

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Aides à l'emploi Licenciement

*Délégation générale à l'emploi
et à la formation professionnelle*

Sous-direction des mutations économiques

Mission Fonds national de l'emploi

Instruction DGEFP n° 12 du 30 juillet 2008 relative au rôle de l'Etat dans l'accompagnement des restructurations, le reclassement des salariés licenciés et la revitalisation des bassins d'emploi

NOR : ECEF0880859J

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Références :

Code du travail ;

Circulaire DGEFP-DRT n° 2005-47 du 30 décembre 2005 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des restructurations ;

Circulaire DGEFP n° 2006-18 du 20 juin 2006 relative à la mise en œuvre d'une politique de soutien au développement de l'emploi, des compétences et de la qualification dans les territoires ;

Circulaire DGEFP n° 2007-15 du 7 mai 2007 relative à l'anticipation des mutations économiques et au développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, le secrétaire d'Etat chargé de l'industrie et de la consommation, porte-parole du Gouvernement à Mesdames et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Mesdames et Messieurs les préfets de département, Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Monsieur le directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi, Monsieur le directeur général de l'Association pour la formation professionnelle des adultes.

Confronté à un phénomène permanent de mutations économiques, l'Etat, garant de la cohésion sociale et de l'équilibre des territoires, a un rôle majeur à jouer.

Il doit, en premier lieu, renforcer sa capacité de veille, d'anticipation et de diagnostic le plus en amont possible des opérations de restructuration conduites par les entreprises, afin de renforcer les actions préventives qu'il peut mener auprès des entreprises et des branches. En outre, il doit les inciter, quand c'est possible, à mettre en œuvre des actions anticipées pour éviter d'avoir à gérer ces mutations économiques dans l'urgence.

Quand il n'a malheureusement pas été possible d'anticiper et que les mutations économiques doivent être gérées à « chaud », il appartient à l'Etat d'exercer son rôle de contrôle du respect du droit et de garant de la qualité des mesures mises en œuvre au profit des salariés concernés et des territoires impactés. Il lui revient de plus d'organiser l'intervention de l'ensemble des acteurs publics locaux pour accompagner ces mutations, mais également d'appuyer l'entreprise dans l'élaboration des mesures d'accompagnement afin d'encourager l'innovation et l'anticipation.

L'objet de la présente instruction est de rappeler le rôle de l'Etat dans l'accompagnement des restructurations, en insistant sur les axes de progrès qui sont aujourd'hui prioritaires.

1. Veiller au respect de la procédure de licenciement collectif et à la qualité des mesures de reclassement et de revitalisation mises en œuvre pour accompagner ces suppressions d'emploi

Le rôle principal de l'Etat dans les politiques d'accompagnement des mutations économiques est d'abord de veiller à ce que le droit soit respecté par les employeurs qui procèdent à une restructuration et que les mesures d'accompagnement mises en œuvre soient efficaces et adaptées aux salariés concernés et aux bassins d'emploi impactés.

L'objet de la présente instruction n'est pas de décrire le droit applicable qui a déjà fait l'objet de plusieurs circulaires, notamment celle du 30 décembre 2005 sur l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, mais de revenir sur les points de vigilance qui doivent être les vôtres, quand une entreprise vous présente un projet de restructuration qu'elle souhaite mettre en œuvre.

Veiller à la bonne articulation entre accords collectifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou de méthode et plans de sauvegarde de l'emploi

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a institué de nouvelles possibilités de négocier des accords collectifs de travail en vue d'accompagner, dans un cadre concerté, si possible anticipé, les mutations économiques auxquelles les entreprises sont soumises. Ces possibilités sont très largement utilisées aujourd'hui par les partenaires sociaux, puisque plus de 150 accords de méthode sont conclus chaque année et que plus de 350 accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ont été conclus depuis 2005.

Quand une procédure de restructuration est mise en œuvre en application d'un accord collectif, la nature du contrôle que vous exercez change de forme. Au-delà des règles auxquelles l'accord ne peut déroger qui sont rappelés dans les circulaires susvisées, vous devez surtout veiller à ce que ses stipulations soient bien respectées par les parties à l'accord. L'ensemble de ces accords faisant l'objet d'une procédure de dépôt auprès de vos services, cela vous permet d'en avoir connaissance en amont et de vous assurer qu'ils n'ont pas été dénoncés par une des parties signataires et qu'aucune organisation syndicale n'a fait usage de son droit d'opposition.

Ainsi, le rôle de l'Etat, en particulier quand l'accord de méthode fixe les mesures du plan de sauvegarde de l'emploi, consiste en premier lieu à veiller à ce que les mesures y figurant soient appliquées.

La loi permet, par ailleurs, aux accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences d'organiser des départs volontaires en mobilité externe. Ces départs peuvent être qualifiés de ruptures amiables pour motif économique (art. L. 1233-3 du code du travail) et les règles du licenciement pour motif économique s'appliquent, s'agissant notamment de l'information et de la consultation des institutions représentatives du personnel. Il vous appartient de veiller à ce que la procédure de licenciement collectif soit bien respectée dans le cadre de la mise en œuvre de ce type d'accords. Toutefois, l'accord de GPEC peut, comme l'y autorise la loi, prévoir la procédure d'information et de consultation du comité d'entreprise applicable à ces départs et les mesures mises en œuvre pour accompagner ces départs (cf. 1° de l'art. L. 2242-16). Dans cette hypothèse, vous serez particulièrement attentifs à la bonne application de l'accord par les parties.

Il me paraît utile de vous rappeler enfin qu'il n'appartient pas à l'Etat d'exercer un contrôle sur le motif du licenciement. Seul le juge, saisi par les organisations syndicales, les institutions représentatives du personnel ou les salariés, a la faculté de le faire.

Veiller à la qualité des mesures de reclassement mises en œuvre pour accompagner les salariés licenciés vers l'emploi

Il s'agit d'un axe tout à fait essentiel pour l'Etat. Ce rôle consiste, parallèlement à la procédure de consultation du comité d'entreprise sur les mesures d'accompagnement mises en œuvre, à veiller à ce que les mesures de reclassement, mises en œuvre par l'employeur, soient proportionnées aux moyens dont dispose l'entreprise ou le groupe auquel elle appartient. Dans ce cadre, vous serez vigilants aux difficultés des salariés licenciés et aux spécificités du bassin d'emploi sur lequel le licenciement est mis en œuvre. L'objet de cette instruction est d'insister sur quelques priorités :

Les entreprises recourent encore aujourd'hui beaucoup trop fréquemment aux mesures d'âges pour gérer en premier lieu leurs suppressions d'emploi, qu'elle qu'en soit d'ailleurs la forme. Malgré la très forte restriction apportée aux préretraites publiques d'une part et la taxation des préretraites d'entreprises d'autre part, ces pratiques préjudiciables à la collectivité perdurent. Elles prennent aujourd'hui implicitement ou explicitement de nouvelles formes. On les qualifie parfois de « préretraites Unedic », car elles s'appuient sur l'indemnisation chômage à laquelle l'employeur peut apporter financièrement un complément jusqu'à l'âge de départ à la retraite.

Il vous revient de veiller à ce que le recours à ces mesures d'âge reste exceptionnel et proportionné au nombre de suppressions d'emploi envisagées. Nous vous invitons notamment à manifester votre désaccord à l'égard de plans de sauvegarde de l'emploi qui reposeraient exclusivement sur le recours à des mesures d'âges. Il existe d'autres moyens de gérer des sureffectifs que par l'exclusion des salariés les plus âgés. Au contraire, l'application des critères d'ordre des licenciements d'une part et d'autre part les règles d'appel au volontariat privilégiant la recherche préalable d'une solution à la rupture effective du contrat de travail peuvent permettre de faciliter le maintien en emploi des seniors.

Par ailleurs, si les revendications indemnitaires des salariés peuvent paraître compréhensibles, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de les appuyer d'une quelconque manière, mais de veiller à ce que ces revendications n'aient pas pour conséquence une diminution de la qualité des mesures de reclassement. Au contraire, vous serez d'autant plus exigeants vis-à-vis de l'entreprise en termes de qualité de ces mesures qu'elle aura prévu de verser aux salariés qu'elle licencie des indemnités élevées. En effet, les indemnités de licenciement, quand elles sont très élevées, peuvent se révéler à terme un frein au reclassement des salariés licenciés et peuvent les conduire à terme à des situations sociales difficiles (chômage de longue durée, situations de surendettement...). Elles retardent souvent l'inscription du salarié licencié dans une dynamique de retour à l'emploi ou de reconversion en lui donnant l'illusion d'une sécurité financière qui n'est que provisoire. Elles contribuent bien souvent à l'exclusion de l'emploi des salariés les plus âgés. Le cas échéant, vous inviterez les entreprises à proportionner, au-delà de leur montant légal et conventionnel, le montant des indemnités de licenciement aux efforts de reclassement des salariés licenciés.

Nous vous invitons par ailleurs à vérifier que les entreprises qui y sont soumises mettent bien en œuvre le congé de reclassement (*cf.* circulaire du 15 avril 2003 précisant le champ d'application des art. 118 et 119 de la loi de modernisation sociale). Il s'agit d'une vérification à engager très en amont pour au moins deux raisons :

- le congé de reclassement constitue, quand il est mis en œuvre, le socle des mesures du plan de sauvegarde de l'emploi ;
- le champ du congé de reclassement est le même que celui de l'obligation de revitalisation prévue à l'article L. 1233-84 du code du travail (I de l'ancien art. L. 321-17).

Nous vous rappelons enfin que pour améliorer les mesures de reclassement mises en œuvre au profit des salariés licenciés vous pouvez conclure avec les employeurs des conventions du Fonds national de l'emploi, en particulier des conventions de cellule de reclassement (sauf avec les entreprises soumises au congé de reclassement) et d'allocation temporaire dégressive. Cette possibilité, quand l'intervention financière de l'Etat est prévue, doit être utilisée avec parcimonie. L'objectif est bien d'inciter les entreprises qui ne le feraient pas autrement, notamment parce qu'elles n'en ont pas les moyens, à mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi suffisant pour faciliter le retour à l'emploi des salariés qu'elles licencient. Dans l'instruction des demandes de conventionnement au titre de ces mesures, vous devez notamment prendre en compte les critères suivants :

- la situation financière de l'entreprise (notamment le fait qu'elle ait été placée en redressement ou en liquidation judiciaire) ;
- sa taille et son appartenance à un groupe ;
- l'employabilité de ses salariés eu égard à la situation du bassin d'emploi.

Veiller à la mise en œuvre d'actions de revitalisation adaptées pour atténuer l'effet du licenciement collectif sur les bassins d'emploi concernés

Vous trouverez en annexe à la présente instruction des éléments complémentaires à la circulaire du 30 décembre 2005 sur l'obligation de revitalisation. Il nous paraît important d'insister auprès de vous sur la nécessité, parallèlement aux discussions engagées sur le plan de sauvegarde de l'emploi, d'envisager le plus en amont possible avec l'entreprise les conditions de mise en œuvre d'actions de revitalisation pour accompagner les conséquences du licenciement collectif sur le ou les bassins d'emploi impactés par le licenciement.

- Vous veillerez notamment dans le processus de négociation de la convention de revitalisation avec l'entreprise :
- à encourager l'anticipation de certaines mesures et la mise en œuvre d'actions de GPEC territoriale ;
 - à inciter le cas échéant les entreprises à s'impliquer dans la mise en œuvre de ces actions (au-delà d'une simple implication financière) en mettant par exemple à disposition du territoire des ressources humaines ou techniques au service de la revitalisation du territoire ;
 - à prendre en compte les résultats obtenus par l'entreprise dans la mise en œuvre des actions pour qu'elle soit responsabilisée dans la bonne mise en œuvre des actions de revitalisation contenues dans la convention.

Il va de soi que tout ce que l'entreprise mettra en œuvre pour faciliter la revitalisation du bassin d'emploi que son projet de licenciement impactera devra ultérieurement être pris en compte dans la convention de revitalisation que vous conclurez avec elle.

2. Inviter les entreprises à renouveler leur approche de l'accompagnement des mutations économiques en favorisant notamment l'anticipation

L'Etat doit apporter un appui aussi large que possible aux entreprises pour les encourager à renouveler leur approche de l'accompagnement des mutations économiques.

Il importe en effet aujourd'hui d'encourager les mesures innovantes et de diffuser les meilleures pratiques. Les mentalités doivent aujourd'hui encore évoluer pour faciliter une meilleure anticipation concertée des mutations économiques et ne pas se contenter d'accompagner défensivement les évolutions inéluctables et naturelles de notre économie. Cette évolution suppose pour les employeurs de réinventer une politique de gestion des ressources humaines qui ne soit pas uniquement défensive, mais devienne un axe stratégique de sa politique de développement. Cette nouvelle approche de l'accompagnement des mutations économiques doit permettre :

- une prise en compte et un traitement simultanés de l'ensemble des problématiques, parfois contradictoires, auxquelles les entreprises peuvent être confrontées : difficultés de recrutement dans certains métiers, sureffectifs dans d'autres, nécessité de renforcer les compétences stratégiques de l'entreprise... ;
- de faciliter les liens entre acteurs d'une même branche professionnelle, d'une filière ou d'un bassin d'emploi, en leur permettant de traiter dans un cadre partagé des questions communes.

Au-delà des outils dont il dispose pour accompagner ce mouvement (EDEC, aide au conseil GPEC, pôles de compétitivité...), l'Etat peut contribuer à cette évolution de trois manières :

D'abord, en portant un message clair sur les évolutions que nous souhaiterions que les entreprises apportent à leur manière d'accompagner les mutations économiques. Il s'agit notamment :

- d'encourager le développement d'un accompagnement le plus en amont possible des conséquences sur l'emploi des mutations économiques à travers le déploiement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Vous pouvez à ce titre rappeler aux entreprises qui en ont l'obligation qu'elles gagneraient à s'engager dans une telle négociation pour faciliter une gestion plus concertée et anticipative des mutations économiques. Vous inviterez les entreprises qui sont confrontées à des problématiques communes (vieillesse-

- ment démographique par exemple) ou complémentaires (sureffectifs pour certaines entreprises et difficultés de recrutement pour d'autres) à mutualiser leurs moyens au niveau territorial, au niveau de la filière ou de la branche professionnelle pour les résoudre ;
- de modifier, comme précédemment évoqué dans cette instruction, les pratiques des entreprises en matière de gestion des âges. Plutôt que de mettre en œuvre des dispositifs de préretraites par nature très coûteux, une partie des sommes dégagées pourrait être redéployée soit au profit de mesures de reclassement innovantes au bénéfice de l'ensemble des salariés licenciés (en particulier les salariés moins âgés), soit au profit des salariés âgés qui pourraient se voir proposer des évolutions professionnelles au sein ou à l'extérieur de l'entreprise cohérentes avec leurs aspirations (développement du tutorat, missions transversales d'intérêt général, mise à disposition de compétences auprès d'autres entreprises du bassin d'emploi...);
 - d'encourager la prise en compte de problèmes particuliers de certains salariés dans les mesures de reclassement mises en œuvre. Dans un collectif, il y a en effet toujours une part significative de salariés licenciés qui cumulent des difficultés personnelles et sociales devant préalablement être résolues, si l'on souhaite qu'ils retrouvent un emploi. Cela plaide pour que l'on encourage la mise en œuvre, parallèlement aux mesures de reclassement classiques, des mesures sociales adaptées à ce public ;
 - ensuite, en participant à la diffusion des bonnes pratiques et en partageant avec les entreprises que vous rencontrez votre connaissance des outils qui fonctionnent, compte tenu notamment des spécificités de chaque bassin d'emploi ;
 - enfin, en appuyant notamment juridiquement les entreprises dans la construction de ces projets innovants. Il s'agit en particulier d'orienter les entreprises dans le choix des outils d'accompagnement à mettre en œuvre et de leur rappeler le cadre juridique dans lequel le recours à ces outils s'inscrit. Ainsi, par exemple, en cas de menaces sur certains emplois, en fonction du contexte et du temps dont elle dispose, l'entreprise peut décider de recourir à un appel au volontariat dans le cadre d'une procédure de restructuration classique, à la mise en place d'un congé de mobilité de longue durée dans le cadre d'un accord collectif de GPEC ou à un accompagnement individuel des salariés ayant des projets de mobilité interne ou externe par recours à des mécanismes de congés sans solde. Il vous appartient d'aider l'entreprise à identifier les outils d'accompagnement les plus adaptés aux mutations auxquelles elle est confrontée.

Nous vous invitons à solliciter nos services (DGEFP – sous-direction des mutations économiques) qui pourront vous aider dans ce rôle d'appui et de conseil aux entreprises. Ils pourront vous communiquer des bonnes pratiques identifiées dont vous pourriez vous inspirer, étudier la faisabilité notamment juridique du dispositif envisagé par l'employeur et/ou les partenaires sociaux et vous donner leur sentiment sur la gestion d'un dossier particulièrement sensible.

3. Organiser et faciliter l'intervention de l'ensemble des acteurs publics locaux pour accompagner les restructurations

Votre rôle consiste enfin à faciliter la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux concernés pour accompagner les conséquences sur l'emploi des mutations économiques. Cela suppose notamment de renforcer les habitudes de l'ensemble des parties prenantes à travailler « en mode projet », dans le respect des attributions de chacun, mais au service d'objectifs partagés. L'organisation de séminaires de réflexion communs ou d'actions de formation visant à mieux faire connaître les outils de chacun et leurs conditions de mobilisation doivent vous permettre de faciliter la mobilisation de tous.

En premier lieu, il s'agit pour vous d'obtenir la mobilisation des moyens du service public de l'emploi afin de faciliter le retour à l'emploi des salariés licenciés. En cohérence avec les objectifs communs souscrits dans la convention DGEFP-ANPE-Syntec du 1^{er} juillet 2004, la bonne articulation entre le prestataire de la cellule de reclassement financé par l'employeur qui a procédé au licenciement collectif et l'ANPE (en particulier l'équipe mettant en œuvre la convention de reclassement personnalisé) est absolument nécessaire à la bonne marche du processus de retour à l'emploi des personnes accompagnées. Cette articulation est déterminante tant pour le démarrage de la cellule de reclassement qu'à son terme quand les personnes éventuellement non reclassées sont prises en charge par l'ANPE. Les moyens de l'AFPA en matière de mutations économiques (diagnostic collectif d'employabilité, appui au projet de reconversion, prestations mobilisées dans le cadre de la CRP) peuvent également contribuer au reclassement des personnes, si elles sont mobilisées en cohérence et en complémentarité avec les moyens mis en œuvre par ailleurs.

La mobilisation locale pour accompagner les salariés licenciés et les bassins d'emploi impactés dépasse la seule mobilisation des services de l'Etat et du service public de l'emploi. Il importe notamment qu'une bonne articulation soit trouvée avec les collectivités territoriales et les structures qui leur sont attachées, mais également avec les organisations professionnelles, syndicales ou paritaires (OPCA par exemple). Il est notamment souhaitable de prévoir la mise en place d'outils contractuels pour faciliter le financement d'actions de formation pour les salariés licenciés, en particulier ceux dont la reconversion est un préalable à leur reclassement et d'articuler la mise en œuvre des conventions de revitalisation en cours sur un bassin d'emploi avec les structures territoriales de développement économique (agences régionales de développement, comité d'expansion...).

Afin de faciliter cette mobilisation, un guide d'action du SPE sur l'accompagnement des mutations économiques a été récemment mis à votre disposition sur l'intranet du ministère (1).

Par avance, nous vous remercions de votre forte implication personnelle dans le traitement de ces sujets qui sont, à juste titre, au cœur des préoccupations quotidiennes de nos concitoyens. Notre implication et notre réussite sont nécessaires pour répondre aux craintes qu'ils expriment quand des mutations économiques les affectent. Nous

(1) Vous pouvez vous y reporter.

vous remercions de ne pas hésiter à saisir nos services (DGEFP, sous-direction des mutations économiques) de toutes les difficultés qui pourraient apparaître dans la mise en œuvre de cette instruction, à laquelle nous serons particulièrement attentifs.

*La ministre de l'économie, de l'emploi
et de l'industrie,*

CHRISTINE LAGARDE

Le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi,

LAURENT WAUQUIEZ

*Le secrétaire d'Etat chargé de l'industrie
et de la consommation,*

porte-parole du Gouvernement,

LUC CHATEL

ÉLÉMENTS COMPLÉMENTAIRES SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE REVITALISATION

L'obligation de revitalisation prévue aux articles L. 1233-84 et suivant du code du travail (anciennement L. 321-17) a connu une montée en charge constante depuis sa création et singulièrement depuis 2005. De nombreux travaux (bilans transmis par vos services, étude sur la mise en œuvre de la revitalisation, constitution de groupes de travail) ont permis d'améliorer la connaissance des pratiques de revitalisation des territoires et leurs conditions de réussite. Ces travaux ont également permis de mettre en lumière une très grande diversité dans les pratiques locales pas toujours justifiées par des différences objectives et qui peuvent susciter, dans certains cas, des incompréhensions des entreprises et des acteurs concernés par la mise en œuvre de cette obligation.

L'obligation de revitalisation s'avère aujourd'hui un outil efficace pour traiter « à chaud » des conséquences des restructurations sur un territoire en permettant d'impliquer l'ensemble des acteurs sur un territoire donné, y compris l'entreprise qui a procédé à la restructuration. Sans se substituer aux autres outils mis en place par les pouvoirs publics, elle permet, en outre, de redynamiser des territoires fragiles en améliorant, par là même, leur capacité à anticiper les conséquences des mutations économiques sur le bassin d'emploi concerné.

Le rôle d'impulsion et d'animation des services de l'Etat dans la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation est l'une de ses conditions de réussite. Il permet en effet de fédérer les acteurs locaux et de s'assurer de la cohérence entre les actions de revitalisation et la stratégie de développement du territoire et des entreprises. En outre, ce rôle permet de faire le lien entre l'ensemble des outils visant à l'amélioration et au développement de l'emploi, des entreprises et des compétences sur un territoire.

La présente fiche complète la circulaire du 30 décembre 2005 sur des points qui nous paraissent importants, en particulier les points clefs de la négociation.

En dehors de cette circulaire et de la présente fiche, vous pouvez vous référer au guide pratique qui vous a été transmis le 23 octobre 2006 pour vous accompagner opérationnellement dans la mise en œuvre de l'obligation de revitalisation. Ce guide fera l'objet d'une réactualisation avant la fin du second semestre 2008.

La présente fiche est l'occasion d'insister sur 4 priorités qui nous paraissent essentielles.

1. Mieux prendre en compte l'impact de la restructuration permet d'objectiver la décision d'assujettissement à l'obligation de revitalisation et d'améliorer l'élaboration d'une stratégie territoriale

Nous soulignons, au préalable, que chaque restructuration doit faire l'objet d'un examen afin d'apprécier la nécessité ou non d'assujettir l'entreprise concernée au titre de l'obligation de revitalisation.

A ce propos, la première étape consiste à déterminer la taille de l'entreprise et du groupe auquel elle appartient pour savoir si elle est soumise à l'obligation de revitalisation au sens de l'article L. 1233-84 (entreprise de plus de 1 000 salariés ou appartenant à un groupe de plus de 1 000 salariés). Nos services sont à votre disposition pour vous aider dans cette étape.

Votre appréciation de l'impact de la restructuration sur le territoire est particulièrement importante et a plusieurs fonctions :

- la décision d'assujettissement de l'entreprise découle de cette appréciation ;
- elle permet de faciliter la détermination des actions de revitalisation à conduire sur le territoire et donc à faire figurer dans la convention ;
- elle permet d'objectiver la décision d'assujettissement à l'obligation de revitalisation, afin de s'assurer de l'équité de traitement entre entreprises au niveau national.

Par ailleurs, au cas où vous jugeriez que l'impact d'une restructuration sur un bassin d'emploi concerné ne justifie pas un assujettissement à l'obligation de revitalisation, l'entreprise peut néanmoins s'engager volontairement dans une démarche de revitalisation dans d'autres bassins d'emploi que celui concerné directement par la restructuration. Dans ce cas, vous veillerez à en informer nos services (DGEFP- sous-direction des mutations économiques), afin qu'ils puissent orienter et accompagner l'entreprise dans cette démarche exemplaire.

1.1. Améliorer l'appréciation de l'impact de la restructuration

L'engagement d'une action de revitalisation suppose à la fois de délimiter le bassin d'emploi impacté par la restructuration et d'en mesurer l'impact. Cette mesure doit notamment faciliter la décision d'assujettissement de l'entreprise à l'obligation de revitalisation.

La prise en compte du nombre de suppressions d'emplois

Comme le rappelait la circulaire du 30 décembre 2005, le nombre d'emplois supprimés pris en compte notamment pour le calcul de la contribution de l'entreprise au titre de son obligation de revitalisation correspond au nombre de salariés figurant sur la liste mentionnée à l'article L. 1233-47 du code du travail. Cela suppose notamment de comptabiliser les départs volontaires s'inscrivant dans le cadre de la restructuration, y compris les départs volontaires en retraite effectués dans ce cadre, qui sont assimilés à des ruptures négociées du contrat de travail par la jurisprudence. En raison de l'étalement éventuel des départs volontaires dans le temps (notamment en cas de restructurations mises en œuvre sur des périodes longues), vous pouvez prévoir dans vos décisions d'assujettissement à l'obligation de revitalisation et dans les conventions, une clause qui permet un réajustement éventuel en fonction des départs réellement effectués au terme de la restructuration.

Le nombre d'emplois supprimés à prendre en compte pour le calcul de la contribution financière doit être fixé en lien avec l'entreprise (pour tenir compte notamment des reclassements internes), mais sa détermination ne doit pas faire l'objet d'une négociation. En outre, conformément aux préconisations de la circulaire du 30 décembre 2005, nous vous rappelons que les reclassements externes ne sont pas déduits du nombre d'emplois supprimés.

La prise en compte de l'ensemble des conséquences de la restructuration

Pour apprécier l'impact de la restructuration sur le bassin d'emploi, il est important que vous n'examiniez pas uniquement les ruptures de contrats à durée indéterminée, mais également, les conséquences de la restructuration sur le renouvellement des contrats à durée déterminée et des contrats de travail temporaire ainsi que sur l'activité des sous-traitants et des prestataires de services, sans que leur volume ne rentre dans l'assiette de calcul de la contribution financière.

A ce titre, dans le délai imparti avant la notification à l'entreprise de son assujettissement, vous pouvez demander à l'entreprise des éléments d'information sur l'impact de la mise en œuvre de son plan de sauvegarde de l'emploi sur ses sous-traitants, ainsi que sur ses prestataires de services. Ces éléments peuvent être demandés sans recourir nécessairement à l'étude d'impact qui a une vocation plus large.

1.2. Disposer d'éléments d'analyse de la situation du bassin facilite la prise de décision sur l'assujettissement à l'obligation de revitalisation et le choix des actions à mettre en œuvre

D'une manière générale, votre appréciation de l'impact de la restructuration pour le territoire est facilitée lorsque vous disposez d'ores et déjà d'éléments de diagnostic sur la situation du bassin d'emploi. L'établissement de ce diagnostic peut notamment s'appuyer sur les nombreuses données objectives (taux de chômage, caractéristiques socio-économiques du bassin d'emploi, recensement des entreprises en difficultés sur le bassin, etc.) qui sont produites au niveau local (Insee, observatoires de l'emploi, SEPES, services d'études des SGAR, SIME/territoire...).

Vous pouvez également vous appuyer sur les études réalisées dans le cadre des contrats d'études prospectives territoriales, les études sectorielles conduites par les DRIRE, les études sectorielles ou territoriales produites par les comités de bassins d'emploi ou certaines prestations de l'Insee (notamment les études d'inscription territoriale d'un établissement).

1.3. Réaliser un diagnostic territorial pour faciliter l'élaboration d'une stratégie territoriale

Le diagnostic territorial doit également porter sur la dynamique et les évolutions constatées sur le bassin d'emploi. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de l'établir. Ils peuvent, le cas échéant, s'appuyer sur des expertises extérieures. L'élaboration de ce diagnostic partagé a pour fonction d'aider à construire un plan d'action de revitalisation et d'orienter les entreprises sur les actions à mener. Il est important que ce diagnostic soit réalisé le plus en amont possible de l'engagement de la négociation avec l'entreprise.

La consultation des acteurs locaux sur le plan d'action (collectivités territoriales ou établissement public de coopération intercommunale, acteurs du développement économique, syndicats territoriaux) permet dans un second temps d'inscrire ces actions de revitalisation en cohérence avec une stratégie territoriale et ainsi de limiter les effets d'aubaine induits par certaines actions (par exemple celles qui visent à allouer des aides à l'emploi pour les entreprises du bassin). Vous pourrez attirer l'attention des représentants des collectivités territoriales sur l'impact de leurs éventuelles décisions fiscales (notamment en matière de taxe professionnelle) qui peuvent rendre inopérantes des actions de revitalisation reposant sur des aides directes à l'emploi.

Afin de conforter votre diagnostic, vous pouvez solliciter l'entreprise afin qu'elle réalise ou fasse réaliser une étude d'opportunité ou d'opérationnalité portant sur certaines actions (par exemple l'identification des filières porteuses pour le bassin d'emploi). Cette étude a, alors, une fonction différente de celle prévue avant l'assujettissement de l'entreprise. Elle permet en effet d'aider le bassin d'emploi à consolider une stratégie locale. Dans ce cas de figure, dans la mesure où l'Etat est le prescripteur de cette étude, son financement peut être valorisé financièrement dans la convention de revitalisation.

Enfin, la construction de ce diagnostic et du plan d'action qui en découle doit être une opportunité non seulement pour traiter de manière curative l'impact de la restructuration, mais également de manière plus large pour anticiper les conséquences des mutations économiques sur le territoire concerné.

2. Impliquer l'entreprise afin de faciliter la négociation de la convention et optimiser la réussite des actions de revitalisation

La négociation de la convention de revitalisation résulte d'un échange avec l'entreprise et vos services et porte sur plusieurs points. Pour faciliter cette négociation, l'entreprise doit être informée le plus en amont possible de son assujettissement potentiel à l'obligation de revitalisation selon des modalités qui seront déterminées dans un second temps avec vos services.

Plusieurs points importants dans cette phase de négociation sont rappelés ci-après.

2.1. Le montant de la contribution financière de l'entreprise

La négociation du niveau de la contribution financière de l'entreprise doit nécessairement tenir compte de l'impact de la restructuration sur les bassins d'emploi où elle intervient et des moyens dont dispose l'entreprise. Ainsi, l'appréciation de l'impact dans le cadre du diagnostic territorial qui vous conduit à assujettir l'entreprise doit vous aider dans la décision du niveau d'assujettissement de l'entreprise à l'obligation.

A ce titre, il faut non seulement évaluer la situation des sous-traitants et leurs difficultés éventuelles, mais également examiner l'impact éventuel du non-renouvellement des contrats à durée déterminée et des contrats de travail temporaire par l'entreprise. Ces derniers éléments peuvent impacter fortement un bassin d'emploi et justifier un assujettissement de l'entreprise à un niveau élevé.

Par ailleurs, il est important que vous teniez compte des efforts de l'entreprise dans l'anticipation des actions de revitalisation permettant la création d'emplois ou la reprise d'un site. Ces efforts rentrent en ligne de compte dans la négociation du montant de la contribution financière.

En outre, nous vous rappelons que les actions de revitalisation menées par anticipation peuvent être valorisées dans la convention. L'anticipation d'actions de revitalisation, notamment dans les cas de reprise d'un site, est un facteur clef important pour la réussite d'une telle action.

2.2. Favoriser l'implication de l'entreprise dans la mise en œuvre de la convention, lorsque cela vous paraît pertinent

Certaines entreprises peuvent mettre à disposition des compétences ou des moyens qui s'avèrent utiles pour les autres entreprises du bassin d'emploi (aide au conseil, transfert de compétences, participation à un pôle de compétitivité, appui au développement à l'étranger, mise en relation avec des acteurs financiers...). Il convient d'encourager ces actions. Elles présentent en effet un très vif intérêt pour d'autres entreprises ou acteurs du bassin. Elles incitent l'entreprise à s'impliquer plus fortement encore sur les bassins d'emploi où elles sont implantées. Il va de soi que ce type d'actions doit être pris en compte financièrement au titre de l'obligation de revitalisation dans les conventions.

2.3. Déterminer le bassin d'emploi dans lequel seront mises en œuvre les actions de revitalisation

La notion de bassin d'emploi n'est pas juridiquement définie, afin de permettre une adaptation aux réalités locales et aux spécificités de l'impact de chaque restructuration.

La délimitation du bassin d'emploi retenu dans la convention doit permettre une bonne absorption des actions de revitalisation par le territoire bénéficiaire. Il est évident que cette délimitation doit tenir compte de la nature et de l'ampleur de la restructuration à l'origine de la convention. Une convention faisant suite à une restructuration d'une ampleur exceptionnelle sera nécessairement mise en œuvre dans un bassin d'emploi plus large qu'une convention faisant suite à une restructuration moyenne. Il est contre-productif de retenir un bassin d'emploi trop étroit pour mettre en œuvre efficacement une convention, car cela conduit souvent les acteurs locaux à conclure un avenant à la convention. C'est pourquoi nous vous recommandons d'avoir une appréciation relativement large du bassin d'emploi retenu pour la mise en œuvre de la convention.

Cette souplesse peut vous conduire à prévoir dans la convention des périmètres différents selon les actions de revitalisation mises en œuvre, pouvant aller de la commune à une zone aussi large qu'une région. Certaines actions ne peuvent en effet être pertinentes que si elles sont mises en œuvre à un niveau territorial suffisamment large.

Enfin, nous vous rappelons que dès lors que le bassin d'emploi impacté s'étend sur plusieurs départements ou régions, la mise en œuvre de la revitalisation relève nécessairement d'une coordination entre les représentants de l'État dans les départements concernés.

3. Améliorer le choix et le pilotage des actions de revitalisation pour renforcer leur efficacité pour le territoire

Compte tenu des éléments précédemment rappelés sur l'importance de l'élaboration d'un diagnostic et d'une stratégie partagés, vous serez force de proposition dans le choix des actions à inscrire dans la convention.

Vous veillerez à la cohérence entre ces actions et celles qui visent au développement et la création d'emplois engagées sur le territoire par d'autres acteurs. A ce titre, la consultation des acteurs locaux sur les projets d'actions doit permettre d'améliorer la coordination et la complémentarité de ces actions.

De même, le choix des outils financiers utilisés (subventions directes, prêts participatifs, intervention en capital...) pour le développement des emplois et des entreprises doit s'effectuer en complémentarité et en coordination avec les outils financiers existants sur le territoire visant à la création et au développement d'activités nouvelles. Cette coordination est nécessaire afin d'éviter les effets de concurrence entre territoires, les effets d'aubaine et favoriser la complémentarité et l'effet de levier entre actions mises en œuvre.

En outre, le diagnostic territorial établi en amont doit faciliter la détermination des actions qu'il convient de mener sur le territoire.

3.1. Choisir les actions de revitalisation en fonction des créations d'emplois auxquelles elles peuvent contribuer

Le principal objectif des conventions de revitalisation est la création d'emplois afin d'atténuer les conséquences d'une restructuration sur un bassin d'emploi. Il va donc de soi que le principal critère à prendre en compte pour choisir les actions de revitalisation à mettre en œuvre sur un territoire est le nombre d'emplois que l'action peut contribuer à créer.

Par ailleurs, le nombre d'emplois effectivement créés à l'issue de la convention est le principal indicateur de résultat de la convention de revitalisation. Ainsi, dans le bilan et la comptabilisation des créations d'emplois, les emplois programmés ne sont comptabilisés que dans la mesure où leur création est avérée et attestée par des pièces justificatives. En conséquence, la détermination de la durée de la convention doit tenir compte de la montée en charge des emplois programmés et du moment où leur création sera effective afin d'être comptabilisée.

Dans certains cas, des actions de revitalisation peuvent être retenues, même si leur lien avec des créations d'emplois n'est pas direct. Dans ce cas, des indicateurs secondaires doivent être intégrés dans les conventions. En effet, certaines actions de revitalisation peuvent contribuer de manière structurante au développement économique et au développement de l'emploi dans un territoire, sans que le lien soit direct et immédiat avec des créations d'emploi. Cela peut notamment être le cas d'actions de GPEC territoriale, de financement de pépinières d'entreprises ou d'actions collectives. Il n'en demeure pas moins essentiel d'évaluer ce type d'actions, afin d'en mesurer l'efficacité.

3.2. Améliorer les conditions d'un recours éventuel à un prestataire dans la mise en œuvre des actions de revitalisation

Il peut être décidé de recourir à un prestataire pour la mise en œuvre de certaines actions de revitalisation. Cette intervention peut être intégrée dans la convention de revitalisation au titre d'une action de revitalisation sous certaines conditions.

Le recours à un prestataire privé externe

Le recours à un prestataire peut être valorisé financièrement dans la convention de revitalisation, si la prestation proposée respecte un certain nombre de conditions.

Ce recours doit être effectué sur la base d'éléments précis quant à la prestation proposée :

- détail sur les actions menées par le prestataire et montant prévu pour chacune des actions ;
- budget global de la prestation, qui devra notamment être évalué au regard de la contribution financière totale de l'entreprise dans le cadre de son obligation de revitalisation ;
- nombre de personnes affectées à la mission, prévision du nombre de jours qu'ils consacreront à la mise en œuvre de la convention et nombre de jours de présence sur le territoire ;
- définition d'indicateurs de contrôle et d'évaluation des actions menées (nombre de contacts, types de prestations d'accompagnement réalisés, détail des publics ayant bénéficié de cet accompagnement...);
- définition des modalités de coopération entre le prestataire et les acteurs locaux ;
- institution d'une rémunération pour partie aux résultats du prestataire. La convention doit prévoir une modulation d'une partie de la rémunération du prestataire en fonction du nombre d'emplois créés à l'issue de la convention. Le nombre d'emplois comptabilisés à ce titre est le nombre de créations d'emplois validées par le comité de suivi, et non le nombre d'emplois programmés.

Par ailleurs, en tout état de cause, la valorisation du paiement du prestataire dans la convention ne concerne que sa prestation liée à la mise en œuvre des actions de revitalisation contenues dans la convention, et en aucun cas son éventuelle prestation d'accompagnement de l'entreprise dans la phase de négociation de la convention avec l'Etat.

Le recours à un prestataire public local

Selon les caractéristiques du bassin d'emploi et le nombre d'emplois supprimés, il peut être décidé de recourir à un prestataire public local pour tout ou partie des actions de revitalisation (agence de développement, comité d'expansion économique, comité de bassin d'emploi...). Ce recours doit respecter les conditions suivantes :

- détailler les actions menées et financées dans le cadre de la convention ;
- détailler les prestations complémentaires réalisées par le prestataire public par rapport à celles réalisées par cet organisme dans le cadre de ses missions de droit commun ;
- fixer des modalités de suivi des actions et de transmission d'éléments de bilan en cours d'exécution et au terme de la réalisation de l'action, qui précisent le nombre d'emplois créés grâce à l'intervention du prestataire.

La convention de revitalisation ne doit en aucun cas financer les frais de fonctionnement de structures publiques locales. Celles-ci ont en effet pour objet le développement économique ou le développement de l'emploi et sont par ailleurs financées à ce titre par les pouvoirs publics.

3.3. Prendre en compte des problématiques particulières sur le bassin d'emploi et notamment celles liées à la création/reprise d'entreprise

Dans les bassins d'emploi où la problématique liée à la création/reprise d'entreprise est jugée prioritaire, vous veillerez à orienter une partie des sommes consacrées à la revitalisation à des actions facilitant le financement de projets de création ou de reprise d'entreprise. Ces actions doivent être mises en œuvre de manière coordonnée avec les acteurs par ailleurs chargés de promouvoir, d'accompagner et de financer ce type de projets. A ce titre, il peut être utile de demander à l'entreprise soumise à l'obligation de revitalisation d'accompagner les porteurs de projet.

Le financement de projets de reprise d'entreprise doit néanmoins être soumis à un examen approfondi pour financer uniquement des projets dont la solidité financière et la stratégie de développement sont démontrées. Dans ce cadre, les projets de reprise permettant une extension de l'activité de l'entreprise peuvent être favorisés si ces projets vous paraissent pertinents.

4. Renforcer le suivi et l'évaluation des conventions de revitalisation

Le pilotage, le suivi et l'évaluation des conventions de revitalisation sont l'une des conditions de leur réussite.

Il est essentiel que vous prévoyiez des modalités de suivi et d'évaluation précises pour chacune des actions contenues dans la convention de revitalisation.

Dans ce cadre, vous veillerez à la régularité et à la qualité du suivi des conventions, afin, le cas échéant, de recadrer certaines actions en cours de convention. Il vous appartient également de fixer dans la convention les conséquences de l'inexécution d'une partie ou de la totalité des actions de revitalisation.

Enfin, pour favoriser l'implication de l'entreprise dans le suivi des actions, vous pouvez prévoir dans la convention que l'exécution de la convention pourra être validée avant le terme prévu initialement si, suite aux actions mises en œuvre par l'entreprise, la convention a permis de recréer autant d'emplois que ceux supprimés et ainsi atteindre l'objectif de création d'emplois fixé dans la convention.

Nous vous encourageons à mettre en œuvre cette dernière possibilité, dès lors que le montant de la contribution financière de l'entreprise est supérieur à deux fois la valeur mensuelle brute du SMIC par emploi supprimé. En effet, cela permet d'inciter l'entreprise à s'impliquer le plus efficacement possible dans la mise en œuvre des actions de revitalisation. Pour faciliter cette prise en compte, il est nécessaire de déterminer les pièces justificatives qui seront admises afin d'attester de la réalité des créations d'emplois.

Pour améliorer le suivi et l'évaluation des actions de revitalisation mises en œuvre, il vous appartient de bien piloter le recours éventuel à un prestataire et de veiller à la qualité et à la précision des comptes rendus qu'il vous transmet tout au long de l'exécution de la convention et du bilan final de la convention.

Enfin, afin d'améliorer le suivi de ces conventions, vous veillerez à la transmission de ces conventions ainsi que des éléments de bilan partiels et définitifs à la DGEFP (mission FNE), ainsi qu'à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle afin de lui permettre d'assurer sa mission d'information et d'appui dans ce domaine.