoureux, l'expert des représentants des salariés intervient auprès d'une IRP (comité d'entreprise principalement) sur la base de missions précisément définies et encadrées par la loi en l'occurrence le code du travail. S'agissant des restructurations, un certain nombre de possibilités d'appel à l'expert par le CE sont effectivement prévues (voir partie précédente). Par ailleurs, la législation est susceptible d'évolutions importantes à court terme dans ce domaine.

Cela étant, dans la pratique, les choses apparaissent là encore beaucoup plus complexes tant du point de vue du cadre dans lequel s'exerce la mission que de sa définition et de son contenu. Plusieurs éléments méritent ici d'être abordés :

- La mission de l'expert s'exerce-t-elle auprès des IRP *stricto sensu* ou plus largement auprès des organisations syndicales représentées dans



l'IRP ? Certes, de nombreux comités d'entreprises, surtout dans les PME, sont souvent composés d'élus non syndiqués, révélant au passage la faiblesse du syndicalisme français en forces organisées mais, dans les établissements et entreprises où il y a présence syndicale, le cloisonnement n'existe pas entre IRP et organisations syndicales. Pour un certain nombre d'institutions représentatives, la loi indique même très clairement qu'il faut être élu sur une liste syndicale pour prétendre en être membre. C'est le cas du comité de groupe ou du comité d'entreprise européen (articles L 439-19 du code du travail.). On peut parler d'une porosité ou d'une perméabilité entre les deux composantes de la représentation des salariés dans les entreprises. De fait et de façon informelle, l'expert exerce une fonction de conseil auprès des organisations syndicales présentes dans l'entreprise et l'IRP. En étant pointilleux, on remarquera que la loi reconnaît la place des représentants syndicaux des organisations présentes dans l'établissement : ils siègent de plein droit sans voix délibérative aux réunions du comité même en absence d'élus de leur organisation dans l'instance élue (les conditions de désignation varient selon que l'entreprise a plus ou moins de 300 salariés).

- La mission est-elle une stricte mission « d'expertise » économique, financière et/ou sociale ou s'élargit-elle à des dimensions relevant davantage du conseil en « stratégie syndicale » ? La conjonction du principe d'indépendance revendiqué par les organisations syndicales dans la définition de leurs objectifs stratégiques et le positionnement déontologique des experts ne devrait pas, en toute logique, conduire à ce glissement de la mission. Cela dépend largement de la capacité des partenaires syndicaux à préserver leurs propres moyens internes d'analyses et de réflexions. Il apparaît évident cependant que l'affaiblissement continu du mouvement syndical ces dernières années, ainsi que l'insuffisance de moyens dont il dispose, peuvent peu ou prou entraîner une telle évolution sur certains dossiers de restructurations complexes.
- Comment s'articule cette mission avec celle d'autres experts, en particulier juridique ? La complexité, déjà soulignée, des opérations de restructuration conduit de plus en plus les représentants des salariés (IRP/ syndicats) à utiliser toutes les possibilités offertes (avec leurs limites) pour discuter, contester et négocier les choix des directions d'entreprises. Cette volonté entraîne une démultiplication des acteurs intervenants sur ces enjeux. Parmi eux, les conseils juridiques occupent une place importante et croissante, proportionnelle au développement soutenu des contentieux et du recours au juge sur des dossiers essentiellement traités à chaud.
- La déficience de dispositifs négociés et d'anticipation et de réelle volonté patronale en la matière amplifie le phénomène. La coopération entre les différents conseils de la représentation du personnel n'est pas toujours évidente parce que leurs interventions au service du couple IRP-syndicats n'obéissent pas forcément à la même logique et ne se produisent pas toujours aux mêmes phases de l'opération de restructuration. Il n'en reste pas moins vrai que les représentants du personnel, confrontés à des enjeux lourds, ont besoin



de s'associer des compétences diversifiées (ce qui entraîne une évolution importante des métiers de l'expertise et du conseil aux représentants des salariés : il s'agit de couvrir toute la chaîne de l'emploi), de pouvoir s'appuyer sur une coordination efficace des interventions des différents conseils. Les évolutions à court terme du cadre légal en matière de restructurations (négociation interprofessionnelle et loi discutée à l'automne 2004) conditionneront largement la nature et les modalités des interventions des experts et conseils auprès des salariés et les champs possibles de coopérations souhaitables entre eux.

- Comment s'insère la mission de l'expert dans le système relationnel plus ou moins complexe ou conflictuel existant entre la direction et l'IRP, les syndicats et les salariés ? L'intervention de l'expert sur une opération de restructuration se fait sur la base d'un choix libre du comité d'entreprise. L'expert n'occupe donc pas une position médiane entre les différents acteurs. Il a un parti pris, celui de l'intérêt des salariés, bien que sa mission soit encadrée par des règles précises et rigoureuses de droit. Il s'agit bien d'aider les prescripteurs à jouer pleinement leur rôle dans les espaces de négociations existants ou à conquérir, ce sur des terrains difficiles dans le contexte actuel. L'expert met donc à disposition des acteurs « principaux » de la restructuration un diagnostic avancé, des éléments de prospective ; il aide les représentants des salariés à interroger la légitimité de la décision affectant l'emploi et à ouvrir le débat sur les marges de manœuvre possibles. Ceci dans une période marquée par des exigences nouvelles de gouvernance mieux partagée des entreprises et les besoins de contre-pouvoirs plus efficaces, comme le montrent les scandales récents dans le management de quelques grands groupes internationaux.

Aux côtés des experts et conseils qui jouent un rôle important et croissant dans les opérations de restructuration, nous ne pouvons pas ne pas évoquer ici l'acteur « territoire ». En effet, les opérations de restructuration ont quasi systématiquement une dimension territoriale forte. On parle d'ailleurs de territorialité de l'emploi. L'impact de la restructuration sur le territoire conduit donc les institutions économiques, sociales et politiques concernées à se constituer en « acteurs » plus ou moins homogènes pour intervenir sur le dossier et essayer de peser sur le cours des choses. Il est par exemple très fréquent de voir des élus locaux ou des collectivités territoriales se positionner en acteur constitué et revendiquer légitimement une place dans le débat et dans les dispositifs mis en place pour la « gestion » de la restructuration. Nous analyserons de façon détaillée le rôle de l'acteur « territoire » dans la partie « dynamiques territoriales et mutations économiques ».



## 5 L'anticipation : une ambition communément admise qui demeure floue dans son contenu et ses objectifs

Le thème de l'anticipation n'est pas récent. C'est à Keynes que l'on doit, en premier, l'analyse économique en termes d'incertitude, de prévision et d'anticipation. Ce dernier concept, à lui seul, va permettre à tous les courants de pensée de faire évoluer l'économie politique. Aujourd'hui, à travers la multiplication des outils d'aide à la décision, on peut dire qu'il est au cœur de la gestion et du pilotage des entreprises.

Pourtant, l'instabilité et l'aiguïsement des rapports concurrentiels dans une économie mondialisée en font un thème qui revient avec force dans le débat social, notamment à travers la question des restructurations. Il est d'ailleurs au menu des négociations qui se sont engagées au mois de mars 2003 entre les partenaires sociaux. Une demande d'anticipation est exprimée par les syndicats et les institutions représentatives du personnel pour dépasser leur « enfermement » actuel dans une gestion à chaud qui ne cantonne leur implication qu'à la discussion du plan social.

Mais le discours sur l'anticipation semble de plus en plus n'être associé qu'à celui de la nécessaire adaptation des entreprises et des territoires au changement permanent. Dans ce cadre, l'anticipation de mutations présentées comme inéluctables semble être un moyen à la disposition des entreprises pour légitimer la restructuration elle-même et déminer le terrain de la contestation ; pour cela, favoriser « l'employabilité » des salariés en activité et créer en amont les conditions d'une revitalisation des territoires en cas de coup dur. Telle est, en substance, l'approche dominante de ce concept.

L'objet de cette partie est de procéder à la déconstruction de la notion d'anticipation, dont le contenu demeure flou, tant dans sa définition que dans les objectifs qui lui sont assignés.

Il s'agira dans un premier temps d'appréhender le contexte économique et institutionnel dans lequel elle s'inscrit et, à partir de là, d'identifier les différentes pratiques et conceptions qui s'en dégagent.

Nous tenterons dans un deuxième temps d'élargir le champ possible de l'approche qui nous est proposé : que veut-on réellement anticiper et quels sont les domaines possibles de l'anticipation ?

Enfin, on posera la question de savoir comment les organisations syndicales peuvent se saisir de ce discours pour l'utiliser à leur profit.



## 5.1 Le contexte de la résurgence du besoin d'anticipation

Plusieurs grandes dates ont rythmé le retour de ce concept dans le débat public.

Le choc provoqué par l'annonce subite, en février 1997, de la fermeture de l'usine belge de Renault Vilvoorde a manifestement contribué à relancer le débat sur la nécessité d'anticiper les restructurations.

C'est en novembre 1997 que cette question a été posée à l'ordre du jour des institutions européennes, durant le sommet sur l'emploi du Luxembourg au cours duquel le Conseil Européen a étudié l'impact sur l'emploi des mutations industrielles. A sa demande, la Commission Européenne a mis en place un groupe d'experts dont le mandat visait à analyser les changements industriels et à faire des recommandations sur les mesures et les instruments qui pourraient être développés pour prévoir et gérer les mutations. Ce travail a donné lieu à un rapport final remis au conseil européen de Vienne en décembre 1998.

Il recommande notamment :

- la création d'un observatoire européen du changement industriel ayant pour mission « *d'identifier, de collecter, d'évaluer et d'étudier les informations sur les mutations industrielles qui permettront aux entreprises, syndicats et autorités publiques d'appréhender, de comprendre, d'anticiper et de gérer les changements* » ;
- la rédaction par les grandes entreprises d'un rapport sur la gestion du changement destiné « *à renforcer la transparence et le dialogue au sein des entreprises* » ;
- le renforcement de l'employabilité des salariés par un développement de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

La directive européenne de mars 2002 relative à l'information/consultation des travailleurs reprend un certain nombre de « bonnes pratiques » répertoriées en matière de restructuration parmi lesquelles figure l'anticipation.

Ces recommandations au niveau européen ont trouvé de nombreux relais au niveau national.

Soucieux de « préserver la cohésion du territoire national » face aux nouveaux enjeux de l'internationalisation et de la libéralisation des économies, le Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (CIADT) de décembre 2002 a précisé les conditions de l'intervention publique en matière de mutations économiques. C'est principalement à travers l'action de la Mission Interministérielle sur les Mutations



Economiques (MIME), dont la création a été décidée par le gouvernement en janvier 2003, qu'on pourra lire l'action de l'Etat en la matière. Claude VIET est nommé à sa tête. La MIME a pour principal objectif de « *mieux prévenir l'impact social et territorial des restructurations* » en « *proposant des actions favorisant l'adéquation entre « les besoins de modernisation des entreprises, la dynamique des territoires et des filières industrielles* » d'une part, et l'élévation générale des compétences et l'employabilité des salariés d'autre part.

Dans ce cadre, l'anticipation repose principalement sur la mise en place d'outils de veille ciblés permettant l'analyse et, au-delà, le diagnostic et l'action.

Deux principales préoccupations sont prises en compte aux niveaux national et régional :

- une dynamique d'aménagement, croisant les données relatives aux bassins d'emplois et celles relatives aux filières industrielles ;
- une dynamique d'emploi croisant bassin d'emploi et bassin de compétences ou en rapprochant l'analyse prévisionnelle des qualifications et les métiers des branches professionnelles des perspectives d'évolution des secteurs industriels correspondants.

La nécessité d'en faire des outils pour l'action conduit à distinguer deux espaces de temps :

- le long terme (7 ans) avec l'observatoire des mutations économiques destiné à faire de la veille sectorielle (stratégies des groupes, analyse des évolutions internationales) et du diagnostic territorial ;
- le moyen terme (1 à 2 ans) avec le tableau de bord des mutations économiques qui doit permettre de détecter et de prévoir les situations de crises en cohérence avec les anticipations moyennes de gestion prévisionnelle des entreprises.

Force est de constater que le développement de ces outils sur l'anticipation s'inscrit dans un cadre d'analyse bien particulier des mutations économiques et des restructurations, ce avec une volonté évidente de les banaliser.

En effet, le contexte économique dans lequel les entreprises évoluent est présenté comme étant parfaitement intangible, guidé par des forces naturelles que rien ne saurait arrêter. L'intensification de la concurrence, la pression croissante des marchés financiers et la volatilité de plus en plus importante des comportements de consommation sont des données qui s'imposeraient à elles et qui les exposeraient à des incertitudes permanentes.

Partant de là, la restructuration n'est plus considérée comme un « accident » dans la vie de l'entreprise, elle fait partie intégrante de son mode d'adaptation aux secousses du monde qui l'entoure. De



« conjoncturelles », les mutations économiques sont devenues « structurelles, permanentes et diffuses ». Du grand groupe à la petite entreprise, elles concernent l'ensemble des secteurs industriels et plus seulement les activités traditionnelles. Selon le discours dominant, elles sont nécessaires et doivent être vécues positivement dans la mesure où elles ouvrent des perspectives nouvelles de compétitivité pour l'économie, même si, à court terme, elles génèrent des bouleversements sociaux et locaux, en raison de leur impact sur l'emploi.

Le rapport de la MIME de Claude VIET<sup>20</sup> (janvier 2003) indique à ce sujet « *qu'une approche positive, anticipée et accompagnée du changement est la seule voie réaliste permettant de lutter efficacement contre les dangers qui pèsent sur l'emploi en France : baisse de compétitivité, vieillissement de certaines productions, manque d'attractivité du site France, augmentation du point mort des entreprises au cours des dernières années...* ».

Il ressort clairement des différentes approches décrites dans les publications officielles sur le sujet<sup>21</sup> que les dispositifs d'anticipation ne sont jamais présentés comme étant le moyen de discuter la légitimité des mutations/ restructurations.

En effet, le MEDEF s'appuie sur le discours dominant décrit plus haut pour revendiquer la nécessité de déréglementer le marché du travail en faisant notamment évoluer le droit en matière de licenciement. Selon lui, pour que les entreprises s'adaptent aux changements permanents, il faut en créer les conditions en leur permettant d'embaucher et de débaucher facilement, sans avoir à se justifier, sans risquer d'être attaqué. Dans ce cadre, la négociation d'accord de méthode devient l'outil privilégié de l'anticipation dans les entreprises. Elle permet de sécuriser les procédures et « d'encadrer » le débat contradictoire sur les justifications économiques des restructurations sans avoir à discuter la légitimité de la décision. *In fine*, le temps de la procédure s'en trouve réduit.

En cela, on peut considérer, que le MEDEF applique à la lettre la définition de l'anticipation donnée par le Larousse qui indique qu'anticiper, « *c'est faire par avance, régler avant l'échéance* ». Certaines entreprises estiment d'ailleurs « qu'une restructuration socialement acceptable » est une opération dont on ne parle pas !

Les pouvoirs publics s'appuient également sur le discours dominant pour infuser la nécessité d'un changement de culture de la part de l'ensemble des acteurs. Les mutations étant considérées comme indispensables et nécessaires, la promotion des dispositifs d'anticipation relève d'une volonté de les faire accepter. Pour cela, il faut rendre les acteurs « actifs » dans le processus de mutations. Il s'agit de passer d'un modèle brutal, dans lequel les restructurations sont vécues « à chaud » à un modèle

---

<sup>20</sup> Claude VIET, « rapport de synthèse de la mission exploratoire sur l'accompagnement des mutations économiques », janvier 2003

<sup>21</sup> Jean Pierre AUBERT, « rapport au Premier « Ministre », septembre 2002



négocié, permettant l'implication de chacun. Le caractère « accepté et partagé » du changement doit aider les entreprises à exposer plus facilement et plus en amont leur projet de restructurations sans risquer un retentissement médiatique trop néfaste pour leur image. Dans ce cadre, les dispositifs de veille ont pour vocation d'aboutir à des « diagnostics partagés » de situations à partir desquelles « des solutions adaptées » pourront être construites.

Le développement de l'employabilité participe de ces moyens permettant de « se protéger » des conséquences des mutations. Cette proposition s'inscrit bien dans le cadre dominant de l'analyse des restructurations. Elle renvoie à une définition du rôle de l'entreprise qui n'est pas de garantir un emploi stable mais de maintenir l'accès à l'emploi, à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise, par le développement des compétences individuelles des salariés. Les dispositifs d'anticipation visent alors principalement à développer les actions en matière de formation. Toutefois, la quasi-absence d'articulation de ce levier avec celui de l'organisation du travail tend à inscrire le développement de l'employabilité comme dispositifs d'anticipation dans une approche individualisée de la gestion de la force de travail dans laquelle c'est l'individu, seul, qui supporte la responsabilité de ses performances.

On peut se demander si le fait de créer des outils d'anticipation pour s'en tenir à une « simple » gestion des conséquences des mutations ne comporte pas quelques limites. En effet, dans toute mutation, il semble important de tenir compte du caractère historiquement long des processus de développement des territoires et des collectifs de travail. De ce point de vue, il est nécessaire que les dispositifs d'anticipation permettent d'interroger « la performance de la restructuration » sur la poursuite de l'activité de l'entreprise et sur le territoire, ceci en fonction d'objectifs prédéfinis et dans une dimension collective. Un collectif de travail déstructuré par la mise en œuvre de mauvaises décisions, ne se reconstitue pas par la simple addition de compétences individuelles.

Cela nécessite évidemment la mise en œuvre d'indicateurs « d'évaluation des performances de la restructuration » qui pourrait venir en complément d'une analyse des politiques et des pratiques des entreprises et de leur impact. Cet objectif important ne semble pas inscrit de façon formelle dans les objectifs assignés aux dispositifs d'anticipation.



## 5.2 Pour un élargissement du champ possible de l'anticipation

Pour résoudre l'adéquation délicate entre le temps long du développement des territoires et des collectifs de travail et les logiques de court terme qui caractérisent les gestions d'entreprise, ne faut-il pas élargir le champ des objectifs assignés aux dispositifs d'anticipation ?

En effet s'il n'est pas concevable de nier le caractère incertain du monde économique dans lequel les entreprises évoluent, il est par contre tout à fait envisageable et souhaitable de se donner les moyens de ne pas subir le processus de mutations. Dans ces conditions, l'objectif de l'anticipation ne se résume pas à la création d'outils qui permettent de prévoir et de gérer les conséquences des restructurations. Son champ peut être élargi à l'étude des conditions qui permettent la pérennisation des activités d'une entreprise et de ses emplois, soit parce qu'ils sont considérés comme stratégiques, soit parce qu'ils sont nécessaires à la poursuite de l'activité. Dans ce cas, l'objectif de l'anticipation vise en priorité la reconversion des activités avant celle des salariés.

C'est dans cette perspective que l'enjeu de l'anticipation pour les représentants du personnel prend tout son sens. Il s'agit bien de se doter de moyens permettant d'intervenir en amont de la restructuration, non pas seulement pour en gérer les conséquences mais pour tenter d'agir sur elle et lui donner le sens que l'on souhaite.

Se pose évidemment la question du moment où l'on situe l'amont de la restructuration. En effet, dans un contexte où la restructuration serait devenue un phénomène diffus et permanent caractérisé par des réorganisations permanentes, le seul moment identifiable est celui de « la crise », celui de l'annonce d'un plan susceptible de se traduire par des réductions d'effectifs et qui déclenche, dans les faits, une procédure prévue par la loi (livre IV et III). Les différentes études et témoignages sur le sujet montrent qu'il est déjà souvent bien trop tard pour remettre en cause une décision dont la mise en œuvre est déjà engagée. Seuls quelques aménagements à la marge sont accessibles.

Hormis ces moments de crise qui permettent d'identifier clairement l'instant de la restructuration, on peut se demander s'il est réellement possible de déterminer l'amont et l'aval des processus de mutations. Comment agir en anticipation des restructurations dites « douces », sans plan social, qui passent notamment par l'organisation de mobilité, par le non-renouvellement des départs en retraite et par l'appel au départ en contrepartie d'un soutien dans cette démarche ? Au final, ces formes de départs conduisent peu ou prou à réduire les effectifs. Que devient alors la notion d'anticipation ? Peut-on réellement intervenir en amont ?



### **5.3 Faire respecter les attributions économiques des CE et renforcer leur cohérence : un enjeu majeur pour favoriser l'implication des acteurs -côté salarié- dans les dispositifs d'anticipation**

La question de l'anticipation renvoie à une autre problématique : la nécessité pour les IRP et/ou les autres formes de représentation du personnel (administrateurs salariés) d'accéder à un rôle stratégique au sein du processus de prise de décision pour y assurer un contre pouvoir et être en mesure de formuler des contre propositions. Il s'agit de dépasser le rôle actuel de la fonction de représentation du personnel qui cantonne son implication à un simple avis consultatif sans que celui-ci puisse influencer d'une manière ou d'une autre le cours de la décision. Comme le suggère Rachel Beaujolin Bellet pour la fonction Ressources Humaines<sup>22</sup>, les représentants des salariés ne pourront être « *pleinement acteurs du changement que s'ils ont les moyens de le penser et de construire des marges de manœuvre qui leur permettent d'agir* ».

Pour cela, être en mesure d'exercer une réflexion économique contradictoire dans le but d'interroger en permanence la légitimité des décisions prises constitue le garant de l'efficacité des dispositifs d'anticipation.

Il ne s'agit pas de se contenter de « bavardages » mais bel et bien de discuter de choix de gestion concrets à un moment où il est encore possible d'agir dessus. Pour cela, il convient de rapprocher les lieux de décision des lieux de la représentation des salariés pour en faire des véritables endroits de négociation.

Cela pose également la question de l'accès à l'information. De ce point de vue, les dispositifs de veille sectorielle et territoriale montrent toute leur utilité et nécessitent d'être appropriés par le plus grand nombre et notamment par les représentants du personnel. De leur côté, les directions d'entreprise doivent également, dans la mesure du possible, permettre l'accès à l'information stratégique par le partage des documents qu'elles consacrent à leurs propres anticipations et qui aident à poser la question de l'avenir des activités et des emplois (plan à moyen terme, documents prévisionnels de gestion).

En l'état, et sous réserve d'une mise en cohérence, les prérogatives économiques des CE offrent de réelles possibilités à condition de les utiliser pleinement et pas uniquement en situation de crise. Celles-ci sont précisées aux articles L.432.1 à L.432.5 du code du travail.

---

<sup>22</sup> Rachel Beaujolin Bellet « est-il possible pour la fonction RH d'être un acteur stratégique dans les rouages des réductions d'effectifs ? » Revue de gestion des ressources humaines



A titre d'exemple, l'article L.432.4 indique : « *au moins une fois par an le chef d'entreprise présente au CE un rapport écrit sur l'activité de l'entreprise : le chiffre d'affaires, les résultats globaux de la production en valeur et en volume, [...], l'évolution de la productivité et le taux d'utilisation des capacités de production, [...], les transferts de capitaux importants avec les sociétés du groupe, [...], les perspectives économiques pour l'année à venir[...]* ».

Ces éléments nécessitent d'être regardés à travers une grille de lecture (non exhaustive) qui questionne les évolutions possibles de l'entreprise. Il s'agit de mesurer :

- le degré de dépendance de l'entreprise vis-à-vis de son groupe en terme d'approvisionnement et de chiffre d'affaires et le positionnement des produits de l'entreprise sur son marché ce qui permet d'apprécier ce que sera le niveau d'activité et ses conséquences sur l'emploi ;
- le niveau des investissements et celui de la recherche et développement : est-il suffisant pour assurer l'avenir ? ;
- la structure financière et la situation de la trésorerie ;
- le niveau de l'emploi : le renouvellement de la pyramide des âges est-il assuré ? Quelle est la nature et l'intensité des formations ? Y'a-t-il de nouvelles compétences entrantes ?

Bien évidemment, le recours à l'expert, à travers les différentes missions possibles (examen annuel des comptes, droit d'alerte etc.), fournit aux représentants des salariés des moyens supplémentaires d'exercer leurs attributions économiques en leur permettant de renforcer leur autonomie d'appréciation des enjeux par rapport à la direction de l'entreprise. Il constitue, de ce fait, un élément clé du dispositif d'anticipation au service des représentants du personnel.



## 6 Évolution des formes de mobilisation du facteur travail

Au cœur des mutations / restructurations que connaissent nos économies, la question de l'emploi et de son évolution tient évidemment une place centrale dans un pays qui, de surcroît, connaît une situation de chômage important.

Dans un tel contexte, il peut être utile de comprendre l'évolution des formes de mobilisation du facteur travail, même si l'on n'assiste pas sur les deux dernières décennies à un « relâchement » de la norme juridique standard et historique, le contrat de travail. Ou plus précisément de sa forme en quelque sorte originelle, à savoir le contrat à durée indéterminée (CDI).

En effet corrélativement à la montée du chômage, on constate un mouvement déjà ancien de « flexibilisation » de la ressource humaine comme le note Alain SUPIOT<sup>23</sup>

A intervalles réguliers, on nous annonce à grands renforts de missions prospectives et de rapports officiels, la fin du contrat de travail et donc par la même occasion de la sécurité économique qu'il est sensé assurer comme contrepartie à la vente par le salarié de sa force de travail.

L'illustration la plus récente de cela nous est fournie par le rapport DE VIRVILLE<sup>24</sup> et sa proposition la plus spectaculaire du contrat de projet.

Nous traiterons succinctement de ces questions en trois temps. Nous procéderons d'abord à une rapide remise en perspective historique, ensuite nous donnerons quelques éléments sur l'évolution et le poids de différentes formes d'emplois et enfin, nous analyserons les mouvements d'emplois qui affectent les activités économiques.

---

<sup>23</sup> Alain Supiot, « Le droit du travail », Que sais-je ? n°1268 / PUF.

<sup>24</sup> Michèle Bonnechère, le droit du travail / collection repères / la découverte



## 6.1 Un peu d'histoire...

Le contrat de travail constitue la référence juridique historique pour la mobilisation de la force de travail ou du facteur travail dans la plupart des sociétés modernes et développées ; il en constitue en quelque sorte le cadre juridique.

Son histoire est concomitante avec la naissance et le développement du salariat industriel au moment de la révolution industrielle, principalement dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle.

En effet au cours de cette période s'est progressivement affirmée la prédominance du travail subordonné sur le travail indépendant (l'artisanat de la période antérieure).

L'émergence progressive du contrat de travail permet celle du droit du travail et par voie de conséquence, du premier code du travail en 1910.

Auparavant, nous sommes passés par étapes du « louage de services » et du « louage d'ouvrages » au « livret ouvrier » puis au contrat de travail en tant que tel.

Alain Supiot nous propose une définition juridique claire du contrat de travail : *« l'obligation juridique de travailler pour autrui ne résulte pas forcément d'un contrat... »* (statut familial ou statut professionnel pour les fonctionnaires), mais, *« quelle que soit sa nature, la relation de travail a une force juridique si et seulement si elle est instituée sous l'égide d'un tiers garant de sa force obligatoire »*. Dès lors le contrat de travail *« ne peut donc exister sans loi qui le régit et sans juge compétent pour en connaître »*.

La loi organise et le juge contrôle l'échange entre les parties (le salarié et l'employeur le travail fourni contre le salaire) constitutif du contrat de travail.

A ce lien d'échange entre les parties vient s'ajouter le lien de dépendance / sécurité : la dépendance du salarié vis-à-vis de l'employeur est le « prix » d'une certaine sécurité économique qu'est censée procurer la perception du salaire. Le travail étant une des clés d'accès à la sécurité économique (par rapport à celle ou celui qui est privé d'emploi !)

Le contrat de travail présente une caractéristique propre : les parties contractantes sont en effet dans une situation fondamentalement déséquilibrée puisqu'il existe un lien de subordination du salarié par rapport à l'employeur.



Cette notion de subordination est fondamentale dans le contrat de travail. Michèle Bonnechere<sup>25</sup> considère qu'il s'agirait d'un contresens de l'évacuer (nombreux sont ceux qui annoncent « la fin du travail » ou le repli du salariat) malgré les transformations du travail et l'évolution des formes de contrat.

Ce biais (la mise en cause du lien de subordination) est pourtant souvent invoqué par les plus « libéraux » qui veulent s'attaquer depuis de longues années au contrat de travail : c'était au centre de la loi MADELIN en 1994 qui introduisait « la présomption de non-salariat ». C'est aussi en filigrane du contrat d'activité Boissonnat de 1995 et du rapport DE VIRVILLE. Comme si finalement le droit commercial devait prendre l'ascendant sur le droit du travail.

Indépendamment de ces offensives régulières pour imposer un relâchement du contrat de travail, celui-ci a incontestablement connu une diversification de ces formes depuis la fin des « trente glorieuses ».

Cette diversification des formes du contrat de travail est parallèle à la montée en puissance du chômage et à la volonté de la direction de rendre la force de travail plus flexible.

Il s'agit essentiellement du développement des « contrats précaires », qualifiés ainsi parce qu'ils n'offrent aucune garantie de long terme pour le salarié. Michèle Bonnechere utilise la notion de « contrats atypiques ». Ils englobent selon elle les deux formes les plus répandues de contrats précaires, l'intérim et le contrat à durée déterminée (CDD). Elle y ajoute le travail à temps partiel qui n'est pas forcément choisi et qui peut coïncider avec les deux formes précédemment évoquées.

Nous allons maintenant examiner les textes qui constituent le cadre légal du travail précaire en France depuis plus de trente ans :

- La loi 72-1 du 3 janvier 1972 est le premier texte qui organise le travail temporaire ou intérimaire. Il fixe en fait les règles pour les entreprises de travail temporaire et les procédures de contrôle auxquelles celles-ci sont soumises. Le texte donne une liste limitative des possibilités de recours au travail temporaire par une entreprise : une entreprise utilisatrice ne peut faire appel aux salariés des entreprises temporaires que pour pourvoir au remplacement d'un salarié absent, pour faire face à un accroissement temporaire d'activité de l'entreprise ou enfin dans le cadre d'activités saisonnières.

La liste des possibilités de recours à l'intérim est donc en droit très limitative et fait, depuis l'adoption du texte, l'objet d'une bataille intense entre les tenants d'une approche libérale (patronat principalement avec des relais politiques importants) et partisans d'un encadrement beaucoup

---

<sup>25</sup> Michèle Bonnechère



plus contraignant afin d'éviter les excès et une interprétation « souple » des textes (c'est en particulier et fort logiquement, le point de vue des organisations syndicales de salariés).

Ainsi l'ordonnance du 11 août 1986 prise par le gouvernement a supprimé la liste limitative des cas de recours au travail temporaire. Il faudra attendre 1990 (loi du 12 juillet 1990) et une autre majorité parlementaire pour le rétablissement de cette liste dans le code du travail !

Il n'en reste pas moins que les pratiques des entreprises utilisatrices en la matière continuent de poser sérieusement problème avec l'utilisation de la main d'œuvre temporaire comme mode de gestion structurelle de la force de travail. Le nombre de contentieux que le juge est amené à trancher en est la meilleure preuve (même s'il s'agit souvent de « l'arbre qui cache la forêt »). Certains secteurs de l'industrie sont particulièrement en pointe de ces mauvaises pratiques de surcroît illicites. C'est le cas par exemple de l'industrie automobile : une récente jurisprudence de la cour de cassation (RENAULT-SOVAB, chambre sociale / arrêt n° 508 du 27 janvier 2004) a confirmé la condamnation d'une direction d'entreprise qui avait un recours continu sur longue période à du personnel temporaire sur des même postes de travail. Les salariés concernés, demandeurs, ont obtenu la requalification de leurs contrats de travail en CDI.

- La loi 79-11 du 3 janvier 1979 a introduit dans le code du travail une section fixant les règles du contrat de travail à durée déterminée (CDD). Il s'agit en quelque sorte d'un texte fondateur en la matière. De nombreux autres textes sont venus depuis compléter la législation sur le CDD : la loi 90-613 du 12 juillet 1990, inspirée de l'accord interprofessionnel du 24 mars 1990 (relatif aux CDD et au travail temporaire), en constitue une étape essentielle. Il s'agit en fait dans l'esprit du législateur de l'époque de lutter contre un développement important de la précarité, comme le précise l'article 1<sup>er</sup> de la loi : *« les dispositions de la présente loi ont pour objet de préciser dans quelles conditions il peut être dérogé au principe selon lequel le contrat à durée indéterminée est la forme normale du contrat de travail ».*

Il s'agit en fait dans l'esprit du législateur de faire reculer la proportion d'emplois précaires, point très sensible du débat social. C'est la reconnaissance implicite que le CDI doit rester la norme standard du contrat de travail et une incitation à rechercher par la voie de la négociation sociale interne à l'entreprise des aménagements à l'organisation du travail et de la flexibilité.

Comme pour le travail temporaire, la législation du CDD est construite (et conçue) sur la base d'une dérogation à la norme standard du contrat de travail, le CDI. Le CDD, selon l'article L. 122-1 du code du travail, ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.

Ce qui signifie que le CDD ne peut être conclu en droit que dans des cas similaires à ceux justifiant le recours à l'intérim (remplacement d'un



salarié absent, accroissement temporaire d'activité, emplois à caractère saisonnier etc.). Le CDD peut être renouvelé une fois et sa durée totale ne peut excéder les 18 mois.

L'affirmation récurrente que le CDI constitue la norme « standard » (qui donne d'ailleurs une base juridique sérieuse pour les contentieux engagés par les salariés) n'a pas empêché une grande partie des employeurs à recourir à ces formes de contrats de façon systématique et ainsi à contourner pour le moins la loi qui nous fournit une liste précise des cas d'utilisation possibles du CDD. Michèle BONNECHERE notait qu'à la fin des années 90, 70 % des embauches se faisaient sous la forme de CDD ! Nous ne sommes plus là dans une logique de contrats d'exception.

## 6.2 Le poids des différents statuts et des différentes formes d'emploi

Nous allons dans un premier temps examiner le poids des différents statuts ou formes de contrats de travail dans l'emploi total. Les données statistiques qui nous donnent une photographie de la situation en 2003 sont fournies par INSEE PREMIERE<sup>26</sup> qui présente des éléments de synthèse tirés des « *Enquêtes Emploi* » 2002 et 2003 et que nous avons rassemblé dans le tableau ci dessous :

(en milliers)	Moyenne 2002	Moyenne 2003
<b>Salariés</b>	<b>21 804</b>	<b>21 711</b>
<i>Secteur privé</i>	<i>16 453</i>	<i>16 464</i>
Intérimaires	480	471
Apprentis	295	266
CDD hors contrats aidés	1 137	1 120
Stagiaires et contrats aidés	308	290
CDI	14 233	14 317
<i>Secteur public</i>	<i>5 351</i>	<i>5 247</i>
CDD hors contrats aidés	528	504
Stagiaires et contrats aidés	250	213
CDI	4 573	4 530

En moyenne pour 2003, sur 21 774 000 salariés actifs, on comptabilisait 2 864 000 précaires toutes « catégories » confondues (intérim, CDD, contrats aidés, apprentis), soit 13,2 % des salariés actifs. Si l'on ne prend en compte que les CDD et les intérimaires (soit 1 624 000 + 471 000 = 2 095 000), le pourcentage est ramené à 9,6 %. On notera ici que les contrats aidés (CES, CIE, emplois jeunes...) représentent tout de même 503 000 emplois.

<sup>26</sup> n° 958 paru en avril 2004



Les données ci-dessus nous livrent une « photographie » de la situation présente de l'emploi. Les emplois dits « atypiques » représentent une part significative et croissante du salariat.

En effet, la DARES note que ces formes d'emploi (CDD et intérim seulement) ont plus que doublé entre 1991 et 2002. Cet essor se poursuit que l'on soit en période de chômage élevé ou en diminution. C'est bien une confirmation d'une pratique systématique de détournement par les employeurs des règles juridiques définissant les modalités de recours au travail précaire.

En 1985, parmi les salariés du privé hors stagiaires et contrats aidés, 3,4 % étaient en CDD (2,5%) et en intérim (0,9%) ; en 2003, ils étaient 9,9% dans la même situation (7% en CDD et 2,9% en intérim).

La DARES nous montre que l'industrie recourt davantage à l'intérim (dans l'automobile par exemple l'intérim représente 10% en moyenne des effectifs de façon permanente) et le secteur tertiaire aux CDD.

A propos de l'intérim une autre publication récente de la DARES<sup>27</sup> nous renseigne sur la durée moyenne des missions d'intérim : elle était de 2,0 semaines en 2002 et de 1,9 semaine en 2003 ; 14286 contrats ont été conclus en 2003 et 2 000 000 d'intérimaires ont effectué au moins une mission en 2003 (idem en 2002). Dans le tertiaire, qui recourt plus aux CDD qu'à l'intérim, les missions sont les plus courtes (60% sont inférieures à une semaine), la construction concentre par contre les missions les plus longues.

Ces formes de contrat concernent beaucoup les jeunes et deviennent le passage quasi systématique pour accéder à l'emploi : un quart seulement des embauches des moins de 30 ans se font sous forme de CDI et la moitié des titulaires de CDD et des intérimaires ont moins de 30 ans.

Les observations de la DARES mettent également en évidence que l'intérim concerne surtout des emplois peu qualifiés (par exemple dans l'automobile les intérimaires sont essentiellement des agents de production, ce qu'on appelait encore il y a peu des OS), alors que le niveau de qualification est plus élevé pour les CDD.

Le travail à temps partiel impacte beaucoup le travail précaire (les CDD). Il s'agit dans la majorité des cas de temps partiel contraint : selon la DARES, une très large majorité de précaires à temps partiel souhaiteraient travailler davantage. Dans la même logique, les précaires se voient souvent imposer des horaires eux- aussi atypiques : travail de nuit, en horaires décalés, travail du week-end, etc.

Ces quelques éléments succincts tirés des données officielles nous permettent de mieux apprécier le poids réel de la précarité dans l'emploi

---

<sup>27</sup> Premières informations, premières synthèses/numéro 22.2 de mai 2004.



total. Cela concerne une partie significative et toujours plus importante sur longue période du salariat. C'est bien l'expression d'un « relâchement » certain de la norme historique du CDI.

## 6.3 Les mouvements d'emploi

Après avoir examiné les différentes formes de mobilisation du facteur travail, il peut être utile de donner quelques points de repères sur les mouvements d'emploi afin d'appréhender les dynamiques à l'œuvre.

Le récent ouvrage de Pierre CAHUC et André ZYLBERBERG<sup>28</sup> met en évidence un phénomène sous estimé et peu médiatisé, celui du mouvement permanent de l'emploi qui concerne tous les pays industrialisés. Notre pays n'y échappe pas, comme le montrent les auteurs : « *en France chaque jour ouvrable, 10 000 emplois disparaissent et autant sont créés* ». Joseph Schumpeter avait développé ces aspects dans sa « théorie de l'évolution économique » en 1934, il mettait en évidence les liens entre croissance économique et réorganisation du système productif.

Pourtant, cette réalité qui n'est pas nouvelle, qu'une simple observation un peu attentive met en évidence, est souvent peu présente dans le débat sur l'emploi et le chômage. L'attention se trouve souvent focalisée sur l'expression la plus médiatique et la plus dramatique des situations de crise de l'emploi, à savoir les licenciements économiques qui ne représentaient, comme nous l'avons déjà dit que 4,4% du total des licenciements intervenus en 2003.

Sans rentrer dans un débat de politique économique ou de politique d'emploi avec Pierre Cahuc et André Zylberberg (en particulier sur la thèse de « la destruction créatrice »), nous allons essayer de voir la réalité des mouvements d'emploi de l'économie nationale et les surprises que nous réservent une observation quelque peu attentive des réalités.

Les auteurs précités après recoupement de plusieurs sources d'informations (INSEE principalement) et sans minimiser les délicats problèmes de méthodologie, estiment que l'économie française a détruit approximativement 15% d'emplois par an et en a créé 15,5% par an de 1970 à 2000, ce qui donnerait un solde net moyen annuel positif de 0,5%.

Autre surprise, le phénomène de déversement de l'emploi n'est pas seulement intersectoriel (la compensation entre un secteur qui détruit de l'emploi et un autre qui en crée) mais également intra sectoriel même si le solde peut bien entendu être négatif. Les réallocations d'emplois semblent même être très majoritairement intra sectorielles.

---

<sup>28</sup> P. Cahuc et A. Zylberberg, Le chômage fatalité ou nécessité ? FLAMMARION 2004.



Pierre Cahuc et André Zylberberg introduisent également une distinction importante entre réallocation de main d'œuvre et ré allocation d'emplois (10 000 donc par jour ouvrable en moyenne) : chaque jour, 30 000 personnes quittent leur emploi et autant en retrouvent un. Bien évidemment cet apparent équilibre ne préjuge pas de la qualité de l'emploi « retrouvé ». Ce que nous avons vu précédemment nous renseigne d'ailleurs sur une nette dégradation de la situation avec le fort développement de la précarité : nous avons ici présent à l'esprit de nombreux cas de salariés en CDI licenciés dans le cadre d'un plan social sous prétexte de difficultés conjoncturelles qui sont remplacés dans les phases de redémarrage de l'activité par des précaires. C'est bien une politique de flexibilisation externe de la ressource humaine qui domine les politiques d'emploi d'une majorité d'entreprises.

L'étude « *les mobilités professionnelles : de l'instabilité de l'emploi à la gestion des trajectoires* » menée par le Commissariat Général du Plan<sup>29</sup>, nous fournit des éléments d'analyse précieux sur ces mouvements d'emploi, en particulier dans la première partie de cette étude pilotée par un groupe de travail auquel participaient des représentants des organisations syndicales.

Cette partie de l'étude insiste sur les transformations structurelles de la mobilité professionnelle et donc des mouvements d'emplois : une forte augmentation des mouvements d'emplois est constatée depuis 25 ans. D'après cette étude, nous sommes passés d'un taux de 12% d'une année sur l'autre à environ 16%. Ces données sont cohérentes avec les chiffres avancés précédemment. Mais le Commissariat Général du Plan précise toutefois que cette hausse est principalement imputable à la mobilité par le chômage, les mobilités par l'emploi restant plus stables malgré les variations conjoncturelles.

Cela amène fort logiquement les auteurs de l'étude à distinguer deux catégories de mobilité : la mobilité subie et la mobilité choisie.

Selon le Commissariat Général du Plan, la mobilité, c'est à dire les changements d'emploi ou d'activité (chômage/emploi, emploi/chômage, emploi/emploi...) passe donc de 12% de la population active en 1974 à 16,3% en 2001. Les périodes d'amélioration de la situation économique semblent surtout augmenter les passages d'emploi à emploi que ceux du chômage à l'emploi.

La décomposition de ce taux global de 16,3% en 2001 est la suivante :

- 8,6%, la mobilité entre emplois ;
- 3,2%, de l'emploi vers le chômage ;
- 3,3%, du chômage vers l'emploi ;

---

<sup>29</sup> Jean François GERME, Sylvie MONCHATRE, François POTTIER, Commissariat Général du Plan, février 2003.



- 1,3%, des allers et retours sur la même période chômage/emploi/chômage.

Cette étude met en évidence de fortes inégalités dans ces mobilités ou mouvement d'emplois, ce qui renseigne d'ailleurs sur leur caractère subi ou choisi : le taux de mobilité le plus élevé concerne les ouvriers non qualifiés et les employés. Il est de 24% contre 12% pour les cadres et les professions intermédiaires. Là encore, la corrélation de ces éléments avec les différents statuts (précaires ou non) de l'emploi renforce ces disparités de situation.

Les travaux du Commissariat Général du Plan antérieurs à l'ouvrage de Pierre Cahuc et André Zylberberg permettent incontestablement d'aller plus loin dans l'analyse des mouvements d'emploi. Les modifications structurelles des mouvements d'emplois qu'ils décryptent infirment la thèse d'un système fonctionnant de façon globalement équilibrée et naturelle.

Les ré-allocations d'emplois qui s'effectuent chaque année sont loin d'être neutres sur la qualité de l'emploi. Elles alimentent à l'évidence les tendances au relâchement du contrat de travail à durée indéterminée comme forme normale du contrat de travail.



## 7 Dynamiques territoriales et mutations économiques

La mondialisation et le mythe du « village global » pourraient nous conduire à laisser de côté une dimension historique essentielle, celle de la territorialité de l'emploi. Celui-ci est certes attaché à des activités de production de biens ou de services développées par des entreprises ou des administrations, mais l'emploi est aussi fondamentalement attaché à des territoires. Nous considérons ici le territoire dans sa dimension locale : région, bassin d'emploi, agglomération, localité. Nous ne traiterons donc pas des autres dimensions (Etats nations, Europe) même si bien évidemment, nous abordons les politiques nationales en matière de développement local et d'aménagement du territoire.

Ce lien emploi-territoire est le résultat de processus historiques longs d'enracinements, d'insertion des collectifs de travail dans les territoires avec le développement de solidarités fortes. Leur évolution et leur devenir ne peuvent être dissociés.

Cependant, le mouvement des entreprises, accéléré ces deux dernières décennies, n'obéit pas à la même temporalité que les évolutions des territoires et des salariés qui expriment des besoins importants de sécurisation économique et sociale (au sens de pérennisation et de développement des activités économiques).

Nous allons donc essayer de comprendre quelles sont les dynamiques territoriales à l'œuvre dans le contexte soutenu de mutations et de restructurations affectant de façon indissociable emplois et territoires.

Dans un premier temps, nous présenterons les deux conceptions du rôle et de la place des territoires dans leurs rapports aux entreprises et aux mouvements de celles-ci. Ensuite, nous verrons quels sont les acteurs et les outils « institutionnels » mobilisés sur les territoires. Y- a- t- il des espaces nouveaux de négociation et d'anticipation qui se développent sur les mutations des territoires ?

Enfin, nous terminerons par une présentation des dispositifs opérationnels de dynamisation des territoires face aux défis du mouvement accéléré des entreprises dans le contexte de mondialisation. Pour cette partie nous nous appuyerons principalement sur les travaux récents<sup>30</sup> de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).

---

<sup>30</sup> La France puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires/DATAR/mars 2004 / [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)



## 7.1 Deux approches du rôle des territoires

Tout en se gardant de schématisations excessives, on peut considérer qu'il y a deux approches du rôle des territoires dans le vaste mouvement des mutations que connaissent les activités de production et de services.

a) Une première approche, plutôt d'inspiration libérale, repose sur la mise en concurrence des territoires en fonction des « avantages comparatifs » qu'ils offrent aux entreprises dans la compétition qu'elles se livrent. Il s'agit alors de créer l'environnement le plus favorable à l'implantation des entreprises sur un territoire donné (de l'Etat nation au bassin d'emplois ou d'activités en passant par la région...). Il y a reproduction entre les territoires de la concurrence acharnée qui existe entre entreprises.

Cette conception du rôle des territoires favorise quasi exclusivement la mise à disposition des entreprises par les acteurs locaux et principalement par les collectivités territoriales (mais parfois avec des soutiens institutionnels nationaux et européens), d'un environnement attractif : infrastructures permettant de substantielles économies externes, fiscalité avantageuse (en particulier taxe professionnelle pour les collectivités locales et territoriales), etc.

Le MEDEF s'inscrit fort logiquement dans cette démarche d'analyse du rôle des territoires. Un document publié en 2002 s'intitulait : « *pour une décentralisation au service de l'attractivité des territoires* » et prônait clairement une mise en concurrence généralisée.

De trop nombreux exemples ces dernières années ont mis en évidence la fragilité d'une telle approche dans une optique de pérennisation sur le long terme des activités et des emplois : on rappellera ici simplement les exemples de Daewoo en Lorraine ou de Hoover à Dijon...

Cette approche du rôle des territoires a tendance à transférer à la gestion des collectivités territoriales les règles applicables à celle des entreprises où la dimension monétaire est déterminante. Or pour un territoire la dimension non-économique est essentielle. Philippe Nikonoff, Consultant d'A6CMO, insiste dans un récent numéro de « *la lettre du cadre territorial* » : « *une collectivité territoriale n'a pas pour métier de produire des biens et des services destinés à la vente* » et ce qu'elle produit s'inscrit dans une logique différente de création de lien social. Il convient de ne pas tout mesurer sous forme monétaire quand la part essentielle de l'action du territoire comme collectivité organisée n'a justement pas d'effet monétaire. Pour Philippe Nikonoff, la présence des entreprises sur un territoire produit des effets globaux, mélange d'effets monétaires (recettes fiscales), socio-économiques, urbains (mesurables comme la pollution ou non mesurables comme le désenclavement de quartiers...).

La reproduction de « la théorie des avantages comparatifs » au niveau des territoires peut conduire de fait à la spécialisation de ceux ci et à un



développement dual : des territoires se spécialiseraient de fait sur des fonctions de décision (Ile-de-France ou les Hauts-de-Seine dans cette région) alors que d'autres seraient confinés dans des fonctions d'exécution (par exemple la Seine-St-Denis au sein de la région Ile-de-France). Il y a sans doute là un risque non négligeable sur la dynamique à long terme des territoires enfermés dans cette logique de spécialisation. Ceci aussi bien pour les aspects strictement économiques (de la même façon que l'on connaît les dangers à terme de la séparation dans l'industrie des activités de recherche développement des activités productives) que pour le développement social global.

b) Une autre approche du rôle des territoires face aux mutations consiste à les considérer comme des acteurs définissant de façon autonome et anticipatrice un cadre de développement des objectifs sur le long terme. Le territoire ne se contente alors pas d'observer et d'offrir une « plateforme » pour l'accueil des entreprises et des activités.

Cette conception suppose pour le territoire une bonne connaissance de ses ressources propres, de ses atouts et faiblesses afin de pouvoir agir pour valoriser ou corriger. Nous ne sommes plus alors dans une logique de développement subi (même si cela peut être positif avec des apports d'activités et d'emplois décidés par une ou des entreprises) mais davantage dans une démarche concrète de développement durable avec l'objectif de faire, comme le suggère Philippe Nikonoff, « *du local qui dure dans du global qui bouge* ».

La dynamique du territoire n'est plus traitée sous le seul angle économique et monétaire à la différence du modèle fondé sur la seule attractivité qui n'offre aucune garantie sur le futur parce que calé sur le temps court du mouvement des entreprises.

Nous sommes bien en présence de deux conceptions différentes de la dynamique des territoires confrontés aux mutations économiques et sociales. Pour autant, comme nous l'avons déjà indiqué, il faut se garder de toute vision trop schématique des réalités surtout dans des périodes de restructurations lourdes affectant l'emploi, désolidarisant celui-ci des territoires, avec une pression sociale forte et légitime sur les « décideurs locaux », de populations locales traumatisées face aux mouvements brutaux principalement des grandes entreprises.

Cela signifie qu'une stratégie autonome et d'anticipation d'un territoire pour son développement économique et de l'emploi peut être sérieusement malmenée par les choix d'un acteur économique de poids du territoire : une grande entreprise, un pôle, un secteur dominant, etc..

D'autre part, une stratégie de projet fixant un cadre *ex ante* ne se désintéresse pas du développement des spécificités du territoire par rapport aux autres. Cela constitue en quelque sorte « une assurance vie » supplémentaire pour l'avenir. Et inversement, la mise en avant d'une spécificité, source de spécialisation trop étroite, peut conduire à un



enfermement mortel lorsque le marché ne reconnaît plus cette spécialisation.

## 7.2 Les acteurs et outils « institutionnels » mobilisés sur les territoires

L'organisation administrative de la France, mélange de centralisation et de décentralisation (il nous faudra examiner leur poids respectif) entraîne une multiplication des acteurs intervenant sur les dynamiques territoriales. En effet, au face-à-face habituel employeurs-représentants des salariés et organisations syndicales, s'ajoutent d'autres intervenants que l'on peut classer en deux grandes catégories :

- ceux qui sont l'expression de l'autorité de l'Etat déconcentrée : préfets départementaux et de régions, services et agences de l'État en charge du développement local et de l'aménagement du territoire ;
- ceux qui sont l'expression de la décentralisation : collectivités territoriales avec des assemblées élues : communes, départements et surtout régions ; conseils économiques et sociaux régionaux.

On peut ajouter à ces deux grandes catégories d'intervenants l'Union Européenne qui est amenée à intervenir soit dans le cadre de politiques de développement, soit dans le cadre de restructurations et reconversions lourdes des territoires.

Nous allons examiner un peu plus dans le détail les deux grandes catégories listées ci-dessus.

L'État, dans la tradition centralisatrice et jacobine de la France, détient des leviers d'intervention décisifs. De ce point de vue, le rôle des préfets et de leurs services est capital tant au plan du département que de celui de la région. Toute mutation ou restructuration majeure d'un territoire fait entrer en action les services préfectoraux.

L'intervention de l'État sur les mutations des territoires se manifeste évidemment au travers des LOADT (Loi d'Orientation et d'Aménagement du Territoire) ; la dernière date de 1999, appelée également loi Voynet, elle insiste sur la notion de développement durable des territoires. Les CIADT (Conseil Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire) qui se réunissent régulièrement, définissent les grandes orientations politiques d'aménagement et de développement du (ou plus précisément des) territoire.

Le CIADT et le Premier Ministre disposent d'un outil important pour animer les interventions de l'État sur les territoires. Il s'agit de la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) qui comme l'indique l'encadré ci-dessous, est le véritable « bras armé » de la politique gouvernementale en la matière.



### Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

Créée en 1963, la Datar a un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État en matière d'aménagement du territoire. Administration de mission à caractère interministériel, elle est un service du Premier ministre mise à disposition du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire. Elle coordonne les politiques d'aménagement du territoire des différents ministères au niveau central et déconcentré. Elle assure le suivi des contrats de plan Etat-région et des fonds structurels européens ; elle gère le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la Prime d'aménagement du territoire (PAT). Elle a coordonné la procédure des schémas de services collectifs, pour leur préparation et la consultation régionale et nationale à laquelle ils ont donné lieu.

[www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

Le rôle pivot de la DATAR dans les interventions de l'Etat est renforcé par le fait qu'elle est la voie de passage obligée de nombreux financements affectés au développement des territoires.

Les acteurs, expression de la décentralisation, sont donc principalement constitués des collectivités territoriales : communes (ainsi que les communautés d'agglomérations), départements et régions depuis les importantes lois de décentralisation de 1982. Les récentes interventions du législateur ont été présentées comme l'expression d'une volonté de renforcement des prérogatives des collectivités territoriales en particulier dans le domaine économique et de l'emploi.

Les régions sont à l'évidence un acteur clé intervenant sur les dynamiques territoriales. Elles disposent d'organismes consultatifs importants avec les CESR (Conseils Economiques et Sociaux Régionaux). Saisis par le conseil régional, le préfet de région ou auto saisis, ils émettent des avis sur toutes les questions économiques et sociales relevant de la région. Leur composition est le reflet du monde socio-économique de la région (employeurs, syndicalistes...).

Dans le dispositif institutionnel français, il existe bien évidemment des croisements entre ce qui relève d'une démarche centralisatrice, étatique et de la décentralisation : c'est le cas des contrats de plan État-région (CPER) créés par la loi du 29 juillet 1982 et qui organise des programmes d'action en matière de développement des territoires. L'Etat pour la mise en œuvre des CPER est représenté par le préfet de région. Une déclinaison de ces CPER existe maintenant sous forme de contrats d'agglomération.

Nous évoquerons simplement ici sans rentrer dans les détails, l'intervention possible de l'acteur Union Européenne, essentiellement par l'attribution des fonds structurels européens dans le cadre de la politique régionale Européenne.



Les fonds structurels cofinancent les programmes mis en œuvre au titre de la politique régionale européenne qui vise à réduire les écarts de développement existant entre les différentes régions de l'Union. Ces fonds sont au nombre de quatre : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole section orientation, Fonds social européen (FSE) et Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

Source : [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

On le voit, la multiplicité des acteurs intervenant sur les dynamiques territoriales est conséquente (et nous n'avons cité ici que les principales, on pourrait également évoquer les comités d'expansion économique, etc.). Il convient de s'interroger pour savoir qui a vraiment « la main » en la matière ?

Le rapport de synthèse de la Mission exploratoire sur l'accompagnement des Mutations Économiques (MIME) nous montre clairement que c'est bien l'État qui reste l'acteur clé par rapport aux collectivités territoriales.

On peut résumer ce positionnement très clair en trois points :

- *« l'État est le niveau politique et stratégique qui doit fixer les orientations de manière intégrée entre les aspects économiques, territoriaux et sociaux » ;*
- *« le niveau régional est l'échelon de démultiplication, de synthèse et de pilotage [...] parallèlement au renforcement de la décentralisation au profit des régions dans les domaines d'activités qui concernent les mutations économiques, il est absolument indispensable de renforcer la déconcentration au profit des services de l'État ainsi que le rôle de coordination du préfet de région » ;*
- *« le bassin d'emploi est l'élément central de l'action où la coordination de l'ensemble des acteurs doit être organisée et amplifiée. La notion de bassin d'emploi doit être comprise ici comme le niveau le plus pertinent de l'action, ce qui signifie que la coordination peut être pilotée selon les cas par le préfet de département ou le sous-préfet d'arrondissement ».*

L'État apparaît bien comme l'acteur décisif et il continue d'être le pivot de l'intervention sur les mutations territoriales malgré les avancées apparentes de la décentralisation ces dernières années qui en réalité ne s'est pas accompagnée de transferts de moyens financiers significatifs et en affaiblit donc considérablement la portée (au-delà de ce point capital, nous pourrions discuter la remise en cause du principe d'égalité de traitement des territoires par rapport aux services publics que semblent permettre les derniers textes « décentralisateurs » du gouvernement). L'État voit lui au contraire son rôle conforté par la détention du levier essentiel que constitue la maîtrise de ces moyens financiers.

Enfin, y'a-t-il des espaces de négociation entre les différents acteurs au niveau des territoires ? A l'évidence, des dispositifs anciens d'information et de consultation des acteurs sociaux existent. On citera les COPIRE (Commissions Paritaires Interprofessionnelles Régionales de l'Emploi)



mises en place par un accord interprofessionnel du 10 février 1969 portant sur « la sécurité de l'emploi » et remises au goût du jour lors de la négociation nationale en cours sur les restructurations. Le moins que l'on puisse dire est que tout cela n'est à ce jour pas très actif alors que l'on parle de gestion anticipée des restructurations. En tout état de cause, on peut difficilement parler de l'émergence de nouveaux espaces de négociations réunissant tous les acteurs d'un territoire confronté à des mutations.

## 7.3 Les dispositifs opérationnels de dynamisation des territoires

Après avoir présenté les différents acteurs intervenant sur les dynamiques territoriales, nous nous proposons de traiter dans la dernière partie de cette note des dispositifs opérationnels de dynamisation des territoires mis en œuvre dans la période la plus récente.

Le CIADT du 13 décembre 2002 constitue de ce point de vue une référence importante. « Les orientations arrêtées visent à favoriser l'attractivité de la France et la compétitivité de nos territoires afin de contribuer à la création de nouvelles richesses » comme l'indique Nicolas Jacquet<sup>31</sup>, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en préface du rapport de la DATAR publié début 2004 et auquel.

Ce rapport est d'ailleurs la traduction concrète de la mission confiée, comme toujours en pareil cas à la DATAR. Après un diagnostic de la situation de l'industrie française infirmant de façon argumentée la thèse du déclin souvent évoquée dans le débat public, l'organisme public explore les pistes possibles de dynamisation des territoires assurant un avenir à l'industrie française et donc à l'emploi en prônant la constitution de « pôles de compétitivité locaux ».

Après un détour chez nos voisins européens pour observer les politiques de dynamisation des territoires développées (Danemark avec les « clusters », Italie avec « les districts industriels », Allemagne avec « les réseaux de compétences », etc.), la DATAR insiste sur les effets positifs pour la dynamique des territoires de la mise en réseaux des entreprises : activités de R&D, production, pôle de formation, etc.

Quatre grandes familles de réseaux d'entreprises sont définies, indépendamment des appellations retenues : cluster (le terme de cluster difficilement traduisible correspond approximativement au regroupement spatial des acteurs d'une même filière), district, réseau de compétence, système productif local (SPL), grappes d'entreprises :

---

<sup>31</sup> Cf. [www.datar.gouv.fr](http://www.datar.gouv.fr)

« la France puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires »



- les grappes de PME : il s'agit d'entreprises souvent concurrentes mais aussi complémentaires qui sont « agglomérées » avec à la fois division des tâches et mutualisation des services ;
- les systèmes organisés autour d'une ou plusieurs grandes firmes avec plusieurs niveaux de sous-traitance. On rencontre ces situations dans des secteurs comme l'automobile (Sochaux, pays de Montbéliard), la navale (St Nazaire) ;
- les pôles technologiques. Ces réseaux sont encore largement émergents et sont censés favoriser le tissu productif autour de nouvelles technologies et de développer des interactions avec des centres de recherche ;
- les systèmes agroalimentaires qui s'appuient sur la notion de « terroir » et des labels de protection.

A partir de ces éléments, la DATAR plaide en faveur de la promotion et du développement des systèmes productifs locaux (SPL). Il ne s'agit pas à proprement parler de quelque chose de complètement nouveau.

Le CIADT du 15 décembre 1997 avait lancé un appel à projets sur la période 1998-1999 après des travaux d'approche théorique menés les années antérieures par le Commissariat Général du Plan et la DATAR elle-même et un repérage de 200 agglomérations d'entreprises. Quarante-seize projets sont à ce jour validés.

Un SPL est une organisation industrielle spécifique, caractérisée par une concentration spatiale de production autour d'un produit, d'un métier. Le SPL ne se limite pas a priori aux limites administratives d'un territoire (il peut donc concerner plusieurs collectivités territoriales voisines).

Le SPL doit dans cette logique consolider les échanges interentreprises. Les acteurs des SPL sont des entreprises, des collectivités territoriales, des organismes de formation et des centres de ressources, animés par des structures porteuses et fédératives : groupements d'entreprises, structures de développement économique, chambres consulaires, structures intercommunales...

Les SPL bénéficient de fonds publics soit en provenance de l'État (3,81 millions d'euros) par le biais du FNADT (Fonds National d'Aide au Développement des Territoires) géré par la DATAR, soit des collectivités territoriales. Ces moyens mis à disposition restent à l'évidence très modestes

La DATAR fait donc des SPL, un élément clé des dispositifs institutionnels de dynamisation des territoires. Certes, ils semblent constituer un élément utile pour créer une certaine dynamique de l'emploi : une analyse de l'évolution de l'emploi entre 1993 et 2001 montre que l'emploi a cru en moyenne de 9% pour les SPL et de seulement 5,7% dans les secteurs équivalents en France. D'autres études



dont le suivi statistique effectué par certains responsables de SPL, confirment *a priori* cet aspect. On peut donc considérer qu'ils constituent une ligne d'action intéressante pour mobiliser les acteurs au plan local.

Cependant, ce mode de développement des territoires présente aussi des limites avec en particulier la question décisive de la mise en cohérence de ces SPL pour disposer d'un système plus global efficient (national et/ou européen). D'autre part, faire de la seule promotion de cette forme d'organisation économique l'axe central d'une politique de gestion des mutations ne masque-t-elle pas une certaine indigence à définir une politique d'ensemble (par exemple une véritable politique industrielle nationale et européenne) pour aborder les mutations économiques et leurs conséquences sur l'emploi ?

Les 96 SPL officiellement constitués concernent 18 000 entreprises et 525 000 emplois. Cela représente certes un poids non négligeable mais qui reste tout de même relatif et il peut sembler un peu présomptueux de parler de dynamique d'ensemble des territoires. Faire reposer celle-ci sur les seuls acteurs locaux avec des moyens très limités malgré la mise en avant de la décentralisation ne semble pas être de nature à répondre aux défis des mutations qui nécessitent répétons-le des réponses globales et cohérentes relevant des échelons national et européen.



## 8 Unité et diversité de l'approche des mutations en Europe

Un double constat s'impose sur l'approche des mutations économiques et sociales en Europe.

Dans le processus de mondialisation (au sens d'intégration productive et marchande toujours plus étroite, favorisée par la baisse des coûts de transport et le développement des communications ) et sa dimension « régionale » européenne, les grands groupes industriels et de services se reformatent, se restructurent à un rythme soutenu. Ce mouvement est particulièrement fort dans les périodes de fusions- acquisitions.

Ces restructurations pilotées par les grandes sociétés transnationales, véritables firmes réseaux, impactent la situation des entreprises sous-traitantes et les fournisseurs même si ceux-ci n'ont pas forcément la dimension européenne.

Accélération des phénomènes de mutations transnationales qui ne s'accompagne pas à l'évidence d'un mouvement aussi rapide de construction d'un cadre institutionnel pour la gestion de ces mutations et en particulier de leurs conséquences sur l'emploi. Certes, les dispositifs d'implication des salariés et de leurs représentants dans la gestion des restructurations (d'un point de vue supranational) se développent mais de façon plutôt chaotique et laborieuse.

A ce double constat, rapidité des restructurations en Europe et lenteur des avancées institutionnelles européennes dans le sens d'un contrôle renforcé et d'une véritable négociation entre partenaires sociaux, s'ajoute une difficulté supplémentaire : la très grande hétérogénéité des systèmes nationaux de relations sociales pour la gestion des restructurations. Résultat d'évolutions historiques, ces systèmes cohabitent parfois difficilement avec les avancées du droit européen en la matière.

Nous traiterons de « l'unité et de la diversité de l'approche des mutations en Europe » en trois temps :

- des systèmes nationaux d'une grande hétérogénéité ;
- l'émergence lente d'un modèle européen avec des points d'appui ;
- des défis dès demain.



## 8.1 Des systèmes nationaux d'une grande hétérogénéité

Les pays de l'Union Européenne (UE), les Quinze comme les vingt-cinq, disposent de systèmes de relations sociales très hétérogènes, résultats de processus historiques longs. Ils participent pour les quinze de ce que l'on appelle le modèle social européen<sup>32</sup> qui s'est progressivement construit depuis 1945.

Malgré cette grande diversité, l'observateur peut néanmoins identifier en analysant les différents aspects des systèmes de relations sociales des sous-ensembles relativement cohérents. Nous nous référerons pour cette partie aux travaux<sup>33</sup> d'Éveline Pichot consultante qui a travaillé en coopération avec le groupe Alpha sur ces questions.

Rappelons en préalable, qu'il existe deux modèles de représentation des salariés en Europe :

- le canal unique pour lequel les syndicats représentent l'interlocuteur unique ou quasi unique de l'employeur dans la négociation. C'est le système dominant au Royaume Uni (par métier), dans les pays scandinaves avec quelques variantes, au Portugal, en Grèce. Pour les 10 nouveaux membres de l'UE depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, domine également ce système (Pologne, pays baltes, République Tchèque, Slovaquie...);
- la double représentation avec la cohabitation d'instances de représentation élues et le « pouvoir » syndical. Ce système est celui retenu en Allemagne, aux Pays Bas, en Espagne, au Luxembourg, en Belgique et bien sûr en France (le délégué syndical, le comité d'entreprise et les délégués du personnel). On peut introduire une distinction entre les pays où la présidence de l'instance de représentation élue est présidée par un représentant des salariés (Allemagne principalement) et ceux où cette présidence est assumée par l'employeur (en France, le président du CE est de droit, le dirigeant de l'entreprise).

Les moyens attribués pour ces fonctions de représentation et de négociations sont évidemment très variables d'un pays à l'autre : heures de délégation, moyens matériels, recours à des experts, formation, etc..

Soulignons que l'expertise économique, en particulier dans le cas d'assistance du CE ou d'une structure approuvée sur les restructurations, est une exception (positive) française. Dans les autres pays comme l'Allemagne, les pays du Benelux qui disposent également du

---

<sup>32</sup> Pour la Confédération Européenne des Syndicats, ce modèle social européen repose sur trois piliers : les dispositifs de relations sociales, les systèmes de garanties collectives et de protection sociale, les services publics.

<sup>33</sup> Cours donné par Eveline Pichot, Grenoble, GRH, ES1MSG,2002-2003



droit d'expertise, il y a recours principalement à des experts syndicaux qui ont des pouvoirs d'investigation beaucoup moins étendus.

On distingue d'une façon générale la fonction de négociation qui relève principalement du « pouvoir » syndical de celle de l'information consultation, de contrôle en quelque sorte, qui est souvent assumée par les instances de représentations élues.

Il s'agit là, d'un point capital : le mouvement syndical européen de façon quasi unanime est très attaché au pouvoir, existentiel pourrait-on dire, de négociation du syndicat dans l'entreprise, la branche sur le territoire.

La négociation dans les instances élues là où elle existe, se limite à des matières dites non « stratégiques ». En France par exemple, le CE ne négocie pas, il est informé, consulté, il contrôle. En Allemagne, le conseil d'entreprise n'intervient jamais dans la négociation « tarifaire » (Tarifvertrag ou convention collective régionale) qui fixe certes les salaires pour une période donnée mais également le volume d'emploi, les conditions de mobilisation du facteur travail, c'est à dire l'essentiel des garanties collectives.

Ces principes de base des systèmes de relations sociales étant identifiés, nous allons nous intéresser plus précisément aux dispositifs nationaux d'implication des représentants des salariés sur les questions de restructurations ou de mutations.

Le mode essentiel d'implication des représentants des salariés dans la plupart des pays européens est donc, comme en France, celui de l'information consultation.

Soit, elle s'effectue sur une base volontaire dans les pays à législation peu contraignante (Royaume Uni) soit, elle a un caractère obligatoire sur une série de questions : situation économique et financière, évolutions de l'emploi et des conditions de travail, organisation du travail.

Pour les opérations de restructurations, il y a globalement convergence (nous y reviendrons) des législations nationales des quinze sur les modalités d'information consultation des instances de représentation lorsque ces instances de représentation élues existent.

Sur ce point important, le « curseur » n'est pas toujours positionné au même endroit selon les pays : la France, la Belgique, les pays scandinaves ont développé des dispositifs que nous qualifierons « d'anticipation stratégique », plus poussés (droit d'alerte dans notre législation nationale par exemple). C'est beaucoup plus inégal pour les autres pays.

Le niveau d'information et de consultation est forcément étroitement lié au niveau de mise en place des instances de représentation : L'établissement, l'entreprise, le groupe. Dans une très grande majorité de pays, la procédure d'information et de consultation de base s'effectue



d'abord au niveau de l'établissement. L'articulation des différents niveaux d'information-consultation est par contre loin d'être homogène d'un pays à l'autre. La complexité de cette question a été renforcée avec la mise en place des comités européens et leur imbrication dans les procédures d'information-consultation.

Les nouveaux entrants dans l'UE partent bien évidemment de quasiment rien dans ce domaine. De ce point de vue l'intégration voulue par le syndicalisme européen, de représentants de ces pays dans les comités européens avant même leur adhésion, s'est heurtée à d'importants décalages culturels.

A ce stade de la présentation intervient une autre ligne de partage entre les pays de l'UE : ceux dont les relations sociales sont structurées par la règle de la codétermination, et ceux qui n'ont pas adopté ce système. Il en découle un autre clivage culturel important qui pèse, nous le verrons ultérieurement, sur la convergence des législations nationales en Europe mais également sur l'élaboration d'un véritable droit européen en la matière.

L'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Finlande et les Pays Bas disposent de systèmes historiques de codétermination (l'économie sociale de marché et la codétermination sont parties intégrantes de la loi fondamentale allemande). Dans ces pays, il y a donc la notion clé de « codécision ». En cas de désaccord, en particulier en aval de la décision économique pour laquelle l'employeur (et surtout les actionnaires) garde la main, il existe des procédures de conciliation avec les instances de représentation des salariés pour rapprocher les points de vue et dégager une décision consensuelle.

Ces pays où les relations sociales reposent sur le principe de la codétermination, ont également des systèmes de forte participation des salariés dans les organes de direction (conseils de surveillance dans la structure dualiste et conseils d'administration dans la structure moniste) des grandes entreprises. Par la force des choses, il y a donc des niveaux d'implication différents des représentants des salariés de ces pays dans les processus de restructurations.

Pour autant dans les pays qui n'ont pas adopté une telle conception des relations sociales, il n'y a pas du côté syndical une volonté affichée d'évoluer vers ce système : en France, aucune des grandes confédérations syndicales ne revendique la cogestion. Cela montre bien les différences culturelles importantes qui ne sont pas solubles si facilement au nom de la convergence européenne.

Pour rentrer davantage dans la connaissance des dispositifs nationaux tant législatifs que conventionnels pour le traitement des restructurations parmi les Quinze et plus particulièrement sur l'implication des représentants des travailleurs, on pourra utilement se référer à l'importante étude européenne réalisée en 2001 par



l'Observatoire Européen des Relations Industrielles (EIRO)<sup>34</sup> qui dépend de la Fondation de Dublin sur les conditions de travail.

Malgré la diversité de situations nationales, il est possible de dégager des éléments objectifs de convergences et d'harmonisation parmi les Quinze, au moins sur la façon de traiter les procédures d'information consultation. Pour les dix nouveaux entrants, c'est plutôt le sentiment d'absence de droits sociaux en la matière (à l'image de la situation des garanties collectives dans ces pays) qui domine. Il y a à l'évidence un clivage fort Est-Ouest. La disparition rapide de celui-ci, parmi d'autres, est une des conditions d'une appréciation positive à terme par les populations et les salariés de l'élargissement qui vient de se faire.

## **8.2 L'émergence lente d'un modèle européen avec des points d'appuis**

Rapidité du mouvement des entreprises (en particulier des grands groupes), phases de crises, permanence de plus en plus évidente des processus de restructurations constituent en quelque sorte le contexte dans lequel doit s'élaborer une véritable législation européenne et donc transnationale sur l'approche des mutations.

Un bref historique de cette question nous indique que la préoccupation des autorités communautaires sur ce sujet est finalement assez ancienne mais le cheminement est pour le moins laborieux avec des avancées timides et lentes.

Les premières manifestations du « législateur » européen remontent en fait au milieu des années 70. Une mise en perspective historique nous montre que cette période correspond au début des grandes phases de restructurations de l'industrie après la fin des « trente glorieuses » et les premiers effets du « choc pétrolier ». En France, c'est en 1975 qu'est votée la loi sur l'autorisation administrative de licenciement.

En 1975 et 1977, deux directives européennes sont adoptées concernant respectivement le rapprochement des législations des États membres sur les procédures d'information consultation en cas de licenciements collectifs et sur le maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprises ou d'établissements<sup>35</sup>.

Avec ces textes, certes importants, nous nous trouvons fondamentalement face à une volonté d'harmonisation des législations nationales et guère davantage.

---

<sup>34</sup> Cette étude est disponible en version française sur le site Internet de l'observatoire : [www.eiro.eurofound.eu.int](http://www.eiro.eurofound.eu.int)

<sup>35</sup> Ces deux directives ont été revues et consolidées par les directives 98/59/CE et 2001/23/CE



La directive 94/45/CE instituant le comité d'entreprise européen en 1994 dans toutes les entreprises de dimension communautaire, (c'est-à-dire employant au moins 1000 salariés dans au moins 2 pays de l'union avec au minimum deux établissements d'au moins 150 salariés et une véritable procédure d'information et de consultation des représentants des travailleurs au niveau européen sur les questions de restructurations), est une étape décisive dans la construction d'un cadre européen opposable à tous les États membres et aux entreprises implantées dans cet espace.

La mise en œuvre effective de cette directive est loin d'avoir été aussi évidente : une transposition difficile dans le droit national de chaque État membre ; le non-respect de la législation par des groupes concernés qui doivent ouvrir des négociations avec les organisations syndicales et ou les représentants des travailleurs pour la mise en place d'un comité d'entreprise européen ; une interprétation souvent a minima des obligations de l'employeur en matière d'information et de consultation, etc. Dix ans après l'adoption de ce texte, la généralisation de ce type d'instance est loin d'être un objectif atteint.

Les avancées de la législation européenne, comme pour celles de États nationaux, sont largement conditionnées par les rapports de forces qui se nouent.

De ce point de vue, l'affaire Renault Vilvoorde en 1997 qui va déboucher sur une jurisprudence importante du même nom, constitue une étape décisive pour faire avancer le droit à l'information et la consultation en amont des restructurations. Il s'agit de la fermeture de l'usine belge du groupe que la direction a voulu engager sans réunir au préalable le comité d'entreprise européen. Cette fermeture impactant évidemment l'emploi en Belgique mais également sur d'autres sites européens avec le transfert des productions de l'usine fermée. La décision de Renault a été à l'origine d'un mouvement social qui a d'entrée pris une dimension européenne transnationale.

Les conséquences de cet événement ne se limitent pas à des questionnements nouveaux pour le mouvement syndical sur sa capacité à réagir et à coordonner son action face à une telle situation.

En effet, ce dossier, suivi de peu par le sommet européen de Luxembourg fin 1997 consacré à l'emploi, a sans doute motivé la commission européenne à solliciter un groupe d'experts (le groupe Gyllenhammer) pour pousser la réflexion sur les conséquences économiques et sociales des restructurations et plus particulièrement sur le rôle et les droits des représentants des salariés dans ces situations.

Le rapport final de ce groupe d'experts dûment mandaté par la commission a émis un certain nombre de recommandations :



- créer un observatoire européen des mutations industrielles (EIRO mis en place par la fondation européenne de Dublin pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) ;
- promouvoir le dialogue social sur les mutations et leurs conséquences, y compris en intégrant les procédures d'information consultation ;
- inciter des grandes entreprises à présenter des rapports annuels sur le gestion du changement, leurs politiques d'emploi, de formation, etc. Il s'agit en quelque sorte d'éléments de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans sa dimension européenne ;
- favoriser en cas de licenciements collectifs, de fermeture de sites, la mise en place de procédures de plan social.

Ces recommandations qui pouvaient fournir un cadre pertinent pour faire progresser un droit social européen plus efficient sur les restructurations, ont eu à ce jour des traductions concrètes limitées et très lentes.

L'illustration la plus significative de cette lenteur est l'élaboration et l'adoption pour le moins difficile de la directive et de l'information-consultation. Faisant déjà l'objet d'âpres discussions au moment de la mise en place du groupe Gyllenhammer, cette directive ne sera adoptée que début 2002 (2002/14/CE).

Elle permet enfin de s'engager sur la voie d'une harmonisation des procédures d'information et de consultation des institutions représentatives de salariés concernant les matières suivantes :

- l'évolution probable de l'activité de l'entreprise et de sa situation économique ;
- la situation, l'évolution et la structure de l'emploi ainsi que les dispositifs d'anticipation envisagés ;
- les décisions de modifications de l'organisation et/ou des conditions de travail.

Ces dispositions de la directive qui acquièrent force de loi après transposition dans les législations nationales, peuvent sembler en retrait par rapport au droit français, allemand ou belge. Elles n'en constituent pas moins un point d'appui dans de nombreux pays et pour favoriser des convergences d'intervention des représentants des salariés et du mouvement syndical européen confrontés à des restructurations. La clause de non-régression s'appliquant d'ailleurs aux pays bénéficiant d'une législation plus favorable.

Nous mesurons à cette occasion le handicap que représente la prise de décision à l'unanimité pour les questions sociales : il s'agit là d'une arme redoutable à la disposition des gouvernements nationaux qui veulent poursuivre dans la voie de la « défaisance » sociale et du dumping social. Ils peuvent bloquer toute décision de progrès et d'amélioration du droit.



C'est exactement la même situation qui prévaut pour la révision de la directive comités d'entreprises européens (94/45/CE), véritable « serpent de mer » depuis de longues années.

Indépendamment de ce texte relatif à l'information-consultation, les jalons institutionnels les plus récents renforçant les prérogatives des représentants des salariés, concernent un domaine plus particulier et pas nécessairement généralisable : c'est la mise en place du statut de la société européenne (SE) par le règlement n°2157/2001 et la directive 2001/86/CE « complétant le statut de la SE pour ce qui concerne l'implication des travailleurs » du 8 octobre 2001.

Ces deux textes qui ont donc été publiés le même jour fixent (entre autres choses pour le règlement) les modalités d'implication et de participation des salariés et de leurs représentants dans la SE, y compris sur les restructurations.

Leurs transpositions dans les législations nationales doivent normalement intervenir avant octobre 2004.

Si l'on examine maintenant ce qui se passe au niveau de la négociation sociale à l'échelle européenne, on est d'emblée frappé par la relative pauvreté de celle-ci, aussi bien entre l'UNICE, le CEPP (structures européennes des employeurs : Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe et le Centre Européen des Entreprises à Participation Publique) et la CES, qu'en termes de déclinaisons professionnelles. Les principaux textes négociés entre employeur et syndicalisme européens concernent les thèmes interprofessionnels suivants : le congé parental, le travail à temps partiel, les contrats à durée déterminée, le télétravail, etc. Le seul texte qui participe du débat sur les mutations et qui renvoie à une démarche d'anticipation et de GPEC est l'accord du 28 février 2002 intitulé « *cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie* ». Enfin les négociations amorcées entre employeur et syndicats européens sur les restructurations ont débouché en 2003 sur des « orientations de référence » tellement timides que la CES après discussion de son comité exécutif, n'a pas jugé utile de pousser plus loin les discussions pour le moment.

L'observation de la situation donne plutôt le sentiment que deux des principaux acteurs du jeu social sont confinés dans une simple démarche de « lobbying » auprès des institutions communautaires. C'est le cas par exemple pour la construction navale ou le CESA (association européenne de constructeurs de navires) et la FEM (Fédération Européenne des Métallurgistes affiliée à la CES) interviennent de concert pour que la commission élève le ton à l'OMC dans le contentieux qui oppose l'Europe à la Corée sur les aides à la construction navale et le dumping tarifaire.



Enfin, on peut observer que la politique de la concurrence, pierre angulaire du dispositif européen et qui relève de décisions supranationales et non intergouvernementales, échappe quant à elle à tout dispositif « contraignant » favorable aux salariés. Pire, dans les procédures de contrôle des dossiers de fusions acquisitions ou de restructurations, les salariés sont considérés comme des tiers aux dossiers. Seuls peuvent être auditionnés les dirigeants des entreprises, les actionnaires, les concurrents. Les auditions de représentants des salariés restent rares et laborieusement « arrachées » (Legrand-Schneider, Alstom récemment).

La lenteur dans la mise en place d'un véritable cadre européen pour l'approche des mutations apparaît clairement après ce rapide tour d'horizon. Certes, des points d'appuis existent (comités d'entreprises européens avec leurs prérogatives en particulier), mais nous sommes encore loin en Europe d'une démultiplication et tout simplement du réel développement d'espaces nouveaux de négociation et d'anticipation des mutations. Les choses risquent d'ailleurs de se compliquer significativement avec des défis nouveaux à relever.

### **8.3 Des défis dès demain**

L'élargissement de l'Union Européenne intervenu le 1<sup>er</sup> mai 2004 change fondamentalement la donne.

On ne peut s'empêcher de se poser la question suivante : l'élargissement ne va-t-il pas se faire au détriment de l'approfondissement, en particulier dans le domaine des droits sociaux et d'une convergence plus forte sur l'approche des restructurations ? Le risque d'une dilution est réel surtout qu'un des acteurs clé du débat social européen, l'employeur par la voix de l'UNICE, est fort logiquement réticent à tout système d'encadrement des restructurations un temps soit peu contraignant pour lui.

La difficulté d'envisager et de concrétiser des avancées (comme l'a montré l'exemple de la directive information-consultation) à quinze a de fortes chances d'être amplifiée avec les dix nouveaux entrants. La convergence sera d'autant plus laborieuse que les disparités sont fortes et que le niveau de départ est très bas pour les nouveaux entrants. Par exemple, il n'existe pas ou quasiment pas dans la plupart de ces pays de systèmes développés d'institutions représentatives du personnel. Comment dans ces conditions gérer une procédure d'information consultation ?

Cette question soulève d'ailleurs un autre problème, celui des conditions et des délais dans lesquels les PECO vont intégrer ce que l'on appelle « l'acquis communautaire ». Il est probable que le temps long nécessaire à cette intégration effective dans les législations nationales des nouveaux entrants (la Pologne par exemple va se trouver dans l'obligation de mettre en place un système d'institutions représentatives du personnel qui n'existe pas à ce jour) se traduira par un sérieux coup de frein pour l'ensemble du système.



Quant à l'avenir, les progrès possibles dépendent étroitement de la capacité de 25 gouvernements aux sensibilités politiques différentes et aux intérêts souvent divergents, à se mettre unanimement d'accord et à dégager des consensus.

En effet, le verrou de la règle de l'unanimité devrait être maintenu dans le fonctionnement futur de l'UE (projet de traité constitutionnel) pour les questions sociales et fiscales, au grand dam entre autres de la CES. Le maintien de cette règle souhaité par les tenants de l'approche la plus libérale de l'Europe, véritable coup de pouce au dumping social (qui va de pair avec le dumping fiscal : Irlande, Royaume Uni, etc.), hypothèque toute avancée du droit au niveau communautaire...

La grande majorité des gouvernements des nouveaux entrants entendent bien maintenir « l'avantage comparatif » que leur procure une législation sociale *a minima* en saisissant l'aubaine du vote à l'unanimité. Certes, la pression sociale de leurs opinions publiques et les rapports de forces nationaux sont de nature à faire bouger les choses mais il y a bien là un obstacle supplémentaire sur le court et moyen terme si les règles de prise de décision restent en l'état.

Au-delà de ce point essentiel, les acteurs du dialogue social européen (mouvement syndical, employeurs, autorités européennes) sont confrontés à l'enjeu des espaces de négociation à développer à l'échelon européen avec une triple question : qui, ou et quand ?

- Qui ? Un débat récurrent existe en particulier dans les organisations syndicales européennes (confédération européenne et fédérations professionnelles) sur les structures habilitées à mener une éventuelle négociation sociale transnationale : confédération européenne ou confédérations nationales sur de thèmes interprofessionnels ; fédérations professionnelles européennes avec un mandat des organisations nationales affiliées ou fédérations nationales elles-mêmes ; institutions représentatives du personnel avec plus précisément les comités d'entreprises européens. Ce débat est loin d'être tranché et le point le plus délicat est incontestablement celui de la répartition des rôles entre institutions représentatives élues et organisations syndicales, comme en témoigne la négociation par le comité européen du groupe Visteon (équipementier automobile américain) d'un accord sur l'emploi et les restructurations en lieu et place des syndicats dont l'IG Métallurgie d'Allemagne (bien que le secrétaire de l'instance européenne soit membre de cette organisation). Cet accord a fait couler beaucoup d'encre dans le débat social européen, pas vraiment sur le contenu de l'accord lui-même (plutôt considéré comme positif par la plupart des syndicalistes européens) mais bien davantage sur le dessaisissement des organisations syndicales sur une telle négociation. Ces questions devront indubitablement être clarifiées du côté du mouvement syndical, même si l'on comprend bien que cela touche à des vrais enjeux de pouvoir dans l'espace européen et à la structuration même du mouvement syndical.



- Où ? L'observation des résultats de la négociation collective tripartite en Europe indique comme nous l'avons déjà souligné précédemment, qu'il n'y a qu'un seul accord, celui du 28 février 2002, de portée interprofessionnelle sur la problématique des mutations économiques et leurs conséquences sur l'emploi. Il engage employeurs privés (UNICE) et publics (CEPP) et les organisations syndicales (CES). Des négociations se développent, mais de façon encore timide en raison des réticences culturelles des parties en présence, au niveau des entreprises de dimension européenne. Certaines, parmi les plus importantes, expérimentent des structures de dialogue social permanentes avec des fonctions de veille et d'anticipation. C'est le cas par exemple du groupe sidérurgique ARCELOR. Ce cadre de discussions et de négociations potentielles semble plus actif que le cadre interprofessionnel. On peut par ailleurs être frappé par la position très en retrait des autorités européennes (commission) qui indique tout à la fois la logique libérale de non-intervention qui domine et le poids du principe de l'autonomie de la négociation collective qui prévaut dans de nombreux pays importants de l'UE (Allemagne, pays scandinaves, etc.) à la différence de la tradition française du tripartisme et de l'intervention plus marquée de la puissance publique.
- Quand ? Cette question renvoie forcément à la distinction entre les situations dites à « froid » et celles de crises à « chaud ». Nous nous trouvons là confrontés à la même problématique que pour les débats nationaux sur la question de l'anticipation surtout dans un contexte où le caractère permanent des restructurations est de plus en plus affirmé. Une question subsidiaire se pose néanmoins mais il faut en relativiser l'importance, c'est celle de l'ordre des procédures d'information-consultation et l'articulation entre les différentes instances de représentation du personnel, en particulier entre ce qui relève de l'Europe, du transnational ou du « national ».

Pour progresser sur la voie d'une approche plus efficiente des mutations en particulier pour les salariés la question de l'information et de sa qualité devient stratégique. De ce point de vue, « l'eupéanisation » du droit français (quasi unique au sein de l'Europe des 25) à l'expertise représente un enjeu important et participe à la fois du diagnostic stratégique, de l'anticipation dont ont besoin les représentants des salariés. La diffusion progressive de ces « bonnes pratiques » dans les protocoles d'accord organisant les comités d'entreprises européens est décisive, y compris dans la perspective de la révision de la directive sur les comités d'entreprises européens et la possibilité d'inscrire dans la législation consolidée ce droit.

