



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 31.3.2005
COM(2005) 120 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Restructurations et emploi

**Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de
l'Union européenne**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Restructurations et emploi

Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l'emploi: le rôle de l'Union européenne

La Commission a proposé une relance de la stratégie de Lisbonne ciblée vers une croissance plus forte et durable et la création d'emplois plus nombreux et meilleurs. La réalisation de ces objectifs repose sur une mobilisation de l'ensemble des moyens nationaux et communautaires à travers un partenariat renforcé entre l'Union et les États membres, mais également avec les partenaires sociaux, la société civile et l'ensemble des acteurs concernés.

La prospérité et le bien-être des citoyens européens impliquent une adaptation rapide des acteurs économiques et des travailleurs aux mutations socio-économiques profondes actuelles, qui se traduisent par la création et le développement de nouvelles activités économiques mais aussi par la contraction, voire la disparition, d'activités existantes ainsi que des emplois associés.

En même temps, les restructurations d'entreprises impliquent souvent des coûts qui peuvent être très élevés non seulement pour les travailleurs concernés mais aussi pour l'économie locale ou régionale. Le maintien de la cohésion sociale qui est un trait distinctif du modèle social européen exige la mise en place de politiques d'accompagnement visant à minimiser les coûts sociaux et à promouvoir la recherche de sources alternatives d'emplois et de revenus.

Dans ces conditions, il est essentiel d'assurer une bonne gestion des restructurations, qui obéit à un double impératif économique et social. S'adapter au changement est vital pour les entreprises: une conduite rapide de ces opérations permet de préserver et de développer leur compétitivité. Et la volonté de préserver l'employabilité des salariés et de faciliter leur transition vers un autre emploi de qualité équivalente a aussi un impact économique dans la mesure où elle valorise un des principaux atouts concurrentiels de l'Union européenne: la qualité de sa main d'œuvre, gage de la croissance future. En outre, les restructurations doivent s'inscrire dans une vision à long terme de l'évolution et de la direction de l'économie européenne, pour que les changements soient effectivement un moyen pour en renforcer la compétitivité.

L'anticipation et l'accompagnement de ces opérations s'intègrent donc pleinement dans la stratégie de Lisbonne et relèvent de la responsabilité collective des pouvoirs publics, des entreprises et des partenaires sociaux.

L'Agenda social adopté par la Commission le 9 février 2005, en même temps que la Communication sur la révision de la stratégie de développement durable, prévoit ainsi que la Commission développera une stratégie en matière de gestion des restructurations autour d'une meilleure interaction des politiques européennes pertinentes, une implication accrue des partenaires sociaux, une synergie plus importante entre les politiques et les leviers financiers et l'adaptation des cadres juridiques et conventionnels.

Le phénomène des restructurations n'est pas nouveau. L'Union développe depuis longtemps des politiques et des instruments en ce domaine. Dans le passé, elle a ainsi joué un rôle essentiel pour la restructuration de la sidérurgie et, plus récemment, pour la construction navale et le textile.

Ces actions ne concernent pas seulement les secteurs en difficulté. Au cours des dernières années, des groupes sectoriels à haut niveau ont été constitués pour définir les perspectives stratégiques de nombreux secteurs.

Par ailleurs, d'un point de vue horizontal, de nombreuses politiques européennes contribuent à l'objectif d'anticipation et d'accompagnement des restructurations: les directives en matière d'information et de consultation des travailleurs, le dialogue social européen, la politique de l'emploi, les instruments financiers de soutien, la politique industrielle et d'entreprise, la politique de développement rural, etc.

La présente communication énonce les actions à développer ou à renforcer autour des différents moyens que l'Union peut mobiliser à cet égard, à la fois d'un point de vue horizontal et d'un point de vue sectoriel. Lors de la mise en œuvre de ces actions, il est nécessaire de limiter au maximum les charges imposées aux entreprises, tout en assurant une amélioration de l'anticipation et de la gestion des restructurations.

Comme l'a souhaité la communication sur la stratégie de Lisbonne, les partenaires sociaux européens au plan interprofessionnel et sectoriel ont un rôle spécifique à jouer dans la mise en œuvre des différents axes des politiques énoncées par la suite. Ils sont donc invités à répondre à l'appel que leur est adressé au point 2.4 de la présente communication, qui constitue simultanément la deuxième phase de la consultation sur les restructurations d'entreprises et les comités d'entreprise européens au titre de l'article 138 paragraphes 3 du traité.

1. LES DÉFIS ACTUELS

1.1. Analyse du phénomène

Les restructurations d'entreprises sont fréquemment perçues comme un phénomène essentiellement négatif, les effets immédiats sur l'emploi ou sur les conditions de travail étant le plus souvent mis en exergue. Pourtant, les restructurations sont souvent indispensables à la survie et au développement des entreprises. Il est donc nécessaire d'accompagner ces évolutions de telle manière que leurs effets sur l'emploi et les conditions de travail soient aussi transitoires et limités que possible.

Le phénomène des restructurations traduit au niveau de l'entreprise la recombinaison permanente du tissu productif sous l'effet d'une multitude de facteurs.

L'évolution du marché unique européen et l'ouverture internationale des économies représentent de nouvelles opportunités en termes de dynamisme économique et de compétitivité de l'entreprise, ainsi que de création d'emplois de qualité. En général, la concurrence au sein du marché intérieur de l'UE favorise en effet la prospérité et l'emploi durable, dans la mesure où elle est le principal facteur de l'innovation, de la création de nouveaux produits et services et du renouvellement économique.

L'innovation technologique est aussi un déclencheur de restructurations. D'une part, la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication rend les échanges internationaux et la coordination de la production plus rapides et très peu coûteux, tout en générant des applications nouvelles qui créent des emplois plus créatifs et de plus haute qualité. D'autre part, le développement de nouveaux procédés de fabrication et méthodes de production engendre une mutation vers des emplois de qualité nécessitant d'autre type de formations et des enseignements appropriés. Les éco-innovations aussi créent de nouvelles opportunités d'emploi et améliorent notre bien-être social.

L'évolution du cadre réglementaire (l'introduction de nouvelles régulations ou la dérégulation) entraîne des modifications sur les marchés des produits et du travail.

Des changements majeurs de la demande par les consommateurs sont en train de se produire, induite, par exemple, par les nouveaux besoins d'une population vieillissante, par une sensibilité plus forte aux enjeux environnementaux ou par l'évolution de la géographie de la demande mondiale.

La recomposition du tissu productif entraîne des ajustements continuels:

Aspects quantitatifs: les ajustements se traduisent dans une nouvelle répartition des travailleurs à travers les activités productives et les services. De fait, l'Europe continue à créer des emplois: 30 millions nets entre 1977 et 2002 avec un gain de plus de 44 millions dans les services et une perte d'au moins 7 millions dans l'industrie et 7,5 millions dans l'agriculture. Chaque année 10 % des entreprises européennes sont créées et détruites. On estime que chaque jour en moyenne dans chacun des États Membres, les créations et pertes d'emplois représentent environ 5000 à 15000 emplois.

Aspects qualitatifs: la tendance en Europe est d'aller vers des emplois de meilleure qualité et plus productifs, pour certains secteurs. L'emploi dans le secteur des services a augmenté dans les 20 dernières années, employant 2 personnes sur 3 en 2003; l'emploi dans le secteur des services aux entreprises a augmenté de 25 % dans les cinq dernières années. Entre 1998 et 2003, l'Europe (EU15) a connu des taux de croissance de l'emploi des trois catégories de travailleurs (à qualifications **basses** +2.2 %, **intermédiaires** +14.2 % et **élevées** +25.1 %). Par contre, la part des travailleurs à faibles qualifications dans l'emploi total a diminué.

Le passage des travailleurs d'un secteur dans un autre ne se fait pas automatiquement. La disparition de certains emplois particulièrement dangereux, pénibles ou polluants peu être perçue comme une bonne chose s'ils sont compensés. Cependant, les nouveaux emplois créés ne trouvent pas forcément preneurs chez les personnes qui sont licenciées, car la localisation et les qualifications requises ne sont pas forcément les mêmes dans les deux cas.

Ces évolutions frappent plus particulièrement les populations les plus vulnérables, notamment les travailleurs peu qualifiés. La capacité de l'Union européenne à maintenir une offre d'emplois adéquats pour ces travailleurs est décisive pour la cohésion sociale.

Par ailleurs, au-delà de ce processus permanent, des chocs liés à des ruptures technologiques, à des évolutions commerciales, à des choix de politique publique peuvent avoir un impact brutal sur certaines industries et/ou certaines régions en termes de destruction de capital humain et de réduction de la croissance potentielle. Ces conséquences négatives peuvent être atténuées par une action adéquate des pouvoirs publics et une coordination efficace des acteurs concernés.

Un impératif d'accompagnement des effets de l'approfondissement du marché intérieur et de l'ouverture commerciale

Si l'ouverture est globalement porteuse de bénéfices pour la croissance et l'emploi, elle est dans le même temps synonyme de transformations coûteuses pour les entreprises et les salariés concernés. Ce sont les travailleurs relativement moins qualifiés et plus vulnérables qui sont touchés les premiers, de sorte que l'ouverture entraîne une forme de redistribution cachée qui doit être corrigée. Cela répond non seulement à un **impératif de justice sociale**, mais aussi à un **impératif politique**, du fait de l'asymétrie entre les coûts – limités au niveau global, mais visibles, tangibles et concentrés – et les bénéfices de l'ouverture, qui, même à un niveau élevé, restent diffus et difficilement perceptibles: cette asymétrie nourrit directement les réactions de rejet de l'ouverture. C'est, enfin, un **impératif économique**, dans la mesure où des politiques d'anticipation ciblées peuvent permettre de diminuer les coûts associés au changement et faciliter les transitions.

Les études empiriques montrent généralement que l'ampleur de ces coûts, quoique très difficile à évaluer, reste très limitée par rapport aux gains à attendre de l'ouverture, avec un rapport de l'ordre de un pour vingt dans beaucoup de cas. Toutefois, leur impact est potentiellement bien supérieur pour plusieurs raisons:

- les coûts induits par l'ouverture sont généralement concentrés sur certains secteurs ou régions;
- il n'y a pas de compensation directe entre la nature des coûts et des bénéfices apportés par l'ouverture;
- coûts et bénéfices de l'ouverture se manifestent de manière décalée dans le temps.
- ils sont également dissociés dans l'espace.

Le lien entre ouverture et accompagnement de ses effets est explicite aux États-Unis, qui ont toujours considéré les négociations commerciales internationales et la mise en place de mesures d'accompagnement des effets de l'ouverture comme les deux faces d'une même politique d'intégration internationale. Le Trade Adjustment Assistance Reform Act de 2002 a plus que doublé les moyens financiers alloués à ce programme (1,4 Mds \$ pour l'année 2004), bénéficiant aussi bien aux entreprises touchées qu'à leurs travailleurs, qu'ils subissent les effets de l'ouverture.

Il est cohérent, pour l'UE, d'assumer le coût des politiques qu'elle met en œuvre. Ceci sera d'autant plus urgent dans les années à venir, que la période qui est devant nous sera particulièrement dense en termes de mise en œuvre d'accords commerciaux (fin des quotas textile, accord de libre-échange UE/Chili) et en négociation de nouveaux accords (cycle de Doha, accord de libre-échange UE/Mercosur, accord de libre-échange UE / Conseil de coopération du Golfe). Tel est le sens des mesures concernant l'intervention communautaire en cas de crise visées au point 2.1.3 de la présente Communication.

L'Europe crée des emplois chaque jour, mais pour pouvoir en faire bénéficier les nouveaux entrants et ceux qui sont affectés par les restructurations il faut améliorer le fonctionnement du marché du travail, renforcer les politiques actives pour l'emploi, anticiper les changements et rendre disponibles des mécanismes qui facilitent les transitions professionnelles. Il faut donc renforcer le partenariat entre tous les acteurs autour de l'identification des avantages comparatifs potentiels, estimer l'évolution à attendre au niveau de chaque segment de marché et par métier, par conséquent dans chaque bassin d'emploi – de manière à ce que les acteurs concernés anticipent mieux les évolutions à venir au plus près du territoire et des populations potentiellement affectées. On peut rechercher le même type d'avantage comparatif dans certains territoires, par exemple les petites villes ou les villes de taille moyenne, qui présentent une congestion de moindre ampleur, et dans les zones rurales attrayantes, où des niveaux de vie et de travail plus élevés sont rendus possibles, à moindres coûts.

1.2. L'anticipation et la gestion du changement au profit de tous

L'analyse qui précède montre que l'Europe n'est pas confrontée à un déclin économique et social inexorable, mais à un défi non résolu, celui de l'anticipation et la gestion du changement.

Il ne faut pas perdre de vue l'impact majeur du phénomène dans certains pays européens encore en transition, confrontés à une reconversion économique et sociale profonde qui exige un effort de soutien particulier à mettre en œuvre à travers la politique de cohésion. Les restructurations touchent néanmoins l'ensemble de l'Union. Les politiques et les instruments communautaires doivent tenir compte de la diversité des effets selon les régions et apporter des réponses adaptées à l'ensemble du territoire européen.

2. LES RÉPONSES AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE – LE RÔLE DE L'UNION EUROPÉENNE

Ces réponses s'inscrivent dans le cadre plus général de la stratégie de croissance et d'emploi proposée par la Commission le 2 février 2005 qui constitue la toile de fond d'une politique destinée à saisir pleinement les opportunités et à éviter que les restructurations ne se transforment en drame humain et social.

Il est clair que la plupart des réponses concrètes aux défis actuels se situent au niveau infra-européen. Ceci étant, l'Union européenne dispose de leviers utiles pour anticiper et accompagner le changement. Elle a en effet un rôle important à jouer dans trois domaines:

- par les politiques horizontales qu'elle mène, coordonne ou impulse, elle contribue à créer les conditions d'un développement économique et technologique à long terme et à faciliter l'anticipation du changement;
- en se dotant d'une capacité adéquate d'identification des évolutions sectorielles et d'instruments d'intervention en cas de chocs concentrés dans certains secteurs ou régions, l'Union européenne favorise une coordination efficace de toutes les parties prenantes;
- en reconnaissant le rôle que les partenaires sociaux peuvent jouer pour anticiper et maîtriser le changement, elle leur donne l'opportunité d'en devenir acteurs.

2.1. La mobilisation des politiques communautaires horizontales

- *Le renforcement de leur coordination*
- *La réforme de la Stratégie européenne pour l'emploi*
- *La réforme des instruments financiers et le rôle des fonds structurels, y compris en cas de crise*
- *La politique industrielle*
- *La politique de concurrence*
- *La politique extérieure*
- *L'amélioration des instruments de mesure*

2.1.1. Le renforcement de la coordination des politiques communautaires

Il faut d'avantage de convergence et de synergies entre les différentes politiques, actions et objectifs internes.

Ceci exige une forte coordination au sein de la Commission, à développer à travers la création d'une task-force interne associant les services concernés de la Commission, ainsi qu'un dialogue régulier avec le Parlement européen et le Conseil.

2.1.2. La réforme de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

Sur la base de sa proposition de relance de Lisbonne, la Commission proposera de réviser la SEE en 2005. Le cadre de la politique de l'emploi sera orienté vers trois priorités, toutes pertinentes pour l'anticipation et la gestion des restructurations: attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail, améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et investir davantage dans le capital humain.

En accord avec cette réorientation, la SEE encouragera d'une façon accrue des politiques nationales qui contribuent à l'anticipation et à l'accompagnement des restructurations

2.1.3. Des instruments financiers communautaires révisés pour une meilleure anticipation et gestion des restructurations.

Dans sa proposition sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, la Commission a proposé de cibler davantage les fonds structurels sur les objectifs de l'Agenda de Lisbonne, à travers des Orientations Stratégiques Communautaires qui constitueront la base des stratégies nationales. Le Fonds social européen finance déjà des actions d'anticipation et de gestion des restructurations. Le projet de nouveau règlement FSE réaffirme ce rôle, notamment par:

- l'amélioration de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises "dans le contexte de restructurations sectorielles et d'entreprises";
- le soutien à l'investissement dans le capital humain et la formation tout au long de la vie; le FSE pourra à ce titre aider au développement de systèmes de formation de qualité, ciblés sur les besoins au niveau local et basés sur un large partenariat;
- la mise en place de partenariats et de pactes pour l'emploi et l'innovation aux niveaux national, régional, et local; il favorisera par exemple le développement de systèmes et d'outils visant à anticiper les changements économiques et sociaux;
- le renforcement de la capacité institutionnelle et de l'efficacité des acteurs à travers, pas exemple, la formation de "gestionnaires du changement";
- le renforcement des synergies et partenariats entre les acteurs de la formation professionnelle et de développement régional.

Le Fonds européen de développement régional jouera également un rôle majeur pour développer de nouvelles activités, grâce à l'investissement dans la recherche et le développement, la diffusion de l'innovation et la mise en place d'infrastructures dans une logique de gestion durable des ressources.

En ce qui concerne le développement rural, la contribution des zones rurales à ces objectifs sera d'un type différent de celui attendu des zones urbaines: dans les zones de faible densité, la compétitivité résulte fréquemment d'économies de diversification, de la modernisation de l'artisanat traditionnel et des technologies, de l'offre de services novateurs, de l'exploitation d'agréments environnementaux, etc.

Les principaux instruments financiers dont les États membres pourront disposer dans ce domaine proviendront du Fonds agricole pour le développement rural. Dans ce contexte, les politiques sectorielles (agriculture, industrie, services) et territoriales (régionales, rurales, urbaines, locales) doivent agir de manière complémentaire et intégrée pour optimiser leur croissance et les répercussions sur l'emploi.

D'autres programmes contribuent également à mieux anticiper et intégrer les mutations économiques. Le Programme cadre de recherche vise à renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de l'Union afin de stimuler l'excellence et la créativité de la recherche européenne et de renforcer la compétitivité internationale de son économie.

Les programmes d'éducation et de formation jouent un rôle clé pour aider à la création d'une économie compétitive et dynamique basée sur la connaissance, favorisant la mobilité. Cet aspect sera également renforcé par l'adoption du nouveau programme intégré pour l'apprentissage tout au long de la vie pour la période 2007-2013.

Une capacité d'intervention communautaire en cas de crise

En dépit des efforts d'amélioration de l'anticipation du changement, des chocs imprévus ou dont l'impact régional ou sectoriel serait fort peuvent intervenir (cf. point 1.1. ci-dessus), nécessitant une intervention publique afin de faciliter les transitions nécessaires.

Pour cela, la politique régionale a démontré son efficacité. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé, dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, la constitution de réserves pour imprévus au sein des fonds structurels (à hauteur de 1 % de la dotation "Convergence" et de 3 % de la dotation "Compétitivité", par an et par État membre), qui seront aussi mobilisées à ce titre, en lien étroit avec les autorités régionales et avec les partenaires sociaux. Elle a aussi proposé la création d'un fonds d'ajustement à la croissance doté de 1 Md €/an.

2.1.4. La politique industrielle et d'entreprise

a) La suite de la Communication d'avril 2004

La Commission poursuivra la mise en œuvre de la politique industrielle rénovée qu'elle a proposée en avril 2004. Ceci passe notamment par une amélioration du cadre réglementaire applicable aux entreprises, par le soutien de leurs efforts en faveur de l'innovation et de la compétitivité et par une action mieux coordonnée notamment au niveau sectoriel.

b) Un suivi sectoriel et régional renforcé

Une meilleure anticipation du changement passe par une meilleure connaissance des secteurs, de leurs perspectives et des leviers utilisables pour favoriser la croissance et l'emploi. Au cours des dernières années, la Commission a constitué des groupes à haut niveau, instances informelles et temporaires associant toutes les parties prenantes, afin de confronter les points de vue sur les difficultés et les opportunités de chaque secteur et de faire émerger une vision commune.

Par ailleurs, certains secteurs sont engagés dans des mutations rapides et profondes, pouvant avoir un fort impact dans certaines régions qui ne disposent pas d'une diversification suffisante des emplois offerts et des qualifications des salariés. Compte tenu de ces expériences et de ces risques, la Commission compte s'engager dans un suivi plus rapproché des secteurs susceptibles de connaître des évolutions significatives à court terme. Il se concentrera sur l'analyse de l'évolution de la compétitivité, sur les opportunités et les menaces de l'environnement, sur les conséquences au niveau régional et sur les mesures susceptibles d'être prises au niveau communautaire pour anticiper et accompagner le changement. Sur les questions d'emploi et de formation, elle sollicitera le cas échéant les comités de dialogue social sectoriel européen.

Ce dispositif sera précisé dans une communication en préparation sur la dimension sectorielle de la politique industrielle. Pour l'année 2005, la Commission concentrera ses efforts, outre sur l'automobile, sur l'évolution du secteur textile et sur la construction navale.

c) Autres actions

Par ailleurs, la Commission a proposé le lancement d'initiatives technologiques communes pour financer des programmes de développement de produits ou services utiles socialement, susceptibles de créer un avantage compétitif et de faire émerger de nouveaux marchés et de nouveaux emplois.

Les plates-formes technologiques, offriront un forum où toutes les parties concernées identifient les besoins en fonction de l'état de l'art de la recherche et du développement technologique.

Il est également impératif de maximiser toutes les opportunités d'emplois nouveaux portées par les dynamiques en présence. Le Plan d'Action pour les Eco-Technologies en est une composante stratégique.

2.1.5. La politique de concurrence

Dans l'ensemble, une application stricte des règles de concurrence, y compris le contrôle des aides d'État, contribue de manière significative à la croissance à long terme et à l'emploi et favorise l'offre de produits et services qui, dans le même temps, reflètent les valeurs européennes distinctes, en particulier le respect de l'environnement, ainsi que des conditions de travail acceptables.

Dans le domaine des aides d'Etat la Commission travaille sur une réforme de sa politique de contrôle d'aides d'État notamment dans la perspective de contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda de Lisbonne en réorientant les aides d'État vers les catégories contribuant le plus à la croissance et à l'emploi.

En ce qui concerne le contrôle des concentrations d'entreprises, le nouveau règlement sur les fusions facilite les restructurations industrielles et les réponses aux défis d'une économie de plus en plus globale, tout en garantissant l'interdiction ou la modification des fusions susceptibles de porter atteinte à la concurrence.

Les représentants des travailleurs sont en mesure de faire connaître leurs avis à la Commission, dans le cadre d'enquêtes menées sur des affaires de concurrence particulières:

- au titre du règlement sur les fusions et, par analogie, des procédures antitrust, les représentants des travailleurs ont déjà le droit d'être entendus en tant que tiers; ils peuvent présenter des observations écrites, participer à l'audition et demander l'organisation d'une réunion;
- au titre des règles et procédures en matière d'aide d'État, les représentants des travailleurs sont habilités, en tant que tiers, à soumettre des informations à la Commission, qui, après avoir demandé à l'État membre concerné de présenter ses commentaires, peut décider d'en tenir compte. La Commission peut également rencontrer les représentants des travailleurs afin de connaître leurs avis sur des cas particuliers.

2.1.6. La politique extérieure

L'Agenda social prévoit, au travers des actions externes, la promotion de l'emploi, de la politique sociale et du travail décent pour tous. Ceci se traduira notamment par la promotion des droits sociaux fondamentaux, le développement du dialogue social, de la responsabilité sociale des entreprises et de la couverture de la protection sociale, ainsi que la promotion de la gestion proactive du changement au niveau mondial. Ces objectifs seront poursuivis dans le cadre des échanges entre l'UE et ses partenaires, ainsi qu'avec les organisations internationales (OIT, OCDE, ONU et les organisations impliquées dans la gouvernance économique – FMI, BM et OMC).

Dans le domaine commercial, la Commission continuera d'agir pour que le cycle de négociations de Doha soit facteur de développement. Elle s'attachera par ailleurs à renforcer la protection de la propriété intellectuelle et la lutte contre la contrefaçon. Elle continuera, enfin, à prendre les mesures nécessaires et prévues par les accords de l'OMC, pour contrecarrer les effets adverses des pratiques qui dérogent aux principes de base d'une économie de marché (dumping et subventions illégales)

2.1.7. Renforcement des instruments de mesure des restructurations

L'Observatoire européen du Changement de Dublin sera appelé à développer les outils d'analyse quantitative et qualitative et de suivi des restructurations afin de donner des bases mieux étayées pour le débat public sur les restructurations et les délocalisations.

2.2. Le renforcement du partenariat pour le changement

- *Le renforcement du dialogue social sectoriel*
- *La responsabilité sociale des entreprises*
- *La création d'un Forum "Restructurations"*

Outre l'interpellation qui leur est faite au point 2.4 ci-dessous, les partenaires sociaux ont un rôle décisif à jouer, notamment dans deux domaines:

- au sein des comités de dialogue social sectoriel européens, il leur appartient de développer la problématique de l'anticipation du changement structurel, sur la base notamment des conclusions de la négociation visée au point 2.4 ci-dessous, ainsi que des travaux développés en matière de suivi sectoriel et régional;
- compte tenu de leur connaissance des secteurs, ils peuvent jouer un rôle d'information et d'alerte des pouvoirs publics, à tous les niveaux. Si les partenaires sociaux décident de l'alerter sur une évolution préoccupante, la Commission pourra décider d'effectuer un suivi sectoriel et régional renforcé conformément au dispositif défini aux points 2.1.3 et 2.1.4 ci-dessus.

La Commission présentera prochainement une Communication sur le Responsabilité Sociale des Entreprises, qui concerne notamment les initiatives positives que prennent les entreprises en relation avec les parties prenantes en cas de restructuration. Il est un fait avéré que les entreprises qui sont capables de gérer les restructurations d'une manière socialement responsable sont souvent celles qui obtiennent les meilleurs résultats en termes de compétitivité et d'adaptation au marché.

La Commission mettra en place en 2005 un Forum "Restructurations". S'appuyant sur le travail développé par des organismes existants, cette instance aura pour mission de suivre régulièrement les évolutions en cette matière et de promouvoir l'articulation des différentes initiatives, ce qui implique la participation, outre la Commission, des autres institutions européennes ainsi que des partenaires sociaux et des représentants de la communauté scientifique.

2.3. L'adaptation du cadre réglementaire et conventionnel

- *La modernisation et la simplification de la réglementation*
- *Le Livre Vert sur l'Evolution du droit du travail*
- *La promotion de la mobilité des travailleurs*

Il y a lieu de rappeler ici, tout d'abord, les actions de modernisation et de simplification de la réglementation prévues dans la Programme d'Action Lisbonne).

Dans le cadre d'un Livre Vert sur l'Evolution du droit du travail, la Commission analysera l'évolution actuelle des nouveaux modèles d'organisation du travail et le rôle du droit du travail lorsqu'il s'agit de faire face à ces évolutions en fournissant un environnement qui favorise les transitions efficaces sur le marché du travail.

En vue de promouvoir la mobilité intra-communautaire, la Commission présentera une proposition de directive relative à l'amélioration de la portabilité des droits à pension complémentaire.

2.4. La deuxième phase de consultation des partenaires sociaux européens sur les restructurations d'entreprises et les comités d'entreprise européens

Cette deuxième phase de consultation consiste à inviter les partenaires sociaux à s'engager de manière plus approfondie sur les moyens d'anticiper et de gérer les restructurations. Ils sont en effet les acteurs-clé pour une action efficace en matière de restructurations.

Cette deuxième phase de consultation devrait principalement consister à inviter les partenaires sociaux à poursuivre les travaux en cours en encourageant l'adoption de leurs orientations en matière de bonnes pratiques en ce qui concerne les restructurations et les comités d'entreprises européens.

La Commission les avait saisi sur l'enjeu des restructurations dès janvier 2002, en leur demandant d'identifier et de développer partout en Europe des bonnes pratiques en matière de restructurations. Les partenaires sociaux ont, par la suite, identifié des orientations de référence pour la gestion du changement. L'enjeu de cette nouvelle étape est d'assurer la mise en œuvre de ces orientations, ainsi que leur développement futur, en particulier d'encourager l'adoption de ces orientations.

Par ailleurs, en avril 2004, la Commission a lancé une première phase de consultation sur la révision de la directive sur les comités d'entreprise européens. Ces instances jouent un rôle primordial dans l'anticipation et la gestion des restructurations. Les partenaires sociaux ont, là aussi, engagé une réflexion au plan européen visant à établir des principes ou orientations fondés sur l'examen des comités en place.

Au regard de ces travaux et contributions, la Commission considère qu'il convient d'intensifier le dialogue social européen sur ces deux questions intimement liées, dans le cadre du partenariat pour la croissance et l'emploi qui est au cœur de la stratégie de Lisbonne renouvelée. Elle encourage donc les partenaires sociaux européens à intensifier les travaux en cours et à engager une négociation en vue de conclure un accord entre eux sur les voies et moyens nécessaires:

- pour mettre en œuvre des mécanismes d'application et de suivi des orientations déjà définies en matière de restructurations, ainsi qu'une discussion sur leur développement;
- pour encourager l'adoption des meilleures pratiques qui sont présentées dans les orientations en matière de restructurations déjà arrêtées, le cas échéant;
- pour promouvoir les meilleures pratiques dans le fonctionnement des comités d'entreprises européens, afin d'améliorer leur efficacité et, notamment en ce qui concerne leur rôle en tant que moteur du changement;
- pour développer une approche commune sur les autres points de la présente Communication les concernant, notamment la formation, la mobilité, la dimension sectorielle et l'anticipation.

La Commission suivra les travaux des partenaires sociaux en la matière et procèdera à l'analyse des avancées réalisées d'ici au Sommet social tripartite de 2006.

3. CONCLUSION

La Commission a la conviction que les restructurations ne doivent pas être synonyme de reculs sociaux et de perte de substance économique. Elles peuvent au contraire être gage de progrès économique et social. A condition cependant qu'elles soient correctement anticipées, que les entreprises puissent les gérer efficacement et rapidement et que l'action publique contribue à les accompagner dans de bonnes conditions.

Des politiques visant à contrecarrer le changement, à geler les structures économiques, ne feraient que déplacer le problème dans le temps et amplifier ses effets négatifs. Elles favoriseraient un ralentissement de l'innovation et à une perte de compétitivité des entreprises européennes. D'autre part, des politiques qui se traduiraient par une baisse de l'employabilité des salariés pèseraient gravement sur la croissance potentielle et la cohésion sociale.

Les réponses à apporter au niveau communautaire doivent donc s'articuler autour de quatre exigences:

- Une exigence de cohérence entre les politiques concernées pour que la croissance et les restructurations qu'elle implique n'entraînent par une destruction de capital humain.
- Une exigence de long terme, dans laquelle doivent s'inscrire les différentes politiques communautaires. Les acteurs économiques et sociaux ont besoin de prévisibilité pour agir.
- Une exigence de participation de tous les acteurs concernés, au premier rang desquels les partenaires sociaux.
- Une prise de compte de la dimension territoriale car c'est au niveau local que l'anticipation du changement est la plus efficace. De ce point de vue, la politique régionale et de cohésion de l'Union européenne doit jouer le rôle de catalyseur.

Annexe

Mesures proposées

- La révision de la Stratégie Européenne pour l'Emploi autour de trois priorités: augmenter le taux d'emploi, accroître l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, investir plus dans le capital humain.
- La réforme des instruments financiers, afin notamment de renforcer la contribution de la politique de cohésion, du FSE et des programmes européens d'éducation et de formation tout au long de la vie à la stratégie de Lisbonne.
- La création d'un fonds d'ajustement à la croissance (doté d'1 Mrd €) et de réserves pour imprévus dans le cadre de la politique de cohésion (à hauteur de 1 % de la dotation "Convergence" et de 3 % de la dotation "Compétitivité") pour faire face aux chocs imprévus.
- La promotion des normes sociales fondamentales, du travail décent et du dialogue social dans les politiques externes.
- Le renforcement du suivi des restructurations par le European Restructuring Monitor.
- Un suivi sectoriel et régional renforcé des secteurs susceptibles de connaître des évolutions significatives de leur compétitivité à court terme.
- L'implication plus forte des comités de dialogue social sectoriel sur les questions de restructuration.
- Création d'une task-force interne à la Commission sur les restructurations.
- La création d'un forum "Restructurations".
- Le lancement d'un livre vert sur l'évolution du droit du travail.
- La facilitation de la mobilité intra communautaire des travailleurs.
- Le lancement de la seconde phase de consultation des partenaires sociaux sur les restructurations et les comités d'entreprises européens, notamment en vue d'encourager l'adoption de leurs orientations en matière de bonnes pratiques en ce qui concerne les restructurations et les comités d'entreprises européens.