



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.1.2012
COM(2012) 7 final

LIVRE VERT

Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?

{SEC(2012) 59 final}

LIVRE VERT

Restructurations et anticipation du changement: quelles leçons tirer de l'expérience récente?

1. INTRODUCTION: ANTICIPER LES RESTRUCTURATIONS POUR PREPARER LA COMPETITIVITE ET LA CROISSANCE FUTURES

Le présent livre vert porte sur les restructurations d'entreprises et leurs conséquences sociales, qui suscitent des inquiétudes légitimes chez de nombreux citoyens européens. Les restructurations sont un facteur essentiel pour l'emploi et la compétitivité de l'économie européenne.

Le livre vert vise à dresser l'inventaire des pratiques et politiques efficaces en matière de restructuration et d'adaptation au changement, en vue de favoriser l'emploi, la croissance et la compétitivité dans le cadre de la stratégie Europe 2020¹ (en particulier l'initiative phare en matière de politique industrielle d'octobre 2010²) et de la «Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois» adoptée en novembre 2010³. Il a également pour objectif de contribuer au renforcement des synergies entre tous les acteurs concernés en vue de répondre aux enjeux des restructurations et de l'adaptation au changement, et tient compte de l'important travail effectué au cours des dernières années par la Commission européenne, les partenaires sociaux, les régions, les États membres et de nombreuses autres parties prenantes⁴.

La Commission souhaite renouveler les termes du débat à la lumière des leçons de la crise économique, des profonds changements intervenus dans l'environnement économique et compétitif mondial, et des réformes structurelles actuellement en cours dans l'UE⁵.

Elle s'appuiera à cet effet sur les résultats de la présente consultation pour envisager de nouvelles manières de diffuser et d'appliquer plus efficacement les bonnes pratiques permettant, y compris à l'échelon européen, de répondre à la fois à des préoccupations immédiates liées à la crise économique et aux objectifs de compétitivité à long terme formulés dans l'initiative phare sur la politique industrielle. Ces résultats viendront alimenter la stratégie redynamisée en matière de flexicurité et doivent également permettre à la

¹ COM(2010) 2020.

² Communication de la Commission du 27 octobre 2010 intitulée «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation – Mettre la compétitivité et le développement durable sur le devant de la scène» [COM(2010) 614 final].

³ Communication de la Commission «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois», COM(2010) 682 final.

⁴ Voir notamment le document de consultation de la Commission sur les restructurations, de janvier 2002, les résultats des travaux ultérieurs menés par les partenaires sociaux européens et un certain nombre d'autres rapports et études réalisés au cours des dernières années, en particulier dans le cadre des forums sur la restructuration organisés par la Commission depuis 2005. La «Checklist sur les processus de restructuration» présentée par la Commission dans sa communication du 3 juin 2009 intitulée «Un engagement commun en faveur de l'emploi» contient une synthèse utile des enseignements tirés par toutes les parties prenantes en matière de restructuration.

⁵ COM(2011) 815 — Examen annuel de la croissance 2012, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/annex_1_fr.pdf.

Commission de relancer le débat, à l'échelle de l'UE, sur la démarche et le cadre dans lesquels doivent s'inscrire les restructurations.

Dans le contexte de son initiative phare de politique industrielle, la Commission a en particulier indiqué que des «orientations sur la restructuration, dûment mises à jour, peuvent se révéler utiles en ce sens qu'elles renforcent la capacité des entreprises et de la main-d'œuvre à s'adapter à un environnement économique évoluant rapidement». Une telle mise à jour pourrait également contribuer à ce que «l'anticipation prenne le pas sur la réaction dans les stratégies»⁶.

Le présent livre vert est accompagné et étayé par le **document de travail des services de la Commission sur les restructurations en Europe en 2011**, qui décrit l'impact de la crise économique et financière sur les marchés du travail et les réponses apportées par les diverses parties prenantes; illustre l'action de l'Union européenne en matière de prévision des qualifications nécessaires et de développement des compétences; souligne le rôle des financements européens dans le soutien aux processus de restructuration, l'impact des restructurations dans les régions de l'UE et le rôle des stratégies de «spécialisation intelligente»⁷; analyse le rôle du dialogue social, des instruments juridiques et des mesures d'accompagnement mises en œuvre par les États membres; présente les défis à relever et les solutions proposées par l'UE; et dégage quelques enseignements préliminaires tirés de l'expérience acquise au cours des dernières années en matière d'anticipation et de gestion du changement et des restructurations.

Les enseignements de la crise

L'économie européenne sort difficilement de la pire récession qu'elle ait connue depuis des décennies. La récession a conduit à recul important de l'activité économique dans l'UE, qui s'est soldé par la perte de millions d'emplois et un coût humain élevé, et a mis les finances publiques à rude épreuve, soumettant les États membres à des contraintes budgétaires accrues.

Les perspectives d'évolution du marché du travail de l'UE, qui avait assez bien résisté à la récession de 2008-2009 et avait recommencé à générer des emplois fin 2010, se sont sensiblement détériorées et continuent d'être marquées par d'importantes différences entre les pays. Dans de nombreuses économies avancées, la création d'emplois n'a jusqu'ici pas suffi pour réembaucher les travailleurs licenciés pendant la crise, et les conséquences de la récession font de plus en plus craindre des effets persistants sur les taux de chômage.

Outre des disparités dans l'évolution du PIB, il existe d'autres facteurs qui expliquent l'hétérogénéité des taux de chômage des États membres. Il s'agit notamment de différences dans le recours à l'adaptation du temps de travail, plus ou moins important selon les pays; dans les besoins en matière de redéploiement de la main-d'œuvre, du bâtiment par exemple, vers d'autres secteurs; dans les systèmes d'éducation et de formation, et plus particulièrement

⁶ Communication de la Commission «Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois», COM(2010) 682 final, point 1.2.

⁷ Conformément à l'outil d'auto-évaluation mis au point dans le cadre de l'Union de l'innovation, la spécialisation intelligente est une condition du bon fonctionnement des systèmes de recherche et d'innovation nationaux et régionaux et un élément clé de la politique de cohésion réformée. Elle est proposée comme une condition préalable de l'utilisation du Fonds européen de développement régional pour la prochaine période de programmation des Fonds structurels (2014-2020). Une plate-forme de spécialisation intelligente a été lancée en juin 2011, qui aidera les régions et les États membres à mettre au point de telles stratégies.

les régimes d'apprentissage professionnel; dans les conditions économiques et institutionnelles de départ; enfin dans les politiques mises en place face à la récession.

En dépit d'une conjoncture économique et financière extrêmement défavorable, les entreprises et leurs salariés se sont largement engagés dans toute l'Europe dans des **processus de restructuration créatifs qui se sont avérés constructifs, efficaces et déterminants** pour la sauvegarde des emplois, grâce à des mesures innovatrices souvent soutenues par les pouvoirs publics et la Commission européenne.

La communication de la Commission européenne intitulée «**Un plan européen pour la relance économique**» [COM(2008) 800 final], adoptée en novembre 2008, a fourni le cadre d'une action coordonnée à l'échelle de l'UE, qui concerne tous les domaines d'intervention et mobilise l'ensemble des instruments disponibles pour soutenir l'économie européenne. Dans ce contexte, la politique de cohésion revêt une importance particulière, en tant que principal instrument permettant d'investir dans la compétitivité, la croissance et l'emploi à l'échelle européenne⁸.

Face aux incertitudes qui planent sur la reprise actuelle et aux nouveaux dangers qui se dessinent à l'horizon, il est urgent d'**examiner l'adéquation de ces mesures**.

Les enjeux de la compétitivité

À moyen terme, le progrès technologique et l'innovation raccourcissent le cycle de vie des produits et obligent constamment les entreprises et la main-d'œuvre à s'adapter. En outre, les **changements dans la division internationale du travail** et l'arrivée sur le marché d'entreprises puissantes de pays émergents, particulièrement celles spécialisées dans les segments supérieurs du marché, accroissent encore la pression concurrentielle sur les entreprises européennes. La compétitivité de l'économie européenne, la sauvegarde de ses activités et de ses emplois ainsi que la création de nouveaux produits et les perspectives d'emplois y afférentes, dépendront de plus en plus de la **capacité des entreprises européennes à renforcer leur base compétitive grâce à l'innovation et à une adaptation rapide mais fluide au changement**. Il est certes exact que l'évolution technologique et l'innovation imposent des stratégies d'ajustement aux entreprises et à la main-d'œuvre, mais tout indique que l'innovation, alliée à la recherche et à l'éducation, peut également constituer un moyen efficace de sortir l'Europe de la crise. À cet égard, la Commission a lancé en 2010 l'initiative phare «Une Union de l'innovation» et établi, en 2011, un état des lieux en matière d'innovation⁹.

Les entreprises qui innoveraient réorientent des ressources des industries et secteurs produisant des biens et des services traditionnels, généralement caractérisés par une faible élasticité de la demande par rapport au revenu mondial, vers des secteurs et des industries à plus haute teneur en technologie et en connaissances, le plus souvent marqués par une forte élasticité de la demande. La compétitivité de l'UE dépendra de sa capacité à créer des conditions-cadres propices au développement d'entreprises innovantes à croissance rapide, qui sont capitales

⁸ *Cohesion Policy: Responding to the economic crisis - A review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan*, document de travail des services de la Commission, SEC(2010) 1291 final.

⁹ Initiative phare Europe 2020 «Une Union de l'innovation» [communication de la Commission SEC(2010) 1161] et rapport 2011 sur l'état de l'Union de l'innovation [COM(2011) 849].

pour une croissance durable et pour la création d'emplois¹⁰. Elle dépendra également de l'aptitude de l'Europe à préserver et à développer sa base productive, ce qui stimulera par la même occasion l'économie des services.

Les entreprises doivent être capables de s'adapter à la mondialisation de la production et de répondre à l'enjeu de compétitivité. Tout obstacle à un tel ajustement pourrait, à long terme, nuire à la compétitivité et à l'emploi. L'initiative phare sur la politique industrielle met l'accent sur l'importance des conditions-cadres pour la réussite de l'ajustement économique. Pour que les mesures d'ajustement soient fructueuses, il est indispensable que l'ensemble des acteurs concernés soient associés au processus le plus tôt possible. Un accès satisfaisant au financement est particulièrement important, car la pénurie de crédit ou un accès limité au financement peuvent retarder, voire paralyser les investissements. Enfin, les bonnes pratiques doivent être identifiées et diffusées.

Les enjeux de l'adaptabilité des entreprises et de l'employabilité des travailleurs — les entreprises au cœur du processus de restructuration

Le développement des ressources humaines et l'amélioration des compétences sont d'une importance primordiale dans ce contexte. C'est la raison pour laquelle l'UE doit mettre à profit l'expérience récente pour améliorer sa compétitivité globale, sortir de la crise renforcée et devenir une économie intelligente, durable et inclusive assurant un niveau élevé d'emploi, de productivité, de compétitivité et de cohésion sociale.

Les bons résultats de certains États membres à l'exportation montrent que la réussite sur les marchés mondiaux ne dépend pas uniquement de la compétitivité des prix mais également d'autres facteurs tels que la spécialisation par secteur ou produit, l'innovation et les niveaux de compétence. Dans tous ces domaines, des faiblesses qui existaient déjà avant la crise sont aujourd'hui exacerbées.

L'UE a édifié au cours des dernières décennies un système solide d'emploi et de protection sociale, qui, combiné à un niveau d'éducation relativement élevé, a jusqu'à présent formé la base de sa prospérité économique et sociale. Toutefois, l'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène économique mondiale et la mutation rapide de l'environnement opérationnel des entreprises mettent à l'épreuve un système jusqu'ici très efficace pour créer de la croissance et de l'emploi. Il devient de plus en plus évident qu'en l'état actuel, ce système ne permet pas le redéploiement rapide et efficace des ressources, particulièrement humaines, d'activités en déclin vers des secteurs émergents. Il est également de moins en moins capable d'offrir de réelles possibilités d'évolution professionnelle aux travailleurs dont les emplois sont menacés, parce qu'il ne développe pas leur capacité d'adaptation au changement.

Au vu de la récente crise économique et financière et de l'impératif de changement structurel qui en découle, il est plus important que jamais de s'attaquer à ces faiblesses. Conformément au concept de flexicurité et à la stratégie Europe 2020¹¹, **la Commission souhaite**

¹⁰ *Innovation Union Competitiveness report 2011*, ec.europa.eu/iuc2011.

¹¹ La notion de flexicurité est au cœur d'une stratégie globale que la Commission et les États membres ont mise au point sur la base d'un large consensus selon lequel l'Europe doit se donner les moyens de rendre ses marchés du travail plus flexibles, tout en proposant des formes de sécurité nouvelles et améliorées. Elle constitue une réponse globale aux défis auxquels sont confrontés les sociétés et les marchés du travail européens dans le contexte de la mondialisation et du changement technologique et

encourager l'adaptation permanente des entreprises à un contexte économique en mutation rapide, tout en visant un niveau élevé d'emploi et de protection sociale par des mesures de soutien appropriées. La nécessité de mesures favorisant la redistribution des ressources entre les entreprises et les secteurs professionnels est de plus en plus largement ressentie. Un tel processus implique des modifications de la législation de protection de l'emploi et des pratiques de restructuration des entreprises qui n'entravent pas la réorientation des ressources vers des activités à plus forte valeur ajoutée et à croissance plus rapide, mais également des politiques de formation et d'activation appropriées qui, combinées à des systèmes adaptés d'indemnisation du chômage, accompagnent les travailleurs victimes de licenciements vers d'autres emplois ou d'autres métiers.

Les opérations de restructuration font partie de la vie quotidienne des entreprises, des travailleurs, des pouvoirs publics et des autres parties prenantes. Au cours des dernières années, l'Union européenne a consacré une énergie considérable à la réalisation d'objectifs stratégiques visant à faciliter l'adaptation au changement et les restructurations. Cependant, malgré le travail appréciable que les partenaires sociaux européens ont accompli dans ce domaine, comme en témoignent des consultations antérieures de la Commission, la capacité d'adaptation des entreprises, des travailleurs et des régions doit encore être améliorée.

Le rôle des autorités nationales, régionales et locales dans la reconversion économique et sociale

La crise a touché des secteurs entiers et, partant, des régions entières sans considération de frontières nationales. Elle est venue aggraver des inégalités géographiques persistantes entre et au sein même des régions, qui sont préjudiciables au marché unique.

Tout soutien que les pouvoirs publics apportent aux opérations de restructuration et aux processus d'anticipation de celles-ci en facilitant la coordination entre les acteurs externes et les entreprises est de nature à favoriser une approche anticipative et dynamique des restructurations.

Les régions jouent un rôle primordial, aux côtés des États, s'agissant de promouvoir la spécialisation intelligente, et il y a lieu de réfléchir aux moyens de renforcer ce rôle.

Le service public: un employeur de taille

Bien que le présent livre vert soit essentiellement axé sur le secteur industriel, il convient également d'aborder l'impact de la crise sur le secteur public, compte tenu de l'importance de ce dernier à la fois en tant qu'employeur et comme prestataire de services.

Avec quelque deux millions d'emplois créés, l'emploi public (qui inclut l'administration publique, l'éducation, la santé et le travail social) a connu une progression considérable par rapport à d'autres secteurs au cours des trois dernières années. Toutefois, après un ralentissement de sa croissance à l'automne 2010, la tendance s'est inversée au premier semestre 2011. Cette évolution s'explique probablement par la réduction des dépenses dans le secteur public¹². Les femmes seront les premières touchées par les coupes dans les dépenses

démographique. Elle fait partie intégrante de la stratégie Europe 2020 et de son initiative phare «Des compétences nouvelles pour des emplois nouveaux».

¹²

Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE – septembre 2011 - ESTAT.

du secteur public, à la fois en tant que salariées et comme principales utilisatrices de prestations telles que les services de garde d'enfants ou les soins aux personnes âgées.

Les activités de nombreux secteurs des services publics sont peut-être plus profitables à la compétitivité de l'économie que ne semblent l'indiquer leur coût et leur productivité (parce qu'elles génèrent, par exemple, un important surplus du consommateur ou une amélioration de la productivité totale des facteurs dans d'autres secteurs). Tel est notamment le cas de secteurs comme la santé, l'éducation, les soins personnels aux enfants et aux personnes âgées ou les services de transport.

Les pouvoirs publics sont directement ou indirectement comptables, par le truchement d'entreprises publiques ou l'octroi de concessions, d'une partie considérable des emplois dans le secteur des services. En plus de la responsabilité générale qui leur incombe en matière économique, ils devraient veiller à créer les conditions d'une transmission efficace des savoirs et d'une utilisation optimale des ressources humaines disponibles dans les secteurs placés sous leur administration. Dans le même temps, la nécessité de poursuivre l'assainissement des finances publiques rejaillit de toute évidence sur les activités et l'emploi dans le secteur public. Dans ce secteur aussi, la nécessité des restructurations au service de l'efficacité ne cesse de prendre de l'ampleur. D'où l'importance de définir des stratégies de restructuration qui tiennent dûment compte du rôle spécifique des services publics, y compris dans la mesure où ils contribuent à la productivité du secteur privé.

Il y a également lieu de se demander comment l'anticipation et la planification stratégique à long terme en matière de gestion du changement et de restructurations peuvent s'appliquer au secteur public dans le contexte actuel d'assainissement budgétaire. Enfin, la nécessité de restructurer des services publics essentiels, tels que les soins de santé, afin d'assurer leur viabilité à long terme face à une demande croissante ne doit pas être perdue de vue.

2. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE

L'incidence de la crise financière sur l'économie réelle a commencé à se faire pleinement sentir en 2009, quand le PIB a amorcé un déclin annuel sans précédent des deux côtés de l'Atlantique. En Europe, l'emploi a très bien résisté dans la période qui a immédiatement suivi la récession, notamment grâce à un ajustement important du temps de travail. Toutefois, à partir du second semestre 2009, les suppressions d'emplois ont pris de l'ampleur et le chômage est monté en flèche dans la plupart des pays de l'UE, bien qu'avec des différences importantes. En progression au premier semestre 2010, le rythme de la reprise s'est stabilisé pendant le reste de l'année, du fait notamment de la disparition de facteurs temporaires tels que les mesures de relance exceptionnelles. Malgré le redémarrage de la production, la croissance de l'emploi n'a pas suivi jusqu'à la fin de 2010, et le chômage est resté aux niveaux élevés atteints en 2009¹³.

La tendance globale de l'emploi ne s'est pas concrétisée de la même façon dans tous les secteurs. Si l'augmentation du chômage a, dans un premier temps, principalement concerné les entreprises les plus exposées au cycle conjoncturel et qui ne pouvaient recourir que de manière limitée à des ajustements du temps de travail, notamment dans le secteur de la

¹³ Source: *Labour Market Developments in Europe 2011*, Commission européenne, *European Economy* 2/2011.

construction, il apparaît qu'une partie de cette hausse devient structurelle. En dépit d'un large recours à des dispositifs de chômage partiel, l'emploi a également reculé dans l'industrie manufacturière et a maintenu sa tendance à la baisse pendant la reprise. Ces schémas pourraient s'expliquer par un ajustement résultant de la récession mondiale dans des secteurs ayant précédemment connu des capacités excédentaires, et par le fait que les pertes de PIB enregistrées lors de la récession risquent de devenir permanentes.

Il est effectivement possible que la nécessaire réorientation de travailleurs des secteurs à faible productivité vers les secteurs à productivité élevée conduise à des périodes de chômage prolongées et à un taux de chômage structurel élevé, qui auront à leur tour des effets négatifs sur le capital humain et aggraveront encore le chômage persistant¹⁴.

La vitesse à laquelle le chômage va revenir à des niveaux antérieurs à la crise ne dépendra pas uniquement des perspectives de croissance et des diverses situations économiques et institutionnelles de départ, mais également des besoins en matière de redéploiement sectoriel et de la capacité des entreprises à ajuster les coûts de la main-d'œuvre, directement ou par des variations du temps de travail. Elle dépendra en outre de l'existence de politiques favorables, et notamment: des systèmes d'indemnisation du chômage et des politiques d'activation qui incitent les chômeurs à reprendre un emploi; des cadres de fixation des salaires permettant les réajustements de salaires; des systèmes fiscaux favorables à la création d'emplois; des politiques actives du marché du travail et des politiques de formation ciblées, qui facilitent les transitions professionnelles et la reprise du travail pour les chômeurs longue durée.

L'expérience faite pendant la crise économique démontre qu'en dépit d'une conjoncture économique et financière extrêmement défavorable, les entreprises et leurs salariés ont amorcé globalement dans toute l'Europe des processus de restructuration qui se sont révélés constructifs, efficaces et déterminants pour limiter les destructions d'emploi grâce à des mesures innovantes.

Ainsi que le souligne le rapport 2009 du *European Restructuring Monitor* (ERM) intitulé «Restructurer en temps de récession»¹⁵, les données recueillies de l'ERM montrent qu'en réaction à la crise, de nombreuses entreprises européennes ont pris des initiatives pour préserver les emplois – en particulier **diverses mesures de réduction du temps de travail (voir encadré)**. Il s'agit notamment d'arrêts de production, de l'obligation de prendre un congé annuel, de semaines ou de journées de travail plus courtes, d'une utilisation accrue des comptes épargne-temps, d'une rotation des congés et de congés sabbatiques. Dans certaines entreprises, les rémunérations ont été revues à la baisse, des réductions salariales temporaires de 10 % à 20 % n'étant pas rares. La majorité des entreprises ont eu recours à différentes combinaisons de ces mesures, et d'**intenses négociations** ont débouché sur toutes sortes de compromis – par exemple, une baisse des salaires en échange d'une participation dans l'entreprise. Les indemnités de départ, souvent associées à une retraite anticipée, sont également fréquentes.

Plus que jamais, **le dialogue social et la négociation collective** ont joué un rôle crucial dans l'adaptation de la production, de l'organisation du travail et des conditions de travail à une situation difficile et en rapide évolution au cours de la crise.

¹⁴ La réaction différée de l'emploi à la reprise a aussi été la conséquence d'une rétention de main-d'œuvre pendant la récession et s'est accompagnée d'un rebond important de la productivité de la main-d'œuvre.

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/731/fr/1/EF09731FR.pdf>. Voir également le rapport annuel 2011 de l'ERM: http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef11651_fr.htm

De leur côté, les pouvoirs publics ont multiplié les instruments visant à promouvoir la réinsertion sur le marché du travail des personnes ayant perdu leur emploi durant la crise. Dans les premiers temps de la crise, les États membres ont renforcé la capacité de réaction et l'offre de prestations des **services publics de l'emploi (SPE)**. La persistance du ralentissement économique a toutefois conduit certains gouvernements à diminuer les dépenses et à réduire les ressources dans l'ensemble de l'administration publique, y compris dans les SPE¹⁶. Certains États membres ont mis en place ou renforcé des **organismes de reclassement spécifiques**. Ces organismes font généralement intervenir un grand nombre de parties prenantes telles que l'État, les autorités régionales, les partenaires sociaux et d'autres acteurs locaux. Leur efficacité – due à leur spécialisation dans le domaine du reclassement professionnel – et la grande confiance dont jouissent les systèmes de gouvernance multipartites en font un instrument précieux pour faire face aux effets de la récession.

La réponse la plus innovante à la crise a probablement été la réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaire, un dispositif souvent largement approuvé par l'opinion. D'une manière générale, les travailleurs ont été indemnisés pour les heures perdues tant dans les pays disposant de dispositifs publics que dans ceux où la réduction du temps de travail est régie par des conventions collectives, les pouvoirs publics intervenant dans le premier cas de figure pour compléter les indemnités fixées collectivement. La mesure dans laquelle des formations sont dispensées pendant le temps libre ainsi dégagé ou dans laquelle les cotisations de sécurité sociale sont maintenues au cours des périodes de réduction du temps de travail varie elle aussi considérablement.

Au cours de la récession de 2008-2009, la réduction du temps de travail a constitué la principale stratégie de réduction des coûts pour les entreprises. Il n'est toutefois pas toujours possible d'y recourir pour faire face à une crise. Au sein des entreprises, la réduction temporaire du temps de travail n'est possible que lorsque les comptes épargne-temps affichent un solde positif. En outre, ces régimes de chômage partiel sont susceptibles de perdre de leur efficacité lorsque la faiblesse de la demande de main-d'œuvre persiste. Un retrait tardif de ces mesures pourrait coûter très cher parce qu'il confinerait la main-d'œuvre dans des activités en déclin, ce qui aurait pour effet d'empêcher la nécessaire redistribution des ressources, de compromettre les perspectives de croissance et de fausser la concurrence. Enfin, l'existence de régimes subventionnés par les États dépend de la situation budgétaire de ces derniers, qui s'est aggravée dans plusieurs pays.

Lorsque l'on étudie ces dispositifs, il est important de garder à l'esprit que leur efficacité et leur incidence, tant économiques que sociales, ont été très variables en fonction des contextes nationaux et sectoriels. Pour tirer des conclusions sur leur adéquation ou leur transférabilité, il est donc nécessaire d'analyser les raisons de leur succès.

Dispositifs de réduction du temps de travail et de chômage partiel – Quelques faits

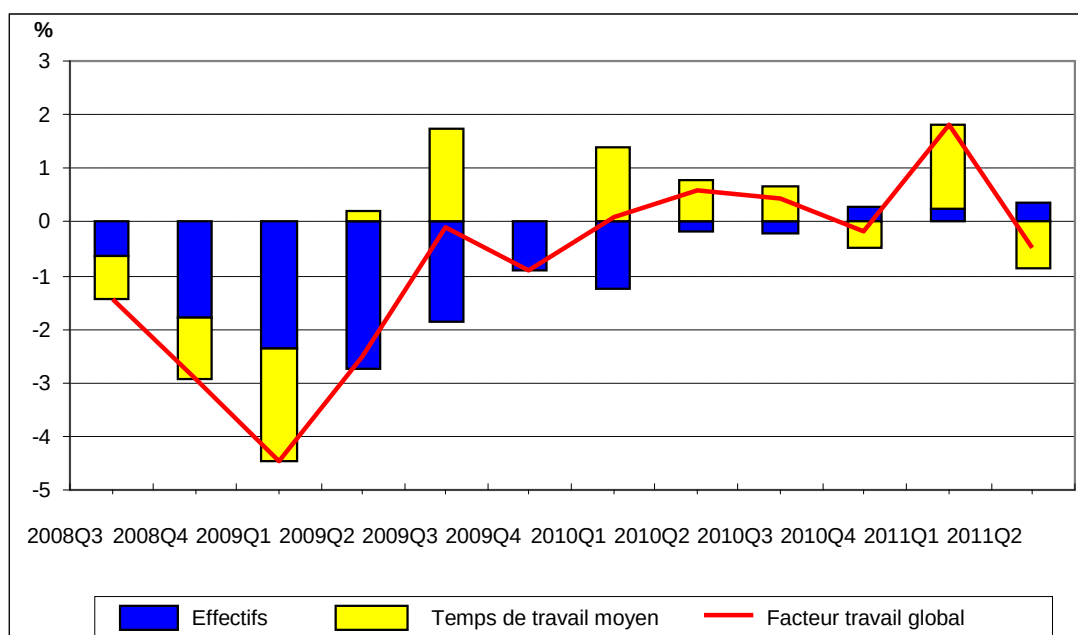
L'analyse des changements intervenus dans l'emploi et dans le temps de travail en réaction au tassement de la production montre que les ajustements des marchés du travail des États membres ont différé de manière considérable au plus grave de la crise. Alors que les licenciements ont été immédiats dans certains pays, dans d'autres, les employeurs, quelquefois

¹⁶ Selon une enquête de la CE sur l'adaptation des services publics de l'emploi à la crise (*Public Employment Services Adjustment to the crisis 2011*), 13 sondés sur 21 ont déclaré que leurs ressources financières allaient diminuer dans les 12 mois suivants. Dans 9 de ces 13 cas, ces réductions étaient de 10 %.

soutenus par l'État à travers des dispositifs de chômage partiel, ont d'abord procédé à une réduction du temps de travail au lieu de licencier leurs salariés.

Le graphique ci-dessous montre que c'est au premier trimestre 2009, quand la production manufacturière avait atteint son creux conjoncturel, que la réduction du temps de travail a été utilisée le plus largement dans l'UE. Après le redressement de la production, le temps de travail moyen a lui aussi augmenté, reflétant à la fois un retrait des mesures de chômage partiel et, dans certains cas, un ajustement des effectifs.

Graphique: Évolution trimestrielle de l'emploi et du nombre moyen d'heures travaillées dans le secteur de l'industrie manufacturière dans l'UE (en données corrigées des variations saisonnières)



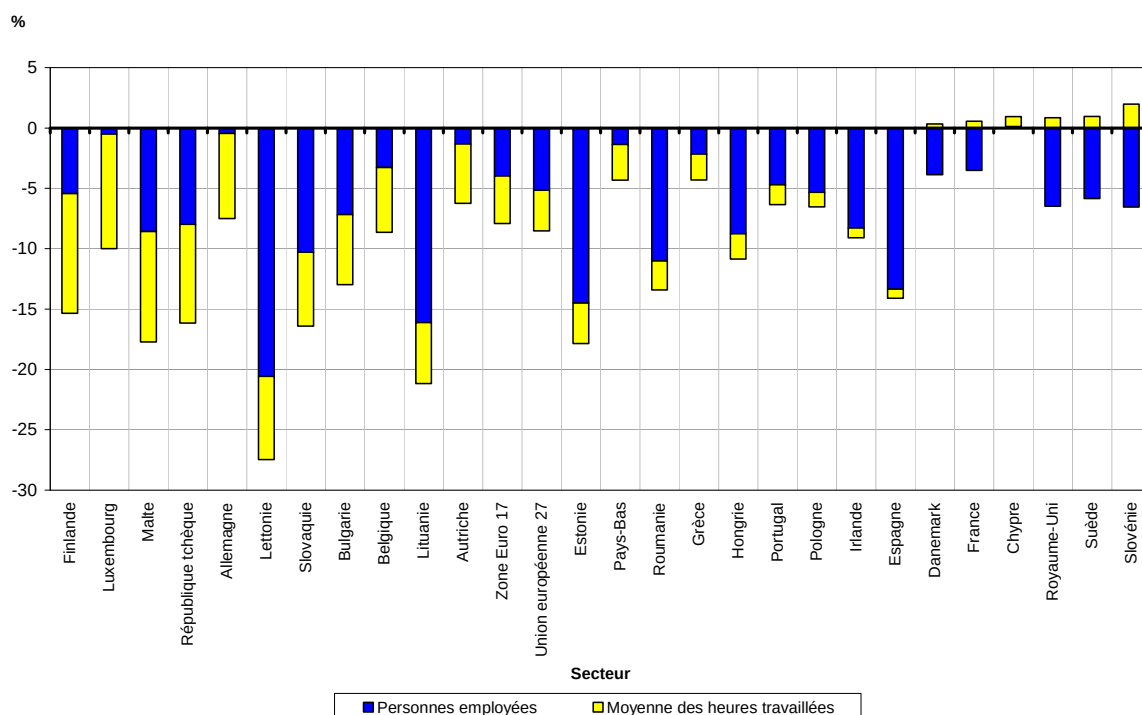
Source: Eurostat

Si l'on examine l'évolution de la situation dans les États membres, on observe que la réduction du temps de travail a été largement utilisée dans plusieurs pays au premier trimestre 2009. Les réductions du temps de travail ont notamment été substantielles en Allemagne, en Belgique et en Autriche, où l'emploi a pu être maintenu à un niveau similaire à celui de l'année précédente.

Graphique: Évolution du niveau d'emploi et du nombre moyen d'heures travaillées dans l'industrie manufacturière au premier trimestre 2009 par rapport au premier trimestre 2008 (corrigée des variations saisonnières)

¹⁷ Alfonso Arpaia et al., *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, Commission européenne, *European Economy Occasional Paper* n° 64, juillet 2010.

¹⁸ Alexander Hijzen et Danielle Venn, *The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession*, document de travail de l'OCDE n° 115, janvier 2011.



Source: Eurostat (les données relatives à l'Italie ne sont pas disponibles)

Il semblerait que les dispositifs de chômage partiel aient permis de réduire les pertes d'emploi et donc la hausse du chômage dans ces économies. De plus, de tels dispositifs sont bénéfiques pour les entreprises, qui sont ainsi en mesure de retenir des travailleurs hautement qualifiés, ou ayant reçu une formation spéciale, pendant une période de ralentissement économique.

Une étude de la Commission¹⁷ a indiqué que ces dispositifs étaient efficaces pour réduire l'incidence de la crise économique sur l'emploi, tout en soulignant qu'il était nécessaire de les retirer en temps opportun après la crise. Cette étude montre qu'une utilisation prolongée du chômage partiel soutien la demande dans des secteurs en déclin et risque de différer inutilement leur restructuration, en particulier si les coûts de redéploiement de la main-d'œuvre sont bas et les incitations à la restructuration fortes. En retardant la redistribution des actifs, les dispositifs de chômage partiel freinent la croissance de la productivité et les hausses de rémunération qui en résultent. Pour être tout à fait efficaces, ces systèmes doivent être associés à un système efficace de prestations de chômage qui favorise la réaffectation de la main-d'œuvre. Cette analyse est étayée par une étude récente de l'OCDE¹⁸ qui laisse à penser que les dispositifs de chômage partiel ont eu une incidence économique importante sur le maintien de l'emploi pendant la récession, leur effet s'étant le plus fortement fait sentir en Allemagne et au Japon chez les travailleurs ayant des contrats à durée indéterminée. Ces dispositifs ont largement contribué à préserver des emplois dans ces économies.

Conformément aux recommandations formulées dans le plan européen pour la relance économique, **les États membres ont adopté des trains complets de mesures anticrise** afin de juguler les conséquences de la crise financière sur la demande globale et d'éviter des destructions d'emplois excessives en réaction à un tassement temporaire de la production. En plus des dispositifs de chômage partiel, les allocations chômage ont été étendues et leur

montant relevé dans plusieurs États membres. Parmi les mesures à court terme adoptées figuraient également des aides directes aux entreprises, par exemple sous forme de prêts ou de garanties en vue de faciliter l'accès au financement; la diminution des cotisations sociales; des programmes de création d'emplois dans le secteur public; des politiques actives du marché du travail renforcées et des mesures de formation ciblant souvent les travailleurs licenciés.

À partir de 2010, l'amorce de reprise, associée à des pressions budgétaires plus contraignantes, a conduit à une révision des priorités stratégiques. Les réformes devront être adaptées à un contexte où la croissance reprend progressivement, mais où l'emploi ne contribue pas encore pleinement au potentiel de croissance en raison d'un chômage élevé et persistant. L'accent doit être mis sur des systèmes de prélèvement et d'indemnisation qui garantissent que le travail paie; des politiques d'activation qui récompensent le retour à l'emploi; des systèmes de protection de l'emploi alliant sécurité et flexibilité; une évolution des salaires compatible avec les besoins de rééquilibrage et d'ajustement économique. De nombreuses mesures en faveur de l'emploi prises d'urgence face à la crise financière ont été graduellement supprimées. Les politiques actives du marché du travail et les mesures de formation ont été renforcées, tandis que certains pays ont commencé à réformer la législation en matière de protection de l'emploi afin d'encourager les créations de postes et de lutter contre la segmentation du marché du travail.

Les politiques et pratiques en matière de restructurations décrites ci-dessus, et notamment les dispositifs de chômage partiel mis en place pendant la crise, sont-ils appropriés? Si oui, dans quels contextes spécifiques? Ces dispositifs permettent-ils de répondre à une faiblesse persistante de la demande?

Enfin, que peuvent faire les États membres, la Commission ou les partenaires sociaux pour échanger, diffuser et encourager les bonnes pratiques en la matière?

3. L'ENJEU DE LA COMPETITIVITE: IMPORTANCE DE FAVORISER L'AJUSTEMENT ECONOMIQUE ET INDUSTRIEL

Diversité des modalités d'ajustement pour les entreprises

L'ajustement fait partie du processus compétitif pour les entreprises. Il constitue un moyen d'améliorer leur productivité. La nécessité d'un ajustement constant découle du changement technologique, de l'innovation, du renforcement de la concurrence et de l'émergence de nouveaux concurrents, de l'évolution des préférences des consommateurs, des modifications de la législation, de la disponibilité et du coût des ressources et des autres facteurs de production, de l'accès au marché, etc.¹⁹ L'exigence de changement qui peut exister en temps normal devient plus forte lors d'une période prolongée de faible activité économique. À long terme, les entreprises qui ne parviennent pas à s'adapter à l'évolution des conditions se font distancer par leurs concurrents.

L'ajustement peut donc être vu dans le contexte d'un processus de redéploiement des ressources où les structures de production existantes sont remises en cause et éventuellement

¹⁹ Voir, par exemple, l'étude de la DG ENTR intitulée *Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry*, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/industrial-policy/future-of-manufacturing/files/key_findings_measuring_and_benchmarking_en.pdf

remplacées par des structures et des entreprises nouvelles, plus efficaces et plus compétitives. Avec une base industrielle toujours plus riche en compétences et de plus en plus intensive en capital et en technologie, l'UE est appelée à s'intégrer toujours davantage aux chaînes de valeur internationales, en raison de la complexification de l'approvisionnement à l'échelle mondiale et afin de répondre aux besoins de marchés mondiaux en expansion.

Cet ajustement peut consister en une modification des activités de l'entreprise: élargissement ou réduction de la gamme d'activités, modification de la position dans la chaîne de valeur, scission et intrapreneuriat, utilisations nouvelles de certains actifs, consolidation de bilans, amélioration des compétences et formation, changements organisationnels dans la gestion de l'entreprise, etc. Concrètement, on assiste à l'émergence de nouveaux modèles d'activité qui associent plus étroitement production manufacturière et services. Le développement de solutions innovantes telles que les méthodes de production plus économes en ressources, ou de nouvelles technologies comme les matériaux avancés et les nanotechnologies, peut influencer sur les décisions d'externalisation, etc. Telles sont quelques-unes des activités que toute entreprise solide doit intégrer à son fonctionnement quotidien pour rester compétitive.

Conditions-cadres nécessaires à un ajustement efficace

Les entreprises et les secteurs sont normalement les mieux placés pour juger de leurs besoins en matière de restructuration. Pour parvenir à un ajustement efficace, les entreprises doivent toutefois opérer dans un environnement où des conditions-cadres adéquates *permettent* un tel ajustement. Tout obstacle à ce processus d'adaptation nuit à long terme à la compétitivité et à l'emploi.

Le marché unique doit contribuer à l'établissement des conditions-cadres nécessaires et à la création d'opportunités dans toute l'Europe. Le bon fonctionnement du marché du travail et la mobilité en constituent un aspect important. Les autres éléments décisifs pour les entreprises et la société en général sont notamment le fonctionnement des marchés de capitaux (accès au financement), le niveau de compétition sur les marchés de produits, l'efficacité des systèmes de R-D et d'innovation, l'environnement entrepreneurial, les mécanismes de transfert du savoir et d'assimilation des technologies, un système d'éducation et de formation efficace, auxquels viennent s'ajouter d'autres facteurs sociétaux plus larges. Il ne s'agit donc pas uniquement d'aspects réglementaires. L'Acte pour le marché unique et l'initiative phare «Union de l'innovation» visent à la suppression systématique des obstacles afin que les entreprises puissent concrétiser plus rapidement leurs bonnes idées, s'adapter et croître. Les PME hautement innovantes et les pôles d'innovation sont en train de devenir des vecteurs privilégiés du processus d'innovation et de production. Les stratégies de constitution de *clusters*, la spécialisation intelligente et le développement des compétences, ainsi qu'une connaissance spécifique des futurs marchés et des technologies clés qui présentent un intérêt, sont donc appelés à jouer un rôle de plus en plus important.

Restructuration

La restructuration peut concerner une seule entreprise, être liée au développement de ses activités ou découler de l'échec d'investissements précédents. Elle peut également intéresser tout un secteur ou seulement certains pans de celui-ci. Il existe en outre de nettes différences entre les secteurs, certains étant plus concernés que d'autres par les contraintes évoquées ci-dessus. Des filières telles que l'industrie des équipements, le secteur chimique, l'industrie automobile et le secteur des machines et appareils électriques sont ainsi fortement tributaires

de la concurrence mondiale et du développement technologique, ce qui a des conséquences sur leur besoin de restructuration efficace.

Un exemple récent de la manière dont les entreprises et les secteurs abordent la restructuration dans un environnement économique et social difficile est fourni par l'industrie automobile dans le rapport intermédiaire du groupe de haut niveau CARS 21, adopté le 2 décembre 2011 (voir le document de travail des services de la Commission concernant les restructurations en Europe en 2011²⁰).

Certaines opérations de restructuration (la suppression de segments des chaînes d'approvisionnement ou les licenciements temporaires, par exemple) ont des conséquences négatives sur l'économie locale. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer à cet égard, mais une réponse politique efficace ne doit pas retarder ou bloquer les mesures de rationalisation nécessaires, mais plutôt privilégier les mesures qui facilitent la redistribution des ressources entre différentes entreprises ou entre les secteurs.

L'accès au financement, en particulier, est d'une importance vitale pour les activités économiques dans la mesure où des ajustements nécessaires qui impliquent des investissements risquent d'être retardés ou paralysés par un accès limité à des fonds externes. Cet accès au financement dépend non seulement des marchés de capitaux ou des aides publiques, mais également d'autres facteurs réglementaires tels que la fiscalité des entreprises ou les règles en matière de faillite. Des procédures de faillite longues et pesantes peuvent en effet empêcher des entrepreneurs de bonne foi qui sont en cessation de paiements de recréer une entreprise et de sauver et créer ainsi des emplois, alors que tout indique que les entreprises «de la seconde chance» se développent plus rapidement et sont plus solides que les nouvelles entreprises traditionnelles²¹.

La communication de la Commission de 2008 «Priorité aux PME - Un "Small Business Act" pour l'Europe»²² puis, en 2011, la communication «Réexamen du "Small Business Act" pour l'Europe»²³ invitent les États membres à adopter deux types de mesures spécifiques pour s'attaquer à ce problème. La communication de 2008 exhorte en particulier les États membres à «essayer de limiter à un an la durée totale des procédures juridiques de liquidation d'une entreprise dans le cas d'une faillite non frauduleuse»; quant à celle de 2011, elle leur demande de «rendre possible une seconde chance pour les entrepreneurs en limitant à un maximum de trois ans le délai de réhabilitation et le règlement des dettes pour un entrepreneur de bonne foi ayant fait faillite» d'ici 2013.

²⁰ Point 4.3.2 du document de travail. Pour consulter le rapport, voir http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/competitiveness-cars21/cars21/index_en.htm.

²¹ L'étude *Business Dynamics* (http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf) réunit les éléments à l'appui de cette thèse, et présente des informations détaillées sur la législation en matière de faillite des États membres ainsi qu'une analyse des conséquences des disparités en matière de procédures de faillite sur les entrepreneurs et les entreprises. Des informations complémentaires, notamment des exemples de «bonnes pratiques» en faveur des entrepreneurs de bonne foi victimes d'une faillite, peuvent être obtenues sur le portail de la «seconde chance», à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/failure-new-beginning/index_en.htm

²² COM(2008) 394 final du 25.6.2008.

²³ COM(2011) 78 final du 23.2.2011.

Les règles relatives aux aides d'État²⁴ interviennent dans certains cas de restructurations. Ce type d'aide est autorisé pour les entreprises qui sont jugées viables mais se trouvent en difficulté et feraient faillite sans un soutien public, aucune entité privée n'étant disposée à leur fournir des capitaux. Il ne concerne donc que des situations extrêmes où des entreprises n'ont peut-être pas réagi à temps à un environnement en mutation.

La Commission souhaiterait connaître le point de vue des parties prenantes sur les questions suivantes.

- Quels sont les types de conditions-cadres les plus propices à la réussite d'un ajustement industriel?

- Quelles mesures existantes destinées à favoriser l'accès au financement en accompagnement d'un ajustement structurel constituent de bonnes pratiques?

- Quelles autres mesures convient-il d'adopter pour améliorer les procédures de faillite?

4. L'ENJEU DE L'ADAPTABILITE DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOYABILITE DES TRAVAILLEURS: LES ENTREPRISES AU CŒUR DU PROCESSUS DE RESTRUCTURATION

L'UE a réussi à préserver la base productive de son économie au cours des années les plus critiques de la récession économique. Toutefois, compte tenu des incertitudes qui planent actuellement sur l'environnement macroéconomique, la capacité de l'industrie européenne à rester compétitive et à sauvegarder ses emplois dépendra de plus en plus de son **aptitude à innover** et à **s'adapter au changement de manière rapide et efficace**. Ce changement est dû au progrès technologique, à la mutation de la structure des échanges, à l'évolution du cadre réglementaire, à la modification des modèles d'activité, ainsi qu'au comportement des consommateurs. Par son action dans différents domaines, l'UE doit aider ses entreprises à l'affronter. L'adaptation en profondeur qu'exigent les enjeux environnementaux, économiques, technologiques, commerciaux et sociétaux, est associée à des restructurations économiques et un changement social d'une ampleur considérable, encore exacerbée par la grande récession. Ce processus **se traduira à la fois par la création et par la destruction de d'emplois**, mais avant tout par une **transformation des emplois** (sous forme de nouvelles tâches, de nouveaux profils de qualifications et d'une nouvelle organisation du travail). Si l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée est l'un des principaux **facteurs de compétitivité** de l'industrie européenne, celle-ci ne peut être considérée comme acquise et il convient, pour assurer la pérennité de ce facteur, d'adopter une démarche proactive.

Pour que l'adaptation au changement se fasse de manière optimale, des compétences et des investissements appropriés dans le capital humain sont clairement nécessaires. Il est essentiel de **faire en sorte que les entreprises disposent d'une main-d'œuvre aux qualifications adaptées pour éviter les pénuries et les inadéquations de compétences** et pérenniser une croissance intelligente, durable et inclusive. Pour maintenir un niveau d'emploi élevé, il est également capital d'anticiper les besoins en compétences futurs (compétences «vertes» ou dans des domaines tels que la santé ou les services sociaux, par exemple) et, partant, d'adapter les systèmes d'éducation et de formation, le contenu des programmes et les qualifications en

²⁴ Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:FR:PDF>

collaboration avec les partenaires sociaux, de développer un système d'apprentissage de qualité et de rendre possible la reconversion des travailleurs déjà actifs dans un secteur, dans le cadre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. En cas de pénurie de compétences, les entreprises devraient avoir le réflexe de rechercher des talents à l'étranger. À cet effet, il est impératif d'**investir dans les compétences liées aux TIC et la culture numérique**. Des emplois se créent dans le domaine des nouveaux semi-conducteurs économes en énergie, des services liés à l'informatique dématérialisée (*cloud computing*), de la cybersécurité et de la virtualisation d'applications. Les personnes qui disposent des connaissances nécessaires dans ces domaines seront donc très recherchées, et des initiatives spécifiques concernant les compétences numériques devraient être encouragées.

Face à la crise économique et financière, à l'accélération du changement dont elle s'accompagne et aux besoins de restructuration et de redéploiement sectoriel des forces de travail qu'elle crée, il est plus important que jamais que l'Europe remédie aux faiblesses existantes en matière de capacité d'adaptation des entreprises et d'employabilité des travailleurs.

La Commission entend encourager l'adaptation permanente des entreprises à un contexte économique en mutation rapide, tout en visant un niveau élevé d'emploi et de protection sociale grâce à des mesures d'appui appropriées. Des mesures favorisant la redistribution des ressources entre entreprises et entre secteurs sont indispensables, ainsi que des mesures permettant d'exploiter le potentiel d'une jeunesse hautement compétente, mais de plus en plus exclue du marché du travail. L'amélioration de l'anticipation et de la gestion des restructurations aiderait les salariés et les entreprises à s'adapter aux transitions rendues nécessaires par des capacités excédentaires, la modernisation et l'ajustement structurel.

Au niveau de l'entreprise, le personnel dirigeant et les représentants des travailleurs sont les acteurs essentiels du dialogue pour des stratégies proactives de restructuration. L'intervention des pouvoirs publics accompagne les restructurations afin d'éviter les problèmes sociaux et de promouvoir de nouvelles compétences et de nouveaux emplois en facilitant la reconversion économique et les transitions professionnelles. Afin de faciliter la redistribution des facteurs de production lorsqu'elle est nécessaire, l'action publique doit en effet viser à empêcher que les rigidités du marché du travail et sa structure en matière de compétences deviennent un obstacle à l'ajustement et à la croissance économique.

Dans le même temps, il est nécessaire de remédier aux problèmes sociaux et sanitaires engendrés par l'insécurité de l'emploi, l'adaptation, les licenciements et le chômage de longue durée par des approches efficaces permettant aux travailleurs de s'adapter aux changements sur le lieu de travail, de revenir rapidement à l'emploi et d'atténuer les effets des transitions sur la santé. On constate que de nouvelles pratiques en la matière font leur apparition au sein des entreprises et au niveau sectoriel, y compris en temps de crise.

L'amplification des facteurs de changement a un effet profond sur la manière dont les partenaires sociaux et les autorités publiques s'attaquent à ces questions. Depuis quelques années, on observe dans plusieurs États membres **une tendance claire à l'abandon des stratégies purement correctives en faveur d'actions préventives, c'est-à-dire de stratégies plus proactives qui contribuent à limiter autant que possible l'incidence sociale du processus de restructuration**. Les stratégies préventives tiennent compte des risques inhérents à la restructuration et permettent ainsi de parvenir aussi bien à une mobilité

professionnelle positive des travailleurs concernés qu'à un gain de compétitivité des entreprises.

L'observation des processus de restructuration en Europe suggère toutefois que les pratiques à cet égard sont parfois plus axées sur la réaction que sur une action prospective et proactive; les mesures prises le sont quelquefois trop tard dans le processus décisionnel et ne font pas intervenir d'acteurs externes suffisamment tôt pour leur permettre de contribuer à atténuer l'impact social des restructurations.

Les attitudes passives et la résistance au changement ont un coût économique considérable et menacent les investissements et la croissance de l'emploi. C'est pourquoi il est essentiel de créer un climat de confiance qui permettra à toutes les composantes de la société (les entreprises, les travailleurs et leurs représentants, les pouvoirs publics, etc.) d'affronter l'avenir de manière dynamique.

Une approche prospective est-elle possible en matière de gestion du changement et de restructurations?

Comment est-il possible d'améliorer les orientations et les lignes directrices qui existent en matière de restructurations à la lumière des enseignements tirés de la crise et des nouveaux défis économiques et sociaux? Comment les leçons de la crise peuvent-elles être diffusées et mises en œuvre?

5. CREER DES SYNERGIES DANS LE PROCESSUS DE MUTATION INDUSTRIELLE

La Commission souhaite connaître le point de vue de toutes les parties prenantes sur les bonnes pratiques et les synergies possibles dans les domaines suivants: a) anticipation des processus de restructuration; b) préparation et gestion des processus de restructuration; c) évaluation et communication; d) rôle du dialogue social; et e) revoir la notion de protection passive.

(a) Anticipation des processus de restructuration

Planification stratégique à long terme

L'anticipation du changement donne de meilleurs résultats si elle s'intègre efficacement aux stratégies développées par les entreprises et les régions pour assurer et renforcer leur viabilité et leur compétitivité à long terme, et si elle s'appuie sur une culture de l'innovation. En anticipant les changements dans le cadre de leur planification stratégique à long terme, les entreprises et les pouvoirs publics se donnent en outre les moyens de saisir de nouvelles possibilités et de générer de la croissance et de l'emploi. Un exemple à cet égard est le développement de technologies à faibles émissions de CO₂ et économes en ressources, qui s'est révélé être une source de croissance durable et d'emplois dans différentes régions de l'UE.

La planification stratégique à long terme des entreprises comprend des objectifs en matière de ressources humaines, d'emploi et de compétences en vue d'un développement continu des aptitudes et des compétences. Il peut en résulter un gain de productivité et, par conséquent, une amélioration de la compétitivité, de la rentabilité, ainsi que de la capacité d'adaptation et d'innovation de l'entreprise. Ces objectifs peuvent en outre contribuer à améliorer

l'employabilité des travailleurs et à encourager leur mobilité à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise.

Les autorités locales et régionales peuvent également jouer un rôle important dans l'amélioration de la compétitivité à long terme de leurs régions, en particulier grâce à l'élaboration de stratégies de spécialisation intelligente.

Comment encourager les approches stratégiques à long terme innovantes pour la gestion du changement, y compris en matière d'emploi et de compétences? Comment améliorer les synergies entre les entreprises, les autorités locales et les autres acteurs locaux?

Quels devraient être les responsabilités et les rôles spécifiques des entreprises, des partenaires sociaux et des pouvoirs publics dans ce domaine?

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

Certaines entreprises élaborent des mécanismes de planification prospective des emplois et des compétences, en coopération avec les représentants des travailleurs ou des organismes d'enseignement et de formation professionnels. Les services publics de l'emploi et les organisations sectorielles jouent également un rôle important pour le recyclage des travailleurs appelés à changer d'activité ou de secteur, facilitant ainsi le redéploiement de la main-d'œuvre entre les entreprises et les secteurs.

La détermination des formations appropriées, des compétences nécessaires et de leur localisation, y compris dans la perspective du changement démographique, requiert la coopération pleine et entière de tous les partenaires concernés. Lorsqu'elle est bien organisée et encadrée, la coopération entre les entreprises et les établissements d'enseignement professionnel s'avère, de ce point de vue, très fructueuse. Les initiatives locales telles que les partenariats pour les compétences avec les autorités régionales et locales, associant étroitement des organismes extérieurs tels que des universités ou d'autres établissements d'éducation et de formation, des instituts de technologie, des centres d'innovation et des agences de développement ainsi que des organismes de santé et de sécurité sociale, peuvent également jouer un rôle important à cet égard. Les entreprises peuvent aussi participer à des observatoires de l'emploi et des compétences, et contribuer à d'autres projets pertinents dans la région ou le secteur concerné.

Comment encourager davantage les pratiques efficaces d'anticipation des besoins en compétences et en main-d'œuvre au sein des entreprises? Comment intégrer durablement la formation à la gestion des ressources humaines?

Comment peut-on favoriser les synergies entre l'action des entreprises et les initiatives du secteur public afin de contribuer à des politiques appropriées de gestion de l'emploi et des compétences?

(b) Préparation et gestion des processus de restructuration

Préparation précoce

Le temps est un facteur essentiel pour une bonne gestion des restructurations. Dans toute la mesure du possible, les opérations de restructuration devraient être précédées d'une phase de préparation appropriée associant toutes les parties concernées, de manière à prévenir ou

atténuer leur impact économique, social et régional. Les actions menées à l'échelon sectoriel dans les industries de la défense, des pièces automobiles ou des télécommunications en constituent un bon exemple.

Cette préparation devrait idéalement avoir lieu le plus tôt possible et devrait être mise en route dès que la nécessité de restructurer est reconnue, en tenant compte, le cas échéant, des méthodes et procédures négociées au niveau du secteur, de la région ou de l'entreprise concernés. Agir tôt facilitera l'adoption de mesures d'atténuation de l'incidence économique, sociale et régionale de l'opération.

Comment peut-on encourager les entreprises et leurs salariés à préparer au plus tôt et de manière appropriée des processus de restructuration qui favorisent l'acceptation du changement? Quelles sont les pratiques exemplaires dans ce domaine?

Établir un climat de confiance mutuelle et un diagnostic partagé

Il est important d'établir une confiance mutuelle et de parvenir à un diagnostic partagé grâce à une communication permanente et de qualité entre toutes les parties intéressées. Les objectifs et les exigences stratégiques à long terme ou les contraintes à court terme des entreprises, ainsi que les mesures prévues et les autres options envisageables au regard de tous les intérêts concernés, devraient être expliqués dans toute la mesure possible.

La responsabilité sociale des entreprises et une approche transparente peuvent encourager toutes les parties prenantes, en particulier les représentants des travailleurs, à coopérer dans la recherche de solutions qui répondent aux intérêts de toutes les parties sans créer de retards et d'incertitudes inutiles.

Dans quelle mesure la confiance mutuelle et le diagnostic partagé peuvent-ils contribuer à une bonne gestion des restructurations? Comment les promouvoir au sein des entreprises et dans des cadres plus larges?

Limitier l'incidence sociale au maximum

Tout en cherchant à préserver leur compétitivité et leur prospérité à long terme, les entreprises confrontées à la nécessité de restructurer n'envisagent généralement de licencier qu'après avoir étudié toutes les autres solutions possibles. Elles s'efforcent également souvent de déterminer et d'appliquer des mesures de soutien appropriées. Les représentants des travailleurs devraient être ouverts à la négociation de solutions flexibles permettant d'éviter les licenciements.

Ainsi que la crise économique l'a montré, le système en place est doté d'une souplesse intrinsèque. De nombreuses entreprises de toute l'Europe ont pris des mesures temporaires pour préserver les emplois, y compris par la réduction du temps de travail, les arrêts de production, l'obligation de prendre un congé annuel, des semaines ou des journées de travail plus courtes, l'utilisation renforcée des comptes d'épargne-temps, la rotation des congés et les congés sabbatiques.

Lorsque les licenciements ne peuvent être évités ou font partie des options envisageables, les entreprises, les autorités locales et toutes les parties prenantes, y compris les organismes de santé et de sécurité sociale, peuvent être encouragés à collaborer à l'amélioration de

l'employabilité des travailleurs concernés, pour leur permettre de réintégrer le marché du travail aussi vite que possible.

Il est démontré qu'en raison de leurs conséquences humaines et psychologiques, des restructurations mal gérées peuvent avoir un important impact négatif à long terme sur les ressources humaines des entreprises, affaiblissant ainsi ce facteur essentiel pour la compétitivité. C'est pourquoi, dans les secteurs où les bouleversements sont particulièrement importants, les entreprises et les partenaires sociaux se sont entendus sur des lignes directrices pour la gestion des questions de santé mentale sur le lieu de travail, et se consacrent de plus en plus à ces enjeux.

Que peuvent faire les entreprises et les salariés pour réduire autant que possible l'incidence professionnelle et sociale des opérations de restructuration? Quel rôle peuvent jouer les politiques publiques pour faciliter ces changements?

Limiter au maximum les incidences externes d'ordre économique, social, environnemental et régional

La nécessité de tenir compte de l'incidence territoriale des restructurations a été évoquée dans les travaux des partenaires sociaux. Dans de nombreux cas, lorsqu'une opération de restructuration a des effets majeurs dans une région, les entreprises cherchent à aligner leurs activités préparatoires sur celles de tous les autres acteurs, dans le but de maximiser les possibilités de réinsertion professionnelle des travailleurs, d'encourager la reconversion économique et sociale de la région touchée et de développer de nouvelles activités économiques créatrices d'emplois.

À cet effet, les entreprises discutent souvent les mesures planifiées avec les autorités régionales ou locales et d'autres parties intéressées, notamment les organismes de santé et de sécurité sociale. Quelquefois, elles participent ou apportent leur soutien à des groupes d'action ou des réseaux mis en place au niveau régional ou sectoriel pour atténuer les conséquences de l'opération.

Dans certains cas, les mesures décrites ci-dessus concernent également les salariés d'autres entreprises – notamment des PME – de la région touchée par la restructuration d'entreprises de grande taille. Les informations et l'assistance fournies aident les PME à s'adapter et à gérer leur processus de restructuration.

Que peuvent faire les entreprises, les autorités locales et les autres parties prenantes pour atténuer autant que possible l'impact régional des restructurations?

Comment les entreprises affectées par la restructuration d'une autre entreprise peuvent-elles être soutenues dans leur propre processus d'ajustement? En particulier, comment mieux informer et soutenir les PME dans le cadre d'un processus de restructuration?

(c) Évaluation et communication

Dans certains cas, il peut être utile de disposer d'outils permettant d'assurer, sur une base régulière, l'évaluation des opérations de restructuration et la communication d'informations y afférentes, en coopération avec les représentants des salariés et les acteurs externes participant à ces processus, en particulier pour favoriser un processus d'apprentissage.

Quel rôle peuvent jouer l'évaluation d'opérations de restructuration et la diffusion d'informations y afférentes dans l'amélioration des connaissances et des pratiques des parties prenantes?

(d) Rôle des partenaires sociaux

Étant donné que le personnel dirigeant et les représentants des travailleurs sont les acteurs clés du dialogue sur les stratégies de restructuration, le dialogue social devrait jouer un rôle important dans la diffusion et l'encouragement des bonnes pratiques.

Quel pourrait être le rôle du dialogue social dans une meilleure diffusion et l'encouragement des bonnes pratiques en matière d'anticipation et de gestion des restructurations?

(e) Revoir la notion de protection passive

Le passage d'une protection passive de l'emploi à une protection active se situe au cœur du concept de flexicurité. L'une des façons de le concrétiser consiste à passer de la protection d'emplois spécifiques à la protection des salariés tout au long de leur vie active. Une autre possibilité est de renforcer la flexibilité dite interne, qui vise à protéger les emplois par des mesures qui garantissent une adaptation souple à des situations changeantes. Ce changement ne s'est toutefois pas toujours accompagné d'une réforme du système de protection de l'emploi en vigueur, en particulier en ce qui concerne les charges et les coûts.

Comme toute autre activité au sein de l'entreprise, l'anticipation du changement et des restructurations a certes un coût, mais également des avantages pour l'ensemble des acteurs concernés: elle permet aux entreprises d'améliorer leur capacité d'adaptation, aux salariés de renforcer leur employabilité et aux régions de stimuler leur dynamisme économique.

Tout en tenant pleinement compte des différences considérables entre les États membres à cet égard, la Commission souhaiterait connaître le point de vue des parties concernées (en particulier les autorités nationales et les organisations de partenaires sociaux) sur la question de savoir si certains éléments des systèmes de protection de l'emploi doivent être revus à la lumière de la transition prévue vers l'anticipation et une protection proactive de l'emploi.

6. RÔLE DES AUTORITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Lorsque les pouvoirs publics interviennent à l'appui des opérations de restructuration et des processus d'anticipation de celles-ci en facilitant la coordination entre les acteurs externes et les entreprises, leur action favorise souvent un processus de restructuration proactif et dynamique. Les pouvoirs publics créent, promeuvent et soutiennent également souvent des mécanismes d'appui visant à encourager les petites et moyennes entreprises à adopter des mesures de ce type. Enfin, les pouvoirs publics assistent les processus d'anticipation et les opérations de restructuration afin d'en atténuer l'impact économique, régional et social. Certaines pratiques exemplaires recensées en Europe sont exposées ci-après.

Quelques pratiques exemplaires européennes:

- Les autorités publiques, y compris les SPE, jouent un rôle majeur dans les régions touchées par des changements structurels: elles créent des organismes permanents, des réseaux ou des observatoires chargés de surveiller les processus de changement; promeuvent des pactes territoriaux pour l'emploi pour favoriser la création d'emplois et l'adaptation; promeuvent ou créent des mécanismes destinés à faciliter les transitions professionnelles; organisent des formations pour les petites et moyennes entreprises et leurs salariés et soutiennent le dialogue et la coopération entre celles-ci et les grandes entreprises; et favorisent l'emploi régional et la reconversion économique et sociale.
- Dans certains cas, les autorités publiques, en coopération avec les entreprises, mettent en place des services de réaction rapide et des dispositifs d'assistance d'urgence pour aider les salariés en situation de transition professionnelle ou de licenciement. Sans préjudice des obligations qui incombent aux entreprises en vertu des législations ou pratiques nationales, les autorités publiques cofinancent quelquefois des mesures de renforcement de l'employabilité des travailleurs, y compris par l'acquisition de compétences transférables.

Les «**stratégies de spécialisation intelligentes**» peuvent également représenter un instrument important pour le processus de restructuration des régions²⁵.

Au niveau de l'UE, la politique de cohésion et notamment le Fonds social européen et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation contribuent à soutenir les démarches prospectives et les mesures d'aide aux salariés dont l'emploi est menacé par des actions de restructuration, en s'appuyant notamment sur les nouveaux besoins du marché du travail résultant de la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et économe en ressources.

Comment peut-on encourager le rôle d'appui des autorités publiques, notamment au niveau régional, dans les processus d'anticipation et lors des opérations de restructuration, compte tenu des traditions nationales différentes qui existent en matière d'implication des autorités publiques dans les processus internes aux entreprises?

CONSULTATION

La Commission invite toutes les parties intéressées à répondre aux questions posées dans le présent livre vert et à formuler toute observation complémentaire pour le 30 mars 2012.

Le livre vert et le modèle à suivre pour y répondre se trouvent sur le site web Europa: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=fr>.

Les réponses peuvent être envoyées par courrier électronique à l'adresse suivante:

EMPL-GREEN-PAPER-RESTRUCTURING@ec.europa.eu

ou par la poste à l'adresse:
Commission européenne

²⁵ Voir le document de travail des services de la Commission *Restructuring in Europe 2011*, point 4.1.3.

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion
Livre vert sur les restructurations
Unité C2
Rue Joseph II, 27
Bureau 06/044
B-1000 Bruxelles