

Anticiper et gérer le changement:

Une approche dynamique des aspects sociaux des restructurations d'entreprises

Première phase de consultation des partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels communautaires

1. INTRODUCTION

Les restructurations d'entreprises, dont la dimension transnationale est de plus en plus grande, est un élément important du processus de changement. L'Union européenne devrait y apporter un maximum d'attention. Ceci exige qu'on trouve le juste milieu entre la flexibilité des entreprises - plus importante que jamais en période de restructuration permanente - et la sécurité des travailleurs - indispensable pour maintenir le capital humain et la capacité d'insertion professionnelle.

Une planification des ressources humaines tournée vers l'avenir et de meilleures qualifications sont des aspects fondamentaux dans ce contexte et la mise en place des mécanismes qui les soutiennent nécessite un partenariat actif entre les partenaires sociaux, au niveau communautaire également.

Cette initiative vise à stimuler le dialogue entre les partenaires sociaux afin d'identifier et de développer les meilleures pratiques pour anticiper et gérer les restructurations.

1.1. Gérer le changement: un élément capital de la stratégie de Lisbonne

Le renouveau économique et social est au cœur de la stratégie de Lisbonne. Accroître la compétitivité et renforcer la cohésion constituent ses deux principes directeurs. Le changement et sa gestion sont des aspects cruciaux de la stratégie qui vise à faire de l'Union européenne, d'ici 2010, "l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, capable d'une croissance économique durable, d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".

La stratégie de Lisbonne repose avant tout sur une approche positive de ces mutations. Le changement a toujours fait partie du cycle de vie des entreprises: les gouvernements et les partenaires sociaux ont une longue tradition d'élaboration de règles, au niveau national, visant à orienter et accompagner le processus du changement. Le choix stratégique adopté au sein de l'Union européenne a été de souscrire au changement. Ce dernier est au centre du dynamisme économique car il renouvelle l'économie. Il contribue à l'innovation, accroît la productivité - du fait également de la modernisation de l'organisation du travail - et augmente la rentabilité.

Le changement ne doit donc être craint mais encouragé. Un statu quo en termes de développements économiques entraînerait une baisse du niveau de vie. La gestion du changement étaye une amélioration durable des conditions de vie et de la qualité de la vie et contribue donc à une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi. L'élaboration d'une combinaison appropriée de flexibilité et de sécurité est recommandée par la stratégie européenne pour l'emploi dans son pilier capacité d'adaptation, ainsi que dans les Grandes orientations des politiques économiques, en insistant sur la nécessité de promouvoir, en dialogue avec les partenaires sociaux, une organisation de travail plus souple et la réforme du cadre réglementaire.

Toute stratégie visant à recueillir les fruits du changement devrait reposer sur une approche proactive et positive. L'Union européenne dispose de forces amplement reconnues afin de faciliter le changement et donc de permettre de créer de nouvelles activités et d'améliorer les pratiques. Le niveau d'éducation de sa population est capital; son modèle social a traditionnellement permis de s'adapter pour renforcer la compétitivité des entreprises tout en maintenant la paix sociale et en accordant un niveau de vie convenable et décent aux personnes affectées par ce changement.

1.2. Gérer et développer le capital humain

Cette mutation structurelle est intimement liée à un deuxième changement: le rôle déterminant du "capital humain" dans la compétitivité des entreprises et des économies et dans la création d'emplois. Le ressort de la compétitivité européenne, ainsi que le Conseil européen de Lisbonne l'a reconnu, repose sur la recherche, l'innovation et la capacité de création et d'adaptation des salariés. Une économie dynamique nécessite des marchés du travail dynamiques.

Le rôle clé joué par le capital humain est illustré par les données chiffrées de la création d'emplois: entre 1995 et 2000, la croissance de l'emploi dans les secteurs employant les personnes les mieux formées a été de 3% par an, alors que l'emploi global n'a augmenté que de 1% en moyenne par an.

La reconnaissance de l'importance stratégique du capital humain signifie:

- investir dans le capital humain tout au long de la vie;
- renforcer la capacité d'adaptation des entreprises;
- faire participer les travailleurs à la gestion des changements et à la création de nouvelles sécurités;
- faciliter l'accès à l'emploi des travailleurs peu qualifiés.

Un aspect important concerne le vieillissement démographique et l'évolution prévue dans la composition de la main-d'œuvre. Cela pose des questions qu'il faut traiter sans attendre afin de garantir la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée en nombre suffisant pour répondre aux demandes des entreprises en matière de personnel.

1.3. Des restructurations créatives - le moteur d'un changement positif

Dans l'économie actuelle et future, le rythme des restructurations s'accélère. Les changements sont plus rapides au niveau de la demande et des modes de production. La rapidité du progrès technologique contribue à expliquer cette évolution, en particulier la diffusion des technologies de l'information à l'ensemble des secteurs et des métiers. Cela requiert une flexibilité accrue de la part des entreprises, et donc une capacité d'adaptation et d'anticipation accrue. De même, l'intégration des économies, au niveau européen et

mondial, vient renforcer les effets de ces mutations. Les fusions et les acquisitions sont un élément important dans ce contexte¹. Alors qu'en 1991, le nombre des fusions et des acquisitions impliquant une entreprise européenne était de 8 239, il est passé à 12 796 en 1999. Malgré une fluctuation de la tendance au cours de cette période, l'évolution à plus long terme indique nettement un accroissement du nombre des fusions et des acquisitions. En particulier, les transactions dans les secteurs des services ont considérablement augmenté ces dernières années.

Ainsi, les mouvements conjoncturels se transmettent plus rapidement que jamais via les marchés financiers. D'où la nécessité, pour les entreprises, d'une réactivité accrue aux fluctuations et aux évolutions de la demande.

Cette situation caractérisée par une activité accrue en matière de restructurations a entraîné une augmentation considérable des suppressions d'emplois. Par exemple, des calculs faits à partir d'annonces de licenciements parues dans des articles de presse, situent le niveau des licenciements, au cours des neuf premiers mois de 2001, à 230 000 dans la zone euro et à près de 350 000 dans l'Union européenne.

Dans ce contexte, il importe d'envisager les restructurations sous trois aspects différents. Les restructurations peuvent affecter des *entreprises individuelles*, mais également des *secteurs entiers* lorsqu'ils sont frappés par des chocs économiques ou par des changements affectant les structures de la demande - et/ou des *régions* par exemple celles qui sont très spécialisées dans un seul secteur. Il est bien évident que la gestion de ces changements sera très différente, en particulier les partenariats à mettre en place entre les entreprises, les partenaires sociaux, les acteurs locaux et les services publics de l'emploi. La situation économique actuelle et les répercussions des attentats du 11 septembre, qui ont accentué les difficultés rencontrées par certains secteurs (compagnies aériennes, tourisme, assurances), soulignent ces différentes dimensions des restructurations.

Malgré ses conséquences sociales parfois douloureuses, les restructurations d'entreprises sont non seulement inévitables mais aussi un moteur de changement. Elles contribuent à accroître la productivité et à introduire les nouvelles technologies. En ce sens, il importe de ne pas se contenter de les ignorer ou de s'y opposer. La prise en compte appropriée de l'impact social des restructurations et la recherche de solutions contribuent grandement à les accepter et à accroître son potentiel positif. Pour cela, il faut combiner de manière efficace et équilibrée les intérêts des entreprises, confrontées à des changements des conditions régissant leur activité, et ceux des salariés, menacés de perdre leur emploi.

1.4. Nécessité d'une nouvelle initiative au niveau communautaire

1.4.1. La mise en place d'une approche positive des restructurations d'entreprises

Le Conseil européen de Stockholm a souligné que "*la participation résolue et active des partenaires sociaux est indispensable non seulement pour évaluer les progrès accomplis vers la réalisation de l'objectif stratégique de l'Union, mais aussi pour la mise en œuvre de la réforme en cours, dont le succès exige l'engagement des employeurs et des travailleurs sur le terrain*". C'est dans ce contexte que le Conseil européen a approuvé la

¹ Données tirées de "Économie européenne: Supplément A, Analyses économiques, n° 5/6 - 2000".

création de l'Observatoire européen des mutations industrielles, qui fait partie intégrante de la Fondation de Dublin.

L'enjeu pour l'Europe est de concevoir des politiques de qualité, permettant d'anticiper les changements, de développer la capacité d'adaptation et d'insertion professionnelle des travailleurs et de les impliquer dans la vie de leur entreprise par un partenariat social actif.

Cela peut être réalisé par la définition d'une nouvelle approche positive et proactive du changement, en particulier des restructurations d'entreprises, par une promotion de l'information des entreprises et des travailleurs, notamment dans le cadre de l'Observatoire européen des mutations industrielles, et enfin par une prise en compte des conséquences de l'intégration économique (fusions, rachats, etc.)² au niveau social et sur l'emploi. En particulier, comme le souligne l'Agenda social adopté au Conseil européen de Nice, le dialogue social et la concertation doivent créer les conditions d'une participation des salariés au changement, grâce à une anticipation des évolutions dans les entreprises, les secteurs industriels et les territoires.

La force économique de l'Europe repose sur sa capacité à produire des biens et des services de qualité. Pour la conserver, il faut investir dans les personnes et donc dans la qualité de l'emploi et des politiques sociales³. On sait bien qu'investir dans la qualité aidera l'Europe à faire la transition vers l'économie fondée sur la connaissance. Ce sera indispensable pour continuer à accroître la productivité et le niveau de vie dans l'Union européenne, tout en faisant en sorte que les profits soient largement partagés et que tous aient la possibilité de participer entièrement et efficacement à la vie économique.

La croissance économique durable et le renforcement de la compétitivité requièrent un nouvel éclairage des aspects sociaux des restructurations. Alors que, par le passé, le changement a généralement été facilité par des dispositions sociales, actuellement un aspect capital est que les dispositions sociales ne peuvent pas se limiter à atténuer les aspects négatifs qui touchent les travailleurs dans le contexte des restructurations, mais qu'elles peuvent jouer un rôle plus actif dans le maintien et l'amélioration du capital humain en Europe. Cela pourrait contribuer encore à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi et à son approche préventive. Anticiper et gérer le changement également en ce qui concerne les restructurations d'entreprises aiderait à offrir des tremplins aux personnes pour faire progresser leur carrière professionnelle en conséquence d'un développement de leurs capacités. En même temps, il faudrait soulever la question de la manière d'organiser les mesures de transition au sein des entreprises pour s'adapter au changement et améliorer la flexibilité. On en trouve des exemples dans l'Union européenne. Il conviendrait d'améliorer l'échange d'informations et de faire mieux connaître ces pratiques.

L'identification et la diffusion de bonnes pratiques - qui peuvent inclure la législation au niveau national, la contribution des partenaires sociaux (notamment dans le cadre des conventions collectives), ou les bonnes pratiques commerciales - permettraient de

² Communication de la Commission relative à un Agenda pour la politique sociale, COM (2000) 379 final.

³ COM (2001) 313 Politiques sociales et de l'emploi: un cadre pour investir dans la qualité.

s'attaquer aux conséquences des processus permanents de restructuration au niveau social et sur l'emploi.

Cette nouvelle orientation devrait aider à trouver des équilibres appropriés entre les objectifs à long terme, les impératifs à court terme et les évaluations de performance auxquels les entreprises sont confrontées.

1.4.2. Les arguments en faveur d'une action au niveau communautaire

La situation économique que connaît l'Union depuis le début de 2001, caractérisée par des opérations de restructuration d'entreprises, accompagnées de licenciements collectifs parfois très médiatisés, renforce encore la nécessité d'une approche au plan communautaire, facilitant l'échange de bonnes pratiques à tous les niveaux susceptibles d'aider les entreprises.

En effet, l'Union européenne est très préoccupée par tous les différents types de défis posés par cette évolution, comme le montrent l'attention que leur ont accordée les sommets européens successifs (Luxembourg, Lisbonne, Nice, Göteborg) et le lancement d'un certain nombre de grandes initiatives politiques décidées lors de ces sommets (la stratégie européenne pour l'emploi, le processus de Lisbonne/Göteborg), etc., avec des implications directes visant à faciliter le changement et à chercher des solutions aux conséquences sociales des restructurations. Le prochain sommet de Barcelone abordera également tous ces défis.

L'évolution de l'Union européenne elle-même (le développement du marché intérieur, l'euro, le prochain élargissement) a contribué à accélérer les restructurations d'entreprises - processus qu'elle a même encouragé - et continuera à le faire.

En outre, au fil des années, l'UE a mis en place un certain nombre d'instruments dans différents domaines (mentionnés dans la deuxième partie de ce document), qui peuvent être utilement exploités, développés et complétés afin de renforcer la dimension positive des restructurations d'entreprises et d'aider à faire face comme il convient à leur impact potentiellement négatif.

Par ailleurs, les restructurations concernent de plus en plus des sites et des installations appartenant à la même entreprise ou au même groupe dans plusieurs pays, ce qui soulève la question de la cohérence du cadre juridique, économique et social qui leur est applicable.

En effet, l'intégration croissante de l'économie européenne dans l'économie mondiale exige et continuera à exiger de la part de toutes les parties prenantes, y compris les décideurs et les partenaires sociaux européens, qu'ils anticipent les processus d'adaptation internationale engendrés par la mondialisation économique. Il s'agit d'une tendance à long terme, qui mérite d'être mieux intégrée dans les pratiques du dialogue social.

1.4.3. Le rôle central des partenaires sociaux

Pour gérer le changement⁴, il faut des partenariats et des engagements solides. Cela nécessite un dialogue ainsi qu'une compréhension commune des défis et des

⁴ *Gérer le changement*, Rapport final du groupe d'experts de haut niveau sur les implications économiques et sociales des mutations industrielles, 1998.

possibilités dont le changement est porteur. Cela est particulièrement valable dans le contexte des restructurations.

C'est également dans cette perspective que le traité a octroyé à la Communauté européenne des dispositions qui encouragent le dialogue entre les partenaires sociaux au niveau européen, ainsi que la possibilité de conclure des accords contraignants. Le partenariat social s'est révélé essentiel pour l'achèvement du marché intérieur – processus de mutation et de restructurations qui a modifié sensiblement le paysage économique européen.

1.4.4. L'objectif de l'initiative: promouvoir le dialogue social au niveau communautaire sur les restructurations d'entreprises

L'objet du présent document est donc d'entamer une consultation des partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels portant sur l'identification, au niveau communautaire, des bonnes pratiques de restructuration, guidées par une vision à long terme visant à développer le capital humain et une approche positive du changement. Cette initiative a été annoncée dans le rapport de la Commission au Conseil européen informel de Gand en octobre de cette année⁵. De même, il est important de se reporter à la résolution du Parlement européen⁶ du 15 février 2001 sur "l'impact social des restructurations industrielles", et notamment à son invitation à adopter une stratégie plus volontariste face aux restructurations industrielles.

Cette initiative ne vise pas particulièrement à travailler à l'harmonisation des règles, mais plutôt à développer et à diffuser les bonnes pratiques à tous les niveaux susceptibles de soutenir la transformation de l'économie et d'améliorer ses résultats par suite du processus permanent de restructuration. La Commission est fermement convaincue que les partenaires sociaux au niveau communautaire ont un rôle central à jouer dans ce domaine. Elle les invite instamment à prendre une part active dans la mise en place, dans toute l'Union, de bonnes pratiques en matière de restructuration d'entreprises.

2. LA CONTRIBUTION DES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Les politiques communautaires contribuent d'ores et déjà à anticiper le changement et à en gérer les conséquences sur l'emploi, notamment au niveau des restructurations. On peut citer en particulier:

- L'implication des représentants des travailleurs dans la marche de l'entreprise en générale, et en particulier dans la préparation et à la réalisation des opérations de restructuration;
- le dialogue social communautaire interprofessionnel et sectoriel;
- l'observation et l'analyse du changement industriel;
- le soutien apporté par la politique de cohésion économique et sociale;
- l'articulation entre la politique de concurrence et la politique de l'emploi;
- la promotion de la responsabilité sociale des entreprises.

⁵ COM (2001) 611.

⁶ B-5-0089/2001.

2.1. *L'implication des représentants des travailleurs*

L'Union européenne dispose d'un certain nombre d'instruments qui établissent des dispositifs permettant d'impliquer les représentants des travailleurs, en particulier dans les processus de restructuration. Ces dispositifs encouragent l'anticipation des changements et de la coopération comme réponse aux restructurations, qui est la seule manière de contribuer au maintien de la compétitivité et de la viabilité économique de l'entreprise et à la préservation du "capital humain" concerné par les opérations de restructuration.

Il s'agit essentiellement des directives communautaires en matière de licenciements collectifs, de transferts d'entreprises, de comités d'entreprise européens ainsi que de la directive concernant l'implication des travailleurs dans la Société européenne, qui a été adoptée le 8 octobre 2001. D'autres instruments sont prévus à brève échéance, tels que la directive établissant un cadre général pour l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne.

2.2. *Le dialogue social interprofessionnel et sectoriel*

Le dialogue social interprofessionnel comporte deux dimensions distinctes et complémentaires. D'une part, les partenaires sociaux sont consultés par la Commission, mais aussi par d'autres institutions européennes, sur les grands chantiers économiques et sociaux et en particulier sur les grandes orientations de politique économique et sur la stratégie européenne de l'emploi. D'autre part, les partenaires sociaux ont ouvert ou se réservent la possibilité d'ouvrir des discussions bipartites sur un certain nombre de sujets liés aux conditions d'emploi et à la relation de travail. Le dialogue social interprofessionnel a produit plusieurs accords mis en œuvre par la voie de directives. Il se développe actuellement en direction d'accords issus de l'initiative des partenaires sociaux et mis en œuvre de façon volontaire.

Un dialogue bipartite européen existe aujourd'hui dans 26 secteurs, qu'il s'agisse de domaines où ont été mises en place depuis de nombreuses années des politiques communes ou dans des secteurs en émergence. Ce dialogue social sectoriel est d'autant plus important que, dans une période de restructurations rapides, les partenaires sociaux se tournent de plus en plus vers l'Europe comme lieu de plus grande maîtrise des évolutions et comme niveau d'action pertinent⁷.

2.3. *Observation et analyse du changement industriel*

Le Conseil européen de Stockholm a approuvé la création de l'Observatoire européen des mutations industrielles, qui fera partie intégrante de la Fondation de Dublin. Cet Observatoire procédera à la collecte de données et à des analyses portant sur les changements industriels et favorisera ainsi l'identification des meilleures pratiques, l'échange d'expériences et l'information des acteurs mêmes de ces changements.

⁷ Au plan européen, des accords ont été conclus sur la réduction du temps de travail (agriculture), sur l'aménagement du temps de travail (transport maritime et chemins de fer), sur le télétravail (télécommunications, commerce), ainsi qu'un code de conduite en matière de relations du travail (coiffure).

2.4. Intervention des Fonds structurels

Les Fonds structurels apportent un soutien financier important à la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle ainsi qu'à l'adaptation et à la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi, notamment afin de renforcer l'adaptabilité et l'employabilité des travailleurs.

Le soutien des Fonds peut prendre trois voies alternatives, dans le cadre des documents de programmation établis contractuellement entre la Commission et l'État membre concerné:

- les régions éligibles à **l'objectif 1** des Fonds structurels peuvent bénéficier d'une aide destinée à promouvoir, de façon globale, leur ajustement structurel et leur développement. Entre 2000 et 2006, 136 milliards d'euros seront investis au titre des régions relevant de l'objectif 1;
- une opération de restructuration peut intervenir dans une région éligible à **l'objectif 2** des Fonds structurels⁸. Les régions visées par cet objectif comprennent en particulier les zones en mutation socio-économique dans les secteurs de l'industrie et des services. Elles souffrent d'un taux moyen de chômage supérieur à la moyenne, possèdent une part d'emplois industriels supérieure à la moyenne communautaire et connaissent, depuis plusieurs années, un déclin de l'emploi industriel. 11,5 % de la dotation des Fonds structurels sont alloués à l'objectif n° 2 sur la période 2000-2006, soit 22,5 milliards d'euros;
- une opération peut aussi concerner une entreprise ou un établissement implanté dans une zone inéligible à l'objectif 2. Un soutien peut alors être possible dans le cadre de **l'objectif 3**, couvert de manière exclusive par le Fonds social européen qui y consacrera, sur la période 2000-2006, 24,05 milliards d'euros au titre de l'adaptation et de la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Conformément à l'article 14-2 du règlement 1260/99 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, les différents documents de programmation peuvent être adaptés, notamment à la suite de l'évaluation à mi-parcours prévue en 2003, qui contrôlera les progrès réalisés sur la voie des objectifs initialement convenus, ainsi qu'en cas de changements importants de la situation sociale et économique et du marché du travail.

2.5. Politique de concurrence

Les opérations de restructuration peuvent être concernées par la politique de concurrence, d'une part au titre du **contrôle des aides d'État** et, d'autre part, lorsqu'elles accompagnent ou suivent une **concentration** entre entreprises de dimension communautaire, au titre de la procédure établie par le règlement 4064/89.

- Les *lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté*⁹ présentent les règles appliquées par les services de la

⁸ Règlement 1260/99 du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels

⁹ JO n° C 228 du 9 octobre 1999.

Commission pour apprécier la légitimité de ces aides d'État au regard du fonctionnement du marché intérieur, qu'elles peuvent affecter de manière sensible, de par leur nature même. Dans ce contexte, les lignes directrices tiennent compte du rôle que des aides peuvent avoir pour assurer l'accompagnement social de restructurations qui, par ailleurs, peuvent être nécessaires pour réussir l'adaptation d'un secteur ou d'une entreprise et en minimiser les coûts à terme¹⁰.

- Lorsque l'opération de restructuration accompagne une concentration soumise au règlement 4064/89, l'analyse à laquelle procèdent les services de la Commission porte sur ses effets potentiels sur la concurrence dans le marché intérieur. En cas d'intérêt légitime, les représentants des travailleurs et les institutions ou organisations concernées, disposent d'un droit à être entendus par les services de la Commission ou de l'autorité de concurrence de l'État à laquelle l'examen de la concentration serait renvoyé. Dans le cadre du récent Livre vert sur la révision du règlement 4064/89, la Commission a lancé un appel aux suggestions visant à favoriser et à faciliter davantage l'expression de ces avis. En outre, les critères proposés et acceptés pour autoriser une concentration doivent scrupuleusement respectés.

2.6. Promotion de la responsabilité sociale des entreprises

Le Livre vert "*Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises*", adopté par la Commission le 18 juillet 2001 à la suite du Conseil européen de Lisbonne, vise à engager un débat européen sur la manière de promouvoir cette responsabilité sociale des entreprises. En effet, des pratiques sociales et environnementales responsables et exemplaires, qui ne se substituent pas à la bonne application des règles de droit, sont source d'une rentabilité accrue à long terme.

Le débat entre les partenaires sociaux, les institutions communautaires, les gouvernements et d'autres acteurs est donc lancé et doit se poursuivre, y compris en ce qui concerne les restructurations.

3. ORIENTATIONS POSSIBLES

Au-delà de la contribution de ces politiques communautaires déjà en cours et qui continueront à se développer, l'expérience des bonnes pratiques dans les États membres et telle qu'elle est suivie par certaines entreprises, conduit à se demander s'il ne serait pas opportun d'envisager dans sa totalité le contexte global dans lequel les restructurations d'entreprises, dans leurs différentes dimensions, interviennent et sont gérées.

Conformément à ses obligations de promotion du dialogue social, la Commission soumet aux partenaires sociaux interprofessionnels et sectoriels au niveau communautaire le présent document de consultation, en sollicitant leur avis sur l'orientation possible d'une action communautaire portant sur les aspects sociaux des restructurations.

¹⁰ Par exemple, des aides d'État peuvent être considérées comme compatibles avec le traité s'il est établi que l'effet net des licenciements, suite à la faillite de l'entreprise, combinés aux effets sur les fournisseurs, exacerberaient les problèmes locaux, régionaux ou nationaux en matière d'emploi

3.1. Objet et contenu éventuel d'une action au niveau communautaire

L'un des facteurs les plus importants de la réussite des restructurations, tant sur le plan du renforcement de la compétitivité de l'entreprise que sur le plan des intérêts des travailleurs, consiste dans l'affirmation de bonnes pratiques d'implication des représentants de ceux-ci: implication permanente dans la marche générale de l'entreprise, mais aussi implication effective et donc anticipative par rapport à l'éventualité d'émergence de changements susceptibles d'avoir des répercussions sur l'emploi.

Outre cette dimension importante liée à l'implication des travailleurs, la plupart des États membres ont réagi à leur manière aux défis économiques et sociaux liés aux restructurations, en établissant des ensembles de règles, obligatoires ou reposant sur des accords, que les entreprises s'engageant dans une restructuration doivent observer, ainsi que des bonnes pratiques qu'elles peuvent suivre. Bien que ces règles et ces pratiques soient en grande partie fondées sur la nature spécifique de chaque système national de relations professionnelles et sur les traditions juridiques et sociales, elles peuvent constituer une source d'inspiration utile pour orienter les discussions menées à ce sujet au niveau communautaire. Parmi les points couverts, on peut relever:

- l'anticipation et la mesure des conséquences sociales des restructurations, y compris la prise en compte du fait qu'un retard de restructurations limitées risque d'entraîner des restructurations plus radicales à l'avenir;
- le principe selon lequel les suppressions d'emploi et les licenciements ne constituent que le dernier ressort ("*ultima ratio*") à utiliser en absence d'autres solutions moins graves;
- la recherche active (par la fourniture des ressources nécessaires ou l'obtention de certains résultats attendus) d'autres solutions, telles que le reclassement, la formation ou la reconversion des travailleurs concernés, l'échelonnement dans le temps des mesures prévues, la réorganisation du travail, y compris du temps de travail, comme condition préalable du recours à de mesures plus radicales, l'aide à la recherche d'un nouvel emploi, l'orientation professionnelle, le soutien au développement d'activités indépendantes ou à la création de PME par les travailleurs affectés, le soutien à la reprise de certaines activités de l'entreprise par les travailleurs, etc.;
- la recherche d'un repreneur pour les activités interrompues;
- le réaménagement et la réaffectation des sites industriels abandonnés comme mesure environnementale et l'absorption d'une partie de l'emploi perdu.

Dans un contexte où les restructurations deviennent un phénomène de plus en plus transnational, dans lequel les différentes unités opérationnelles d'une entreprise situées dans divers États membres sont touchées en même temps, ces divergences entre les systèmes juridiques nationaux peuvent signifier que les entreprises sont confrontées à une variété de procédures et d'exigences différentes en fonction de l'endroit où leurs activités se situent. Bien que les dispositions et les pratiques en la matière diffèrent entre les États membres, tant dans leur champ d'application que dans leur intensité, il convient de signaler qu'aucun lien net n'a été démontré entre l'intensité relative des dispositions et la propension des entreprises à restructurer leur fonctionnement dans un emplacement particulier.

Dans ce contexte de dimension transnationale croissante des restructurations, le niveau communautaire est peut-être le plus approprié pour promouvoir les bonnes pratiques afin de faire face à cette situation. Ce simple fait peut justifier une intervention communautaire guidée par l'objectif de fixer un certain nombre de

principes à la fois généraux et circonscrits à cette dimension – de ce fait respectant à la fois les principes de la proportionnalité et de la subsidiarité.

C'est pourquoi le lancement d'une première phase de consultation des partenaires sociaux est capitale pour étudier toutes les options possibles au niveau communautaire pour relever ce défi.

Une telle action contribuerait utilement à la réalisation des objectifs stratégiques de Lisbonne et Göteborg, en particulier en renforçant la capacité et la disponibilité de la main-d'œuvre européenne à accepter le changement, en développant son adaptabilité et son employabilité, en créant un cadre ouvrant la voie à une simplification des dispositions nationales existantes et, en dernier ressort, en renforçant la compétitivité de l'économie européenne grâce à une cohésion sociale accrue.

L'intention est manifeste de s'inspirer, dans la mesure du possible, des exemples de bonnes pratiques existants et des systèmes déjà mis en place dans les États membres pour faire participer les divers acteurs et concilier leurs intérêts, pour chercher à développer un certain nombre de principes susceptibles d'être utiles pour orienter les actions et le processus décisionnel en cas de restructurations.

Dans ce contexte, un accord entre les partenaires sociaux au niveau européen concernant les principes susceptibles d'être appliqués aux situations de restructuration constituerait, selon la Commission, la manière de procéder la plus appropriée.

3.2. Les grands principes d'action possibles: les éléments d'une bonne pratique

En s'inspirant du droit et de la pratique existants dans les États membres et en prenant en compte la dimension transnationale des opérations visées, la Commission estime nécessaire de combiner de manière efficace et équilibrée les intérêts des entreprises, confrontées à des changements des conditions de leur activité, et ceux des salariés, menacés de perdre leur emploi. Elle estime dans ce contexte qu'un débat autour des principes essentiels à prendre en compte par les entreprises lors d'opérations de restructuration pourrait porter sur les quatre axes suivants: (A) Employabilité et adaptabilité; (B) Efficacité et simplification; (C) Responsabilité extérieure et (D) Modalités de mise en oeuvre:

A. EMPLOYABILITÉ ET ADAPTABILITÉ

- **Trajectoires professionnelles.** Une bonne gestion du "capital humain" permet de réussir le passage à l'économie de la connaissance et de renforcer la compétitivité des entreprises. C'est pourquoi, sans préjudice des compétences publiques dans ce domaine, les entreprises ont intérêt à contribuer au maintien de la capacité d'adaptation de ses travailleurs à l'évolution des techniques et des savoirs requis, par exemple à travers la formation continue, mais aussi des bilans de compétence réguliers et indépendants ou d'autres mesures de ce type appliquées dans certains pays. De façon plus générale, il est important que les entreprises s'efforcent d'anticiper les profils et les compétences nécessaires dans la mesure du possible, compte tenu de l'obsolescence rapide des savoirs et des techniques.

Cette responsabilité concerne également les travailleurs qui doivent tirer profit des possibilités de formation qui leur sont offertes et donc contribuer activement à cette mise à jour permanente des compétences.

- **Soutien en matière d'employabilité et d'adaptabilité.** Face à la nécessité d'adapter la main-d'œuvre, la bonne pratique propose que l'entreprise n'oublie pas, en concevant et en mettant en oeuvre une opération de restructuration, l'objectif du maintien de la capacité d'insertion professionnelle des salariés. Pour atteindre cet objectif, il faut un partenariat actif avec le service public de l'emploi, les organismes de formation et les autres acteurs concernés.

Plusieurs types de mesures, appliquées dans de nombreux États membres, conviennent dans ce contexte, par exemple le redéploiement, l'aide à la recherche d'un nouvel emploi, l'orientation professionnelle, le soutien au développement d'activités indépendantes ou à la création de PME par les travailleurs affectés, le soutien à la reprise de certaines activités de l'entreprise par les travailleurs, etc.;

- **Prise en considération de toutes les options.** On admet largement et on constate dans les États membres de l'Union européenne qu'il doit y avoir des motifs économiques immédiats, réels et sérieux pour justifier des suppressions d'emplois, solution envisagée uniquement après avoir considéré les autres options moins pénalisantes.

Ce souci du "moindre coût social", qui englobe l'idée que toute décision entraînant des suppressions d'emplois devrait être proportionnée à l'objectif poursuivi d'assurer la survie ou de maintenir la compétitivité de l'entreprise, doit guider la mise en oeuvre pratique des programmes de restructuration. Cela peut se traduire, par exemple, par l'échelonnement dans le temps des mesures prévues, la réorganisation préalable du travail, y compris du temps de travail, avant le recours éventuel à des réductions d'effectifs, etc. Il est indispensable d'exposer clairement la gravité des motifs économiques qui rendent la suppression d'emplois nécessaire.

B. EFFICACITÉ ET SIMPLIFICATION

- **Rationaliser les cadres juridiques et réglementaires.** Les cadres établis au niveau tant national que communautaire et régissant les interventions, les droits et obligations des différents acteurs concernés par les restructurations (les entreprises elles-mêmes, les représentants des travailleurs, les administrations, etc.) sont parfois complexes et donc difficiles à interpréter et à appliquer.
- Dans ce contexte, il pourrait être utile aux partenaires sociaux:
 - d'identifier les obstacles existants à des restructurations socialement positives et les principes pouvant permettre de simplifier ou de clarifier ces procédures, et contribuer ainsi à une plus grande effectivité et à une meilleure qualité du dialogue entre les acteurs;
 - d'étudier le fonctionnement de mécanismes destinés à apporter de la cohérence au processus afin d'aider à supprimer les lourdeurs bureaucratiques inutiles;
 - d'encourager les débats au niveau national sur la simplification et la rationalisation de la législation concernée.

C. RESPONSABILITÉ EXTÉRIEURE

- **Responsabilité territoriale.** Les aspects à prendre en considération incluent la mesure des effets locaux, la concertation avec les acteurs locaux, la formation locale, le traitement des friches industrielles, etc.
- **Responsabilité en aval.** Les aspects à prendre en considération incluent l'impact des restructurations proposées sur les sous-traitants au niveau, par exemple, des garanties en matière de sécurité des commandes, la participation du personnel des sous-traitants à la formation et l'adoption d'une perspective globale, y compris pour les sous-traitants, lors de la concertation, de l'adoption et de la mise en œuvre de mesures relevant des points qui précèdent.

D. MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE

- **Implication des travailleurs.** Le dialogue social est indispensable à la gestion et à l'acceptation du changement. Il peut renforcer l'efficacité du processus et minimiser son coût. Ainsi, toute restructuration doit s'accompagner d'une coopération efficace avec les représentants des travailleurs afin d'anticiper et de bien gérer ses conséquences sociales et économiques. Les deux parties doivent engager un dialogue sur la base d'informations complètes, tout en respectant le principe de la confidentialité.
- **Juste compensation.** Conformément à une pratique bien établie dans tous les États membres, il est essentiel de prévoir des compensations justes, sous forme d'indemnités, de préavis, etc. pour faciliter le processus d'adaptation lorsqu'il est impossible d'éviter des suppressions d'emploi.
- **Prévention et résolution des conflits.** Il n'existe aucun mécanisme au niveau communautaire pour prévenir ou contribuer au règlement de conflits collectifs du travail ayant une dimension transnationale, tel que ceux existant au niveau national pour les conflits circonscrits à un seul pays. Compte tenu de l'utilité des dispositifs de prévention et de résolution des conflits collectifs du travail, il convient d'étudier la possibilité d'en disposer au niveau communautaire¹¹.
- **PME.** Une attention particulière devrait être accordée à la manière dont les PME devraient élaborer de bonnes pratiques de restructuration, en tenant compte, d'une part, de leurs caractéristiques et de leur capacité d'action plus limitée et, d'autre part, de la nécessité de préserver la cohésion et l'équité sociales au sein de la main-d'œuvre européenne.

¹¹ L'expérience de l'OCDE en la matière devrait être prise en considération.

La question des dispositifs de prévention et de résolution des conflits du travail au niveau transnational ne se limite pas à la restructuration des entreprises. Des études sont en cours à la suite de réunions organisées avec des experts et des partenaires sociaux et la Commission a l'intention de consulter les partenaires sociaux cette année sur la nécessité d'établir, au niveau européen, des mécanismes librement consentis de médiation, d'arbitrage et de conciliation afin de promouvoir la résolution des conflits.

4. OBJET DE LA CONSULTATION

À la lumière de ces considérations et conformément à l'article 138, du traité CE, les partenaires sociaux sont donc invités à exprimer leur avis sur l'orientation possible d'une action communautaire en ce qui concerne:

1. l'opportunité d'établir au niveau communautaire un certain nombre de principes d'action à l'appui des bonnes pratiques des entreprises lors des restructurations;
2. la méthode d'élaboration et de fixation de ces grands principes et, dans ce contexte, à indiquer s'ils considèrent que des accords entre les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel ou sectoriel constituent la bonne manière de procéder;
3. toute autre initiative appropriée qu'il conviendrait d'approfondir.