

Les restructurations d'entreprises : comment prévenir les licenciements et accompagner les plans de sauvegarde de l'emploi ?

Par Valérie GUERN

Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion – Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP)

La prévention des licenciements économiques est un enjeu fondamental des politiques de l'emploi mises en œuvre par la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle au sein du ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion. L'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques sont nécessaires pour maintenir les salariés dans l'emploi et préserver les compétences. À ce titre, plusieurs outils sont mobilisables : l'activité partielle, l'activité partielle de longue durée (APLD) et le FNE-Formation.

Lorsque les restructurations s'avèrent inéluctables, l'État est le garant du respect du dialogue social au sein des entreprises qui conduisent des réorganisations et s'assure que les moyens mis en œuvre par ces entreprises favorisent le reclassement des salariés.

Dans les situations les plus difficiles, il mobilise des dispositifs spécifiques au bénéfice des salariés dont le licenciement ne peut être évité (contrat de sécurisation professionnelle, prestations grands licenciements, fonds européen d'ajustement à la mondialisation et divers dispositifs sectoriels, comme le fonds automobile.

Prévenir les licenciements économiques et préserver les compétences grâce à l'activité partielle, à l'activité partielle de longue durée et au FNE-Formation

L'activité partielle

L'activité partielle, dont la mise en œuvre est encadrée par les articles L. 5122-1 et suivants et R. 5122-1 et suivants du Code du travail, est un outil au service de la politique publique de prévention des licenciements économiques.

Ce dispositif permet à l'employeur de réduire l'horaire de travail ou de fermer temporairement son établissement ou seulement une partie de celui-ci, s'il rencontre des difficultés ponctuelles. L'entreprise assure aux salariés une indemnisation en compensation de la perte de rémunération qui en découle et bénéficie d'une prise en charge de l'indemnisation des heures, dites chômées, par l'État et l'Unédic.

Dès le début de la crise sanitaire de 2020, le choix a été fait de soutenir massivement les entreprises et les salariés au travers du dispositif d'activité partielle, ce qui

a permis de doter la France d'un des systèmes les plus protecteurs d'Europe. La mise en place de ce dispositif exceptionnel et rénové d'activité partielle a permis de limiter fortement les répercussions de la baisse temporaire d'activité sur l'emploi, les revenus des ménages et le partage de la valeur ajoutée des entreprises.

L'activité partielle a ainsi concerné jusqu'à 8,4 millions de salariés en avril 2020, au pic du premier confinement. À partir du deuxième semestre 2021, la baisse de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et la fin progressive des mesures de restrictions sanitaires ont entraîné une forte diminution du recours à l'activité partielle, sans toutefois revenir à son niveau d'avant-crise. Ainsi, 115 000 salariés bénéficiaient encore de l'activité partielle en juin 2022.

Si, dès le mois de juin 2020, le gouvernement a choisi de recentrer le bénéfice du dispositif sur les entreprises et secteurs les plus en difficulté en instaurant un régime modulé d'activité partielle, les taux de prise en charge dans le cadre du dispositif considéré sont désormais stabilisés. Les entreprises doivent rémunérer les heures chômées à hauteur de 60 % du salaire brut des salariés concernés et peuvent, en contrepartie, demander à percevoir une allocation financée par l'État à hauteur de 36 % de ce même salaire brut.

En parallèle, du fait des conséquences durables de la crise sanitaire sur l'économie du pays, un dispositif spécifique d'activité partielle, dit « activité partielle de longue durée » (APLD), a été mis en place en juillet 2020.

L'APLD offre à une entreprise confrontée à une réduction durable de son activité qui n'est pas de nature à compromettre sa pérennité, la possibilité de diminuer l'horaire de travail de ses salariés (dans la limite de 40 % de la durée du travail) et de recevoir, pour les heures non travaillées, une allocation en contrepartie d'engagements en matière de maintien dans l'emploi et de formation.

La mise en œuvre du dispositif d'APLD intervient par la voie de la négociation collective et se traduit par la conclusion d'un accord collectif d'établissement, d'entreprise ou de groupe ou par l'application d'un accord de branche étendu par l'employeur à travers l'établissement d'un document unilatéral conforme aux stipulations de l'accord précité et précisant notamment ses engagements en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Le taux horaire de l'allocation versée à l'employeur recourant à l'APLD est égal à 60 % de la rémunération horaire brute du salarié placé en activité partielle de longue durée. Ce dernier reçoit, quant à lui, une indemnité horaire, versée par son employeur, correspondant à 70 % de sa rémunération brute. Le montant de cette indemnité est donc plus important en situation d'APLD et le reste à charge pour l'employeur est plus faible que dans le cas de l'application du régime d'activité partielle de droit commun.

En novembre 2022, soixante-huit branches étaient couvertes par un accord de branche étendu relatif à l'activité partielle de longue durée.

Le FNE-Formation

Par ailleurs, le ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, tout en compensant la baisse d'activité au sein des entreprises, a souhaité soutenir l'effort de formation des salariés pendant leurs périodes d'inactivité, dans le but de préserver et de développer leurs compétences. Dans cet esprit, le FNE-Formation permet aux entreprises de répondre aux besoins en formation induits par les mutations économiques de leur secteur d'activité et de renforcer l'employabilité de leurs salariés. Adopté pour répondre en urgence aux conséquences économiques de la crise sanitaire de 2020, le FNE-Formation a évolué en 2021 pour soutenir la reprise de l'activité, favoriser le rebond et accompagner les entreprises en mutation économique et technologique.

Le FNE-Formation permet de prendre en charge des parcours de formation dont la durée maximale est de douze mois ; en contrepartie de l'aide, l'entreprise est tenue de maintenir dans l'emploi les salariés pendant toute la durée de leur parcours de formation.

Mais, malgré la mobilisation de ces dispositifs de soutien à l'activité qui ont permis de protéger l'emploi, les entreprises peuvent être contraintes, lorsque les

difficultés économiques deviennent trop prégnantes, de s'engager dans des projets de réorganisation qui affectent directement le niveau et la structure de leurs emplois.

Les plans de sauvegarde de l'emploi : un dialogue social rénové au service du reclassement des salariés

Dans certaines périodes marquées par des difficultés économiques importantes, les restructurations ne peuvent être évitées et vont conduire des entreprises à traiter une problématique de sureffectif en procédant à des licenciements économiques collectifs. Dans un tel cas, les entreprises comptant plus de cinquante salariés ont l'obligation de mettre en place un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), dès lors qu'elles envisagent de procéder à plus de dix licenciements sur une même période de trente jours.

Le PSE présente alors l'avantage d'être une procédure encadrée dans le temps, qui impose à l'employeur la mise en œuvre de mesures destinées à la fois à limiter le recours aux licenciements (en privilégiant notamment les reclassements internes) et à favoriser la mise en place de garanties pour les salariés qui sont susceptibles de perdre leur emploi.

Ces garanties reposent notamment sur l'absence de discrimination dans le choix des salariés licenciés, lequel doit être fait de manière objective afin de respecter le caractère par nature non inhérent à la personne de la décision de licenciement pour motif économique. Les obligations de l'employeur portent ensuite sur les moyens engagés au niveau de l'entreprise ou du groupe auquel elle appartient pour permettre un reclassement en interne ou en externe des salariés au titre du traitement social des conséquences du licenciement qui incombe à l'entreprise.

La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 issue de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 a confié aux directions régionales de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS) un rôle déterminant dans la mise en œuvre des plans de sauvegarde de l'emploi, qui se décline autour de trois objectifs :

- contribuer à une gestion apaisée des procédures liées aux plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), en garantissant des conditions de dialogue social dans l'entreprise qui favorisent, autant que possible, une approche collective négociée du traitement des licenciements par la signature d'un accord d'entreprise. Ainsi, force est de constater que la négociation collective dans la gestion des restructurations a progressé au cours des dernières années : on a observé qu'en 2021, la part des PSE conduits sous la forme d'accords collectifs s'élevait à près de 64 %, contre 51 % en 2015 ;
- œuvrer au renforcement de la qualité des plans de sauvegarde de l'emploi qui doivent permettre de mieux accompagner le retour à l'emploi des salariés ou favoriser leur reconversion professionnelle. En l'absence d'accord, il revient à l'État de s'assurer que les efforts

de l'entreprise réalisés en matière de reclassement sont proportionnés à ses moyens ou à ceux du groupe auquel elle appartient ;

- assurer une sécurisation des procédures, encadrées dans des délais précis, par une intervention des services de l'État tout au long de l'exécution de celles-ci. Ils jouent le rôle d'un tiers de confiance, au travers, tout d'abord, d'un dialogue avec les entreprises et les représentants des salariés, mais aussi de la mobilisation d'outils de nature plus régaliennne allant de l'envoi de courriers d'observations ou d'une injonction, jusqu'à la prise de la décision d'homologation ou de validation nécessaire à la mise en œuvre de la réorganisation. Ainsi, le taux de contentieux qui était de 20,4 % en 2011 est passé en moyenne à 6,2 % depuis 2013.

Parallèlement à l'exercice de ces attributions très spécifiques et encadrées juridiquement, les DREETS interviennent également à l'occasion d'opérations de restructuration d'ampleur dans le but de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire, à commencer par les membres du service public de l'emploi, mais aussi les collectivités territoriales, les chambres consulaires, les entreprises ayant des besoins de recrutement... ; autant d'acteurs qui peuvent contribuer à favoriser le reclassement sur leur territoire de salariés menacés d'un licenciement.

Enfin, lorsque les entreprises sont en très grande difficulté, notamment celles engagées dans une procédure collective (redressement judiciaire, liquidation judiciaire...), l'État mobilise des moyens spécifiques pour prendre le relais et intervenir directement auprès des salariés et favoriser ainsi leur accompagnement en vue de leur reclassement.

Des outils adaptés et diversifiés pour accompagner les salariés des entreprises en grande difficulté

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est un dispositif d'accompagnement renforcé, qui se présente sous la forme d'un suivi individualisé. Ce dispositif, dont les règles sont définies par les partenaires sociaux, au sein de l'Unédic, et qui est mis en œuvre par Pôle emploi, prévoit l'organisation d'un parcours de retour à l'emploi. L'adhésion au CSP permet au salarié licencié pour motif économique de bénéficier de mesures d'accompagnement et d'une allocation de sécurisation professionnelle (ASP).

Le CSP s'adresse aux salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés ou de toute entreprise, quel que soit le nombre de ses salariés, placée en redressement ou en liquidation judiciaire, et qui sont engagées dans une procédure de licenciement économique. L'employeur est tenu de proposer le CSP au salarié, qui peut le refuser.

L'adhésion du salarié, qui bénéficie d'un délai de réflexion de vingt-et-un jours, entraîne la rupture du contrat de travail ; le salarié perçoit une indemnité de

licenciement, mais pas d'indemnité compensatrice de préavis, laquelle est versée par l'employeur directement à Pôle emploi.

La durée du CSP est fixée à douze mois, mais peut être prolongée de trois mois en fonction des périodes travaillées.

Le montant de l'ASP varie en fonction de l'ancienneté du salarié dans l'entreprise :

- pour une ancienneté inférieure à 1 an, le montant de l'ASP équivaut au montant de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ;
- pour une ancienneté supérieure à 1 an, le montant de l'allocation équivaut à 75 % du salaire journalier de référence, mais ne peut être inférieur au montant de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) qu'il aurait perçu s'il n'avait pas bénéficié du CSP.

La prestation « Grands licenciements » (PGL)

Lorsque des restructurations d'ampleur sont conduites par des entreprises engagées dans une procédure collective, les services du ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion ont la possibilité de mobiliser la prestation « Grands licenciements » (PGL). Celle-ci combine la mobilisation d'une cellule d'appui à la sécurisation professionnelle (CASP) destinée à accompagner le salarié en amont de son licenciement, avec le dispositif d'accompagnement prévu au titre du contrat de sécurisation professionnelle (CSP). La PGL est proposée aux salariés des entreprises placées en redressement ou en liquidation judiciaire qui licencient au moins 200 personnes exerçant dans des sites répartis sur tout le territoire. Ce dispositif permet un suivi renforcé et homogène de l'accompagnement de ces dernières.

Par ailleurs, dans le cas de filières d'activité particulièrement affectées par des mutations économiques, l'État peut décider de mobiliser des moyens spécifiques pour accompagner des salariés dont le licenciement économique ne peut être évité.

Le fonds exceptionnel d'accompagnement et de reconversion des salariés de la filière automobile

Dans le cadre du plan d'action et de soutien spécifique à la filière automobile prévu lors du comité stratégique la filière du 26 avril 2021, un fonds exceptionnel d'accompagnement et de reconversion des salariés de cette filière a ainsi été mis en place. Ce fonds, doté de 50 millions d'euros (20 millions d'euros apportés par les constructeurs Stellantis et Renault et 30 millions d'euros émanant de l'État), a fait l'objet d'un accord-cadre entre l'État et les constructeurs, signé le 17 juin 2021.

Il prévoit diverses mesures permettant de renforcer le dispositif de droit commun d'accompagnement vers le retour à l'emploi des salariés licenciés du secteur automobile, notamment au travers de prestations complémentaires en matière d'accompagnement ainsi que de financements supplémentaires en matière de formation. Des aides financières incitatives au retour

à l'emploi sont aussi prévues dans le cadre du fonds considéré : aide à la création ou à la reprise d'entreprise, prime de reclassement, aides à la mobilité et aides aux familles, indemnité différentielle de revenu en cas de reprise d'un emploi moins bien rémunéré, aide exceptionnelle au maintien du niveau de la rémunération pendant 6 mois au-delà de la durée du CSP en cas de suivi d'une formation dans le cadre d'une reconversion professionnelle ainsi que, sous certaines conditions, l'octroi d'une aide au rachat de trimestres de retraite. La mise en œuvre de ces mesures est confiée à Pôle emploi dans le cadre d'une convention spécifique.

Au 15 octobre 2022, ce sont les salariés de treize entreprises qui ont pu bénéficier des mesures de ce fonds, soit environ 2 000 personnes de la filière automobile, qui ont été licenciées pour motif économique (sous réserve de leur adhésion au CSP).

Le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)

Enfin, le fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) peut également être mobilisé sous certaines conditions.

Créé en 2007 par l'Union européenne, le FEM visait initialement à financer des mesures de reclassement s'adressant à des travailleurs ayant perdu leur emploi en raison de la mondialisation. Doté d'un budget annuel de 209 millions d'euros pour la période 2021-2027, ce dispositif a été élargi aux licenciements résultant d'une crise économique mondiale ou liés à la transition énergétique et numérique.

Le FEM cofinance des mesures d'aide au retour à l'emploi qui vont au-delà des obligations légales de l'employeur ; une aide pouvant couvrir 85 % du coût total des mesures d'accompagnement financées par l'entreprise. Ce cofinancement européen est seulement accordé pour accompagner des plans sociaux d'ampleur, ceux se traduisant par au moins 200 départs prononcés dans le cadre d'une restructuration. Il est théoriquement possible de déroger à ce critère dans le cas de marchés du travail de taille réduite ou de PME dont les licenciements ont une incidence grave sur l'économie locale. Les départs prévus dans des entreprises se situant en amont ou en aval de la chaîne de production peuvent aussi être comptabilisés au titre d'une même demande formulée dans le cadre du FEM.